



Tesina de Grado

Licenciatura en Ciencia Política

Orientación: Administración y Planificación Pública

# **Policía Comunitaria: el ciclo de la política en los barrios Las Flores Este, 17 de Agosto y La Granada de la ciudad de Rosario.**

**Autora: Lucía Ciardi**

luciaciardi@gmail.com

**Directora: Mg. Natalia Galano**

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Octubre-2014

Rosario, Santa Fe, Argentina

## **Agradecimientos**

A la inigualable comunidad de docentes, no docentes, estudiantes y todos aquellos que conforman la casa de estudios en la cual tuve el placer de formarme, la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Especialmente, a Natalia Galano quien me ha guiado, apoyado y enseñado enormemente en el transcurso de la elaboración del presente trabajo, brindándome, desinteresadamente, su tiempo y sus vastos conocimientos.

A todos los que aportaron información, datos relevantes y su tiempo para el desarrollo de la presente tesina.

A mi padre, Daniel, por su apoyo incondicional en la elección de esta carrera y en toda mi vida.

A mi madre, Patricia, por haber sido la artífice de mi persona.

A mi abuelo, Boleslao, por haber sido mi primer maestro.

A mi hermana, Carolina, simplemente por existir.

A mi compañero, Leo, por su amor en todo momento y su presencia en mi vida.

A toda mi familia, por siempre confiar en mí, especialmente a mi abuela, Marta, por su cariño incondicional.

A mis amigas de siempre, por estar a mi lado, ayudarme a crecer y por la entrañable amistad que hemos construido a través de los años.

A los amigos que he hecho en este camino, con lo cuales compartimos intereses, desafíos y la pasión por la Ciencia Política.

A todos ellos, muchas gracias por ayudarme a alcanzar este enorme desafío.

## **Abstract**

La implementación de la Policía Comunitaria se presenta como uno de los ejes del Plan de Seguridad Democrática del Gobierno de Santa Fe para dar respuesta al contexto actual santafesino en el cual rige la Ley de Emergencia en materia de Seguridad Pública. En Rosario, el dispositivo de Policía Comunitaria se implementó por primera vez en mayo de 2014 como prueba piloto en los barrios Las Flores Este, 17 de Agosto y La Granada, siendo éstos considerados uno de los territorios más complejos de la ciudad en términos de conflictividad social y niveles de violencia y delito por los formuladores de la política.

En esta tesina se pretende analizar el caso: Policía Comunitaria en los barrios Las Flores Este, 17 de Agosto y La Granada de la ciudad de Rosario como objeto de estudio, explicitando las condiciones de surgimiento de este modelo de policiamiento en el contexto latinoamericano de reformas policiales, los problemas de la agenda gubernamental que lo convierten en una de las posibles soluciones a la “cuestión” de la (in) seguridad, la formulación como política pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y su evolución hasta la implementación en los territorios mencionados. Tendrán una relevancia fundamental el complejo proceso socio-político de diseño de la política y las lógicas, racionalidades y características del territorio de implementación.

**Palabras Claves:** Policía Comunitaria – Política pública de seguridad – Barrio Las Flores – Barrio 17 de Agosto – Barrio La Granada – Territorio.

<b>Índice</b>	<b>Página</b>
I. Introducción: fundamentación de la elección del tema y objetivos de la tesina.....	5
II. Metodología aplicada: el estudio de caso.....	8
III. Marco conceptual.....	12
a. Un enfoque para el análisis de las políticas públicas.....	12
b. Conceptos centrales para el análisis de la institución policial.....	18
c. El nuevo enfoque de la proximidad en seguridad pública.....	22
IV. Antecedentes de la implementación de Policía Comunitaria en América Latina.....	27
a. La Reforma Policial en América Latina.....	28
b. Experiencias de Policía Comunitaria en América Latina.....	32
V. Condiciones de surgimiento de la Policía Comunitaria en Santa Fe....	47
a. La Policía de Santa Fe: breve resumen de su historia reciente.....	47
b. Contexto de surgimiento de la política.....	55
VI. Estudio de caso: Diseño e implementación de La Policía Comunitaria en el barrio Las Flores de la Ciudad de Rosario.....	68
a. Transformaciones en la gestión de la seguridad pública.....	69
b. Una apuesta a la táctica comunitaria.....	72

c.	El barrio Las Flores: Cuestiones de territorialidad y transformaciones en el ejido urbano.....	76
d.	Una sociedad “paralela”: de exclusión e inclusión en el barrio Las Flores.....	84
e.	Percepciones e imaginarios de los vecinos acerca de la (in) seguridad...	88
f.	Verde, naranja y azul: tensiones y articulaciones entre las fuerzas presentes en el territorio.....	92
g.	Competencias, responsabilidades y autonomía ante los nuevos desafíos de la (in) seguridad.....	97
h.	Capacitación de los Policías Comunitarios.....	99
i.	Acerca del funcionamiento cotidiano.....	101
VII.	Palabras finales.....	107
VIII.	Bibliografía.....	111
IX.	Anexos.....	116
a.	Entrevistas en profundidad.....	116
b.	Entrevista a encuestadoras del barrio.....	132

## **I. Introducción: fundamentación de la elección del tema y objetivos de la tesina**

La tesina que se desarrolla a continuación tiene su origen luego de haber realizado mi práctica pre-profesional académica en el año 2013 en un espacio institucional que me brindó la posibilidad de colaborar en el proceso de diseño de la política aquí trabajada y presentada como caso de estudio: la Policía Comunitaria en la ciudad de Rosario.

La institución fue la Dirección General de Gestión y Planificación Institucional dependiente de la Subsecretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario, de la cual la Mg. Natalia Galano es su directora y además es la directora de la presente tesina. Personalmente, el tema me ha interesado en gran medida y de allí surge la principal motivación para el presente trabajo.

En segundo lugar, considero que es imposible negar la importancia de trabajar sobre esta problemática en el contexto que nos rodea. La cuestión de la seguridad ciudadana emergió desde la segunda mitad de la década de 1990 como tema central capaz de poner en juego la habilidad del Estado para cumplir con sus funciones básicas.

Un síntoma de que aún Argentina no ha logrado superar las consecuencias de la crisis institucional y social que estalló en diciembre de 2001 es la incompetencia del aparato estatal para gestionar y arbitrar con un sentido democrático las tensiones y conflictos de una sociedad desigual y fragmentada como pocas veces en su historia. (CELS, 2004)

Como afirma el documento del Centro de Estudios Legales y Sociales:

La ausencia de debate sobre reformas serias estructurales y políticas públicas transformadoras para la inclusión social y política de los sectores más postergados, se conjuga con las serias deficiencias y las prácticas autoritarias y violentas afianzadas en las policías y en la justicia penal. Esto no es nuevo, sino que ha acompañado la transición democrática y se ha constituido luego en uno de los elementos que caracterizan la fragilidad del sistema institucional al punto de limitar considerablemente el alcance de un verdadero Estado de derecho en el país. (CELS, 2004:7)

Lo claro es que estamos en presencia de una situación compleja que va a requerir soluciones complejas. La seguridad no se limita solamente a combatir el delito, sino que requiere una mirada más profunda que advierta que el delito emerge en un contexto definido por las características de la convivencia social y por las relaciones de los ciudadanos con las instituciones, en particular con aquellas como las policías y la justicia, las cuales muchas veces son las que promocionan tramas ilegales.

Estos procesos configuran un problema que hoy aqueja a nuestro país, claro está, pero también a gran parte de América Latina. Es por ello que debe ser analizado, estudiado y trabajado desde múltiples enfoques y disciplinas porque la inseguridad es un problema real que exige soluciones efectivas. Al mismo tiempo, es necesario lograr una perspectiva de mediano y largo plazo que permita pensar políticas más allá del ritmo vertiginoso y cambiante que impone la coyuntura.

Configurar respuestas que contemplen esta complejidad no implica suspender la acción. Por el contrario, implica aprovechar experiencias que ya dieron resultados positivos en la protección de derechos, sumar la capacidad de otras instituciones públicas, además de aquellas tradicionalmente involucradas en las políticas de seguridad, y desarrollar políticas cuya dinámica promueva mayores niveles de integración social. Por otra parte, implica un rechazo activo de las concepciones reduccionistas y autoritarias frente al problema de la inseguridad. El recorte arbitrario del problema que estas posiciones sostienen es evidente; su fracaso es comprobable y su continuidad sólo profundizará la crisis. (CELS, 2004)

A su vez, considero que la institución policial es de las más complejas del Estado, por las lógicas que subyacen, sus contradicciones y tensiones, por la megaestructura que la conforma en cuanto a lo presupuestario, el volumen de sus recursos humanos, las responsabilidades y las competencias que detenta, las cuales convierten a esta institución en un objeto de estudio por demás de relevante en el quehacer del politólogo como profesional.

Es, además, una institución poco conocida integralmente y casi inexplorada por el ámbito social, académico y político, donde existe un acentuado prejuicio negativo hacia la policía. (SAÍN, 2010)

Así, la temática trabajada en la presente tesina de grado está posicionada hoy en día, porque el contexto así lo predispone, entre las trascendentales a las cuales los

cientistas sociales deben dedicarle sus esfuerzos ya que en tanto institución clave de la seguridad pública, la policial, debe ser repensada en el contexto de las nuevas demandas, las nuevas lógicas y delitos que atentan contra la seguridad de los ciudadanos y los problemas emergentes en esta materia.

La presente tesina tiene los objetivos que se exponen a continuación:

#### Objetivo general

- Analizar el caso de la implementación de la Policía Comunitaria de la Provincia de Santa Fe en la ciudad de Rosario en su prueba piloto en los barrios Las Flores Este, 17 de Agosto y La Granada mediante el estudio de las condiciones de surgimiento de la política pública y su evolución hasta el proceso de implementación en el territorio mencionado.

#### Objetivos específicos

- Dar cuenta del origen, el contexto y las condiciones de surgimiento de la Policía Comunitaria en la Provincia de Santa Fe a los fines de conocer el complejo proceso socio-político de diseño de la política estudiada.
- Analizar las características y particularidades de la implementación de la Policía Comunitaria en el Barrio Las Flores Este, 17 de Agosto y La Granada de Rosario teniendo en cuenta principalmente las lógicas del territorio elegido para la prueba piloto.

## II. Metodología aplicada: el estudio de caso

La raíz de la verdadera práctica de la educación debe partir del hecho particular, concreto y definido para la aprehensión individual, y debe evolucionar gradualmente hacia la idea general. Estas son las bases educativas del método del caso: el razonamiento inductivo (de lo particular a lo general) y la participación activa. (AGUILAR, 1988)

Es para destacar en esta metodología el lugar en el cual se encuentra el investigador: es un observador participante de la realidad a investigar y a través de un diálogo organizado sobre una situación real, el método utiliza la experiencia para la transmisión del conocimiento. La discusión del caso es una mezcla de retórica, diálogo, inducción, intuición y razonamiento: la recreación, en suma, de la metodología de la ciencia práctica. (YACUZZI, 2003)

La definición que guiará el presente trabajo sobre lo que es un estudio de caso es la siguiente según Yin (1994 en YACUZZI, 2003:3):

(...) Una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (...) Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos.

El trabajo de investigación mediante esta metodología se enriquece fomentando el diálogo entre la epistemología y las acciones de campo, para conocer mejor las limitaciones de los enfoques, los posibles sesgos de sus supuestos, desarrollos y conclusiones.

El estudio (explicativo) de caso viene de la teoría y va hacia ella. Antes de iniciar el trabajo de campo, el estudio debe ser precedido por el desarrollo de una teoría que permita la observación. La observación está siempre acompañada de una teoría,

aunque sea incipiente. El desarrollo de los primeros esbozos teóricos clarifica y profundiza los componentes del caso. A medida que se desarrolla, emerge una teoría más madura, que se va cristalizando (aunque no necesariamente con perfección) hasta que el caso concluye. (YACUZZI, 2003:9)

En el método de estudio de caso los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas; las fuentes secundarias que se utilizaron en el presente trabajo son:

- Documentos de Planes de Gobierno.
- Legislación acerca de la temática.
- Sitios Web del gobierno provincial y municipal.
- Artículos periodísticos.
- Estadísticas en materia de seguridad.
- Otras investigaciones referidas al tema.
- Entrevistas a informantes claves hechas por medios de comunicación.

Además, en esta sección resulta importante destacar que la información recabada acerca del caso tiene principalmente su origen en la observación del territorio y en fuentes primarias generadas por entrevistas en profundidad semi-estructuradas realizadas a funcionarios y expertos en el tema considerados informantes claves del caso estudiado: Policía Comunitaria en la ciudad de Rosario.

Cabe destacar que a lo largo del trabajo se identificará a los barrios **Las Flores Este, 17 de Agosto y La Granada de la ciudad de Rosario**, territorio de implementación de la Policía Comunitaria, **como barrio Las Flores a los fines prácticos**.

Las variables sobre las que se interrogó a los entrevistados tienen su origen en los objetivos específicos del presente trabajo, a saber:

- Dar cuenta del origen, el contexto y las condiciones de surgimiento de la Policía Comunitaria en la Provincia de Santa Fe a los fines de analizar el complejo proceso socio-político de diseño de la política estudiada.
- Analizar las características y particularidades de la implementación de la Policía Comunitaria en el Barrio Las Flores de Rosario teniendo en cuenta principalmente las lógicas del territorio elegido para la prueba piloto.

Los entrevistados fueron: el representante del nodo IV Rosario del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, Dr. Gustavo Zignago; el experto en seguridad que asesora actualmente al Municipio en la materia, Lic. Martín Appiolaza; la coordinadora de Promoción Social del Centro Municipal de Distrito Sudoeste donde se implementa la Policía Comunitaria, Tec. Olga Ponce y el comisario encargado de la Policía Comunitaria en el sur de la provincia, a su vez, policía comunitario, Crio. Martín Olivera.

Chetty (1996 en MARTÍNEZ CARAZO, 2006:175) indica que el método de estudio de caso es una metodología rigurosa que:

- Es adecuada para investigar fenómenos en los que se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren.
- Permite estudiar un tema determinado.
- Es ideal para el estudio de temas de investigación en los que las teorías existentes son inadecuadas.
- Permite estudiar los fenómenos desde múltiples perspectivas y no desde la influencia de una sola variable.
- Permite explorar en forma más profunda y obtener un conocimiento más amplio sobre cada fenómeno, lo cual permite la aparición de nuevas señales sobre los temas que emergen, y
- Juega un papel importante en la investigación, por lo que no debería ser utilizado meramente como la exploración inicial de un fenómeno determinado.

Por otra parte, Perry (1998 en MARTÍNEZ CARAZO, 2006:191) argumenta que el método de estudio de caso como estrategia de investigación opera dentro del paradigma del realismo, el cual se muestra más apropiado que el positivismo, si se tiene en cuenta que el positivismo está basado en dimensiones de deducción/inducción, objetividad/subjetividad, mensurabilidad/inmensurabilidad. Mientras que el estudio de caso enfatiza no sólo en la construcción de teorías, sino que también incorpora las teorías existentes, lo cual revela una mezcla de la inducción con la deducción (características propias del estudio de caso contemporáneo).

En este sentido, por lo explicado anteriormente, se puede afirmar que el estudio de caso es capaz de satisfacer todos los objetivos de una investigación y es por ello que es la metodología que considero más apropiada para desarrollar mi tesina.

### III. Marco conceptual

#### a. Un enfoque para el análisis de las políticas públicas

En el presente trabajo se adoptará un enfoque acerca del estudio de las políticas estatales, siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981), que desagrega y pone en movimiento a un Estado y a actores, es dinámico y menos estructural que otros enfoques y apunta al proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas.

Así, conflictos, colisiones, movilización de recursos, grados relativos de autonomía y poder de "actores" (incluyendo el estado), pueden ser vistos aquí con un detalle que, por lo menos, debería ser útil para que no arrasemos a priori con sutilezas y complejidades que es necesario respetar en el replanteo teórico del tema del estado y la sociedad. Por supuesto, estas ventajas tienen una importante contrapartida: este enfoque para estudiar las políticas públicas implica el estudio de casos, como se hará en la presente tesina, y son bien conocidas las dificultades para generalizar desde éstos hacia el sistema de relaciones del que han sido escogidos. El problema tiene alivio, dicen los autores y coincido, en la distancia que media entre los casos escogidos y estudiados con un empirismo "ramplón" y aquellos en los que un foco teórico ha gobernado su selección y la de las dimensiones que en ellos se estudiarán como pretende este trabajo.

Creo, siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981), que es posible localizar el estudio de la dinámica de las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución. Lo cual configura explícitamente el objetivo del presente trabajo para la política estudiada. Las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social que puede constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el estado y la sociedad latinoamericana y sus mutuas interrelaciones.

En este sentido, se pretende trabajar la "cuestión", entendida ésta como un asunto "socialmente problematizado" (pero sobre la cual el Estado también toma posición)

y su "ciclo vital" que termina en la "resolución" de la misma. (OSZLAK Y O'DONNELL, 1981)

A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. (Oszlak y O'Donnell 1981:13)

En este sentido una política estatal es esa toma de posición que intenta (o, más precisamente, dice intentar) alguna forma de resolución de la cuestión. Incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado, como estructura no monolítica, frente a la cuestión. Es entonces "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil." (Oszlak y O'Donnell 1981:113) De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

Es importante destacar, en particular por la política aquí estudiada, que se admite la preeminencia de un objetivo originario en el más alto nivel estatal, el cual, debido a una formulación ambigua o inconsistente en ese nivel, sufre interpretaciones caprichosas que van desnaturalizando su esencia a medida que nos alejamos del nivel de "formulación de políticas" y nos acercamos al de materialización de las actividades y procedimientos para implementarlas. Creemos, en cambio, que el "conflicto de políticas" puede en gran medida atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto cuando debe definirse la posición del estado frente a una cuestión social. (Oszlak y O'Donnell 1981)

Lo explicado anteriormente nos permite adentrarnos en consideraciones acerca de las relaciones intergubernamentales, las cuales dice Morata (1991) son un factor constitutivo de la mayoría de las políticas públicas. Siguiendo a la autora, coincido

en que el mérito principal del análisis de las relaciones intergubernamentales reside en integrar el pluralismo institucional y territorial (tan significativo en esta política estudiada) en el estudio de los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas, con objeto de analizar el papel de los distintos actores públicos y privados, sus interacciones y los mecanismos formales o informales de articulación existentes.

“La doble diferenciación funcional y territorial del poder genera sistemas de decisión en los que las responsabilidades gubernamentales aparecen desagregadas en una serie de subsistemas dotados de funciones, competencias y recursos limitados.” (HANF, 1978 en MORATA 1991:156)

Scharpf (1978 EN MORATA 1991), tras observar la improbabilidad, por no decir imposibilidad, de que una política pública sea el resultado de la elección de un solo actor, destaca que el proceso de elaboración e implementación de las decisiones públicas «constituye la síntesis de las interacciones entre una multiplicidad de actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciados». En dicho contexto, cada unidad de decisión debe tener en cuenta, además de sus propias opciones, las estrategias seguidas por las demás unidades, ya que las decisiones adoptadas por cada nivel se insertan, inevitablemente, en el sistema decisorio general. Por tanto, la fragmentación, la complementariedad, la interdependencia y la interacción caracterizan, en mayor o menor grado, el funcionamiento de los sistemas político-administrativos.

Los estudios empíricos revelan claramente que el déficit de colaboración tiene efectos negativos en términos de eficacia de las intervenciones públicas y de conflictos políticos (MORATA, 1987). La cooperación se ha vuelto imprescindible para garantizar el éxito de las políticas y de los propios gobiernos promotores.

Castells (1998 en FLEURY 2002) llega a formular la propuesta de un Estado-red para designar el formato actual de las políticas públicas, cuya estructura y funcionamiento administrativo asumen las características de subsidiariedad, flexibilidad, coordinación, participación ciudadana, transparencia, modernización tecnológica, profesionalización de los actores y retroalimentación y aprendizaje constantes.

La multiplicidad de actores sociales que influyen hoy en el proceso político, en la decisión, la ejecución o el control de actividades públicas, apunta al florecimiento de una sociedad multicéntrica, en que se organizan distintos

núcleos de unión que, a su vez, tienden a alterar los nexos verticales entre el Estado y la sociedad, basados en la reglamentación y subordinación, con orientación hacia las relaciones más horizontales y que favorecen la diversidad y el diálogo. En ese aspecto, la formación de las estructuras multicéntricas, que configuran una nueva esfera pública plural, proviene tanto de un desplazamiento del nivel central de Gobierno al local y de la esfera del Estado a la sociedad. (FLEURY, 2002:4)

“De esta manera, las relaciones interorganizativas atraviesan las estructuras político administrativas constituyendo redes específicas de intereses implicados de forma simultánea en distintas políticas. Cada red representa un conjunto de relaciones de negociación, control e intercambio entre productores y destinatarios de las políticas públicas.” (MILWARD y RAINEY, 1986 en MORATA 1991:164).

Fleury (2002) llega a la conclusión en su artículo de que básicamente las redes de políticas, concepto importante en el presente marco conceptual, son un instrumento fundamental para la gerencia de las políticas sociales y, lo que es más, permiten la construcción de nuevas formas de colectivización, socialización, organización solidaria y coordinación social, compatibles con la transformación tanto de la sociedad civil como del Estado. El surgimiento de redes de políticas representaría la tentativa de crear nuevas formas de coordinación, que pudieran responder a las necesidades y características del contexto actual, donde el poder es de naturaleza pluralista y diversificada.

Sin embargo, es necesario destacar que las redes interorganizativas se definen también como unidades de acción y como arenas políticas en las que se confrontan objetivos y estrategias no exentas de conflictividad. En su seno coexisten distintas estrategias de relación y múltiples modelos de racionalidad. Los modelos de racionalidad y las diversas combinaciones posibles encaminadas a conseguir el consenso constituyen el mecanismo específico de regulación de una red interorganizativa (ZAN, 1989; CROZIER y THOENIG, 1976 en MORATA 1991).

Para que la multiagencialidad no quede como una enunciación y se comience a innovar en nuevas líneas de acción pensadas a partir de la articulación de políticas sociales y políticas de seguridad pública, es importante que se generen marcos institucionales para el diseño de estas políticas. Esta articulación entre agencias debe darse tanto entre carteras con agendas distintas (de seguridad, sociales, etc.), como

también entre distintas instancias de gobierno (municipal, provincial, nacional) que deben procurar la máxima consistencia posible entre sus políticas. Nuevos cursos de acción han surgido de esquemas de cooperación entre agencias, desde los que diversos actores estatales y no estatales (algunos comprometidos tradicionalmente con la tarea de controlar el delito, otros que asumen nuevos roles en este marco y organizaciones de la sociedad civil) pueden generar prácticas conjuntas. Estos esquemas han sido institucionalizados de manera diversa en distintos países, generalmente trazando un vínculo entre el ámbito del gobierno central y el ámbito del gobierno local. (CELS, 2004)

En opinión de Morata (1991), un enfoque metodológico basado en dos tipos de análisis complementarios, la decisión-implementación y las políticas interorganizativas, o redes políticas, facilita la explicación de los procesos políticos complejos característicos de las relaciones intergubernamentales. Este debe acompañarse ineludiblemente de un conocimiento suficiente de las reglas institucionales y del sistema político, es decir, del marco de referencia en el que interactúan los actores y las políticas.

La perspectiva de la implementación aporta elementos de clarificación importantes al análisis de las relaciones intergubernamentales, sobre todo cuando existe una división del trabajo entre decisores y ejecutores, como ocurre en el caso de la presente política. En contra de la concepción tradicional, el proceso a través del cual una determinada política es objeto de mediaciones, negociaciones y ajustes no se detiene en el momento de su formulación o adopción legal, sino que continúa recibiendo influencias susceptibles de modificar los objetivos iniciales a través de la actuación de los ejecutores y de la reacción de los agentes sociales afectados. (BARRET y HILL, 1984 en MORATA 1991:160-161).

En suma, decisión y ejecución constituyen un único proceso caracterizado por la interdependencia, hasta tal punto que resulta difícil decir dónde acaba la fase de formulación y dónde empieza la ejecución efectiva

Con esto se deja en claro que la perspectiva a utilizar para el análisis de las políticas públicas implicadas será bottom-up, la cual se centra en los aspectos prácticos de la ejecución: la multiplicidad de los actores y de las organizaciones implicados y la variedad de los lazos que los unen; los sistemas de valores, los intereses

representados, la autonomía de decisión y el poder político de que disponen, y, finalmente, los mecanismos de interacción utilizados y, en especial, la negociación y el intercambio político (GILL y THRASHER, 1985 en MORATA 1991). Subrayar la importancia de la negociación y el intercambio para la acción política no significa, sin embargo, subestimar el peso de las estructuras formales de relación. En la medida en que enmarcan el proceso político-administrativo, las reglas del juego determinan a priori la fuerza de los actores y acotan los márgenes de maniobra respectivos, pudiendo también limitar o aumentar las posibilidades de negociación y de conflicto.

Morata (1991) nos dice en este marco sería ingenuo creer que las luchas de influencia política se circunscriben a las fases de concepción, elaboración y aprobación de las políticas públicas. Nada más lejos de la realidad: las tensiones que caracterizan el proceso político se desplazan simplemente hacia el terreno de la ejecución.

Esta concepción para analizar las políticas públicas teórico-práctica, tiene su origen en Lipsky (AGUILAR VILLANUEVA 1993) quien reivindica la posición crucial que “los burócratas al nivel de la calle” ocupan en el proceso de implementación. Creo, que tal expresión contiene claramente el rol que la institución policial juega en los territorios de su incumbencia. En tal sentido dice Lipsky (1977, en AGUILAR VILLANUEVA, 1993:86) como conclusión de sus estudios de caso “estos empleados públicos que comparten semejantes situaciones de trabajo los hemos llamado burócratas al nivel de la calle. En su trabajo interactúan directamente con los ciudadanos y gozan básicamente de gran discrecionalidad en el empleo de sus funciones... (...) se puede decir que ellos son los verdaderos policymakers en sus respectivas áreas de trabajo”.

El marco conceptual anteriormente configurado, que describe el enfoque con el cual se analizará el caso de la política pública Policía Comunitaria en la Ciudad de Rosario, permite introducirnos en las consideraciones específicas acerca de la temática general trabajada, la (in) seguridad pública, y más aún, posibilita con mayor claridad explicativa desarrollar conceptos acerca de la institución policial que es aquí objeto de estudio.

## b. Conceptos centrales para el análisis de la institución policial

La noción de inseguridad, tal como la entendemos, se conforma por la intersección entre ciertos delitos, según la consideración del sistema legal, que generan preocupación pública y una serie de sentimientos como el temor y la indignación así como demandas que ello genera hacia el Estado. Es evidente entonces que seguridad e inseguridad no son nociones que aceptan una definición inmutable ni homogénea, sino que son objeto de debate y disputa. (KESSLER, 2009:16)

Al fin de cuentas, en un momento determinado, ciertos hechos concitando la preocupación pública formarán parte de la cuestión y de la agenda de la seguridad pública para más tarde caer en el olvido; en grandes ciudades, como Rosario, la intensidad y objetos de inquietud serán distintos que en zonas rurales o pequeños poblados y distintos grupos sociales no definirán la seguridad del mismo modo.

“Hay una no identidad entre delito, violencia e inseguridad: no todos los delitos ni todas las violencias generan inseguridad en la población; no es posible determinar una definición única sobre la inseguridad en una sociedad.” (KESSLER, 2009:16)

Los delitos son a su vez un fenómeno sociohistórico que se manifiesta en una enorme variedad de modalidades fenomenológicas y que detenta una espacialidad y temporalidad altamente diferenciadas.

Las teorías mismas sobre el delito no fueron indemnes al cuestionamiento implícito de su rol y en los países centrales conocen, desde los años noventa, un proceso de crisis y debate a partir del consenso sobre las insuficiencias de la criminología para pensar un mundo que se transforma rápidamente.

En este complejo panorama, la definición concreta de la agenda de seguridad es un tema de importantes implicancias, ya que influirá en las soluciones propuestas y las políticas implementadas. (KESSLER, 2009)

“Llamaremos sistema de seguridad pública al conjunto de instituciones y actores que intervienen en el abordaje, regulación y procesamiento del conjunto de los conflictos sociales derivados de la comisión de hechos socialmente dañosos o ilícitos mediante el proceso social de criminalización.” (SAÍN, 2004:135)

En cuanto a este proceso podemos decir siguiendo a Binder (2009) que buena parte de los procesos de criminalización se hacen totalmente a ciegas frente a la conflictividad de base. Esto es más grave aún, porque esa conflictividad de base existe en todos los delitos, aún aquéllos que están vinculados a la criminalidad común y que una mirada tradicional nos lleva a verlos por fuera de esa conflictividad de base y a dejar de analizarla. Tras este proceder hay cuestiones de fondo.

En primer lugar subsiste la idea de orden como paradigma elemental de comprensión de este fenómeno. Según esta visión, toda conflictividad es un “desorden” y como tal un desequilibrio de la armonía social que debe ser restablecida. La fuerza de este paradigma del orden proviene de sus largas raíces históricas, que han acompañado el desarrollo del pensamiento político occidental. Se trate del orden natural propio del pensamiento grecorromano, del orden teologal de la Edad Media o del orden racional del Humanismo y la Ilustración, el molde de una sociedad ordenada y estamental ha calado muy hondo en nuestra comprensión de los fenómenos sociales. Según este paradigma, el fenómeno criminal es un caso especialmente grave de desorden social o de desviación del equilibrio social. (BINDER, 2009:27)

De lo que se trata es de señalar que la idea o la ilusión del orden no es una idea democrática y que ella, menos aún, sirve para fundar una interpretación del fenómeno criminal y de las políticas que crean y responden a ese fenómeno. (BINDER, 2009)

En primer lugar, es evidente que la idea misma de orden, por su remisión a la naturaleza, a Dios o a la Razón, establece un principio absoluto que se sustrae al debate democrático y, en el plano histórico, ha significado un sector social que se autodefine con mejor capacidad para comprender los alcances y exigencias de ese orden, derivando necesariamente en una estructura estamental.

Pero, por otra parte, la ilusión del orden ha fundado una visión esquemática, lineal y simplista del conjunto de fenómenos atrapados por las políticas de seguridad.

Una visión democrática del control de la criminalidad no se debe fundar en la idea de orden. Esto, dice Binder (2009) pareciera afectar al sentido pero, como ya hemos dicho, su superación es insoslayable para asumir un modelo complejo y eficiente de tratamiento y respuesta a este tema.

Abandonar la idea de orden no significa, de ninguna manera, proponer una política permisiva respecto a la criminalidad. Tampoco implica lo contrario. La idea de permisivismo, intransigencia, debilidad, o fortaleza, etc. son inaplicables a este primer plano de análisis. La idea de orden, para analizar las políticas de seguridad debe ser remplazada por la idea de gestión de conflictividad. Esto no es un mero cambio de nombres sino un cambio de paradigmas. (BINDER 2009:28)

Desde el paradigma de la gestión de la conflictividad esas políticas son, precisamente, políticas de gestión de los conflictos y construyen el sistema institucional de gestión de la conflictividad. La diferencia conceptual no es menor a los efectos de la comprensión del problema criminal y, menos aún, para el diseño de las políticas de seguridad. En efecto, un paradigma de gestión de la conflictividad parte de una visión mucho más cuidadosa respecto de la idea misma de la conflictividad o de sus funciones.

El “paradigma de gestión de los conflictos” es el que adoptará en el presente trabajo para analizar las políticas de seguridad, y no es una mirada débil sino una mirada de mayor complejidad que busca resolver problemas de fondo, con mayor conciencia. Diametralmente opuesta a la idea de orden.

Lo que denominamos el “fenómeno criminal” o criminalidad, entonces, no es una realidad natural sino que es el entrecruzamiento de fenómenos culturales (conflictividad) y políticas estatales (procesos de criminalización). Esta distinción es bastante usual en la criminología moderna, pero no ha calado aún en los que debaten los problemas de seguridad en todos los niveles, los formuladores de políticas y los operadores del sistema penal. (BINDER, 2009:27)

En este marco, podemos definir lo que se entiende por política de seguridad pública:

Es el conjunto de estrategias e intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales -públicos y privados- a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos –concretos o previsibles- de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. (SAIN, 2010:41)

Se trata de una política de gestión de determinada conflictividad social, esto es, de aquella conflictividad social que se manifiesta en hechos de violencia y/o en acciones delictivas, todo ello mediante la prevención, conjuración e investigación administrativa de los mismos y/o la persecución penal de los responsables de los delitos.

Saín (2010) nos alerta acerca del desconocimiento general de la policía como institución y lo atribuye a la amplia difusión de un conjunto de mitos a partir de los cuales se conforman ciertas visiones sobre la misma que objetivan y reifican un tipo de agencia policial que dista de su trabajo policial concreto. Son reiteradas las menciones entre los espacialistas, acerca del desconocimiento generalizado sobre la institución policial desde su origen.

Desde un punto de vista general, podemos afirmar que el lugar y la función de los policías, sus prácticas y sus modos de organización constituyen temas que, con unas pocas excepciones, nunca merecieron la atención de las elites intelectuales, sindicales, económicas, políticas o religiosas, ni ocuparon el centro de la agenda de los movimientos sociales. El resultado es que hoy oscilamos entre la indiferencia y la desesperación, entre la inacción y la improvisación voluntarista, lo cual solo contribuye a preservar y fortalecer las viejas estructuras. (Soares, L y Guindani, M. 2007:63)

Hoy, sin tradición en el estudio de la misma, se dificulta en gran medida su análisis, y diagnósticos certeros que contribuyan a su mejoramiento.

El infradesarrollo de este tipo de estudios sociales es una consecuencia de los altos niveles de opacidad de las instituciones policiales argentinas y latinoamericanas pero, a la vez, los reproduce. La opacidad se traduce cotidianamente en una serie de obstáculos prácticos para la realización de trabajos de campo con respecto a la estructura y funcionamiento de las instituciones policiales argentinas y latinoamericanas, generados tanto por las autoridades políticas y policiales como por una cultura institucional que valora positivamente el secreto, el silencio y la simulación, denegación de acceso a información estadística y a documentos institucionales (planes, reglamentaciones, etc.), prohibición a los funcionarios policiales de la posibilidad de hablar de asuntos referidos a la institución policial sin autorización de su superior jerárquico, etc. Y este “encuentro con el momento empírico” resulta indispensable para comprender que es “lo que está pasando” en

este como en los otros terrenos de la “cuestión criminal”. (Sozzo, 2001 en GONZALEZ, MONTERO Y SOZZO, 2008).

Aquí se conceptualizará a la policía como:

Una institución integrada a una red de agencias y organizaciones estatales y sociales que intervienen de diferente manera y con distintos resultados en la prevención, conjuración, investigación y punición de los delitos, siendo la policía la que detenta una capacidad diferenciada para generar efectos concretos sobre la complejidad y diversidad de los delitos. (SAÍN, 2010:4)

En este sentido, es importante el marco en el cual se sitúa a la policía en tanto “institución integrada a una red de agencias y organizaciones estatales y sociales”, las consideraciones acerca de las relaciones intergubernamentales, las redes de políticas, y la cooperación entre diferentes agencias toman sentido en esta concepción de la policía. Queda, por supuesto diferenciado su accionar y su capacidad frente al delito.

Como parte del sistema político, la policía es uno de los bienes o servicios que este produce y entrega al entorno social. Es, además, una institución depositaria de un poder excepcional que le permite hacer uso de la fuerza para cumplir con su cometido. Sin embargo, para algunos este uso de la fuerza es insuficiente para definir la función policial, ya que la entidad cumple otros roles que no lo requieren.

La policía es, por naturaleza, la guardiana de una determinada concepción social y política, modo de expresión de la autoridad administrativa y política e instrumento de protección de la sociedad. En este punto radica una de las principales ambigüedades de la profesión: ella detenta el monopolio del uso de la fuerza, lo cual determina sus funciones represivas, siendo este aspecto el más problemático a ojos de la ciudadanía. (ARIAS et al. 2012).

### c. El nuevo enfoque de la proximidad en seguridad pública

En los años ochenta se comenzó a producir lo que ha sido calificado como un “major shift in paradigm” (Tuck, 1988 en SOZZO 2000:1) en lo que hace a las políticas de control del crimen en diferentes horizontes culturales: Escandinavia, Francia, Países Bajos, el mundo anglosajón (EE.UU., Canadá, Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia) y a partir de los años noventa también en Italia: el renacimiento de la

prevención del delito, doblemente divorciada, del recurso penal y de la racionalidad y programas políticos de la criminología positivista del siglo XIX. Los debates intelectuales y el diseño y gestión de estas nuevas técnicas preventivas han ido creciendo en forma exponencial aunque como bien señala Crawford (1998), aún se encuentran en su infancia. (SOZZO, 2000:1)

La participación comunitaria en prevención del delito ha tomado un lugar central en las políticas públicas de seguridad en América Latina. Esta situación encuentra su origen en la fuerte tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la violencia utilizada en ellos, el temor ciudadano y la aparente dificultad gubernamental para enfrentar dichas problemáticas. (DAMMERT, 2003:81)

Frente a estos problemas, las políticas de participación buscan concitar apoyo ciudadano e incrementar la legitimidad de las instituciones encargadas del control y de la prevención de la criminalidad.

Sin duda en cada momento la sociedad, los gobiernos y sus instituciones actúan en base a paradigmas, algunos explícitos y otros menos reconocidos. Las actuaciones en los campos de la inseguridad y de la gestión pública obedecen a las culturas políticas y modelos conductuales dominantes. Estos no son uniformes y su aceptación varía en cada segmento. Cada uno de los componentes o referentes sociológicos de la actuación policial (la organización, las autoridades y la sociedad misma) son portadores de visiones, formas de concebir los roles en función de objetivos y modelos de actuación más o menos valorados que otros. (TUDELA, 2007:1)

Torrente (2001) señala que un modelo policial es un concepto que aúna variables organizativas, sociales, políticas y económicas, una construcción que pone en relación las organizaciones, el entorno social y el mundo de las ideas.

Un paradigma de actuación policial, en términos prácticos, es un modelo de procedimientos o forma de concebir la manera de hacer las cosas. Este puede resultar de un acuerdo o consenso tácito (muchas veces inconsciente) de una comunidad-sociedad o de una elite de poder (cualquiera sea su forma de legitimación). Los paradigmas sobre el quehacer policial consideran supuestos éticos, deontológicos, políticos y procedimentales que permanecen generalmente de manera oculta (implícitos). (TUDELA, 2007:3)

Siguiendo este planteamiento, los modelos policiales pueden clasificarse en dos vertientes: aquellos cuyo eje rector es la legalidad y el cumplimiento de la ley (modelo racional-burocrático/tradicional) y aquellos sujetos a la influencia de la comunidad, la policía y la autoridad en la definición de su quehacer y función (modelo comunitario).

El paradigma tradicional de la seguridad, considera a los dispositivos de formación y capacitación policial como endogámicos y reticentes a la incorporación de saberes que no provengan de la propia institución. Esta concepción basa sus fundamentaciones en la noción de protección del orden, a los fines de salvaguardar a la sociedad de un desorden que se considera amenazante.

En primer lugar, es necesario destacar el carácter reactivo de los modelos tradicionales. Se trata de una policía a la espera de la llamada de denuncia de delito o desorden y mientras tanto ocupada en las tareas de “prevención”, que están limitadas al patrullaje preventivo al azar, en auto, caballo o bicicleta, el control de disturbios y desórdenes y de apoyo a la investigación de delitos.

Al mismo tiempo, el modelo tradicional es fuertemente centralizado y con una organización vertical que reproduce la de las Fuerzas Armadas. La razón de este modelo, como ya lo hemos señalado, era la idea de que la sociedad corrompe al policía y por lo tanto éste debe estar aislado de la misma y sólo interviniendo cuando se genera una conducta. Es decir, un “guardián” del orden.

El enfoque sistémico de la disfunción, sobre todo en modelos de tipo comunitario, plantea perspectivas más amplias y más profundas en el abordaje de esta problemática. Más amplias porque incorpora al análisis elementos que van más allá de la policía y la justicia, considerando involucrados en la seguridad las problemáticas de la pobreza, la marginación, la crisis de valores, la privatización de la vía pública y tantos otros temas relacionados a la violencia, el desorden, la disfunción y las patologías sociales, entendiendo por “patologías” situaciones que operan de una forma distinta a la que pensamos deberían operar. Son más profundas, porque intentan “bajar” desde el nivel de los emergentes fácticos hacia las estructuras subyacentes que los están provocando y sobre las cuales se debe operar si se desean cambios permanentes. (TUDELA, 2007)

Este último paradigma se constituye como el marco del cual se desprenden las experiencias de Policía Comunitaria.

La policía comunitaria es una de las estrategias de organización y actuación policial que se ha implementado con mayor frecuencia en el último tiempo, con el claro objetivo de responder a los abusos de poder, la falta de efectividad, pobre confianza pública y dudas sobre la legitimidad de la policía.

Específicamente los programas de policía comunitaria se distinguen por algunas características principales: concentración de la vigilancia policial en áreas pequeñas que se vigilan predominantemente a pie; radicación estable del personal en determinadas áreas geográficas a fin de asegurar que podrán establecer relaciones de confianza con sus habitantes; establecimiento de asociaciones con los habitantes del vecindario destinadas a prevenir el delito; utilización del método de resolución de problemas que involucra la actuación de la policía y de otras agencias públicas con el objetivo de reducir la incidencia del delito en determinadas áreas, y el desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas de criminalidad y temor prioritarios (Trojanowicz & Bucqueroux, 1998 en Dammert, 2007:5)

El modelo comunitario surge de la constatación de las falencias del modelo policial profesional tradicionalmente dominante. Este supone atributos específicos en cuanto a la organización y el despliegue operativo de la policía. Asume una estrecha colaboración con la comunidad en la tarea de prevenir la criminalidad y el desorden, como también en el desarrollo de actividades de relacionamiento.

Los procesos de reforma policial que hoy se ejecutan en América Latina son de variada naturaleza. Los hay que buscan un acercamiento con la comunidad, pero que no se denominan de policía comunitaria porque aparentemente las instituciones que los realizan no aceptan todas las premisas que este modelo promueve. En el otro extremo existen aquellos que a partir de estos programas de tipo comunitario buscan transformar la policía en su conjunto.

En efecto, en el modelo de community policing se asume que la comunidad es un actor importante y que estas actividades son complementarias, a su vez, con diversas estrategias de prevención social del delito.

La participación comunitaria en temas de seguridad está ligada a dos tipos de iniciativas. En primer lugar, a iniciativas del gobierno y la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para mejorar su imagen así como para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito.

Por otro lado, hay asociaciones comunitarias que nacen de la preocupación de los ciudadanos mismos que (faltos de respuesta de los organismos públicos) deciden organizarse independientemente. (TUDELA, 2007)

#### **IV. Antecedentes de la implementación de modelos de Policía Comunitaria en América Latina**

A mediados de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, América Latina vivió una serie de procesos que han determinado la dinámica de los intentos de reforma y fortalecimiento de los sectores de seguridad en la región. Durante ese periodo terminaron los conflictos armados internos y se firmaron acuerdos de paz en Centroamérica, al tiempo que en los países del Cono Sur se retornaba a la democracia.

Una tendencia asociada fue el aumento del crimen y la violencia (Bailey y Dammert, 2006 en ARIAS, ROSADO-GRANADOS Y SAÍN, 2012), que ocurrió paralelo con transformaciones económicas profundas que generaron el crecimiento del desempleo y de la informalidad, además de mayor desigualdad económica y social.

En materia de seguridad pública, la Argentina no ha sido una excepción a la mayoría de las experiencias latinoamericanas. Desde la instauración democrática de 1983, el signo característico de nuestro país ha sido, salvo algunas excepciones, el recurrente desgobierno político sobre estos asuntos, en cuyo contexto las sucesivas autoridades gubernamentales delegaron sistemáticamente a las policías el monopolio de la administración de la seguridad pública. (SAÍN, 2005:19)

Los problemas asociados a la incapacidad de los sistemas de administración de justicia (la policía, las cortes y jueces, la fiscalía o el ministerio público, las cárceles y las agencias encargadas de la rehabilitación social) para controlar el crimen y la violencia, hizo aumentar la percepción de inseguridad de la ciudadanía, lo que sumado a su vulnerabilidad frente a la corrupción generó gran desconfianza hacia esas instituciones.

Debido al inevitable impacto político de los niveles de inseguridad percibida, desde los años ochenta muchos gobiernos latinoamericanos han intentado llevar a cabo procesos de reforma institucional de la policía, cuyos objetivos y alcances han sido variados, pero que en la mayoría de los casos han sido insuficientes para atender la problemática de seguridad, real y percibida. Debido a esto el funcionamiento de la

policía es un asunto clave en la agenda pública de los gobiernos de América Latina. (ARIAS et al. 2012)

#### a. La Reforma Policial en América Latina

Desde sus orígenes históricos y bajo la égida de las organizaciones castrenses de nuestros países, las instituciones policiales de la región se estructuraron organizativa y funcionalmente sobre la base de ciertos parámetros tradicionales que no son apenas una derivación inmediata de las últimas dictaduras militares en cuyo marco estas instituciones fueron subsumidas en los sistemas de seguridad nacional como instancias centrales del aparato represivo del Estado conducido por las Fuerzas Armadas. Más bien, resultan de configuraciones y tendencias doctrinales, organizativas y funcionales iniciadas en el siglo XIX al compás de la propia estructuración de nuestros Estados nacionales. Así, adquirieron improntas institucionales que, de una manera u otra, se fueron reproduciendo a lo largo de todo el siglo XX. (SAÍN, 2005:21)

Frente a estos procesos y a la creciente violencia real y percibida, y en particular, la enorme sensibilidad social existente ante ellos, los sistemas de seguridad pública de los países latinoamericanos han colapsado institucionalmente dando lugar con ello a una sostenida y justificada demanda social de mayor protección y seguridad.

En términos de las estructuras, en los países federales (Argentina y México, por ejemplo) existen diversos cuerpos de policía entre los cuales no existe coordinación. Y países con un modelo de gobierno centralizado o Estados unitarios, como Colombia, El Salvador y Guatemala, tienen un único cuerpo policial. Sin embargo, históricamente la estructura funcional de todos esos cuerpos ha sido muy centralizada, jerarquizada y militarizada, lo que la ha sobrecargado de funciones y tareas administrativas, ha dificultado la comunicación entre los mandos y la base, y la ha hecho muy burocratizada e ineficiente. (ARIAS et al. 2012)

Adicionalmente, los cuerpos policiales de la región suelen tener fallas en la selección y formación de su personal, en especial en las áreas de investigación, inteligencia y lucha contra el crimen organizado transnacional; muchas no cuentan con una verdadera carrera policial, lo que dificulta la profesionalización de la institución; no tienen personal suficiente ni recursos financieros y tecnológicos para cumplir

adecuadamente con sus funciones; además, los policías tienen sueldos bajos y precarias condiciones de trabajo; en general no existen regímenes disciplinarios suficientemente claros ni mecanismos eficientes y transparentes de control, rendición de cuentas y acceso a la información; y la coordinación entre las instituciones policiales y los demás componentes del sistema de administración de justicia no es la mejor (Rico y Chinchilla, 2002: 18-20 en ARIAS et al. 2012:16-17).

Por último, las policías no suelen contar con mecanismos de recolección y análisis de información ni con instrumentos de gestión y evaluación, indispensables para la toma de decisiones eficientes. Ello sumado a la implementación de políticas y modelos que han funcionado bien en otros lugares, aplicados sin tener en cuenta las particularidades de los contextos específicos, lo cual ha hecho que los esfuerzos de transformación de nuestros sistemas policiales hayan tenido resultados muy limitados. (Tudela, 2007 en ARIAS et al. 2012:17)

A la hora de desarrollar estrategias integrales de control del delito en un escenario institucional democrático, dichas agencias son deficientes: la mayoría son anacrónicas y desactualizadas orgánica, funcional y doctrinalmente, lo que favorece la reproducción de prácticas alejadas de la legalidad y el mantenimiento de un sistema de regulación directa e indirecta de actividades delictivas por parte de integrantes o grupos del propio sistema policial.

Tal como se dijo, en nuestros países, la institución policial contó con amplios márgenes de autonomía para autogobernarse orgánica y funcionalmente y, desde allí, ejercer el gobierno de la seguridad pública general. (SAÍN, 2005) Es así como se inicia un proceso que Saín (2010:21) llama de *policialización de la seguridad pública*.

En concreto, el abordaje y resolución de las problemáticas referidas a la violencia y el delito quedaron en manos exclusivamente de la agencia policial, la que gestionó este conjunto de asuntos de acuerdo con concepciones, formas de organización y modalidades de funcionamiento articuladas históricamente durante la última centuria.

Es una gran ambivalencia, sin embargo, que en América Latina, la percepción de la sociedad proyecte a la institución policial como la principal para hacer frente a los delitos en crecimiento y a las demandas de mayor protección y sea, al mismo tiempo, considerada deficiente, abusiva y/o corrupta. Lo que no se considera es que los

delitos son fenómenos complejos donde convergen muchos y variados factores que nunca pueden ser modificables por una sola agencia estatal, en este caso la policía. (SAÏN, 2010)

La crisis de las instituciones policiales no sólo se alimenta de los problemas descritos previamente sino también de las precarias condiciones en las que se mantienen a la mayoría de funcionarios. Es así como en la mayoría de países de la región, los policías carecen de sistemas de protección social para ellos y sus familias así como salarios que permitan el desarrollo de una perspectiva profesional de trabajo. Por el contrario, en muchos países viven en los mismos barrios que aquellos dedicados a la delincuencia, con el agravante que generalmente reciben ingresos menores que sus vecinos. (DAMMERT, 2005)

Estas demandas han dado lugar a una importante crisis de legitimidad gubernamental ante los asuntos de la seguridad pública puesto que ha impactado sensiblemente y ha puesto en tela de juicio la validez y la competencia de las autoridades gubernamentales para conducir el sistema institucional de seguridad pública y para resolver con relativo suceso las problemáticas surgidas en torno de estas cuestiones.

Además de la criminalidad objetiva expresada por los delitos ocurridos (sean denunciados o no), la sensación de inseguridad es un hecho transversal que enfrentan los ciudadanos de la región. El temor a ser víctima de un delito se ha convertido en una de las experiencias que definen la vida cotidiana y redefinen la estructura urbana. Lo primero se evidencia en el alto porcentaje de personas que declaran no salir de su casa de noche por temor así como en el creciente nivel de desconfianza interpersonal. El segundo punto se enfatiza cuando se analizan los procesos de “encerramiento” de los espacios públicos y los lugares de habitación, la segregación creciente y la explosión en la adquisición de artículos de seguridad. Así cada vez vivimos más asustados, encerrados, desconfiados y por ende se limitan las capacidades de interacción y socialización; es decir los elementos mismos que tornan a los sujetos en ciudadanos. (DAMMERT, 2009:121)

En este contexto se inscribe la necesidad de emprender procesos de reforma institucional que, dadas las tendencias y patrones descritos más arriba, deben asentarse en la conformación de una nueva modalidad de gobierno institucional de la

policía y de un proceso de modernización policial, tras el colapso de las tendencias tradicionales del modelo imperante. (SAÍN 2005:25)

Cabe mencionar que estas reformas se inscriben dentro de lo que O'Donnell llama "la tercera generación" en el proceso de consolidación democrática. Ya que sin duda durante los primeros años de democracia, fueron pocos los países que pudieron generar un cambio en la gestión y doctrina policial en América Latina. (DAMMERT, 2007)

Marcelo Saín (2010) define a la Reforma Policial como:

Un proceso institucional tendiente a reestructurar doctrinaria, orgánica y funcionalmente las instituciones policiales a los fines de conformar nuevas policías estrictamente ajustadas al principio democrático de protección ciudadana ante agresiones, violencias y delitos lesivos de los derechos y las libertades de las personas y de hacerlo con eficacia y eficiencia. (SAÍN, 2010:16)

El mismo autor nos habla de la relación entre política y policía en América Latina notando como rasgo principal el desconocimiento y el desinterés hacia la policía y sus prácticas favoreciendo una concepción limitada y conservadora de reforma policial que no presta atención a las modalidades de policiamiento y su impacto sobre el delito ni al tipo de trabajo policial que se desarrolla cotidianamente.

En las instituciones policiales ha primado una visión incremental que considera que la reforma policial consiste en el aumento de los recursos humanos, operacionales y de infraestructura de la institución tal cual está, sin cambios en la organización y en el trabajo policial. Así, esta se limita a mejorar o ampliar el sistema policial existente, su estructura organizativa, bases doctrinales, orientaciones funcionales, equipamiento e infraestructura, personal, dispositivos de formación y capacitación y carreras profesionales, sin atender a las modalidades de policía y su impacto sobre el delito ni el tipo de labor desempeñado. Esta orientación tiene una impronta muy conservadora y continuista, al no cuestionar ni poner en tela de juicio a aquel conjunto de aspectos ni indagar sobre la eficacia policial. Es por estos motivos que los primeros tanteos de reforma policial en la región fueron parciales y acotados. (SAIN, 2010)

En América Latina los procesos reformistas tendientes a revertir las tendencias tradicionales de policialización de la seguridad y autogobierno

policial, fueron excepcionales y se produjeron en medio de situaciones políticas críticas derivadas de acontecimientos de violencia o hechos de corrupción producidos o encubiertos por las policías, y en las que los decisores gubernamentales consideraron que los acontecimientos ponían en tela de juicio su estabilidad, su legitimidad o su desarrollo político. Nunca se trató de una decisión estratégica asentada en la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales para conformar un sistema de seguridad pública adecuado a la gestión democrática de los conflictos o a modernizar a las instituciones policiales para convertirlas en organizaciones eficaces en el control de los delitos dentro de un sistema democrático. (SAÍN, 2010:21)

#### b. Experiencias de Policía Comunitaria en América Latina<sup>1</sup>

La visión comunitarista de la reforma policial posiciona y proyecta la participación ciudadana en asuntos locales de seguridad y, particularmente, en el control del desempeño policial, como una instancia que puede llevar a cambios institucionales y a prácticas policiales más eficientes y ajustadas a la legalidad. En esta concepción la participación ciudadana implica una ruptura, al menos local, del monopolio de la policía sobre la seguridad pública, lo que sentaría nuevas bases institucionales para la policía, convirtiéndola en una institución más eficiente y honesta. (CELS, 2004)

Orientaciones progresistas y democráticas postularon a partir de los 90 la necesidad de producir cambios institucionales en las policías de América Latina a partir del enfoque anglosajón de Policía Comunitaria. (SAÍN, 2010)

La opción por el cambio de modelo al de policía comunitaria, que en general se incluye en los procesos de reforma de América Latina, implica cambios en la concepción del rol de la policía en la sociedad y se debe expresar en una estrategia de formación coherente. Así, los cambios serán cualitativos y relacionados con la doctrina y la visión, y aunque la misión puede permanecer, en lo central serán distintas las estrategias y los énfasis para su logro. Los cambios estructurales, orgánicos y funcionales se relacionan con las nuevas estrategias que demanda la reforma, pero siempre requieren de un cambio en lo doctrinario. (ARIAS et al. 2012)

---

<sup>1</sup> Experiencias extraídas principalmente de: Arias et al. (2012) *Reformas Policiales en América Latina*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung y de Banco Interamericano de Desarrollo. (2004) *Calles más seguras. Estudios de Policía Comunitaria en América Latina*. Frühilin H. E. (Ed). Nueva York.

Uno de los mayores desafíos en la región es introducir el modelo comunitario o de proximidad en la función preventiva, partiendo de programas piloto que cumplan con las características de dicho modelo, y que deben ser monitoreados para hacerles los ajustes necesarios durante el proceso. Es necesario destacar que uno de los principales problemas que enfrentará el propósito de lograr una verdadera reforma policial, serán las resistencias internas dentro de las mismas policías a procesos de cambio.

Si bien el modelo de policía comunitaria se difundió rápidamente en los países desarrollados durante la última década del siglo XX, en América Latina recién empieza a propagarse como resultado, entre otras razones, de la desconfianza de la población hacia ciertas instituciones y de la creciente participación de la sociedad civil en múltiples aspectos del desarrollo. Eso ha hecho que el momento sea particularmente propicio para introducir un paradigma que se basa precisamente en forjar unos vínculos sólidos entre la policía y la ciudadanía, lo cual se espera que ayude a revertir la situación. (FRÜHLING en BID, 2004:15)

Es evidente, pues, que un asunto crítico en la implementación del modelo será vencer la desconfianza de la ciudadanía hacia las fuerzas del orden.

En Centroamérica muchos países iniciaron Reformas Policiales en los años noventa en el marco del fin de los conflictos armados y la democratización. La idea central era la desmilitarización de las fuerzas policiales y su separación de las fuerzas militares, delimitando las funciones de cada una, y convertir a la policía en una institución civil y profesional, a cargo de la seguridad pública y no al servicio de los intereses de unos pocos. (ARIAS et al. 2005)

Aunque a fines de la década varios países centroamericanos tenían nuevos cuerpos policiales, legislación para regular sus actuaciones y mecanismos de supervisión y control, todas las reformas se vieron limitadas por las presiones de diversos sectores, por los contextos en los que debían implementarse y por la incorporación de miembros de las antiguas fuerzas en las nuevas.

En los últimos años, el fuerte aumento de la criminalidad, en algunos casos asociado al fenómeno de las maras, ha llevado a tomar medidas de mano dura y a la participación del ejército en tareas de seguridad pública, lo que ha agudizado los abusos de derechos humanos, que sumados a la creciente presencia del crimen

organizado ha contribuido también al crecimiento de la corrupción. (ARIAS et al. 2005:102)

En El Salvador la unidad de policía comunitaria de la Policía Nacional Civil ha creado los “comités de seguridad ciudadana”, en los que participan miembros de la comunidad, identificando los problemas y proponiendo soluciones; además, en algunas regiones se hacen patrullajes a pie o en bicicleta. No obstante, la falta de personal y las dificultades logísticas no han permitido la sistematización de estas prácticas.

El programa policía comunitaria de más amplio alcance ha sido el patrullaje policial orientado a la comunidad, iniciado en 1999 con el objetivo de reducir la criminalidad aumentando la presencia policial en las calles y mejorando la obtención de información para orientar más eficazmente las acciones. En 2005 el programa era implementado en todo el país. Sin embargo, desde sus inicios se ha discutido si es un programa de policía comunitaria, dado que no promueve la participación ciudadana en la dirección y seguimiento del trabajo policial. Y aunque en algunas regiones las evaluaciones fueron positivas, las limitaciones de recursos y la falta de visión estratégica hicieron que el programa se abandonara en algunas comunidades. Otro programa piloto, basado en el modelo japonés de policía comunitaria, se lanzó en 2008 en el departamento de La Unión, buscando un mayor contacto directo entre los agentes y las comunidades, e identificando aquellas que requieren más presencia policial.

Sin embargo, aún no hay una política institucionalizada de relación con la comunidad y no hay lineamientos claros sobre cómo abordar la policía comunitaria. Esto lleva a interpretaciones distintas al respecto: mientras hay quienes lo consideran una forma de mejorar el servicio policial, otros lo limitan a un asunto de relaciones públicas o de consecución de recursos.

En Guatemala se da una situación similar, una parte del problema es la falta de una perspectiva clara e integral de policía comunitaria, integrada de modo explícito en una política de gobierno.

Aunque la Policía Nacional Civil ha desarrollado programas de visitas domiciliarias diurnas y nocturnas, reuniones entre comunidades y policía y vecinos, y patrullajes en áreas vulnerables, el eje central del trabajo comunitario han sido las Juntas Locales

de Seguridad (JLS), instituidas en 1999, para facilitar la participación y promover la confianza y el acercamiento entre los ciudadanos y la policía.

Por otro lado, en Honduras en 2002 se estableció el programa Comunidad más segura, con tres componentes: la mejora de las relaciones policía-comunidad, el desarrollo de seminarios educativos sobre distintos aspectos y la organización de comités locales.

Las experiencias de policía comunitaria en Centroamérica han funcionado mejor en los lugares en los que la comunidad ha tenido un papel más activo y en los que la policía local ha tenido más independencia para definir las estrategias a adoptar en su respectiva comunidad.

Los resultados diversos por regiones tienen que ver con la falta de claridad en la definición de los mecanismos de participación ciudadana. También ha habido limitaciones de recursos logísticos, humanos y financieros y resistencias dentro de la policía a adoptar modelos de policía comunitaria.

Durante los años noventa las policías militares de carácter preventivo de diversos estados brasileños dan comienzo también a programas de policía comunitaria con el objetivo anunciado de mejorar las relaciones con la comunidad, reducir los niveles de violencia policial y aumentar la aceptación ciudadana. El primer experimento evaluado formalmente se produjo en Copacabana, Rio de Janeiro en 1994. Aunque su duración fue breve, fue seguido de intentos parecidos en muchas otras ciudades de Brasil (FRUHLING, 2003)

El 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 Paulo. Se trata de un nuevo método de vigilancia y una forma de mejorar los servicios policiales con el fin de reducir la delincuencia y el desorden y de acrecentar la seguridad de la ciudadanía y la calidad de vida de la comunidad. También se utilizó 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” (PAULO DE MESQUITA NETO en BID, 2004)

Por una parte, en Brasil, la transición a la democracia coincidió no sólo con un aumento de la delincuencia, sino también con el surgimiento de nuevos tipos de delitos, particularmente modalidades de crimen organizado. La sociedad y el gobierno comenzaron a ver cada vez más a la policía como una institución encargada de detener la delincuencia y ya no como un medio de control de los movimientos sociales y de los adversarios políticos.

Por otra parte, las limitaciones del presupuesto estatal y la intensificación del uso de nuevos enfoques liberales para abordar problemas sociales no sólo contribuyeron a la expansión de los servicios privados de seguridad, sino que también aumentaron la presión ejercida sobre la policía para que fuera más productiva e “hiciera más con menos”.

Enfrentados a crecientes problemas de legitimidad, efectividad y eficiencia, así como de remuneración insuficiente, los agentes de policía comenzaron a desplazarse en número cada vez mayor de la seguridad pública a la privada, vinculándose laboralmente a esta última, además de conservar su empleo regular en la policía militar y en la civil. La práctica de tener un segundo empleo en seguridad privada es ilegal, a pesar de ser aceptada por funcionarios públicos y oficiales de la fuerza pública.

En São Paulo, 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.

Aunque nunca se la definió claramente, la policía comunitaria fue relacionada 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).

Una definición vaga y ambigua contribuyó a ampliar la alianza en apoyo de la policía comunitaria y a abrir el espacio para innovaciones dentro de la policía militar. Al

mismo tiempo, sin embargo, la falta de una visión clara y precisa en torno de la policía comunitaria ha minado la capacidad del liderazgo militar para planificar, vigilar y evaluar su implementación y, por ende, sus posibilidades de consolidación.

La reforma de la policía militar brasileña constituye un eje central, en tanto resulta indispensable para mejorar las relaciones entre la policía, la comunidad y el gobierno, y por lo tanto para reducir al mínimo el riesgo de reformas impuestas por los gobiernos estatales y federal, así como el de la pérdida gradual de apoyo político, social y económico que pueda debilitar e incluso amenazar su existencia.

La colaboración entre la policía y la comunidad se ha promovido principalmente por medio de la organización y movilización de esta última en apoyo a la vigilancia policial y, en menor grado, a la solución de problemas.

Hay muchos ejemplos de movilización de la comunidad en respaldo a la policía comunitaria: se canalizan los recursos financieros y materiales para operaciones policiales; se construyen y mantienen bases de policía comunitaria; se instalan servicios de vigilancia electrónica en espacios públicos; los voluntarios trabajan en bases de policía comunitaria y en otras instalaciones de la policía; los ciudadanos organizan campañas de vigilancia en los vecindarios y contratan a vigilantes privados y los gobiernos municipales nombran guardias municipales

Los resultados de la experiencia señalan que en 2001, hacía casi cuatro años que la policía militar había puesto en práctica la policía comunitaria, pero no había podido consolidarla. Y 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.

La implementación de la policía comunitaria ha ampliado el grado de comunicación y consulta entre la policía y la ciudadanía en las esferas estatal, regional y local. También ha incrementado el nivel de organización y movilización de la comunidad en apoyo a la policía. Sin embargo, no se ha hecho mucho esfuerzo por organizar y movilizar a la comunidad en apoyo de la solución de problemas.

La policía militar adoptó la policía comunitaria como filosofía y estrategia de organización, pero no comprometió suficientes recursos financieros ni humanos para planificarla, implantarla, supervisarla y evaluarla. A menudo las exigencias de reforma de la policía entran en conflicto con los requerimientos de resultados inmediatos en lo que respecta a la mejora del servicio prestado y la seguridad pública. La sociedad y el gobierno apoyan la reforma de la policía, pero al mismo tiempo la presionan para que obtenga resultados inmediatos, lo que dificulta más la concentración de recursos financieros y humanos en la reforma de la institución y en la policía comunitaria

A esos esfuerzos se han sumado intentos de carácter más sistemáticos y recientes en Perú a partir del año 2001 con el reemplazo del Presidente Fujimori.

Carabineros de Chile avanza también en un plan estratégico que consulta una focalización de las estrategias preventivas en áreas territoriales pequeñas denominadas cuadrantes y cuyo propósito es el de intensificar los contactos con la población. (ARIAS et al. 2012)

Por otro lado, desde hace varios años se plantea en el debate público nacional de Colombia la necesidad de dotar a los servicios policiales de un enfoque que les permita ampliar y mejorar los espacios de colaboración con la población. En este contexto se han puesto en práctica diversas iniciativas de reforma de la Policía Nacional que han dado lugar, por ejemplo, a un programa de policía comunitaria cuya primera experiencia se ejecuta en Bogotá desde 1998. (BID, 2004)

Entre los aspectos más importantes del período de crisis de la institución se encontraba, precisamente, el creciente divorcio entre la policía y la población. Para finales de los años ochenta, el grado de confianza de la población en la policía no superaba 35%, mientras que para las Fuerzas Armadas en su conjunto era cercano a 50% (Centro Nacional de Consultoría, 1991). En 1993, año que marca un punto de quiebre importante en la organización policial, el indicador de confianza de los colombianos en la institución descendió a 20%.

Los principales analistas sobre asuntos de defensa y seguridad en Colombia argumentaban que el desencuentro entre policía y sociedad se originaba, ante todo, en el hecho de que el desarrollo institucional de los treinta años anteriores se había dado bajo la sombra de las fuerzas militares sin que mediara ninguna política de

Estado que deslindara la esfera de la seguridad ciudadana del ámbito de la seguridad nacional (Comisión de Estudios sobre la Violencia, 1987; Camacho y Guzmán, 1990; Leal, 1994; Camacho, 1995 en BID 2004). Aunque esta situación era evidente, también es cierto que el contexto de recrudecimiento de la violencia organizada en el país tuvo hondas repercusiones en la crisis institucional, como todavía las tiene frente al proceso de reforma.

Para principios de la década de 1990, la policía estaba siendo fuertemente cuestionada tanto por la militarización que implicaba su trabajo para enfrentar las formas más organizadas de violencia que azotaban al país, como por la falta de eficacia y transparencia en sus actividades cotidianas de prevención del crimen. Los indicadores de criminalidad en los principales centros urbanos del país estaban en ascenso y se convirtieron en lugar común las críticas ciudadanas por la participación de policías en actividades delictivas, por conformar bandas de atracadores y por realizar “limpiezas sociales”, esto es, el asesinato selectivo de delincuentes, prostitutas, mendigos y dementes en distintas ciudades

El principal reto de la policía consistía, entonces, en introducir cambios organizacionales que le permitieran atender de manera adecuada tanto las necesidades y demandas del público en general, como aquellas provenientes de un Estado como el colombiano, permanentemente amenazado por la creciente actividad de organizaciones armadas al margen de la ley. Este ha sido el contexto general de crisis dentro del cual se inició en 1993 un proceso de reforma que aún sigue en construcción.

El paradigma de policía comunitaria desarrollado en Bogotá adoptó la filosofía de fondo que internacionalmente ha hecho carrera en esta modalidad policial.

Así, pues, se ha planteado como un servicio distinto al que tradicionalmente ha prestado la Policía Nacional en el área de vigilancia (patrullaje), el cual se caracteriza por abordar la criminalidad de manera reactiva y represiva. En contraposición, la modalidad comunitaria hace hincapié en un enfoque preventivo y proactivo para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana, basado en un trabajo de equipo entre la policía, la comunidad y otras autoridades y organizaciones locales.

El tipo de esquema adoptado para el desarrollo de la policía comunitaria en Bogotá corresponde más al de un programa específico dentro del Departamento que al de la

implementación de un “nuevo” modelo policial. En tal sentido, no ha implicado necesariamente un cambio institucional de fondo, aunque, según se planteó en su origen, se esperaba que esta experiencia irradiara al conjunto de la Policía Nacional y se tradujera eventualmente en uno de los ejes centrales del proceso de reforma. De hecho, su implementación no ha llevado a reformas organizacionales sustantivas dentro del Departamento de Policía de la ciudad ni ha comprometido a un número considerable de los uniformados de la unidad. Tampoco parece haber implicado grandes costos.

Sin duda alguna, el mecanismo favorecido por la policía comunitaria bogotana en función de atender a la comunidad y coadyuvar en la resolución de sus problemas es el del contacto persona a persona.

El fundamento para la construcción de estas redes es el conocimiento preciso de la zona y la compenetración con sus habitantes, que puede darse, según las circunstancias, a través del contacto persona a persona o de la aproximación a organizaciones de base, como son las juntas de acción comunal o las asociaciones de comerciantes. Los medios privilegiados para alcanzar este conocimiento y compenetración son, por un lado, el censo que se realiza en cada comunidad y, por el otro, el patrullaje diario por los sectores asignados.

Las dificultades para desarrollar el programa de policía comunitaria y su eventual implementación como modelo para el servicio de vigilancia de la Policía Nacional se desprenden principalmente de una falta de confianza, tanto externa como interna, en su potencial para reducir el crimen. En el nivel interno, esto produce una serie de obstáculos entre los que se destacan el compromiso limitado del mando institucional con la iniciativa y la resistencia de los mandos operativos para incorporarla adecuadamente dentro de sus áreas de responsabilidad. (BID, 2004)

Hasta el presente, el impacto del programa de policía comunitaria en Bogotá ha sido evaluado en términos del reconocimiento y la aceptación ciudadana que generó en los sectores donde ha operado. En este nivel los resultados han sido contundentes y es probable que estén incidiendo en las actitudes de la población hacia la policía.

Sin embargo, en otros aspectos para los cuales el modelo es, en teoría, altamente prometedor, como son la sensación de seguridad de los habitantes de Bogotá y la

prevención del crimen, la incidencia del programa parece menos nítida para el conjunto de la ciudad.

En cuanto a Argentina, la acción conjunta entre policía y comunidad tiene antecedentes en disposiciones de la propia Policía Federal. Mediante la orden del día interna N° 70 del 10 de abril de 1992, el Jefe de la Institución resolvió que los jefes de cada comisaría organizarán mensualmente una reunión comunitaria invitando a participar al vecindario de su jurisdicción. Durante la misma se recibirán iniciativas, opiniones e inquietudes de la población instándola a aportar también soluciones o a colaborar en ellas, orientándola además hacia las que se consideren más adecuadas recurriendo para ello a todos los medios disponibles.

El 13 de febrero de 1996, mediante la interna N° 27, se resolvió aprobar el plan estratégico para los años 1996/1997 que contenía en sus objetivos: “incluir al público en la solución de los problemas” y como metodología para ello la “comunicación informal con el público”.

Anteriormente, se realizaron programas en la provincia de Entre Ríos entre 1987 y 1991, verificándose en datos por encuesta el crecimiento de la imagen positiva de la policía provincial a fines del año 1990 después de una muy baja visualización pública al iniciarse el programa.

Otro antecedente oficial más que relevante es la resolución N° 114 del 2 de junio de 1997 del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la Provincia de Santa Fe por la que se dispuso la creación de Juntas Zonales de Seguridad Rural, integradas por representantes del estado provincial y de las entidades locales vinculadas al quehacer agropecuario con el objetivo de analizar alternativas de solución de la problemática del abigeato, la faena clandestina, robo de maquinaria agrícola y otros delitos. En el mismo sentido, el mismo organismo emitió la resolución 162 con fecha 14 de junio de 1996 promoviendo la formación de Juntas Comunales de Seguridad Comunitaria y Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria en las comunas y en los barrios de las ciudades de la provincia integradas por un representante del Ministerio de Gobierno de la provincia.

Son para destacar también como antecedentes de la temática trabajada las intervenciones territoriales del Cuerpo Policial de Prevención Barrial en la Ciudad de Buenos Aires. Este nuevo cuerpo, creado en octubre de 2011 por el Ministerio de

Seguridad de la Nación, tiene entre sus objetivos regular, a través de la prevención policial, los conflictos interpersonales o de uso del espacio público en las villas de la ciudad de Buenos Aires.

Las distintas políticas puestas en marcha en consonancia con esta exhiben las principales preocupaciones que les dieron origen y guiaron su diseño, tales como el autogobierno de las fuerzas de seguridad, la desigual distribución de recursos policiales sobre el territorio, la violencia vivida por los sectores más vulnerables producto de tramas delictivas presentes en los barrios que habitan, la participación de la comunidad en el control y el diseño de la actuación policial, entre otras. En ese sentido, se inició la implementación de un conjunto de políticas territoriales de seguridad, como el plan Centinela, el Plan de Seguridad Urbana, el Plan Nacional de Participación Comunitaria, el de Control de Accesos CABA, el plan Ciudad Segura y el Operativo de Unidad Cinturón Sur.

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

En este marco, hacia mediados del 2011, la Subsecretaría de Gestión y Bienestar del Personal de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, comenzó a trabajar en el diseño de un grupo policial para la actuación en barrios populares. Esta experiencia consistió en la creación de un cuerpo policial donde la forma de actuación (es decir, la forma de responder ante diferentes situaciones a través de las prácticas policiales), de control político (es decir, las formas de evaluación, monitoreo y fiscalización de la acción policial) así como las problemáticas a abordar (el tipo de problemas sobre los cuáles intervendrían) fueron definidas por las autoridades políticas. (BASUALDO, 2012:3)

Como las policías barriales no constituyen una novedad en las instituciones de seguridad se analizaron las características que presentan este tipo de fuerzas en otros países (como Bolivia, México, Brasil, Uruguay, Francia) con el objetivo de comparar criterios, metodologías y resultados.

El CPPB se trata entonces de un cuerpo policial tendiente a la prevención y represión del delito, a través de la acción estratégica y coordinada de Unidades de Prevención o trinomios, desplegadas las 24hs en el barrio. Cada Unidad se conforma de tres policías por grupo que, por medio de recorridas permanentes a pie, realizan control de tenencia y uso de armas, estupefacientes y proveen seguridad a los establecimientos escolares, culturales, sanitarios, entre otros, además de intentar un acercamiento de la policía a la comunidad. La organización del cuerpo estaría conformada por un Jefe del Cuerpo, un Sub Jefe, Jefes de Servicio, Jefe de Servicio Externo, y los trinomios.

En un documento interno del Ministerio de Seguridad se establecen que los objetivos del CPPB son: “Sostener una presencia policial firme y amigable que garantice la libre circulación de personas en el espacio público, contribuir a la resolución de conflictos y la convivencia pacífica, brindar especial atención a víctimas y a personas en situación de vulnerabilidad, identificar situaciones que puedan incidir sobre la proliferación de hechos delictivos y propiciar situaciones sostenidas. Comprender, analizar y producir conocimiento sobre la situación de la seguridad en el barrio en coordinación con el Ministerio de Seguridad. Atender demandas de la comunidad vinculadas con trámites y denuncias, resolviendo las situaciones que resulten de su competencia y/o realizando orientaciones y derivaciones efectivas, en el marco de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Seguridad.” (BASUALDO, 2012:7)

Tras la designación de los nuevos funcionarios el CPPB comenzó a actuar en Mayo de 2012 en la Villa 31, en el barrio de Retiro y un mes después en la Villa 15. En ambos casos el cuerpo ingresó a los barrios en el marco del Plan AHÍ que dispone Mesas Locales de discusión del tema de seguridad, así como un conjunto de políticas públicas como Centros de Atención a la Justicia, Oficina de Asistencia a las Víctimas de Violencia Doméstica, políticas de documentación, jornadas de trabajo en infraestructura barrial, entre otras.

De acuerdo a las charlas con algunos vecinos de ambas villas la llegada del cuerpo policial produjo resistencias, especialmente en los grupos de jóvenes, pero con el pasar de las semanas logró cierta aceptación social. (BASUALDO, 2012)

Sin duda los problemas que enfrentan las policías latinoamericanas admiten serias diferencias. Sin embargo, subyacen en ellas algunas similitudes que autorizan un tratamiento común de los desafíos.

En opinión del especialista en Seguridad Pública, Marcelo Saín (2009 En Kessler Comp. 2009:154):

Las políticas y estrategias de prevención social de la violencia y el delito se han asentado en algunos supuestos o parámetros básicos que han resultado erróneos. En los años noventa, estas políticas fueron pensadas y formuladas sobre la base de una noción de sujeto comunitario y de participación ciudadana en los asuntos de seguridad pública que no resultó cierta. La articulación colectiva y la participación comunitaria iban a tener una fuerte impronta democrática, garantizarían un eficiente control social sobre la institución policial y sobre las autoridades políticas, asegurarían una gestión integral y democrática de las conflictividades locales y quebrarían, con ello, el monopolio policial en el gobierno de la seguridad pública. No se tuvo el debido registro de algunas tendencias que ya, por entonces, despuntaban abiertamente.

El abarcativo proceso de desintegración, fragmentación y marginalización de vastos sectores de nuestra sociedad, así como la ausencia de instancias y actores colectivos populares con capacidad para combinar y agregar intereses e intermediar con las agencias gubernamentales obstruyeron la efectivización de una intervención social autónoma en la gestión de los asuntos locales de la seguridad pública, en particular, entre los sectores sociales más vulnerables y altamente victimizados por la violencia. Los movimientos sociales y los nuevos actores colectivos emergentes en los noventa tuvieron una orientación profundamente contestataria, antiestatista y antipolicialista, es decir, fueron contrarios a intervenir en los foros y juntas de seguridad conformados.

También fue errónea la visión que se tuvo de la institución policial y de su vinculación con la participación comunitaria y con las políticas de prevención.

Por un lado, se creyó, con cierta ingenuidad, que la participación comunitaria o las estrategias de prevención social de la violencia y el delito iban a producir, por sí mismas, algún tipo de modificación en la actuación policial en el terreno local. Y, por otro lado, se reivindicó una visión trivial de “policía comunitaria”, cuyo modelo debía complementar o formar parte de las iniciativas de prevención social. En efecto, hubo una creencia infundada de que la institución policial se adaptaría a ese conjunto de iniciativas y, más aún, se reformaría al compás de las mismas, creando dispositivos de policiamiento comunitario propios de los países anglosajones. Nada de esto estuvo acompañado de estrategias tangibles de diseño y conformación de “policías de proximidad” que resultaran concretables y adecuadas a las políticas de prevención elucubradas. Y, al mismo tiempo, primó un notable desconocimiento del desempeño real que las instituciones policiales tienen en la resolución cotidiana de conflictividades locales.

Sin embargo, nos dice el Saín (2010) que el lado positivo de las Policías Comunitarias es que han tenido una aceptación positiva por parte de las comunidades y las policías intervinientes, particularmente, porque se ha logrado disminuir la sensación de inseguridad imperante en los lugares donde se desarrollaron, se ha generado un acercamiento activo entre policía y comunidad y se ha permitido mejorar la imagen social de la policía. Pero las experiencias han sido acotadas en el tiempo y limitadas a áreas muy limitadas de las instituciones policiales donde se desarrollaron. Como se dijo, no se han desencadenado reformas organizacionales, han sido mayoritariamente resistidas por los mandos superiores y el involucramiento del grueso de la policía ha sido endeble, por falta de capacitación y adaptación a la iniciativa.

Por otro lado, y a modo de conclusión del presente apartado, cito debajo al experto en temas policiales, Hugo Frühling (2004:3), quien sintetiza en los siguientes puntos sus conclusiones acerca de varios estudios de caso de Policía Comunitaria en América Latina a los cuales se agregan elementos de comparación con experiencias internacionales:

- Los proyectos de policía comunitaria que se han implementado hasta ahora han tenido resultados positivos reconocidos tanto por los policías como por el público beneficiado.

- No se ha obtenido evidencia de que, por sí mismos, tales programas hayan podido transformar las organizaciones policiales que los ejecutan; sus efectos en ese sentido han sido parciales.
- En general, estos proyectos enfrentan la dificultad de que no involucran a todas aquellas organizaciones públicas locales que podrían apoyarlos ni al conjunto de los funcionarios policiales. Por diversas razones, los policías de menor rango se involucran débilmente en estos proyectos.
- Salvo excepciones, se repiten las dificultades que la literatura comparada consigna en lo que se refiere a hacer participar de manera regular y constante a la comunidad, especialmente en áreas vulnerables, aunque en todos los programas existen niveles de participación aceptables.
- Los estudios también muestran la necesidad de que los procesos de evaluación de estos proyectos sean focalizados y persistentes en el tiempo.

## VI. Condiciones de surgimiento de la Policía Comunitaria en Santa Fe

### a. La Policía de Santa Fe: breve resumen de su historia reciente

Al promediar la última década del siglo XX en Argentina, la problemática de la (in) seguridad urbana y, asociada a ella, la “cuestión policial”, cobra una marcada visibilidad y relevancia en el campo del intercambio social y político. Tal vez una de sus manifestaciones más simbólicas sea la emergencia, en el sector de las políticas públicas de diferentes jurisdicciones provinciales, de un conjunto de iniciativas de reformas de los dispositivos policiales más o menos ambiciosas (Tiscornia, 2000; Palmieri et al, 2001; Saín, 2002; Gonzalez, 2005 en GONZÁLEZ, 2007).

La concentración temporal del surgimiento de estos procesos reformistas no es un dato menor, pues, sin lugar a dudas, la “necesidad” de transformar los dispositivos policiales se instaló y derramó como una “nueva moda o tendencia”, la cual en su propio interior cobijaba un conjunto de intervenciones o perspectivas aparentemente “contradictorias” que navegaban entre dos polos bien diferenciados:

a. en un extremo, los enfoques de la “democratización policial”, con medidas “culturalistas” y “legalistas” que trataban de transformar o aggiornar a las instituciones policiales a los principios y valores de un Estado de Derecho y democrático, y

b. en el otro extremo, los enfoques cuyas medidas giraban principalmente en torno al aumento o inflación de la severidad policial y penal: los denominados enfoques de “la mano dura” o vertientes del “populismo punitivo” (Sparks, 2001; Sozzo, 2005 EN GONZÁLEZ 2007:155).

González (2007) en su artículo *Reforma policial y política: un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad*, sistematiza lo que ocurrió en cuanto a política policial en la Provincia de Santa Fe, en el período que va desde 1983 hasta 2007, y lo divide en cuatro momentos más o menos diferenciados que brindan las características más relevantes de dichos períodos para entender la historia reciente de esta institución.

#### i. 1983-1994: La cuestión policial fuera de la agenda democrática

En la Provincia de Santa Fe, en sintonía con lo acontecido a nivel nacional, este fue un período donde la cuestión policial y la problemática de la (in)seguridad urbana no aparecían como campos a gestionar prioritariamente mediante políticas públicas. Específicamente en el terreno de la política policial no existieron grandes innovaciones ni proyectos que estuvieran dirigidos a reformar la institución policial. Por el contrario, se puede decir que existió una cierta continuidad con las formas anteriores al nuevo período democrático de gestionar desde la esfera gubernamental el dispositivo policial, basadas en una continua delegación a la institución policial del diseño y ejecución de políticas en esta materia, a pesar de que desde el regreso al sistema democrático la policía santafesina presentaba altos índices de corrupción, violencia policial y prácticas sistemáticas de violación a los derechos humanos.

**ii. 1995-1999: Período de turbulencia. (Primer gobierno de Jorge Obeid)**

En este arco temporal se desplegaron y/o proyectaron (con diferentes y variados impactos) un conjunto de intervenciones reformistas del dispositivo policial, cuyo leí motiv fue generar “una policía democrática”, “una policía respetuosa de los principio del Estado de Derecho”. Es decir, que en términos de la racionalidad política, este plan de reforma estaba marcadamente orientado hacia el polo de la “democratización policial”.

En esta jurisdicción provincial en el transcurso de la década de los noventa, el incremento sostenido de los “delitos normales” registrados (la evolución de la cantidad de hechos delictuosos en la Provincia de Santa Fe pasó de un total de 56.697 en el año 1992 a 72.024 en el año 1996 cfr. DNPC-SNIC, 1997), y el aumento de la sensación de inseguridad y del temor al delito determinaron que la seguridad urbana se transformara en una problemática “visible”. Por otra parte, la no adecuación de los organismos de seguridad a las actuales circunstancias determinó que la cuestión de la seguridad prontamente se convirtiera en un punto neurálgico de las preocupaciones y demandas de los habitantes de esta provincia (González, 2005).

Teniendo en cuenta el preocupante diagnóstico sobre la institución policial, que la describía como una institución donde se registraba un “alto grado de militarización de la policía, la sensación de impunidad de sus miembros, su autonomía institucional con respecto al poder político, la anarquía evidenciada en el predominio de los objetivos individuales o grupales, legales o ilegales, frente a los objetivos

institucionales, la existencia de pujas internas y la desconfianza del personal subordinado a sus superiores, como elementos centrales generadores de su desprestigio público en un contexto de creciente aumento de la criminalidad y sensación de inseguridad” (Sagarduy y Rosúa, 1999; Aimar; González; Montero y Sozzo, 2005: 47 48 en González 2007), a partir de 1996, el nuevo gobierno provincial comenzó a impulsar un plan integral de reforma policial, desplegando un conjunto de acciones cuya finalidad común era alcanzar tres “objetivos políticos de seguridad”: I) “restablecer la confianza entre la policía y la comunidad”; II) “mejorar la formación del personal policial”; y III) “reconstruir la capacidad disciplinaria de la fuerza policial y avanzar en un proceso de depuración interna” (Sagarduy-Rosua, 1999, Sozzo et al., 2005:107 en GONZÁLEZ 2007:158).

Para lograr estas metas se promovieron varias acciones, de las cuales se pueden destacar: la modificación del sistema de reclutamiento y de los planes de formación y capacitación del personal policial a través de la introducción de contenidos “democráticos”, tales como materias de derechos humanos, derecho constitucional, etc.; modificaciones organizacionales tendientes a romper las estructuras esquemáticas y verticales de la institución policial; y la creación de la Dirección Provincial de Asuntos Internos (DPAI) para la generación de un novedoso mecanismo de control interno de la actividad policial. Asimismo, se intentaron implementar reformas legislativas por medio de la remisión a la Legislatura Provincial del proyecto de “Ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia”, que pretendía derogar la Ley Orgánica de la Policía Provincial y la Ley del Personal Policial, cuerpos normativos de marcada impronta “militarista”. Otra acción clave en términos institucionales fue la creación de la Subsecretaría de Seguridad Pública al interior de la estructura del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto. De esta forma el gobierno provincial autonomizó y dio especificidad al “área de seguridad” dentro de la estructura burocrática.

Un antecedente de este período de la política trabajada es la resolución N° 114 del 2 de junio de 1997 del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la Provincia de Santa Fe por la que se dispuso la creación de Juntas Zonales de Seguridad Rural, integradas por representantes del estado provincial y de las entidades locales vinculadas al quehacer agropecuario con el objetivo de analizar alternativas de solución de la problemática del abigeato, la faena clandestina, robo de maquinaria agrícola y otros

delitos. En el mismo sentido, el mismo organismo emitió la resolución 162 con fecha 14 de junio de 1996 promoviendo la formación de Juntas Comunales de Seguridad Comunitaria y Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria en las comunas y en los barrios de las ciudades de la provincia integradas por un representante del Ministerio de Gobierno de la provincia estableciendo dentro de su competencia la de recibir inquietudes y requerimientos relativos a cuestiones de seguridad de los miembros de la comunidad a través de los representantes de las organizaciones y de originar iniciativas que tiendan a mejorar los niveles de seguridad de la población, elevando las inquietudes, requerimientos y recomendaciones a los organismos del estado pertinentes. En palabras de sus promotores, las JBSC implicaban que “la comunidad participa en la identificación de sus problemas de seguridad y se incluye en su resolución, interactuando en un clima de confianza, respeto y mutua cooperación con los organismos del estado...la comunidad se transforma de sujeto pasivo de la seguridad a sujeto activo de la misma” (Sagarduy-Rosua, 1999, 131 en GONZÁLEZ et al, 2008). Estas JBSC se lanzaron exclusivamente en las ciudades de Santa Fe y Rosario y su funcionamiento fue en ambos centros urbanos irregular, fragmentario y esporádico, hacia fines del Gobierno Obeid se reconocía como subsistente exclusivamente la JBSC de Guadalupe Oeste en la ciudad de Santa Fe (Aimar, 2008, 295 en GONZÁLEZ et al 2008).

Más allá de sus múltiples problemas de implementación, la consabida distancia entre los “planes” y lo que efectivamente sucedió, y sus funcionamientos irregulares y fragmentarios, en el tiempo y en el espacio, a lo ancho del territorio provincial, además de ser un antecedente de gran relevancia para la presente tesina, la creación de las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria aparece en un trabajo de campo de González, Montero y Sozzo (2008) realizado sobre las percepciones de los policías, como una de las dos medidas de reforma policial de ese momento de las que los funcionarios policiales entrevistados durante el 2007 tienen más memoria.

En la encuesta, por un lado, se indagó si los encuestados habían tenido algún tipo de contacto directo con el desarrollo de las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria a lo largo de sus trayectorias profesionales en estos últimos diez años. Un 5% del total de policías encuestados manifestaron haber asistido un número elevado de veces a reuniones de Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria; el 19% dijo que asistió pocas veces y el 75% respondió que nunca lo hizo. Esas proporciones están

ampliamente determinadas por las respuestas de los suboficiales. Entre los oficiales el 46% contestaron afirmativamente mientras entre los suboficiales, sólo lo hizo el 20%. En gran medida, esto responde a que desde el diseño mismo de la iniciativa los oficiales aparecían como el actor privilegiado para participar activamente en la JBSC dentro de las estructuras policiales.

Se solicitó luego a los encuestados una evaluación acerca de los resultados que la iniciativa tuvo en términos de la producción de una mejora en la relación entre policía y “comunidad”, que constituía la finalidad declarada como central de la misma. Prácticamente la mitad de los funcionarios respondieron que la medida fue poco efectiva en ese sentido. Si a esa cifra sumamos los que dijeron directamente que no fue efectiva llegamos a seis de cada diez encuestados. La opinión de los oficiales es un tanto más positiva que la de los suboficiales. Si bien la proporción de quienes contestaron “mucho” es similar en ambos grupos, el 43% de los oficiales respondió que la relación policía-comunidad se mejoró “bastante”, contra un 29% de los suboficiales. Las mujeres policías tienen también una visión levemente más positiva que los varones policías acerca de esta iniciativa. Se registra una leve diferencia en sentido negativo entre los encuestados del departamento La Capital con relación a los del departamento Rosario. (GONZÁLEZ et al, 2008)

Por otro lado, se les preguntó a los funcionarios policiales sobre como percibían, en general, el respaldo por parte de la comunidad a la actividad policial. El 54% respondió que percibe su apoyo pocas veces o nunca, lo que implica una fuerte percepción de desconfianza por parte de los ciudadanos. Por otro lado, 6 de cada 10 funcionarios policiales encuestados consideraron que la relación entre la policía y la comunidad es “regular”. Sin embargo, prácticamente uno de cada tres policías calificaron a esa relación de muy buena o buena y solamente uno de cada diez de mala o muy mala. (GONZÁLEZ et al, 2008)

Prontamente se explicitaron las acciones reformistas, irrumpieron en el debate público marcadas resistencias y propuestas opuestas que tuvieron como puntos de erogación, en primer lugar, ciertos sectores de la institución policial, efecto previsible en tanto organización burocrática que reacciona defensivamente ante “las acciones invasivas” del exterior. En segundo lugar, las resistencias se manifestaron en el seno del mismo partido gobernante (PJ), aglutinadas en el terreno legislativo en el

denominado bloque reutemista. También aparecieron resistencias y propuestas alternativas en diferentes dispositivos institucionales gubernamentales y en las denominadas segundas líneas ministeriales o “capas geológicas burocráticas” dejadas por los gobiernos anteriores.

Esta fragmentación o heterogeneidad de posicionamientos de actores políticos (aun cuando pertenezcan al mismo partido gobernante) en lo que refiere al apoyo o resistencia a la implementación de políticas públicas en este sector muestra cómo estas intervenciones estatales son sometidas regularmente a las lógicas y prácticas de negociación política y parlamentaria. Es más, en reiteradas oportunidades los proyectos de reformas amplias y estructurales que tienen como fin posibilitar su discusión son acompañados de otros proyectos en los cuales se discuten distribuciones y prebendas presupuestarias.

**iii. 1999-2003: En búsqueda del puerto de la “contrarreforma” (Segunda Gestión de Carlos Reutemann)**

El discurso y esa actitud “reformista en sentido democrático” constituyeron una plataforma desde la que la gestión del gobernador Reutemann, que siguió a la de Jorge Obeid, proyectó una serie de intervenciones dirigidas a diferenciarse del discurso y actitud reformista de la anterior gestión sobre el gobierno de la institución policial.

Esta impronta “contrareformista” se vio plasmada en un conjunto de decisiones y expresiones de motivos de las cuales podemos mencionar: a) las propias declaraciones del nuevo Ministro de Gobierno, Justicia y Culto, quien al momento de definir la impronta de su gestión señaló que esta marcaría un impasse en cuanto a la política policial que se había desarrollado hasta el momento; b) para el cargo de Subsecretario de Seguridad Pública, del cual depende la fuerza policial, se designó a un funcionario que tenía antecedentes de haber desempeñado funciones dentro de los servicios de inteligencia durante la dictadura militar; c) desde la sede ministerial y la Subsecretaría de Seguridad se llevó adelante una política de “persecución” de los funcionarios policiales jerarquizados que habían participado activamente en las iniciativas de reforma policial del gobierno provincial anterior; d) tanto el Gobernador Reutemann como el Ministro de Gobierno se opusieron abiertamente a los intentos de sindicalización policial; e) en el terreno legislativo se obturaron los

intentos de discusión parlamentaria de los proyectos de reforma legal con respecto a la institución policía que habían sido elaborados por el gobierno provincial anterior; d) se propusieron proyectos legales tendientes a ampliar las facultades policiales en materia de detención y requisas; e) existió un aumento de las partidas presupuestarias para reforzar los dispositivos policiales en términos de armamentos, movilidades, pertrechos, así como también un crecimiento ostensible de la cantidad de efectivos. En términos globales se expresó un marcado “endurecimiento” en la gestión de todas las áreas relacionadas con la seguridad urbana (Sozzo, et al 2005:51 en GONZÁLEZ 2007).

Es evidente el alineamiento de esta nueva gestión con el enfoque opuesto al esbozado por la gestión Obeid. En este sentido se observa que las medidas y acciones giraron principalmente en torno al aumento de la severidad policial y penal: los denominados enfoques de “la mano dura” o en otros términos, una especie de “populismo punitivo”.

#### **iv. 2003-2007: Tensa calma (Segundo Gobierno de Jorge Obeid)**

En diciembre del año 2003 Jorge Obeid asumió nuevamente el gobierno provincial. Durante el año 2004 se observaron algunos gestos políticos que marcaron un distanciamiento del momento más claramente “contrarreformista” del gobierno anterior, principalmente a partir de un cambio de gabinete que llevó nuevamente al Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto a Roberto Rosúa (uno de los mentores principales de la “primera” reforma).

Se anunció la confección de un proyecto de ley de reformas de la Ley del Personal Policial y se lo envió a la Legislatura Provincial. Además, se designó por primera vez como Jefe de Policía a una mujer, Leyla Perazzo, abogada y policía retirada que había estado al frente de la DPAI desde su creación en 1998.

Si bien en este período aparece un cierto impulso de retomar las coordinadas reformistas de la primera gestión, la segunda no adquiere “la visibilidad” pública de la anterior; es un período de pacificación discursiva y de escasas acciones de alto impacto público: transcurre un lapso de tensa calma que solo se ve alterado ante la aparición de ciertos eventos que obligan a los actores políticos a “dar una respuesta” más o menos conciliadora de los intereses y posicionamientos en juego. En un sentido general se puede afirmar que si bien la problemática de la seguridad y la

cuestión policial sigue ocupando un lugar importante en la arena de las demandas sociales y políticas, dicho lugar no es tan central, sino que ha sido levemente desplazado de las ansiedades públicas.

Por otro lado, en términos de correlación y consenso de fuerzas políticas que actúen como plafón para poder accionar y profundizar intervenciones reformistas, el escenario se presenta aún más complejo que en la gestión 1995-1999. Hay una marcada debilidad política del segmento político gobernante, tanto en lo que respecta a la oposición exterior como al interior del propio partido.

Las medidas más significativas, de nuevo limitadas y focalizada, tomadas por el gobierno provincial que pretendieron reencarnar esta actitud “reformista” fueron (GONZÁLEZ et al 2008):

a) La configuración de un nuevo esquema de educación policial. Retomando los intentos de alcances más bien limitados de su anterior gestión, el Gobierno Obeid buscó avanzar en una reforma estructural de la formación y capacitación de los funcionarios policiales. En diciembre de 2004 se sancionó al respecto la Ley 12333 que creó como entidad autárquica en la órbita del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, el Instituto de Seguridad Pública (ISEP). La creación del ISEP implicó el cierre de la Dirección General de Institutos Policiales, de la Escuela Superior de Policía "Brigadier General Estanislao López", la Escuela de Cadetes de Policía de la Provincia "Comisario Inspector Antonio Rodríguez Soto" y de los Centros de Instrucción en Destino de las Unidades Regionales de la Provincia. El nuevo Instituto adquirió legalmente el estatus de “persona jurídica autárquica de derecho público”, instituyendo una cierta “autonomía” con respecto a la cúpula policial.

b) La sanción de una nueva Ley de Personal Policial. El 18 de abril de 2006, se promulgó una nueva ley para el personal policial, que fue diseñada y presentada por el oficialismo como un complemento de la creación del ISEP. Más allá de la escasa visibilidad que tuvo la sanción de esta ley en términos políticos y mediáticos, sin lugar a dudas significó una apuesta fuerte en el campo de la política policial.

c) La reactivación de las iniciativas de seguridad comunitaria, especialmente las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria y las Alarmas Comunitarias originados en los países de habla inglesa durante los años 1970, que fueron inicialmente impulsados por el Gobierno Reutemann y que buscaban involucrar activamente a los

residentes en la vigilancia permanente de la propia cuadra “en contacto permanente con la policía” (Sozzo, 2008a, 197-205, EN GONZÁLEZ et al 2008). Así, en el año 2005 se sancionó el Decreto 3469/05 por el que se creó la Dirección Provincial de Seguridad Comunitaria para promover la participación comunitaria en la producción de seguridad (Aimar, 2008, 295 en GONZÁLEZ et al 2008).

En definitiva, nos dice González (2007:162) sobre estos períodos:

Las iniciativas reformistas navegaron y navegan en un mar complejo de entramados, de complicidades, de resistencias y condiciones de posibilidad que obturan o bien habilitan la implementación de ciertas intervenciones. Esto constituye un indicador del debilitamiento y precariedad de las “convicciones” de los actores políticos, lo cual posibilita que ante el menor cambio en la conformación del escenario público o ante la potencial exposición negativa y la pérdida de imagen o consenso que conlleva, estos actores rápidamente puedan apelar y hacer “convivir” estrategias aparentemente contradictorias entre sí, suspender o directamente archivar acciones de su programa inicial.

#### b. Contexto de surgimiento de la política

Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad.

Como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema; lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición. (...) Por lo tanto, las decisiones que se adopten durante el proceso de formación de la agenda tienen consecuencias muy profundas, en el sentido de que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social (Elder y Cobb, 1993:77)

La agendación es el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública (Elder y Cobb, 1993:77).

Un marco interesante desde el cual analizar la estructuración de esta política pública y su contexto de surgimiento es el que propone Medellín Torres (1997). El primer momento de la estructuración de una política de puesta en movimiento de intereses

y conflictos, está nucleado en torno a la existencia de una situación detonador, un hecho, una circunstancia o un propósito que, por sus dimensiones y formas de manifestación, llama la atención de las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de actuar.

En la actualidad, la relación entre la Policía de Santa Fe y la sociedad está signada por una profunda crisis de legitimidad e imagen. Esta institución data de hace 150 años y su estructura presenta las características propias de una fuerza que podría haber dado respuesta a los problemas de un pasado, pero que no resulta eficiente, lo cual es evidente, para los tiempos que corren.

Así, una situación detonador, relacionada con hechos de corrupción y narcotráfico en las cumbres jerárquicas de la institución policial tiene su máxima expresión en el Caso Tognoli, públicamente conocido y que ha tenido gran repercusión en todo el país, se presenta como ese hecho que hace evidente que el Estado debe intervenir.

Este caso hace referencia a Hugo Tognoli, exjefe de la Policía de Santa Fe, quien en octubre del 2012 fue sospechado de participación en el narcotráfico y luego de renunciar a su cargo y estar prófugo fue procesado en marzo de 2013 por el Juez Federal Carlos Vera Barros quien también procesó a Carlos Ascaíni, un presunto narcotraficante que habría sido protegido por la Policía de Santa Fe en la zona sur provincial.<sup>2</sup> Ambos por ser presuntos coautores del delito de “tenencia de estupefacientes” y de “comercio de estupefacientes en forma organizada”, agravada en el caso del expolicía por ser funcionario público.

Otra situación detonador puede encontrarse en el desbaratamiento y procesamiento de la banda de Los Monos<sup>3</sup> (de 35 procesados, 13 eran integrantes de fuerzas de seguridad), quienes liderarían en gran parte de Rosario el narcotráfico y tenían en el territorio en el cual se implementa la política de referencia, el barrio Las Flores de la ciudad de Rosario, su base.

---

<sup>2</sup>El Tribuno. Procesaron a Hugo Tognoli por un caso de narcotráfico. Publicado: 22 de abril de 2013. (En línea) Disponible en: <http://www.eltribuno.info/procesaron-tognoli-un-caso-narcotrafico-n263641> . Consultado el 6 de agosto de 2014.

<sup>3</sup> Clarín. Droga y crímenes mafiosos: La historia de “Los Monos”, la banda que aterroriza a Rosario. Publicado: 23 de abril de 2014 (En línea) Disponible en: [http://www.clarin.com/policiales/historia-Monos-banda-terroriza-Rosario\\_0\\_1090091141.html](http://www.clarin.com/policiales/historia-Monos-banda-terroriza-Rosario_0_1090091141.html) Consultado el 6 de agosto de 2014.

Otros hechos relacionados con la banda fueron los asesinatos de algunos de sus miembros como el asesinato del “Fantasma” Paz, cuñado de Claudio “Pájaro” Cantero, uno de los líderes de la banda Los Monos, el 08 de septiembre 2012, en la esquina concurrida de 27 de Febrero y Entre Ríos de la ciudad de Rosario. Y luego, el 26 de mayo de 2013 en Villa Gobernador Gálvez fue asesinado el mismo “Pájaro” Cantero, desatando luego supuestos operativos de venganza de gran gravedad como el acribillamiento de dos hombres frente al Centro Municipal de Distrito Sudoeste.

Esta sucesión de hechos detonadores se enraíza en entramados cristalizados institucionalmente (evento focalizador) que visibilizan la particular relación entre el estado (en particular esta agencia) y los grupos de poder.

El narcotráfico se inserta en realidades regionales y nacionales contribuyendo a su complejización. Se constituye como elemento generador de conflictos, por la violencia aparejada a la clandestinidad del negocio, a los métodos de inserción en el mercado o al logro de objetivos mediante el uso de la fuerza (ROSSI, 2006:9).

Con respecto al problema de la (in)seguridad en la provincia y el municipio el asesor del mismo en esta materia, Martín Appiolaza, en una entrevista en profundidad dijo al respecto: *“Hay una situación general de aumento de la confrontación violenta en el país, agravado por la consolidación de mercados ilícitos especialmente el de sustancias prohibidas y negocios que se mueven alrededor. Esto es en la región y tiene picos y momentos en cada uno de los lugares en el caso de la provincia, se conjuga con un sistema de policía arcaico en la estructura, en la formación y en lo doctrinario. Y que no ha tenido coordinación con las políticas generales por lo tanto disfuncional a un proyecto de sociedad que debe ser democrática, inclusiva, igualitaria”*<sup>4</sup>

El Observatorio de Convivencia y Seguridad de la Municipalidad de Rosario, utilizando los estándares de la Organización Mundial de la Salud llama la atención sobre el nivel de epidemia de violencia según los niveles de homicidios registrados en la ciudad. En el año 2013 la tasa de asesinatos de la ciudad fue de 22,8 por cada 100 mil habitantes, y según la Organización Mundial de la Salud, a partir de los 10 homicidios cada 100 mil habitantes se considera situación epidémica. La evolución de la curva de homicidios en Rosario y en la UR II durante la última década (2003-

---

<sup>4</sup> Véase Anexo. Entrevista a Martín Appiolaza.

2013) muestra un comportamiento estable hasta 2011, año en que se produce un incremento que se replica, aunque en una proporción menor, en los años siguientes.<sup>5</sup>

El relevamiento también detectó una fuerte concentración de casos de violencia armada en poblaciones vulnerables. Los mapas sitúan el lugar de ocurrencia de los hechos (heridos y fallecidos) en el territorio caracterizado por altos niveles de privación expresados en porcentajes elevados de hogares con privación de recursos corrientes y patrimoniales.<sup>6</sup>

¿Este contexto social –de pobreza- permite establecer un vínculo directo entre la pobreza y la delincuencia? Taxativamente no (Saín, 2004: 17). Lo que por cierto parece dar lugar a la confirmación de situaciones de violencia y en su marco de delincuencia violenta es otra cosa. Se trata de la desigualdad social existente en determinados ámbitos urbanos aceleradamente desagregados y deteriorados y en cuyo contexto durante las dos últimas décadas se fue desarrollando un abarcativo proceso de rápida marginación (Saín, 2004: 18-19).

Al analizar la geo-referencia de los fallecidos y heridos por arma de fuego en Rosario durante 2013, se observa el carácter fuertemente territorializado de la violencia.

En ese sentido, el informe destaca que hay una fuerte concentración de situaciones en el cordón interno de la ciudad, conformando una franja continua que abarca los distritos Sur, Sudoeste, Oeste y, en menor medida, Noroeste. Además se ha señalado que el 90% de las víctimas de homicidio son varones y en su mayoría jóvenes de 15 a 29 años. Los casos también se sitúan en gran medida a menos de 10 cuadras de distancia del hogar de las víctimas.<sup>7</sup>

Los problemas de territorialidad se presentan como problemas de cohesión interna. En el caso del barrio Las Flores, el desbaratamiento de estas bandas puso en evidencia el lugar vacío que deja en tanto generadoras de un orden y de lógicas de interacción entre los vecinos y de configuración de las racionalidades que operan en

---

<sup>5</sup> La Capital. Un informe oficial plantea que Rosario padece una “epidemia” de homicidios. Publicado: 4 de mayo de 2014 (En línea) Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Un-informe-oficial-plantea-que-Rosario-padece-una-epidemia-de-homicidios-20140504-0029.html> Consultado 6 de agosto de 2014.

<sup>6</sup> InfoMapa Rosario. Observatorio Social. (En línea) Disponible en: <http://infomapa.rosario.gov.ar/emapa/mapa.htm#>. Consultado 10 de octubre de 2014

<sup>7</sup> Datos proporcionados por Gustavo Zignago en el “XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia” 2014. Universidad Nacional de Rosario. Del 8 al 11 de septiembre de 2014.

el barrio. Esto no deja de ser una gran ventana de oportunidad para que el gobierno intervenga en el territorio permitiendo reconfigurar las lógicas y establecer un nuevo "orden" que apoye las políticas de prevención del delito y acercamiento de los vecinos a la institución policial. En este sentido, siguiendo a Medellín Torres, estos problemas ponen en evidencia la existencia de una lucha abierta por el fundamento principal del Estado: el control territorial como referente real del poder político.

Estas piezas claves son configuradoras de una agenda gubernativa. No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, "agenda" de gobierno. Sólo algunas llaman la atención de los gobernantes e instan a encarar políticas públicas para solucionar los problemas. En el ámbito público ocurre que situaciones, sucesos, problemas, percepciones, necesidades, que tienen un lugar circunscrito en la vida privada y grupal, se transforman en demandas y cuestiones que pretenden poseer la naturaleza de cuestión pública y ser de significación para el orden, la soberanía y la prosperidad del estado (Aguilar Villanueva 1993).

En términos de Medellín Torres (1993) es una agenda preliminar de políticas públicas. La misma adquiere sentido gubernativo cuando se evidencia una doble perspectiva: cuando se identifican los agentes cada uno con sus propios intereses, comprometidos en la estructuración de las políticas y, por otra parte, cuando se identifican los procesos organizacionales a través de los cuales se ordenan las decisiones y acciones gubernativas. De esta manera, podemos identificar aquellos agentes involucrados directamente con la política en cuestión, los cuales hacen referencia a sectores de gobierno y administrativos, que poseen competencias y recursos claves, de los cuales se hace imprescindible su participación para llevar a cabo la política. La incorporación de los actores hace referencia a confrontar la agenda gubernativa con las agendas de cada uno de los intereses en juego.

Así, la formación de la agenda gubernativa, implica el proceso por el cual las demandas de grupos de la población y el gobierno compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas (Aguilar Villanueva, 1993). Este proceso nos da la pauta de cuán política es la selección de los problemas que componen la agenda.

Siguiendo en términos de Medellín Torres, este es un momento en donde la situación presente es condición para un conjunto de acciones y decisiones futuras. El carácter

del evento focalizador permite claramente denotar que la relación Estado-sociedad toma la forma de un problema, un hecho que llama la atención de las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de actuar. Éste se presenta como un estado de crisis e imprime un contenido determinado al propósito del Estado de intervenir.

En este contexto, en noviembre del año 2012, el gobierno provincial definió un conjunto de medidas, que conforman las “Bases para una Seguridad Democrática” y que se están implementando en el periodo 2012- 2015. Este rumbo escogido por el gobierno se inspira en las ideas del Acuerdo por la Seguridad Democrática, que la provincia suscribió en 2009 y que consistió en un espacio de integración multisectorial y pluripartidario que estableció puntos básicos para el desarrollo de un gobierno democrático de la seguridad.

Los diez puntos clave del Acuerdo por la Seguridad Democrática son:<sup>8</sup>

- 1- **El Estado frente al problema del delito:** en nuestro país, la acción del Estado frente al incremento de la violencia y el delito se ha limitado mayormente a respuestas facilistas y autoritarias que consolidaron la ineficacia policial, judicial y penitenciaria.
- 2- **El engaño de la mano dura:** las políticas de mano dura no han reducido el delito, han aumentado la violencia y, en algunos casos, hasta han amenazado la gobernabilidad democrática. La delegación de la seguridad en las policías, el incremento de las penas, el debilitamiento de las garantías y las políticas centradas en el encarcelamiento masivo basado en la prisión preventiva son los ejes recurrentes de estas políticas de mano dura.
- 3- **Responsabilidad del Estado:** el Estado tiene la responsabilidad de asegurar a la población el libre ejercicio y goce de sus derechos. La construcción de una ciudadanía respetuosa de la ley es el camino indicado, pero si la ley resulta quebrantada, el Estado debe proveer los medios necesarios para individualizar a los responsables y sancionarlos cuando corresponda.
- 4- **Una concepción integral de Seguridad:** para avanzar en un abordaje integral y efectivo del problema de la seguridad, el diseño e implementación de políticas democráticas debe surgir de diagnósticos basados en información

---

<sup>8</sup> Acuerdo de Seguridad Democrática. (En línea) Disponible en:  
[http://www.asd.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/acuerdo\\_para\\_la\\_seguridad\\_democratica.pdf](http://www.asd.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf)  
Consultado 10 de octubre de 2014.

veraz y accesible al público. La producción de esa información es también una responsabilidad indelegable del Estado.

- 5- **Gestión democrática de las instituciones de seguridad:** todo gobierno tiene la responsabilidad de ejercer la conducción civil y estratégica de las policías, que supone el pleno control de la institución. La prevención y sanción del delito, de modo eficiente y legal, requiere un sistema policial estrictamente subordinado a las directivas de seguridad pública formuladas por las autoridades gubernamentales.
- 6- **Desactivar las redes del delito para reducir la violencia:** la realidad indica que un gran porcentaje de los delitos comunes está asociado a la acción de poderosas redes delictivas, y a un importante mercado ilegal de armas que aumenta los riesgos para la vida y la integridad de las personas.
- 7- **Gestión policial no violenta en el ámbito público:** para ello es fundamental establecer con rango normativo estándares de actuación en el espacio público, de modo de asegurar un uso de la fuerza proporcional, racional y subsidiaria y erradicar las prácticas policiales contrarias a esos criterios.
- 8- **El papel de la justicia:** el Poder Judicial y el Ministerio Público tienen una doble responsabilidad fundamental en el impulso de políticas de seguridad democráticas, en la investigación rápida y eficaz de los delitos, y el control sobre el uso de la prisión preventiva, las condiciones de detención, y la violencia institucional.
- 9- **Cumplimiento de las penas en un Estado de Derecho:** una política democrática de seguridad tiene que ocuparse por que el cumplimiento de la prisión preventiva y de la pena se dé en condiciones dignas y aptas para la readaptación de la persona condenada, y no contribuya como hasta ahora a la reproducción y agravamiento de los problemas críticos de violencia, injusticia y delito que se propone resolver.
- 10- **Un nuevo acuerdo para la seguridad democrática:** para cumplir con la obligación del Estado de dar seguridad a los ciudadanos en el marco de estos principios democráticos, es imprescindible alcanzar un acuerdo político y social amplio que permita avanzar en el diseño e implementación de políticas de corto, mediano y largo plazo, orientadas a encontrar soluciones inmediatas y perdurables a las demandas sociales en materia de seguridad.

El Plan de Seguridad Democrática<sup>9</sup>, cuyo eje estructural es la reforma de la fuerza policial, se resume en los siguientes puntos:

- 1. Hacia una nueva policía:** este eje incluye la regionalización de la policía en cinco regiones, la constitución de tres jefaturas provinciales específicas, la Policía Comunitaria, la jerarquización de los gobiernos locales, el traslado de funciones administrativas Policiales a áreas civiles del Ministerio de Seguridad, la creación de la Dirección Provincial de Recursos Humanos, ascensos policiales, Comisión de Salud y Seguridad Laboral, publicación de datos sobre seguridad, control de las fuerzas policiales, Convocatoria para la incorporación de personal para tareas administrativas de la policía.
- 2. Seguridad Comunitaria:** para facilitar la inclusión social y disminuir las formas de violencia, contribuir a formar personas solidarias, edificar ámbitos de participación, promover ámbitos pacíficos. Se incluye el Programa provincial “Juventudes Incluidas” y el emprendimiento panaderil Fundación “Sara María Furman”.
- 3. Equipamiento policial, infraestructura y tecnología para la seguridad:** se llevará a cabo mediante la Campaña Provincial de Convivencia Pacífica y Desarme, los Buzones de la Vida, la adquisición de 436 vehículos 0 km, chalecos antibalas y municiones, mesas de digitalización de huellas, sistema de videovigilancia, transformación de los espacios policiales, nuevos centros de despacho del 911, entre otras acciones.
- 4. Planes de estudio e infraestructura para la formación:** en este eje incluye el nuevo plan de estudios del Instituto de Seguridad Pública, diseño e implementación de cursos para ascensos, capacitación en el nuevo Código de Procedimiento Penal, nuevos ingresos a la fuerza, cursos de formación, concurso para ingreso del personal para el Sistema de Atención a las Emergencias 911, articulación para la atención de conflictos sociales, entre otros.

---

<sup>9</sup> Ministerio de Seguridad del Gobierno de Santa Fe. Plan de Seguridad Democrática (En línea) Disponible en: <http://www.psmendoza.com/wp-content/uploads/2014/02/Plan-de-Seguridad-Democr%C3%A1tica1.pdf> Consultado 15 de septiembre de 2014.

5. **Centro de denuncias y sistema integrado de denuncias:** se prevén estos centros para que los ciudadanos no deban ir a las comisarias.
6. **Estrategia para el abordaje de delitos complejos:** para la lucha contra el delito organizado se creó la Secretaría de Prevención e Investigación de Delitos Complejos y la Subsecretaría de Delitos Económicos. Por otro lado la Subsecretaría de Investigación Criminal se orienta a investigaciones criminales organizadas que no sean de trata de personas o narcotráfico.
7. **Seguridad en competencias deportivas y espectáculos masivos:** la Secretaría de Coordinación de Seguridad en Competencias Deportivas y Espectáculos Masivos se creó para abordar de manera específica la seguridad en este tipo de actividades.
8. **Acciones para una mayor seguridad vial:** como por ejemplo radares móviles, puestos fijos de Policía de Seguridad Vial, Programa de Prevención de Accidentes, nuevo sistema de gestión de exámenes electrónicos para la obtención de la licencia de conducir, plan integral de motos.
9. **Profesionalización e infraestructura en materia penitenciaria:** proyecto de Ley Orgánica, adecuación de la normativa interna a la Ley Nacional N° 26.743 de Identidad de Género, control de la violencia, asistencia y reducción de daños, Instituto Autárquico de Industrias Penitenciarias, mantenimiento y construcción de estructuras edilicias, entre otras acciones.
10. **Consejo Provincial de Seguridad:** el Consejo Provincial por la Seguridad fue creado por Ley N° 13.121, y sus seis comisiones conforme al Decreto N° 3637/12. El Consejo, tal como lo establece su norma de creación, es una instancia de consulta, propuesta y contralor de carácter permanente constituido por personas físicas y por representantes de organizaciones no gubernamentales; organizaciones sindicales; instituciones educativas; fuerzas de seguridad; agencias privadas de seguridad e integrantes de los Ministerios de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, de Desarrollo Social, de Educación y Salud; con la finalidad de profundizar el estudio de la situación de inseguridad entendida de forma interdisciplinaria y proponer acciones tendientes a disminuirla.

De los ejes propuestos el que atañe a la presente tesina es el de Policía Comunitaria en el barrio presente en “Hacia una nueva Policía”. En el documento del Plan se presenta a la Policía Comunitaria como una política que se enmarca en este proceso de reestructuración policial y la definen como “un nuevo actor de proximidad para la resolución democrática de los conflictos comunitarios en el barrio”.

El Policía Comunitario será así, un facilitador proactivo del consenso comunitario no violento. De esta manera, la lógica de actuación que se pretende es mitigar los riesgos antes que el delito se produzca como así también a fortalecer los factores que lo evitan.

Esta política surge también en el contexto de la Emergencia en Materia de Seguridad Pública en todo el territorio de la Provincia de Santa Fe, Ley N° 13.297, sancionada a fines de 2012 por la Legislatura Provincial, cuyo Art. N° 1 expresa:

“Declárase la "Emergencia en materia de Seguridad Pública" en todo el territorio de la Provincia de Santa Fe por el término de 18 (dieciocho) meses, con la finalidad primordial de lograr y garantizar la protección integral de la vida y los bienes de las personas.”<sup>10</sup>

A su vez establece que “en el marco de la emergencia declarada, el Poder Ejecutivo, en forma gradual y ordenada y sin afectar derechos reconocidos en la legislación vigente, se encuentra autorizado para reajustar los recursos y disponer todo lo conducente para reestructurar los mismos con el objetivo de organizar la Policía de la Provincia en unidades territoriales más pequeñas, constituir un Cuerpo Táctico Unificado y una Dirección General de Investigaciones de carácter Provincial, instaurar responsables distritales de seguridad, fomentar la participación ciudadana en la selección de las autoridades, incrementar la injerencia de los gobiernos locales y tomar todas las medidas administrativas necesarias para que las áreas de Personal,

---

<sup>10</sup> Ley de Emergencia en materia de Seguridad Pública. Provincia de Santa Fe. Boletín oficial del miércoles 2 de enero de 2013. (En línea) Disponible en: <http://gobierno.santafe.gov.ar/boletinoficial/template.php?mostrarmenu=SI&include=boletines/02-01-2013ley13297-2013.html&pdia=fecha&dia=2013-01-02&ptitulo=Bolet%EDn%20Oficial%20del%20mi%E9rcoles%20%20de%20enero%20de%202013%20-%20Ley%20Provincial%2013297-2013%20-%20> Consultado 6 de agosto de 2014.

de Logística y de Gestión de los Sumarios Administrativos pasen a depender directamente del Ministerio de Seguridad”<sup>11</sup>

En este contexto se propuso crear un cuerpo (al interior de la policía) profesionalizado de perfil comunitario, con participación social directa integrada a la labor policial, capaz de gestionar estrategias y prácticas innovadoras.

Además el documento del Plan de Seguridad Democrática aclara que se pretende el trabajo conjunto y coordinado con autoridades municipales para delimitar el trabajo territorial en una primera etapa de implementación y además la misma Ley de Emergencia en Seguridad establece una autorización para “incrementar la injerencia de los gobiernos locales”. En este sentido, el rol que debió cumplir la Municipalidad fue definir el ámbito territorial, y esto en un sentido amplio, ya que desde la Dirección General de Planificación y Gestión Institucional, se trabajó en relevar información que sea útil y valiosa para configurar un diagnóstico certero de las características propias del barrio en dónde se hará una prueba piloto de la política. Otras funciones que tendrá la Municipalidad en relación a esta nueva Policía tienen que ver con la capacitación, la selección del personal, el control externo, la evaluación del programa y la propuesta de expansión a otros barrios.

Es interesante destacar una característica fundamental del contexto actual que tiene que ver con la transformación del rol de los municipios en la República Argentina, y más aun los que tienen dimensiones territoriales y poblacionales como la de la ciudad de Rosario. Los municipios ya no pueden atenerse a las simples responsabilidades de alumbrado, barrido y limpieza (ABL) que los caracterizaron durante muchas décadas. Hoy en día, son el eslabón más cercano al vecino y este manifiesta sus reclamos cotidianamente, es por ello que los constituye en los mejores conocedores de la realidad social del territorio y también en quienes los ciudadanos depositan la responsabilidad de dar respuesta a estas demandas.

En la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, se introdujo el concepto de autonomía municipal. El Art. 123 dice textualmente: *“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y*

---

<sup>11</sup> ídem

*financiero.*"<sup>12</sup> Como es sabido, actualmente no se ha modificado la Constitución de la Provincia de Santa Fe que data de 1962 y el status jurídico de los municipios santafesinos se advierte en el Art. 107 de la constitución cuando este manifiesta que: "*Los Municipios son organizados por la ley sobre la base de un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley*"<sup>13</sup>, precepto éste que es ratificado por el Art. 55 en tanto faculta a la legislatura provincial a organizar el régimen municipal. Esta expresión se corresponde con la noción de autarquía en el sentido de ser un ente que se administra a sí mismo, pero de acuerdo con las disposiciones de una ley emitida por una autoridad superior. En este sentido, la crisis normativa que esto genera repercute en forma directa en los recursos que poseen los municipios santafesinos para enfrentar el complejo contexto actual, que les exige soluciones, incluso a pesar de no ser de su competencia.

Sucede que, por un lado, los Estados Nacionales y Provinciales delegan responsabilidades a los municipios, muy pocas veces acompañada de recursos, y por otro lado, no permiten ejercer libremente sus facultades. De esta manera, la dinámica social y la modalidad en que se estructuran los problemas sociales han ido instalando a los municipios en una nueva arena de gobernanza multinivel sin las competencias y recursos formalmente reconocidos.

En cuanto a los territorios de implementación, se previó en el Plan en un principio comenzar en dos barrios de Rosario y uno de la ciudad de Santa Fe, previa celebración de convenios de colaboración y trabajo conjunto interestatal, pero finalmente se implementaron las primeras pruebas piloto en un sector del sudoeste de la ciudad de Rosario, conformado por los barrios Las Flores Este, 17 de Agosto y La Granada, en mayo de 2014, y en un barrio de Santa Fe, Barranquitas, la cual funciona desde enero de 2014. Este trabajo de implementación incluye etapas de diagnóstico, selección y capacitación de personal y de puesta en marcha del trabajo en terreno (publicidad, contacto directo, coordinación con voluntarios barriales,

---

<sup>12</sup> Constitución Nacional. Sancionada el 15 de diciembre de 1994. Artículo 123. (en línea) Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> Consultada 10 de agosto de 2014.

<sup>13</sup> Constitución Provincial. Artículo 107. Boletín oficial del 18 de abril de 1962. (En línea) Disponible en: <http://www.santa-fe.gov.ar/gbrn/noticias/constitucion.htm> Consultada 12 de agosto de 2014.

acciones de patrullaje de proximidad, control interno/externo, rendición de cuentas a la comunidad, etc).

La otra política con la cual se articula la aquí estudiada para potenciar sus resultados en el territorio, construyendo sinergias, es el Plan Abre que es un Programa de Intervención Integral en Barrios que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe lleva adelante en coordinación con las municipalidades de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez.

Esta iniciativa prevé una inversión estimada en 4000 millones de pesos para el período 2014-2015 y tiene como objetivo profundizar un conjunto de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida, la convivencia y la seguridad de todos los ciudadanos, a través de dos ejes de trabajo: Convivencia y Participación e Infraestructura y Hábitat. Dentro del eje Convivencia y Participación del Plan Abre, se detalla entre múltiples acciones, la creación de la Policía Comunitaria.

La propuesta reúne todas las líneas que vienen trabajando los ministerios que conforman el Gabinete Social del Gobierno de Santa Fe e incluye tanto obras de infraestructura como programas sociales y de seguridad pública. El objetivo del Plan Abre es mejorar la convivencia en toda la ciudad a partir de las intervenciones en los barrios, recomponiendo situaciones de fractura urbana y social.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Portal Web del Gobierno de Santa Fe. (En línea) Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/179194> Consultado el 10 de agosto de 2014.

## **VII. Estudio de caso: Diseño e implementación de La Policía Comunitaria en el barrio Las Flores de la Ciudad de Rosario.**

Como anteriormente se desarrolló, el problema de la (in) seguridad y su percepción, de las tramas delictivas con connivencia policial y el anacronismo de esta institución santafesina irrumpen en la agenda gubernamental del Gobierno Provincial haciéndose evidente una crisis generalizada y aguda de imagen y legitimidad de la institución policial.

El gobernador actual de la Provincia de Santa Fe, Antonio Bonfatti, toma nota de esta situación y en este marco nace el Plan de Seguridad Democrática en 2012, antes mencionado, para dar respuesta a estas problemáticas y recuperar el control político sobre la institución policial. Dentro de este plan se encuadra la Policía Comunitaria que convenció a las autoridades políticas quienes tras investigar experiencias internacionales y nacionales de cuerpos policiales de proximidad decidieron implementar el dispositivo.

Entre otros, a nivel nacional se indagó en el caso del Cuerpo Policial de Prevención Barrial de la Policía Federal Argentina en la CABA desarrollado por el Ministerio de Seguridad de la Nación, inspirado a su vez en las Unidades de Policía Pacificadora de Rio de Janeiro y a nivel internacional el caso de la Policía Comunitaria israelí que por sus satisfactorios resultados en cuanto al cambio de imagen que generó en la ciudadanía de la institución policial y a la disminución de los crímenes convenció a las autoridades políticas de los beneficios que podría traer este dispositivo en la provincia.

Es preciso llamar la atención, siguiendo a Melossi (1997 EN SOZZO, 2000) sobre la “radicación cultural del control social” y de las políticas que están dirigidas a gestionarlo a través de autoridades estatales o no estatales, que hace “intraducible” a un determinado ambiente cultural lo producido en otro e impone fuertes objeciones a los proyectos de importación de “ingenierías de control social”, ya sea en el plano de las formas de pensar o de las formas de actuar.

En este marco y ante la preocupación y la urgencia creciente se decidió implementarlo en la provincia pero no como una importación de modelos que presentaban escenarios sociales completamente diferentes, sino adaptando el modelo

de Policía Comunitaria a la realidad santafesina, previo diagnóstico de la situación de la violencia, el delito y la percepción de los vecinos sobre este tema, y además en el contexto de los actores y recursos realmente disponibles. Por recursos entendemos aquí una conjugación compleja de dispositivos institucionales, tecnologías de poder, técnicas de intervención, racionalidades y programas políticos. (SOZZO, 2000)

#### a. Transformaciones en la gestión de la seguridad pública

Una política pública de seguridad es entendida aquí, siguiendo a Saín, como:

(...) El conjunto de estrategias e intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales -públicos y privados- a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos –concretos o previsibles- de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. (SAÍN, 2010:98)

En esta búsqueda del Estado por brindar un servicio de calidad en cuanto a la seguridad pública a sus ciudadanos que dé respuesta a las problemáticas del contexto santafesino, el gobierno de la Provincia de Santa Fe anunció algunos cambios en la organización policial, especialmente en su funcionamiento.

Para ello se han creado varias secretarías, subsecretarías y direcciones entre las que se encuentra la nueva Dirección Policial de Seguridad Comunitaria. El nacimiento de esta última Dirección es acompañado de un nuevo modelo policial: la Policía Comunitaria.

Todas ellas dependen orgánicamente del Ministerio de Seguridad, que de acuerdo a la Ley de Ministerios N° 12.817/07, “asiste al Gobernador en todo lo atinente a la formulación de la planificación, coordinación y ejecución de la política provincial en materia de seguridad pública”<sup>15</sup>, por lo tanto las políticas públicas estatales en la materia de seguridad, son competencia específica del mismo.

La creación de la Secretaria de Seguridad Comunitaria busca establecer y ejecutar en coordinación con los otros Ministerios un programa de participación ciudadana en la prevención del delito. Sin embargo, también debe coordinar un sistema de

---

<sup>15</sup> Ley de Ministerios N° 12.817/07. Provincia de Santa Fe. Sancionada el 29 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/56013> Consultada el 15 de octubre de 2014.

actuación conjunta con la Policía en la detección y solución de problemas que puedan llevar a la criminalidad.

En este sentido, una de las transformaciones a destacar en la gestión de la seguridad pública en la provincia de Santa Fe es que los actores estatales que llevan a cabo las estrategias e intervenciones públicas del Plan de Seguridad Democrática son los actores políticos, pero fundamentalmente civiles, que desde el Ministerio de Seguridad de la provincia toman el gobierno político de la seguridad pública y esto se refiere, entre otras cuestiones, a una muy importante que es que detentan el poder político de asignar estos recursos a la institución policial, además de ser un gran cambio en lo dogmático y simbólico.

El asesor del municipio en la temática seguridad, Martín Appiolaza, comentaba al respecto en la entrevista en profundidad: *“El Ministerio de Seguridad tomó el gobierno político de la seguridad, hubo ministros anteriores y secretarios pero se gobernó con criterios de funcionamiento, con mecanismos de control, asignación de recursos diferentes. Hoy la asignación de recursos económicos y de personal la hacen funcionarios civiles, hoy el Jefe de Policía en lo formal es un civil, que es el Secretario de Seguridad. Hoy el aspecto doctrinario y el control de cómo se aplica la política, acertados o no, hoy lo define un civil. Hoy los ejes lo define un civil.”*<sup>16</sup>

La Policía Comunitaria, por su parte, también representa una transformación en la estructura del organigrama de la Policía de Santa Fe ya que es un cuerpo policial que no depende de la Unidad Regional, en este caso la II Departamento Rosario, sino que depende directamente de la Dirección Provincial de Proximidad Policial dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública lo cual es innovador para un cuerpo policial en la provincia. Según el representante territorial del Ministerio de Seguridad del Nudo Rosario, *“La proximidad es una característica significativa en lo que va a producir a futuro, va a ser determinante para alcanzar una nueva policía deseada. Es una policía que no depende de la unidad regional, es toda una definición, si visualizamos el organigrama, en términos institucionales que haya una policía que no dependa del Jefe Mayor de la ciudad es una modificación de esa estructura vertical en lo que históricamente está planteada la policía. Se pretende que se forme una policía con control diferenciado, con una doctrina con otra idiosincrasia diferente a la de este modelo tradicional que tenemos de policía*

---

<sup>16</sup> Véase Anexo. Entrevista a Martín Appiolaza.

*que habrá traído soluciones para otro momento pero que evidentemente no lo hace hoy. Institucionalmente esta dependencia jerárquica del Jefe de Provincia hace que esta policía tenga autonomía, una decisión y una posibilidad de generar seguridad pública por fuera de toda estructura*<sup>17</sup> Así, rompe con las estructuras jerárquicas que imperaron durante años en la institución y se apuesta a que estas transformaciones contribuyan a la reforma que se pretende realizar en toda la estructura policial.

Esto se enmarca en el Programa de Reorganización Policial del Plan de Seguridad Democrática, que tiene como eje la creación de cinco Nodos en la Provincia siendo la idea guía descentralizar para romper con la burocratización, la ineficiencia y la lejanía con la ciudadanía. De esta manera, cada región se convierte en el escenario necesario para el desarrollo del proceso de descentralización con la premisa: “todo lo que se pueda gestionar desde un ámbito cercano no puede gestionarse desde un ámbito lejano y centralizado”. Este proceso significa transferir capacidades y recursos, requiere una profunda reingeniería del Estado en sus aspectos administrativos y funcionales.<sup>18</sup>

Los amplios márgenes de autonomía para autogobernarse orgánica y funcionalmente y, desde allí, ejercer el gobierno de la seguridad pública general que tuvieron los agentes policiales en un proceso que Saín (2010) llama de *policialización de la seguridad pública* hoy vuelven a ser controlados por el poder político, por lo cual me gustaría decir que se inicia un proceso de *politización de la seguridad pública* en la provincia de Santa Fe, el cual es incipiente pero que queda plasmado en Plan de Seguridad Democrática. La *politización*, tal como aquí la utilizo, refiere exclusivamente a un proceso de recuperación del poder de gestionar los asuntos de seguridad pública por parte de un gobierno democrático, a diferencia de delegarlo en la institución policial, lo cual conlleva al desgobierno político y a la autonomización política de la policía.

De esta manera, además se pretende dejar sólo la gestión operativa en manos de agentes policiales delegando en civiles todo aspecto administrativo.

---

<sup>17</sup> Véase Anexo. Entrevista a Gustavo Zignago.

<sup>18</sup> Portal de la Provincia de Santa Fe. (En línea) Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/203876/1013432/file/EJECUCION%20-%20Apunte.pdf> Consultado 15 de octubre de 2014.

## b. Una apuesta a la táctica comunitaria

El Plan de Seguridad Democrática nos dice: “para desarrollar un plan integral de prevención y de desarrollo social es necesario, previamente, lograr la pacificación de los escenarios críticos de convivencia; y para lograr esto es indispensable, a su vez, reformar las estructuras y las prácticas de las fuerzas de seguridad.”<sup>19</sup> Además de este documento que describe en líneas generales la política, tuve acceso al “Programa de Policía de Proximidad” redactado por Juan Manuel Neffen, Exdirector de Proximidad Policial de la provincia.

El mismo expresa:

En el marco de la ambiciosa reforma policial provincial en curso, el programa de “Policía Comunitaria” presenta una orientación específica: la creación al interior de la Policía de un cuerpo profesionalizado de perfil comunitario, capaz de gestionar estrategias y prácticas policiales innovadoras, con la participación directa del ciudadano a través de voluntariado.

Estas estrategias colectivas entre el policía y la comunidad deben ser transparentes, efectivas y eficientes, atravesadas por dinámicas de diagnóstico, planificación, implementación, monitoreo, y evaluación.<sup>20</sup>

Según este documento el perfil del Policía Comunitario se basa en los siguientes puntos:

- Establece vínculos estrechos con el ciudadano, mediante el conocimiento de su entorno y sus problemas.
- Su actividad se desarrolla en los estadios previos a la actividad delictiva ya sea en la trama conflictiva de las relaciones vecinales como en la capacidad de los espacios físicos de reducir oportunidades de delito y violencia.
- Establece alianzas con las autoridades locales para el adecuado desarrollo de las actividades de prevención del delito y la violencia, como también de los servicios comunitarios asumidos.

---

<sup>19</sup> Ministerio de Seguridad del Gobierno de Santa Fe. Plan de Seguridad Democrática (En línea) Disponible en: <http://www.psmendoza.com/wp-content/uploads/2014/02/Plan-de-Seguridad-Democr%C3%A1tica1.pdf> Consultado 2 de septiembre de 2014.

<sup>20</sup> NEFFEN, J. M. (2003) “Programa Policía de Proximidad”. Pág. 2

- Brinda servicios policiales (situaciones de flagrancia) y comunitarios de forma rápida, personal y efectiva.
- Su actividad se orienta en base a la proactividad.
- Su actividad se desarrolla en los estadios previos a la actividad delictiva. Su desempeño se focaliza en actividades de prevención de carácter social y comunitario.
- Sobre la base del principio de intervención y participación ciudadana, el policía comunitario trabaja desde y para la comunidad siendo parte integrante de esta.
- Desarrolla su actividad en base a la autonomía funcional dentro de las funciones asignadas legalmente y en el marco de las estrategias y planes definidos juntamente con la comunidad donde opera. La autonomía funcional es indispensable para que pueda actuar con un perfil comunitario.
- El policía comunitario rinde cuentas públicamente. Además, rinde cuentas a los actores que coparticipan en la ejecución de las actividades. La rendición es un deber esencial.
- El ámbito territorial de actuación del Policía Comunitario es acotado.

Este documento afirma que la política tiene como horizonte que todo agente policial que no presente los perfiles desarrollados de; investigador, vial o de operador táctico en crisis, sea de perfil comunitario.<sup>21</sup>

Al respecto del modelo de policiamiento y de la implementación de este dispositivo en Rosario apuntó Martín Appiolaza: *“Como metodología antes cierto tipo de problemas que hoy son los que más han crecido, creo que como metodología de trabajo es necesaria y adecuada y debe reemplazar urgente a las policías verticalizadas basadas en el funcionamiento reactivo, jerárquico y que no se adaptan en nada a la violencia y delito en las ciudades. Quise decir, me parecen bien, las que operan bien (...)”*<sup>22</sup>

De las dos finalidades de una política criminal (represiva o preventiva), ésta puede considerarse extrapenal de prevención del delito (Sozzo, 2000). De las tres tácticas que apunta Máximo Sozzo (2000), que se pueden desplegar para estas intervenciones, a saber, la táctica situacional-ambiental, la táctica social y la táctica

---

<sup>21</sup> *Ibíd.* Pág. 2-3

<sup>22</sup> Véase Anexo. Entrevista a Martín Appiolaza.

comunitaria, la aquí estudiada corresponde en mayor medida a esta última. Principalmente porque esta se encuentra entre las otras dos mencionadas, la situacional-ambiental y la táctica social.

En sentido estricto, se encuentra muy vinculada a las premisas teóricas de la táctica social, ya que se imagina como una forma de pensar y actuar sobre las causas del delito. La prevención comunitaria del delito no sólo enfoca a la comunidad/vecindario como un objeto de las intervenciones, sino también, al mismo tiempo, como un actor. En esta dirección, la participación social de aquellos que comparten un espacio o unos valores es el canal básico de la intervención, que busca reconstruir el control social del territorio por parte de quien lo habita. (Pavarini, 1994, en SOZZO 2000:33). Por esta vía, ingresan ideas cercanas a las premisas teóricas de la táctica situacional-ambiental sobre las elecciones racionales y las actividades rutinarias.

La fuente teórica con la cual se puede identificar es con aquella que promueve “el involucramiento de los residentes”: a mitad de camino entre la organización y la defensa comunitaria, esta fuente teórica impulsa el “empowerment” de los residentes de una zona urbana para el desarrollo de la actividad preventiva, en una suerte de “nuevo contrato social” por el cual las agencias estatales tradicionalmente encargadas de ello, la policía, relegan parte de sus facultades en los ciudadanos.

En la política trabajada, no hay estrictamente una delegación de funciones en los vecinos, sino que hay un trabajo conjunto mediante la participación directa de los vecinos a través del voluntariado en el Plan de Seguridad que guía las acciones preventivas en el barrio, y de esta manera se adapta el dispositivo a las demandas de los ciudadanos quienes son reconocidos como actores que poseen el mejor conocimiento del territorio y sus necesidades.

Se trata de las ideas en torno a la “orientación a la resolución de problemas”.

Se parte de la base de que las comunidades locales tienen particularidades irreductibles, por lo que sólo ellas mismas pueden definir cuáles son sus propias necesidades y problemas. La involucración de los residentes en la actividad preventiva permite habilitar un flujo de información desde la comunidad local a los actores encargados de brindar el servicio público, principalmente, la institución policial. De esta forma la institución policial

puede cambiar sus formas de pensar y actuar de acuerdo a las demandas de la comunidad. Se apunta a la producción de una relación de confianza y cooperación entre la institución policial y el vecindario, en el marco de la descentralización de la toma de decisiones y la prestación de los servicios, en las estructuras estatales. (SOZZO, 2000:39)

Es un desafío en este tipo de intervenciones que la participación comunitaria sea sostenida en el tiempo, suele ser este déficit el motivo de que se vuelvan esporádicas.

Escuchar decir a los vecinos mayores que esta policía los hace recordar a la de “cuando eran chicos” nos dirige a los orígenes de los modernos organismos policiales... *“En definitiva nadie invento nada, porque lo que se está haciendo de alguna manera lo hacia la policía de Santa Fe hace 100 años. Pasa que pasaron muchas cosas en Argentina, pasamos de una policía de proximidad a una de control político, jerarquizada, luego entró en los patrones de la Doctrina de Seguridad Nacional y enfocó su intervención en la represión política y ahora volvemos a una policía de proximidad de hace 100 años, nadie la inventó, ni Berni, ni Nilda. Tiene que ver con un contexto político había condiciones políticas para que eso se diera...”* comentaba Martín Appiolaza.<sup>23</sup>

En este sentido, este modelo de policía altamente civilista y descentralizado, con fuertes dosis de discrecionalidad del agente policial en la resolución de conflictos sociales, se presenta como el contrapeso antagónico a todo tipo de centralización, burocratización, profesionalización, jerarquización y militarización de los cuerpos policiales, reclamando y justificando así sus ventajas comparativas en razón de su eficiencia institucional e histórica. (PONTÓN, 2009)

La idea actual de la policía comunitaria parece conducirnos a desempolvar viejas formas de modelos de gobiernos policiales comunitarios con un fuerte apego en la gestión local o municipal, con una especie de evocación nostálgica de que lo viejo supera en calidad a lo nuevo.

En cuanto a lo diferencial que le da su carácter de “comunitaria” creo que es importante tener en cuenta la dificultad de sostener y/o ampliar la participación comunitaria en el tiempo. Si bien hay un consenso general sobre su necesidad, no lo hay sobre cómo se implementa y qué debe esperar de ella. Como riesgos o peligros

---

<sup>23</sup> Véase Anexo. Entrevista a Martín Appiolaza.

se señalan el clientelismo y la baja eficacia demostrada de iniciativas anteriores, así como la falta de interés. Pero, ésta también se ve limitada por barreras de diverso orden: asimetrías entre los representantes del Estado y la ciudadanía, así como dentro de la propia sociedad civil, falta de conocimientos integrados y científicos acerca de metodologías participativas y escasa divulgación de las prácticas exitosas o prometedoras. (TUDELA, 2006)

Conceder poder a los sectores de la ciudadanía más relegados, es reconocerlos como sujetos portadores de derechos, que pueden transformar su entorno social a partir de su participación y compromiso diario. Es necesario también subrayar que cualquier interventor por parte del Estado que busque considerar sus demandas, requiere un cúmulo de saberes, que conjuguen conocimiento de la teoría social, enfoques epistemológicos adecuados y referentes éticos; sólo de esta forma se puede facilitar la efectivización de la ciudadanía e intervenir en la integración de diversas acciones que atienden a un conjunto de derechos. (OMILL, 2001)

Las Policías Comunitarias entre muchas características que pueden asumir, tienen en común que es todo aquello que mejora las relaciones y la confianza entre la institución policial y la comunidad local. Implica en sí misma una crítica a la policía tradicional y es una manera por la cual el gobierno provincial intenta llevar a cabo la intensión del Plan de Seguridad Democrática de reformar la estructura policial y sus prácticas.

En general, el núcleo duro del “community policing” como técnica de intervención es contemplado en la implementación de la Policía Comunitaria en la ciudad de Rosario: el mayor uso de las patrullas policiales de a pie y el destino de los oficiales de policía a áreas geográficas determinadas y muy pequeñas o acotadas sobre las que tienen una responsabilidad específica; el desarrollo de relaciones de cooperación con otros actores en la actividad preventiva y la generación de estructuras y procedimientos de consulta con la comunidad local sobre sus prioridades y problemas (Reiner, 1992 en SOZZO 2000:42).

- c. El barrio Las Flores de la ciudad de Rosario: cuestiones de territorialidad y transformaciones en el ejido urbano

El narcotráfico se constituye como el problema relevante del territorio de implementación de la política. Es necesario dejar en claro, como afirma Emmerich, que el narcotráfico no es exclusivamente un problema de seguridad, es además un problema político. “Siendo el narcotráfico, sobretodo en su mercado de consumo, esencialmente territorial, disputa con el Estado el elemento definitorio del Estado y la política: la territorialidad.” (EMMERICH, 2009:2).

En este sentido, ver a este flagelo como un problema político y no sólo como uno de seguridad pública nos permite entenderlo también como un actor político que lucha con el Estado, por su fundamento, por el territorio.

Además, como afirma también el autor:

El narcotráfico tiene la capacidad de convertirse en organizador del universo criminal. Su penetración implica que el aumento cuantitativo de los indicadores de delitos ceda lugar a una transformación cualitativa. Esto implica una presión sobre las fuerzas de seguridad, que agregan a las tradiciones delictivas con las que estaban asociadas (juego clandestino, piratería del asfalto, desarmaderos de autos, prostitución) una nueva dimensión de acumulación de capital (EMMERICH 2009:2)

Esta presión que generan se traduce en la inclusión de la problemática en la agenda gubernamental, porque implica un “congelamiento de la política de seguridad” (EMMERICH 2009:2) Entra así a formar parte de los temas como salud, educación, y entra en crisis el tratamiento tradicional burocrático del delito. Políticas públicas innovadoras de tratamiento del tema se hacen necesarias para superar los mecanismos decisionistas que se adoptan en un principio por los actores políticos.

En Rosario, en base a un diagnóstico se han detectado los barrios que presentan los índices más preocupantes en términos de seguridad pública y los escenarios más complejos que denotan el estado de emergencia en esta materia. Así, tras idas y vueltas en la elección del territorio donde implementar la prueba piloto de la Policía Comunitaria, todos los actores involucrados entrevistados coinciden en la decisión estrictamente y estratégicamente política, de conveniencia y oportunidad, tomada sólo por el gobernador de la provincia, Antonio Bonfatti, de implementar en los barrios Las Flores Este, 17 de Agosto y La Granada, la política por primera vez en Rosario.

Al respecto comentó Martín Appiolaza: *“Fue una decisión del gobernador y sólo del gobernador, el plan original no era este, y el gobernador dijo: si vamos a hacer las cosas, las hacemos a fondo. La argumentación fue: ¿cuáles son las zonas más violentas de la ciudad?, bueno, ahí vamos.”*<sup>24</sup>

Y por otro lado, sostuvo un argumento similar Gustavo Zignago: *“El criterio de implementarla en ese barrio es netamente político y de oportunidad y conveniencia decidido por el gobernador a quien le corresponde no sólo la facultad de decidirlo, sino también la responsabilidad de pensarlo. Yo lo puedo interpretar como un barrio que necesitaba que fuera abordado de forma diferenciada y fue una apuesta muy fuerte porque la complejidad que tenía el barrio y la estigmatización que tenía hace pensar que era posible también el fracaso del dispositivo.”*<sup>25</sup>

En una entrevista hecha por la prensa al Exdirector de la Policía Comunitaria, Juan Manuel Neffen, se le preguntó el porqué de la elección de este barrio a lo cual contestó:

*“Primero, por el enorme grado de conflictividad. Segundo, es la zona donde residió históricamente la familia Cantero con la estructura de Los Monos. Es un barrio que hace un año atrás, antes de comenzar la gestión de Raúl Lamberto, era impensado trabajarlo porque prácticamente era muy difícil que la policía entre, por el alto nivel de estructuras delictivas que estaban instaladas allí.*

*Después de un trabajo muy fuerte, de un año de pacificación, con algunas investigaciones que fueron dando resultados positivos, creemos que la Policía Comunitaria puede hacer un aporte para mejorar la calidad de las relaciones que ya trae el vecino con el agente. Esto complementa el trabajo de las comisarías, no es que lo suple ni que se cambia un dispositivo por otro.*

*Es cambiar esta idea, de que los conocen (a los Policias) siempre en el marco de un allanamiento, una detención, por un policía que pueda bajar la conflictividad con recursos de mediación, para hacer reuniones, y que pueda pensar cuáles son problemas específicos que tiene el barrio y determinar un plan de seguridad para cada cuadra”*.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Véase Anexo. Entrevista a Martín Appiolaza.

<sup>25</sup> Véase Anexo. Entrevista a Gustavo Zignago.

<sup>26</sup> Acrich, G. La Policía Comunitaria operará en el corazón de Los Monos. *Diario Cruz del Sur*. Publicado el 11 de septiembre de 2013. (En línea) Disponible en: <http://www.diariocruzdelosur.com.ar/noticia/noticia/id/13883> Consultado el 15 de septiembre de 2014

Esto no quiere decir que no haya sido motivo de polémica dentro del mismo gobierno y con el gobierno municipal, al contrario, ha despertado tensiones entre los diferentes niveles, pero la intensión por parte del gobierno provincial de implementar la política y en el territorio seleccionado fue vehementemente sostenida. Y además, técnicamente a esta esfera corresponde el manejo de la seguridad pública en la provincia, lo cual abre un debate sobre los diferentes niveles de autonomía que detenta cada actor en juego.

Esto hace necesario destacar que las redes interorganizativas y las relaciones intergubernamentales se definen como unidades de acción pero también como arenas políticas en las que se confrontan objetivos y estrategias no exentas de conflictividad.

Sin embargo, la intervención del municipio en la problemática es evidente, lo que produce la convivencia en el territorio de dos estamentos de dos administraciones diferentes. El municipio cuenta con conocimiento más acabo del ámbito geográfico y las características del mismo y además tiene el control de los servicios públicos que no dejan de ser claves para la seguridad pública como es el alumbrado, la limpieza, y los relacionados a la promoción social dependientes de agencias municipales que son claves en la configuración del barrio y no sólo mejoran la seguridad ciudadana mediante estrategias de prevención del delito sino que también generan inclusión social y son un eslabón fundamental de una política integral de seguridad ciudadana.

La lógica de elección del territorio, comentan al entrevistarlos los informantes claves, fue intervenir los que presentaban los niveles más preocupantes de conflictividad social y violencia, y en este sentido, el barrio Las Flores, es uno de ellos y además había demandas comunitarias de mayor seguridad, así como un descontento al considerarse excluidos de la seguridad pública, ya que la percepción de presencia policial era muy negativa.<sup>27</sup>

El ámbito geográfico asume una importancia crucial destaca tanto el asesor en materia de seguridad del municipio, Martín Appiolaza, así como Gustavo Zignago representante del Ministerio de Seguridad en el Nodo Rosario, ya que este tipo de

---

<sup>27</sup> En la encuesta de victimización llevada a cabo en el barrio, en octubre de 2013, se obtuvo un 52,4% de respuestas en las categorías mal y muy mal con respecto al funcionamiento de la policía. Además un 50,8% contestó que la policía no pasa nunca por su cuadra.

intervenciones no pueden realizarse en, por ejemplo, toda una ciudad de las dimensiones de Rosario, ni siquiera en una que tenga la mitad de su población por la demanda de recursos humanos que implica por su tipo de policiamiento y sus prácticas. Es por ello que la selección de un área geográfica delimitada asume una importancia relevante para el éxito del proyecto.

El barrio Las Flores de la ciudad de Rosario nació por el año 1967. En su formación confluyeron portuarios, trabajadores del frigorífico y obreros de la construcción y los "constantes recién llegados" en busca de trabajo, explicita el diario La Capital en su edición del 9 de marzo de 1997.<sup>28</sup>

En la zona Sur del ejido urbano rosarino se aglutina un conglomerado de casas y sectores conocido como Las Flores N, Las Flores S, La Granada y 17 de Agosto, que naciera sin nombre con unas cien casitas, cantidad que variaría con el primer plan municipal implementado construyendo en 1967, 350 viviendas.

Cuando el Mundial de Fútbol de 1978, exigió cambios de mano en las calles, construcciones de estadios, centros de convenciones es decir un maquillaje estético a la ciudad para el logro de una imagen más acorde con el primer mundo, y el barrio no ofrecía la mejor vista desde la autopista se construyó un alto muro, separador de arquitecturas de vida, que lo aislaba de la mirada de los posibles turistas.

Como una consecuencia de la situación generada en el puerto entre 1980 y 1985, cuando la terminal Rosario pasó de trabajar 4 toneladas de granos a menos de la mitad, la estabilidad económica de los habitantes, en su mayoría portuarios, tuvo una caída estruendosa y grande fue el atraso en el pago de las cuotas y en el mantenimiento de las viviendas.

Si bien las calles tomaron el nombre de flores, la desazón cundió sumándose las migraciones provenientes del Chaco santafesino y del Chaco propiamente dicho, en camiones cargados con la esperanza de encontrar un trabajo y que se relacionaría con la población primitiva en forma estrecha en su lucha por una vida mejor.

---

<sup>28</sup> Información obtenida del artículo: "La historia de Rosario desde la mirada cómplice de sus vecinos. Capitel en Las Flores". Edición 9 de marzo de 1997. Diario La Capital. En [http://www.dn11.com.ar/calles/las\\_flores.htm](http://www.dn11.com.ar/calles/las_flores.htm) Consultado 10 de agosto de 2014.

Pero la integración se fue dando a través de instituciones culturales, cuatro escuelas abrieron sus puertas, jardines de infantes y una sola escuela secundaria para aquellos que quisieran seguir estudiando.

El barrio tuvo espíritu corporativo porque la presencia de comedores en las escuelas fue y aún hoy es muy convocante, de modo que gran parte de la masa estudiantil primaria estudia y almuerza en las escuelas. Los comedores tomaron mayor relevancia a partir del periodo inflacionario de 1983 a 1989.

Cuando el 18 de febrero de 1990, un titular de La Capital denunciaba "Otra vez ronda por Rosario el fantasma de los saqueos" y en rigor el 21 de febrero por la zona sur se produjeron tentativas y algunos casos de usurpación hubo, los vecinos del barrio pasaron a llenar páginas al adjudicárseles los saqueos. A partir de ese momento, la discriminación a la hora de mencionar el origen o la residencia se volvió amenazante, menos de conseguir trabajo o lograr la confianza de otros sectores de la ciudad.

Hoy en día es un barrio signado por la conflictividad social. Es por esto que la tarea de implementación allí de la Policía Comunitaria asumen niveles de complejidad altos que requieren la utilización de múltiples instrumentos de investigación que puedan dar cuenta las características del barrio, la racionalidad imperante en los vecinos y las lógicas explícitas e implícitas.

El barrio se encuentra entre las calles San Martín y Bv. Oroño, Circunvalación y Arroyo Saladillo, y pertenece al Centro Municipal de Distrito Sudoeste "Emilia Bertolé" de la Ciudad de Rosario y cuenta con una población de algo más de 20.000 habitantes. La apertura del CMD Sudoeste completa una gran meta de impacto urbano y social que Rosario se propuso en 1995 en el marco del programa de modernización y descentralización: acercar el Estado municipal a todos los barrios de la ciudad y que cada distrito tenga su propio edificio.

El edificio, inaugurado en septiembre de 2009, se encuentra enclavado en un terreno de 15.000 m<sup>2</sup> y cuenta con 6.900 m<sup>2</sup> de espacio cubierto. Es la primera obra del prestigioso arquitecto César Pelli en el interior del país y de carácter público en la Argentina.

Es un barrio que a pesar de los conflictos sociales presenta lazos de solidaridad entre los vecinos muy fortalecidos, la "Asociación Vecinal de Barrio Las Flores Este" es

un ejemplo de esto. Una de las luchas que encabezó la Asociación en conjunto con otras cercanas desde el año 1982 fue la construcción de redes cloacales, obra que ha sido realizada este año 2013 luego de décadas de postergaciones.

A continuación un relato del Presidente de la Asociación Felipe C. Schreyer quien describe en “El libro vecinal de Las Flores Este” los objetivos de la vecinal que caracterizan al espíritu de sus miembros y del barrio:

“La Vecinal las Flores Este creada en 1979, sentó las bases en cuanto a lograr satisfacer las necesidades del sector, que permitieran al vecino ver el crecimiento de una mejor calidad de vida. Por eso debemos tener en cuenta que la acción de sus integrantes en las Comisiones Directivas, hizo posible que entre 1991 y 1995 se cuente con la carpeta asfáltica en todo lo que es Las Flores Este, al día de hoy incluye a todos los sectores que fueron agregados. También fue la Vecinal la que gestionó traer a todo el barrio la provisión de gas natural.

Sus distintas comisiones se impusieron metas y trataron de alcanzarlas para conseguir servicios y bienestar para los vecinos.

De ahí que planificaron tener un centro de salud y se pusieron a construir e instalar con mucho esfuerzo los consultorios y a través de un convenio con la municipalidad son prestadores de salud, cubriendo la necesidad en los barrios Las Flores Este, 17 de Agosto, e Irigoyen y de vecinos próximos a estos barrios.

También construyeron un salón donde se desarrollan las más variadas actividades tales como; culturales, familiares, educativas.” 29

Otra obra que ha cambiado la configuración del barrio es el Hotel Pullman, el primer hotel cinco estrellas en la ciudad y el Casino City Center Rosario inaugurado en 2009, el cual es el más grande de Sudamérica. Este gigante ha cambiado por completo la apariencia y el movimiento del barrio y también la relación de éste con el resto de la ciudad y localidades vecinas.

---

<sup>29</sup> Felipe C. Schreyer. (En línea) Disponible en: <http://lasfloreseste.webcindario.com/images/LIBRO%20VECINAL%20LAS%20FLORES%20ESTE.pdf>  
Consultado 12 de septiembre de 2014.

La construcción del Casino City Center pone en escena, desde la misma traducción de su nombre: Casino Centro de la Ciudad, hasta qué punto en un escenario en el que se concentran los bolsones de pobreza más populosos, como lo es el extremo sur de la ciudad, también se asientan grandes capitales de inversión. En este proceso de reconfiguración territorial, Rosario ha perdido aquellas referencias históricas que organizaban su geografía. Encontramos centros ricos que conviven con centros pobres. El estallido de la vieja separación entre centro-periferia es una muestra de las transformaciones en curso desde hace décadas, aunque con mayor celeridad en este inicio del siglo XXI. La ciudad se fue erigiendo en un territorio de recepción y circulación de importantes capitales como consecuencia de su posición estratégica en el mercado mundial de los commodities.<sup>30</sup>

En este marco, relata un artículo del Club de Investigaciones Urbana<sup>31</sup>, se denota un pasaje decisivo: la noción de barrio, tal como la entendíamos, en el sentido culturalmente construido de vecindad, entra en severa crisis.

Al respecto mencionaba Marín Appiolaza: *“Después por su dinámica histórica, Rosario es una ciudad de matriz trabajadora, pero que en el último tiempo se generó una burguesía urbana con origen rural vinculada al aumento del precio de los commodities y la soja. Entonces está el gringo que se compra el departamento como inversión en la ciudad lo cual hace que la ciudad no sea un lugar de convivencia y estrechar vínculos y lazos sino que es un espacio de inversiones, esto genera conflictividad”*<sup>32</sup>

Acerca de la influencia del Casino City Center en el territorio y cómo produjo cambios en el mismo contaban las encuestadoras del barrio: *“(el barrio estaba...) G: Sucio, abandonado. V: -Pero depende la zona, la primera fue bastante fea. Había una parte pegada al casino que era relindo. I: -La primera manzana era horrible, daba miedo. Para el lado del Casino era diferente incluso el nivel de educación y el vocabulario cambiaba. De una manzana a la otra cambia totalmente. Pasa que a lo de al lado del casino lo mantiene el casino, por eso la gente se siente más tranquila. Son casas lindas. B: -Es otro barrio distinto también, otra construcción.”*<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Club de Investigaciones Urbanas. Rosario arde, a pura adrenalina arde. 18 de julio de 2013. Disponible en: <http://clubinvestigacionesurbanas.org/?p=29> Consultado el 30 de septiembre de 2014.

<sup>31</sup> Ídem

<sup>32</sup> Véase Anexo. Entrevista a Martín Appiolaza.

<sup>33</sup> Véase Anexo. Entrevista a Encuestadoras del barrio.

El boom inmobiliario es uno de los principales negocios en los que hemos visto materializarse esta transformación del perfil urbano. Pero no es el único. “De manera más opaca, aunque inocultable, el narcotráfico es una fuente de generación y circulación de importantísimos flujos económicos” afirma el artículo del Club de Investigaciones urbanas (2013).

En este punto, así como zonas específicas de la ciudad fueron receptoras de ganancias extraordinarias a través de la especulación inmobiliaria, transformándose en territorios-ensayos de nuevas formas de vida fuertemente ligadas al consumo y a nuevas costumbres, las barriadas populares son igualmente fuente receptora de cuantiosos flujos de dinero. Estas áreas de la ciudad también devienen en territorios-ensayos de nuevas formas de vida a partir del avance de lo que se denomina la vida narco, en donde el consumo es un elemento decisivo, aunque a otra escala y bajo otros parámetros.<sup>34</sup>

#### d. Una sociedad “paralela”: de exclusión e inclusión en el barrio Las Flores.

Muchos vecinos sufren en el barrio Las Flores necesidades básicas, las viviendas están compuestas de diferentes materiales y texturas, porque cada uno refacciona o amplía su casa propia como puede. Muchos de los habitantes del barrio van de un comedor comunitario a otro o a la parroquia. La discriminación por ser del barrio aleja a los jóvenes de oportunidades laborales, tal como señaló Marcelo, un joven vecino, en una nota periodística de Página/12: *“Lo que pasa es que si vas a pedir laburo y decís que vivís en Las Flores, chau, olvidate. Nadie te va a dar un trabajo”*<sup>35</sup>

En la misma nota periodística, José Catena, actual Subsecretario de Acción Social, ha expresado con respecto al trabajo que realizan con los jóvenes del barrio lo siguiente: *“Todos los jóvenes hoy son renuentes al acercamiento institucional, no sólo en Las Flores, y si el Estado opera con lógica adulta no puede seguirles su dinámica. Por eso vamos hacia ellos con los miniequipos, que son tres profesionales jóvenes que los contactan en la esquina*

---

<sup>34</sup> Club de Investigaciones Urbanas. Rosario arde, a pura adrenalina arde. 18 de julio de 2013. (En línea) Disponible en: <http://clubinvestigacionesurbanas.org/?p=29> Consultado el 30 de septiembre de 2014.

<sup>35</sup> Bastús, L. "Si sos blandito perdés pero tampoco hay que comerse cualquiera por hacerse el guapo" *Diario Página/12*. Publicado 11 de julio de 2011. (En línea) Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/14-29481-2011-07-10.html>. Consultado 14 de agosto de 2014

*donde se juntan, y procuran establecer un vínculo. Luego se trata de integrarlos a alguna actividad colectiva, capacitación laboral, apoyo escolar, según cada caso. Pero no es una tarea sencilla. El problema es complejo y no tiene una sola causa".*<sup>36</sup>

Y añade otro factor que atenta contra la inclusión: *"Los jóvenes son muy territoriales, les cuesta trasladarse por la ciudad no sólo por cuestiones económicas sino por otros problemas que les supone andar por el centro u otro barrio: peleas con otros jóvenes, persecución policial, discriminación".*<sup>37</sup>

En cuanto a la educación, siendo el secundario obligatorio, en el 2011, de 120 chicos que comenzaron 5° año en las dos escuelas cercanas, terminaron 30.<sup>38</sup> La deserción escolar es un gran problema, complejo y difícil de tratar.

La exclusión social crea las bases de una sociedad “paralela”, con pocos contactos con la sociedad formal. La única senda de contacto desde la exclusión social hacia la sociedad formal es la delincuencia, porque el segundo camino (la escuela) es inconducente. Esta segregación de base territorial apunta a un tipo de segregación física y geográfica. Los excluidos se excluyen para afirmarse y refugiarse, se auto segregan en barrios impenetrables donde tejen sus propias redes de legitimidad y solidaridad. (EMMERICH, 2009:7)

Otra institución que tiene fuerte presencia en el barrio es el Centro de Convivencia Barrial “Las Flores Este” el cual depende de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario. Los Centro de Convivencia Barrial, ubicados estratégicamente en los barrios de mayor vulnerabilidad, posibilitan la inclusión de grupos familiares vulnerables, propiciando el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos. Se prioriza allí el trabajo con niños, jóvenes y adultos mayores. Las actividades que realiza según describe el Municipio son: Incorporación y permanencia en el sistema educativo formal de niños y jóvenes, inclusión digital para niños y jóvenes, inclusión socio-laboral para jóvenes, incorporación de adultos mayores en actividades socio-educativas e inclusión en espacios deportivos-recreativos, fortalecimiento de lazos familiares y comunitarios, asistencia social a grupos familiares en situación de extrema vulnerabilidad, promoción del desarrollo

---

<sup>36</sup> ídem

<sup>37</sup> ídem

<sup>38</sup> ídem

de organizaciones sociales, integrándolas a la red de protección social barrial (comedores, copas de leche, centros comunitarios).

En cuanto al CCB “Las Flores Este” su ubicación tiene mucha carga simbólica para el barrio ya que se encuentra en las instalaciones donde funcionaba el Supermercado Supercoop, que fue saqueado en el año 1989 y se erigió como ícono de los acontecimientos ocurridos en ese momento histórico de la ciudad. En dicho año fueron cedidas las instalaciones a lo que se llamó el Centro Comunitario Municipal N° 1, transformándose en 1995 en Centro de Desarrollo Infantil, luego en 1997 pasó a formar parte del Programa Crecer, luego desarrolló las funciones de Centro Territorial de Referencia y actualmente funciona como CCB. Actualmente funcionan las siguientes áreas: Taller de memoria, artes y actividad física, Espacio de Desarrollo Infantil, Ludoteca y Ajedrez, Teatro, Danza y Ludoteca. Otra institución que cabe mencionar es el Centro de Salud del barrio Las Flores Este, que funciona desde 1980.

Un acontecimiento histórico que no se puede dejar de señalar al hablar del barrio Las Flores y que ha tomado gran relevancia fue el asesinato del militante social Claudio “Pocho” Lepratti a fines de 2001, en plena crisis y saqueos en el barrio, quien trabajaba como auxiliar de cocina en el comedor de la escuela número 756 'José M. Serrano' de Las Flores. El 19 de diciembre, varios policías que llegaron desde la ciudad de Arroyo Seco, a 30 km al sur de Rosario comenzaron a disparar en el fondo de la escuela causando, mientras Pocho Lepratti defendía a los menores en el techo de la institución, su muerte instantánea en manos del uniformado de la Policía de Santa Fe, Esteban Velásquez, quien fue condenado a 14 años de prisión con el cargo de homicidio agravado por el uso de arma. Además tanto Velásquez como la provincia de Santa Fe fueron condenados a resarcir económicamente a los familiares de la víctima por los daños y perjuicios causados. Luego, Asuntos Internos de la propia Policía de Santa Fe reconocería en un informe que el asesinato ocurrió “fuera de la zona de saqueos y en los fondos de una escuela”, y que “no se justifica haber efectuado los disparos reconocidos, aun en carácter intimidatorio”. Pocho Lepratti, ahora también conocido como el “Ángel de la Bicicleta” se erigió en un símbolo reconocido en todo el país, y homenajeado por ello, de la resistencia de los sectores más vulnerables de Rosario.

En cuanto a las formas de participación de los vecinos en temas relacionados al barrio, una herramienta fundamental son las mesas barriales que funcionan desde 2013 en muchos barrios de la ciudad y en Las Flores Este también, este es un ejemplo de multiagencialidad, ya que en ellas se hacen presente tanto representantes de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, así como representantes de Promoción Social del Municipio, también los representantes del CMD Sudoeste, vecinos independientes, organizaciones sociales, vecinales y desde su implementación agentes de la Policía Comunitaria. Así, la participación de miembros de las entidades comunitarias y de las instituciones estatales con anclaje territorial que las transforma en ámbitos representativos de la dinámica sociopolítica.

Estos espacios colectivos constituyen un eslabón importante en la cadena de la planificación a escala ciudad, teniendo en cuenta que vienen a representar los ámbitos de articulación de mayor proximidad con el territorio, en la búsqueda de respuestas a los problemas que impactan directamente al vecino.

Las mesas barriales representan una herramienta más del proceso de descentralización, logrando una mayor transversalidad a la hora de tomar decisiones sobre las políticas que impactan directamente en un área determinada. Esto imprime una nueva dinámica donde la planificación, la solución de los problemas y en definitiva la garantía de derechos no se da desde el Estado hacia abajo sino que se construye a partir de la interacción entre el Estado y los vecinos.

Los encuentros de las Mesas Barriales son mensuales y cada una cuenta con días y horarios preestablecidos. Esto permite ordenar, planificar y sistematizar las reuniones y las acciones que en cada una de ellas se plantean, las cuales giran alrededor de la recuperación y puesta en valor de espacios públicos, la realización de jornadas de convivencia e integración ciudadana, y la atención y respuestas a situaciones planteadas.

En general, por motivos no explícitos pero fáciles de deducir que podrían estar relacionados al miedo “de hablar” o a la exposición de estos problemas ante los funcionarios públicos, o también porque las conversaciones suelen estar centradas en la recuperación de espacios públicos, la ejecución de obras de infraestructura o la programación de actividades colectivas, no se tratan con frecuencia problemas vinculados a la (in) seguridad en las mesas barriales, y esto es algo que destacan sus

participantes asiduos como la coordinadora de Promoción Social del CMD Sudoeste. El miedo es una sensación muy presente en los vecinos del barrio, miedo de ver, de hablar y de denunciar.

Al respecto cuenta una trabajadora de un comedor del barrio acerca del contexto que viven a diario: “... *El gran problema es la delincuencia y la droga, la droga... vos sabes quién vende, quien no vende, quien va a comprar, todo... que nadie venga a decir que acá no hay ninguna casita que vende, porque los vecinos acá sabemos todo. Muchas veces uno no quiere denunciar... ¿por qué? Por miedo... porque tenés miedo de que den tu nombre. Porque la misma policía te manda al frente. Uno no sabe en quien confiar. No hay confianza en las instituciones, nadie te va a amparar*”.<sup>39</sup>

#### e. Percepciones e imaginarios de los vecinos acerca de la (in)seguridad.

Como lo he mencionado al comienzo del presente trabajo, la motivación principal de abordar este tema reside en haber realizado mi pasantía académica pre-profesional en la Dirección de Gestión y Planificación institucional de la Municipalidad de Rosario en donde participé colaborando en el diseño del proyecto de Policía Comunitaria.

Una de las actividades que me tocó realizar fue trabajar con las encuestadoras que concurrieron al barrio Las Flores a aplicar una encuesta de victimización y percepción de la (in) seguridad en el barrio, así como también de percepción ciudadana de la institución policial y expectativas sobre la Policía Comunitaria, la cual serviría como insumo para el diagnóstico de la situación del barrio antes de implementar la política. Los datos obtenidos fueron muy fructíferos y algunos serán expuestos, pero una tarea muy interesante que llevé a cabo en el marco de mi práctica en relación a esto fue la entrevista que se le realizó a las encuestadoras, profesionales en esta tarea, la cual desgrabé<sup>40</sup>, acerca de su percepción del territorio y de los comentarios que recibían de los vecinos mientras realizaban su trabajo.

---

<sup>39</sup> Salomé Vuarant. Relevamiento de demandas territoriales en relación a Derechos Humanos. (En línea) [https://www.academia.edu/3861441/Relevamiento\\_de\\_demandas\\_territoriales\\_en\\_torno\\_a\\_DDHH\\_Ciudad\\_de\\_Rosario\\_Provincia\\_de\\_Santa\\_Fe\\_Argentina\\_2do\\_semestre\\_2012](https://www.academia.edu/3861441/Relevamiento_de_demandas_territoriales_en_torno_a_DDHH_Ciudad_de_Rosario_Provincia_de_Santa_Fe_Argentina_2do_semestre_2012). Consultado el 12 de agosto de 2014.

<sup>40</sup> Véase Anexo. Entrevista a encuestadoras del barrio.

En relación a lo expuesto anteriormente acerca de las lógicas que imperaban en el barrio y a los casos tan resonantes de bandas de narcotráfico y hechos de corrupción, una encuestadora reprodujo los comentarios de una vecina acerca de su percepción de la (in) seguridad: *“Antes se sentían seguros (los vecinos), con las bandas que controlaban el territorio, porque con las familias no se meten, entonces se sentían más seguros. (...) En ese sector cuando ellos (Los Monos) estaban no había delincuencia, ellas decían que no existía el “raterito”, así fue la palabra, el que te roba la cartera, vos pasabas con la cartera o la valija llena de plata y nadie te tocaba, ahora dijo desde que no están, aparecieron los del barrio.”*<sup>41</sup>

Otra encuestadora contaba: *“Hoy me pasó que encuesté a una chica que me dijo que hay gente del barrio que roba ahí, que por ahí a los mismo vecinos no, porque los conocen, pero sí la habían robado, o sea que no sé si a lo mejor del área de ella pero le robó gente que vive a tres cuadras de su vivienda sí. Hay una percepción mezclada.”* También comentaron: *“La droga está entre bandas pero porque el vecino común no está metido, ahora aparecieron otros delitos que antes no aparecían tanto. El barrio quedó liberado”.*<sup>42</sup>

Además comentaban con más detalle: *“Otra señora sí fue específica. Lo que ella dice era que ellos (Los Monos) no permitían que molestaran a la gente del barrio, el negocio estaba en otro lado. Y ahora que no están aparecieron (los “rateritos”)...”*

En este sentido, es evidente cómo esta banda delictiva operaba en el barrio, imponía su lógica, eran configuradores de formas de relación entre los vecinos y constituían hasta una especie de resguardo ante hechos menores delictivos para los vecinos del barrio. Es notorio como esta situación cambia radicalmente ante su desbaratamiento y la exposición pública de su situación en relación al narcotráfico y al crimen, que si bien parecía común entre los vecinos, adquiere otra notoriedad y obviamente consecuencias legales al hacerse público e investigado por la justicia.

Quizás esas lógicas y ese espacio que dejan estas bandas en el barrio son el fundamento clave, que hace de este territorio un lugar estratégico para implementar la Policía Comunitaria. Porque alguien debe ocupar ese lugar vacío, las luchas por el control del territorio se desatan al ser desarticulada la banda de “Los Monos” y son

---

<sup>41</sup> ídem

<sup>42</sup> ídem

los jóvenes quienes se disputan liderar la banda y el manejo de los mercados ilícitos en el barrio.

Al respecto cuenta un profesional del Centro de Salud del barrio Las Flores: *“Bueno... ¿vos sabes en que barrio estamos!.. Lo que está pasando ahora, es que los chicos, los más débiles digamos, son los que se están disputando el mando, se están disputando quién se va a quedar con la banda... no hablamos de los monos, hablamos de los mismos pibes, de los chicos de 13 a 20 años. Se matan entre ellos. Todo el tiempo...”*<sup>43</sup>

Adriana Rossi (2011), afirma al respecto:

En busca de legitimidad económica, política y social, el narcotráfico recurre al medio de la violencia, para imponer su orden, silenciar, amedrentar, ampliar dominio y control. La violencia obedece a la lógica que impone el circuito: no se admiten “soplones”, ni quedarse con la droga o con el dinero, no cumplir con obligaciones y tratos, o cometer errores. No se admite la deserción, tratar de independizarse o salirse del juego.<sup>44</sup>

Por otro lado, otro dato que puede dar la pauta del fundamento de la elección de este barrio es la percepción de los vecinos acerca del proceder de la Policía, ya que uno de los objetivos explícitos es mejorar la imagen de esta institución y acercarla a los vecinos.

En este sentido las encuestas<sup>45</sup> en el barrio relevaron que la evaluación del funcionamiento de la policía en el barrio es, en un porcentaje elevado, mala. Las categorías muy mal y mal ascienden al 52.4%, mientras que las categorías de valoración positiva muy bien y bien suman 14.3%. Sin embargo, la categoría más elegida es regular, con un 30,9%, cuestión que puede relacionarse con la tendencia de los encuestados a elegir categorías intermedias cuando esta opción se presenta. Resaltan entre las valoraciones negativas la falta de profesionalismo, la escasa

---

<sup>43</sup> Salomé Vuarant. Relevamiento de demandas territoriales en relación a Derechos Humanos. (En línea) [https://www.academia.edu/3861441/Relevamiento\\_de\\_demandas\\_territoriales\\_en\\_torno\\_a\\_DDHH\\_Ciudad\\_de\\_Rosario\\_Provincia\\_de\\_Santa\\_Fe\\_Argentina\\_2do\\_semestre\\_2012](https://www.academia.edu/3861441/Relevamiento_de_demandas_territoriales_en_torno_a_DDHH_Ciudad_de_Rosario_Provincia_de_Santa_Fe_Argentina_2do_semestre_2012). Consultado el 12 de agosto de 2014.

<sup>44</sup> ROSSI, A. Radiografía del narcotráfico. (En línea) publicado el 09 de agosto de 2011, Disponible en: <http://www.adriana-rossi.com.ar/index.php?s=noticia&id=22-Radiografia-del-narcotrafico>. Consultado el 15 de septiembre de 2014.

<sup>45</sup> Encuesta de victimización y sensación de (in) seguridad llevada a cabo por el Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Rosario entre el 11 y el 16 de septiembre de 2013, antes de la implementación de la Policía Comunitaria, en los barrios Las Flores Este, 17 de Agosto y La Granada, a vecinos mayores de 18 años, un total de 128 encuestas efectivas.

integración con la comunidad y una valoración peyorativas de la fuerza que la asocia con ineficiencia, corrupción, incapacidad.

En cuanto a la frecuencia con que según los encuestados pasa la policía por su cuadra es notable el dato que apunta que el 50.8% contestó que nunca, mostrando que los vecinos sienten que el barrio está desprotegido y fuera del radio de intervención de la institución policial, “liberado”.

Además esto se reafirma al apuntar que el 86.4% contestó que es insuficiente la frecuencia con la que la policía pasa por la cuadra, es decir, no sólo perciben que no pasa nunca sino que además están insatisfechos con ésta situación dejando entrever que desean que la policía tenga más presencia en su cuadra.

La institución policial, además, aparece como la institución en la que los vecinos menos confianza tienen con el 78.6% en las categorías ninguna confianza/poca confianza.

Finalmente, en cuanto a las expectativas por la implementación de la policía comunitaria en el barrio, las respuestas son satisfactorias ya que en un 65.1% los vecinos han apuntado que este nuevo cuerpo policial ayudará a mejorar la seguridad en el barrio. Esto podría traducirse en un elevado piso de apoyo a esta policía de proximidad, que sería pertinente conservarlo y elevarlo luego de su implementación.

Acerca de las respuestas de los vecinos, las encuestadoras comentaron: “**S:** Cuando les comentamos lo de la Policía Comunitaria les interesaba... **I:** -Creo que uno sólo me dijo que pensaba que la Policía (Comunitaria) no le iba a cambiar el tema de la seguridad... el resto sí. **S:** -Veían que iba a hacer algo... **V:** -Y el hecho de saber que es una persona que va a estar ahí que no va a rotar...”<sup>46</sup>

Es interesante retomar una característica que ya he expuesto acerca de la relación ciudadano-policía que es que a pesar de estar disconforme con su accionar, de tener una opinión negativa sobre la misma, sin embargo, siempre se le presenta esta fuerza como la primera solución ante la problemática de la (in) seguridad.

Esto también se releva en el barrio Las Flores donde la poca o inexistente presencia de la policía aparece como el motivo principal por el cual los encuestados no se

---

<sup>46</sup> Véase Anexo. Entrevista a encuestadoras del barrio.

sienten seguros en el barrio (64.3%), esto nos presenta una visualización de la policía como agencia principal del gobierno de la seguridad en el barrio. En segundo lugar pero significativamente en un porcentaje mucho menor se encuentra la venta de droga en el barrio (26.2%).

En este sentido, al analizar cómo los vecinos creen que se solucionaría el problema de la (in)seguridad en el barrio se observa que la solución mayoritaria es más presencia policial con un 64.3%, porcentaje idéntico que presenta la categoría “hay poca/ no hay presencia policial” en la pregunta acerca de los principales motivos de inseguridad en el barrio. Se puede afirmar que las soluciones “represivas” son las que priman ya que la segunda categoría elegida es “leyes más duras” con un 15.1%.

La pregunta específica acerca de la percepción de la (in) seguridad revela que para el 29,4% de los encuestados el problema de la inseguridad en el barrio es muy grave, mientras que para el 42,1% es grave. No llega al 1% quienes consideran que no es un problema.

En cuanto a estas percepciones de (in) seguridad, las encuestadoras comentaron; *“A mí me pasó que de la gente que yo relevé fue un mix, no fue todo el mundo percibiendo “a no este es el peor lugar del mundo donde hay mucha inseguridad”, todo lo contrario, o sea hubo gente que me decía, mirá, yo tengo las ventanas abiertas, que yo camino en el barrio y acá todo el mundo me conoce y no pasa nada, que la policía pasa, o sea en la misma cuadra tenías gente que me decía que no ven nunca a la policía y había gente me decía que sí que los veía, que está todo bien, o sea que hay diferentes percepciones dentro del mismo lugar...”*<sup>47</sup>

#### f. Verde, azul y naranja<sup>48</sup>: tensiones y articulaciones entre las fuerzas en el territorio.

Intervenir uno de los territorios más complejos de la ciudad y hacer competir y convivir allí, de alguna manera, a dos tipos de policiamiento bien diferenciados con lógicas, estructuras y un funcionamiento diferente, un cuerpo totalmente nuevo con otro anacrónico, incluso vinculado a los hechos delictivos en el barrio no deja de ser una política audaz y riesgosa.

---

<sup>47</sup> Véase Anexo. Entrevista a encuestadoras en el Barrio Las Flores.

<sup>48</sup> Color distintivo en el uniforme y vehículos de la Policía Comunitaria en Santa Fe.

La relación entre ambas fuerzas se percibe tensa, aceptar transformaciones no es una capacidad que se ha adquirido a nivel institucional en una estructura inamovible en 150 años. El rechazo a lo nuevo que presenta el dispositivo y la desconfianza hacia los resultados que generará este cuerpo es la sensación que perciben los nuevos agentes de los policías tradicionales presentes en el barrio.

Al respecto el coordinador de la Policía Comunitaria en su prueba piloto, Crio. Martín Olivera afirmaba en la entrevista en profundidad: *“Es complicado (la relación con los “policías tradicionales”), el ser humano siempre opone resistencia al cambio, por la cosa nueva, si es que funciona, y este es un cambio brusco en la fuerza. Hay una pequeña tensión. Y por eso siempre digo que no hay que olvidar que somos policías. Y dentro de esa función se incorpora algo más. Que es lo que necesita la sociedad, a futuro tendrá sus mejoras o incorporaciones.”*<sup>49</sup>

Acerca de las tensiones entre los dos modelos también decía Martín Appiolaza: *“Creo que va a haber una tensión fuerte entre dos modelos culturales, que en algún momento puede pasar de lo simbólico a otra cosa, si no hay apoyo real, capacitación, reconocimiento, y si no pasan a los resultados los policías comunitarios va a quedar en una anécdota más que en otra cosa.”*<sup>50</sup>

Por otro lado, Gustavo Zignago decía que las dos policías, comunitaria y tradicional, tienen *“dinámicas propias, que como nos sucede a todos los estamentos del estado que no tenemos identidad de jerarquía estamos obligados a construir relaciones pero en base a la autonomía...”*<sup>51</sup>

En este sentido, considero oportuna la autonomía de las dos fuerzas, pero la generación de lazos institucionales que desarrollen en la policía tradicional de Santa Fe el germen de un cambio institucional en lo dogmático y cultural de la fuerza debe ser fomentado y contemplado en el diseño de la política de manera que la dinámica de este dispositivo de proximidad contribuya a la generación de esa “policía nueva deseada”.

Es evidente en las instituciones en transición la convivencia de lógicas, representaciones y prácticas del pasado y del presente. La implementación de estos

---

<sup>49</sup> Véase Anexo. Entrevista a Martín Olivera.

<sup>50</sup> Véase anexo. Entrevista a Martín Appiolaza.

<sup>51</sup> Véase Anexo. Entrevista a Gustavo Zignago.

programas no nos dice mucho acerca del cambio institucional si no es seguido por un salto cualitativo que se exprese en una nueva cultura y una nueva relación con la comunidad. Esa intensión se encuentra presente en los planes del gobierno en materia de seguridad pública pero es necesario tener en cuenta que el marco institucional formal e informal de la policía “tradicional” actúa como elemento restrictivo frente al proceso de cambio imperante en el concepto propio de la policía comunitaria, que además contiene en sí mismo una crítica a ese otro modelo.

El liderazgo de este proyecto es de suma importancia porque la puesta en marcha en la escena práctica de este cuerpo policial, sobre todo en policías altamente institucionalizadas y jerarquizadas como la de la provincia de Santa Fe, implica constantes tensiones, contradicciones y restricciones que deben ser enfrentadas con una férrea voluntad política y un tenaz liderazgo sostenido de funcionarios comprometidos con la causa.

El pluralismo institucional de la política es para destacar, la multiagencialidad juega un rol privilegiado: diferentes estructuras policiales, niveles del estado y agencias de carteras diferentes conviven, cooperan y generan también tensiones que nos hacen reafirmar que el Estado no es una estructura monolítica.

La mayor demostración de esto, es el Acuerdo de Cooperación y Lucha contra el Narcotráfico que se realizó entre el Ministerio de Seguridad de la Provincia y el Ministerio de Seguridad de la Nación en Febrero de 2014 para el traspaso de conocimientos y tecnologías a la Policía Comunitaria de Rosario. De esta manera se compartió la experiencia de los Cuerpos Policiales de Prevención Barrial y efectivos de la Policía Federal capacitaron a los flamantes policías comunitarios principalmente en lo referido a su rol de facilitadores, un plus en la formación tras su egreso del Instituto de Seguridad Pública (ISeP) del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

De la relación entre ambos niveles estatales manifestó Martín Appiolaza: *“Lo que pasa es que se juntó el crimen organizado y la responsabilidad del Estado Federal, que el estado federal quería hacer algo diferente y estaba ensayando fórmulas y la voluntad de Rosario de trabajar en esas fórmulas. Dentro de esos esquemas está la estrategia de intervención de Gendarmería, la Policía Comunitaria como algo provincial pero como estrategia de sustitución de gendarmes y ahora la Policía Táctica como nuevo reemplazo de gendarmes pero que es de*

*ocupación con una lógica totalmente diferente. Hay muchos elementos en común entre el gobierno nacional y provincial en estas cosas.”*<sup>52</sup>

El “desembarco” de Gendarmería en el territorio de la ciudad en abril de 2014 también muestra la cooperación multinivel en este sentido. Tras reiteradas solicitudes formales del gobernador de la provincia finalmente el Gobierno Nacional envió cerca de 2000 agentes, en su mayoría Gendarmes para llevar a cabo un Plan de ocupación en cerca de 25 barrios de la ciudad.

De acuerdo a funcionarios del Ministerio de Seguridad de la Nación, el objetivo del “desembarco” fue “pacificar los barrios más violentos de la ciudad atravesados por la narcocriminalidad”. Manifestó a la prensa, en tal sentido, Sergio Berni: “en esta operación no vinimos a buscar narcotraficantes, vinimos a hacer un desembarco pacífico, a hacernos cargo con Gendarmería del territorio”. Indican que las fuerzas federales “tomaron el control del territorio” y que permanecerán varios meses patrullando las “zonas conflictivas” y capacitando en simultáneo a la policía provincial. Resaltan los funcionarios nacionales “la orden que recibieron todos estos efectivos es clara: saturar los barrios y no darles lugar a los delincuentes para que vuelvan a avanzar sobre el territorio”.<sup>53</sup>

Una investigación realizada por la Cátedra de Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario llamada “Desembarco Verde. La “Intervención” Federal En Rosario. Contexto político e impacto en dos barrios”<sup>54</sup> relata los cambios en el territorio tras esta intervención. Afirma que fue un cambio abrupto en el servicio policial dentro del barrio, que según relatos de residentes, las comisarías y subcomisarias del territorio casi nunca patrullan el barrio, tardan en llegar cuando son solicitados y en la recepción de denuncias. Refirieron, además, que en general tampoco patrullaban el barrio otras áreas de la policía provincial –como el Comando Radioeléctrico.

En la primera semana de ocupación, cuentan los investigadores, observaron una intensa presencia de gendarmes patrullando de manera sumamente frecuente, no

---

<sup>52</sup> Véase Anexo. Entrevista a Martín Appiolaza.

<sup>53</sup> Cozzi, E; Font, E; Marasca, M; Mistura, M. (2014) Desembarco Verde. La “Intervención” Federal En Rosario. Contexto Político E Impacto En Dos Barrios. Bloque de Prensa. (En Línea) Disponible en: <http://www.prensaregional.com.ar/index.php?seccion=Notas&id=38> Consultado 20 de octubre de 2014.

<sup>54</sup> Ídem.

superaba los 10 minutos, con camionetas y autos. Residentes les comentaron que “son como 9 camionetas, 50 gendarmes en total”, patrullan diariamente, aún los fines de semana, de día y de noche. En uno de los barrios, comentaron que el patrullaje de Gendarmería había desplazado completamente al patrullaje de la policía provincial. Pero semana tras semana afirma la investigación de la Cátedra de Criminología que el patrullaje mermó considerablemente.

Hoy tras seis meses del comienzo de esta intervención, parece que el efecto colateral de esta intervención es la mutación del delito. Al respecto afirmó la ministra de Seguridad de la Nación, María Cecilia Rodríguez: *“La mutación del delito en Rosario luego de la intervención de Gendarmería tiene su lógica y hasta su razonabilidad. Cuando se despliega una fuerte intervención de un lugar, es inevitable que una parte del delito aparezca en otro lugar con otras características. La tarea, entonces, es aplicar políticas sociales, integrales, articuladas entre las distintas instancias del Estado, que puedan contener y acotar la mutación del delito.”*<sup>55</sup>

Esta intervención tiene una relevancia fundamental para la Policía Comunitaria ya que la misma de alguna manera ocupará el lugar que los gendarmes dejarán tras su retiro. La ministra de Seguridad de la Nación, continuaba: *“Primero, no estamos pensando en ningún retiro de la Gendarmería de Rosario, y cuando se produzca alguna forma de retiro, será previamente coordinado con la provincia y el municipio. Respecto de cómo sigue Rosario cuando se retiren las agencias nacionales, decimos que hemos trabajado en la capacitación de la Policía Comunitaria. Hemos trabajado para producir un cambio político y cultural respecto de colocar a las policías bajo el poder político. Que ayudamos a la conformación de la Policía Comunitaria, que viajamos a Rosario para instruirla y que de Rosario vinieron a Buenos Aires con igual objetivo. En algún momento la Gendarmería se irá de Rosario y una policía provincial renovada debería ir sustituyendo a las fuerzas federales.”*<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Montes, R. No estamos pensando retirar a la Gendarmería de Rosario. *Diario La Capital*. Publicado el 14 de septiembre de 2014 (En línea) Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/politica/No-estamos-pensando-en-retirar-a-la-Gendarmeria-de-Rosario-afirmo-la-Nacion-20140914-0014.html> Consulta el 25 de septiembre de 2014.

<sup>56</sup> Ídem

En esto coincide Omar Odriozola, Jefe de la Policía de Santa Fe: *“Se está capacitando a la Policía Comunitaria para su ingreso. Las fuerzas nacionales van a ir dejando los barrios que se irán ocupando por los agentes provinciales”*.<sup>57</sup>

Esta situación es la que actualmente está atravesando el barrio Las Flores, tras ser uno de los barrios ocupados por Gendarmería. Los flamantes Policías Comunitarios comienzan a patrullar la zona y a un ritmo progresivo parecen retirarse los Gendarmes, su presencia hoy es casi nula. Un funcionario del Ministerio de Seguridad provincial, al referirse al “repliegue” de Gendarmería, indicó a la prensa escrita local que los efectivos federales se trasladaron a *“otras barriadas conflictivas... a otras zonas inseguras de Rosario”*. Agregó, *“es parte de la planificación inicial acordada con las autoridades nacionales... la idea consensuada es que las fuerzas federales patrullen los barrios más complejos durante un tiempo, que logren recuperar el territorio con presencia estatal y después de un tiempo se retiren”*<sup>58</sup>

g. Competencias, responsabilidades y autonomía ante los nuevos desafíos de la (in) seguridad.

La relación entre Provincia y Nación se percibe también tensa, teniendo en cuenta que el tema de fondo es la lucha contra el narcotráfico. Las cuestiones de competencias y responsabilidades salen a la luz en el pase de facturas entre los referentes políticos de las dos administraciones. La ley N° 26.052 de estupefacientes de 2005 que modifica la Ley N° 23.737 establece en su artículo 34 que “Los delitos previstos y penados por esta ley serán de competencia de la justicia federal en todo el país...”<sup>59</sup>, pero, por otro lado, los problemas de seguridad pública en la provincia son responsabilidad del Estado Provincial y las acusaciones por parte del gobierno nacional se relacionan con el mal manejo de este tema por parte del socialismo.

La cuestión ya planteada siguiendo a Emmerich acerca de lo político del problema del narcotráfico, aquí se hace evidente, no es sólo un problema de seguridad, la

---

<sup>57</sup> De a poco, Gendarmería se corre y avanza la Policía Comunitaria. Diario La Capital. Publicado 4 de julio de 2014. (En línea) Disponible en: <http://www.rosario3.com/noticias/noticias.aspx?idNot=148776> Consultado 7 de septiembre de 2014.

<sup>58</sup> Cozzi, E; Font, E; Marasca, M; Mistura, M. Desembarco Verde. (2014) La "Intervención" Federal En Rosario. Contexto Político El Impacto En Dos Barrios. Bloque de Prensa. (En Línea) Disponible en: <http://www.prensa regional.com.ar/index.php?seccion=Notas&id=38>

<sup>59</sup> Ley 26.052. (En línea) Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109264/norma.htm> Consulta el 20 de agosto de 2014.

política toma partido, construye intereses, voluntades y se generan luchas alrededor de esta problemática emergente.

Por otro lado, la colaboración del Gobierno Nacional no puede dejar de analizarse en términos de conveniencia política. Martín Appiolaza decía al respecto en sentido irónico: *“También hay marketing y show del gobierno nacional de “vengo a salvar la ciudad”. Lo hizo en Marzo cuando las tasas de homicidio bajan y se van a ir antes que las tasas de homicidio lleguen a su pico, por lo tanto fue algo calculado y de marketing, por el que el modelo de las Fuerzas Federales venían a enseñarle a la Policía tal cosa... cualquiera le enseña a la Policía Comunitaria a serlo... no pasaba por eso... y además la Federal no creo que tengas buenos ejemplos para mostrar en este sentido...”*<sup>60</sup>

Por otro lado, la espectacularidad del accionar de los helicópteros de Gendarmería sobrevolando los barrios intervenidos fue reproducida con gran impacto por los medios de comunicación. De hecho, han subido periodistas a hacer notas en estas recorridas junto a los agentes en los helicópteros de Gendarmería.

Ser el “salvador” de esta situación de la ciudad es un título que resulta tentador para cualquier gobernante, Rosario es un territorio disputado y estratégico en el país, al respecto continuaba Appiolaza: *“Primero Rosario tiene al menos un candidato a presidente, antes de esto ya era candidato a presidente y eso marca las relaciones de poder. Segundo, Rosario no está bajo la gestión de ninguno de los bloques políticos más fuertes, lo pone en situación de mayor conflictividad. Tercero, Rosario es la segunda ciudad del país con una base de sustentación política que entra en conflicto con el proyecto político del gobierno nacional, es una ciudad grande, con pretensiones, con reconocimiento en avances sociales lo cual la hace visible y codiciable. Tercero, los medios de comunicación juegan un papel importante en instalar temas, candidatos y las disputas en torno a democratización de los medios de comunicación siguen sin resolverse y las facturas se siguen cobrando.”*<sup>61</sup>

El municipio, por otro lado, también es protagonista de una situación normativa que coarta sus posibilidades y con ello los recursos para trabajar en pos del mejoramiento de la seguridad ciudadana. Como se comentó anteriormente, si bien la Reforma Constitucional de 1994 consagró la autonomía municipal, nuestra provincia no la garantiza, porque aún no se ha modificado la Constitución Provincial. Los

---

<sup>60</sup> Véase Anexo. Entrevista a Martín Appiolaza.

<sup>61</sup> Ídem

municipios dependen de la articulación con otras jurisdicciones para recibir recursos e intervenir en los problemas que atentan contra la seguridad de los vecinos.

Si bien tanto el gobierno provincial como el municipal son del mismo signo político, esta relación no está exceptuada de tensiones. Los problemas de las agendas gubernamentales son muy diferentes y las responsabilidades marcan diferentes ritmos de acción ante la urgencia de ciertas cuestiones. La cooperación entre los niveles es para destacar pero es importante resaltar que no se mueven como una estructura homogénea, que internamente se presentan diferencias que no son ideológicas pero sí tienen que ver con los tiempos y recursos que se manejan para la resolución de los problemas de política pública.

Con respecto a lo planteado hasta aquí, sostuvo Martín Appiolaza: *“Me parece que fue una respuesta audaz (implementar la Policía Comunitaria), que fue polémica incluso dentro del gobierno, que implicó tensiones en la implementación entre el gobierno y el municipio. Pero es algo que el gobierno provincial sostuvo muy fuerte y lejos de hacerlo en lugares poco conflictivos lo hizo en el más conflictivo y esa decisión política hay que valorarla no es lo mismo que hacerlo para veinte personas, te metiste en un lugar conflictivo e hiciste a una policía nueva a competir con una policía vieja que tenía formas no muy legales, entonces en ese sentido me parece bien...”*<sup>62</sup>

#### h. Capacitación de los Policías Comunitarios

En abril de 2013, el Ministerio de Seguridad, a través del Instituto de Seguridad Pública (ISEP), abrió la inscripción para la carrera de Técnico Superior en Seguridad Pública y Ciudadana con perfil comunitario para la incorporación de 1.180 cadetes (826 varones y 354 mujeres), carrera especialmente diseñada para los futuros policías comunitarios, en la cual se anotaron casi 7000 personas para toda la provincia. En Rosario, 2.581 aspirantes, de los cuales fueron 1.611 mujeres y 970 varones.

El título de “Técnico Superior en Seguridad Pública y Ciudadana con perfil comunitario” incluye los dos años de formación correspondiente a la obtención del título intermedio de “Auxiliar en Seguridad” necesario para ingresar a la fuerza, más

---

<sup>62</sup> Véase Anexo. Entrevista a Martín Appiolaza.

un año de especialización tras lo que obtendrán el título mencionado, avalado por el Ministerio de Educación de la Nación.

En el marco del ISeP, la formación de la primera camada de policías comunitarios incluyó otros cursos como: “Programa de Formación para el Personal Policial promotor de convivencia pacífica”, la instancia se compuso de 7 módulos, con un total de 60 horas (aproximadamente 2 meses), dictados tanto en Rosario como en Santa Fe. La misma estuvo a cargo de mediadores profesionales especializados que trabajan en conjunto con profesionales de la dirección provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Además, el curso intensivo de “Destrezas de Policiamiento Comunitario”, la jornada de formación “El Municipio y el Policía Comunitario” y un taller intensivo de mediación denominado “Facilitadores comunitarios para la resolución de conflictos”.

También en esta materia se firmó un convenio entre la Municipalidad de Rosario y el Ministerio de Seguridad para coordinar acciones con la finalidad de convocar, seleccionar y formar agentes para completar las 500 vacantes con especialización en Policía Comunitaria destinadas a la ciudad de Rosario. En cuanto al municipio, diseñó y ejecutó la convocatoria, poniendo a disposición todos los espacios físicos necesarios para la realización de las inscripciones de los postulantes, las que se podían realizar en forma digital en cada una de las sedes de distrito.

El objetivo primordial de la capacitación en mediación, que además también brindó el ISeP, es el de generar un espacio de práctica intensiva para el desarrollo de habilidades actitudinales y comunicacionales, que promuevan la prevención, la contención y el abordaje de conflictos en la comunidad, además de la gestión de acciones participativas de la sociedad civil.

En materia de capacitación es donde se centran los esfuerzos más institucionalizados de articulación de políticas y de cooperación entre los tres niveles de gobierno: municipal, provincial y nacional.

La inexperiencia de los flamantes Policías Comunitarios al ser recientemente egresados del ISeP, si bien tiene la ventaja de alejarlos de ciertas lógicas imperantes y mecanismos de actuación de algunos agentes con muchos años de servicio, es por otro lado una desventaja, más aun tratándose de intervenir uno de los territorios más

complejos y violentos de la ciudad. Esta falencia debe ser trabajada con una férrea política de capacitación continua y un liderazgo fuerte dentro del cuerpo que evite o disminuya los inconvenientes que podrían derivarse de la falta de experiencia o del escaso conocimiento del territorio de intervención, de sus lógicas y sus racionalidades, así como de los cambios que se están produciendo a raíz de las nuevas políticas públicas en materia de seguridad.

#### i. Acerca del funcionamiento cotidiano

La Policía Comunitaria opera en el barrio desde mayo de 2014 y actualmente, los 47 policías comunitarios desarrollan su tarea cotidiana en un área de aproximadamente cuatro manzanas, en la cual se han presentado ante los vecinos al inicio de sus tareas brindando una tarjeta personal que consta de su nombre, teléfono celular para llamarlo en caso de necesidad, email, foto y dirección de la Casa del Policía Comunitario, el cual es un lugar de reuniones y encuentro, lejos de ser una comisaria.

La zona geográfica determinada como ámbito de acción es de 40 manzanas, y la denominan barrio, mientras que a la zona que le corresponde a cada par de agentes la denominan microbarrio. Los mismos la patrullan a pie, suelen formar corredores seguros para las escuelas, por ejemplo, y cuentan con el equipamiento necesario para que en el caso de haber sido víctima de un delito el vecino pueda hacer la denuncia en su domicilio o la vereda. Además, está equipado con su celular, el arma reglamentaria, el baristón y un gas pimienta.

Retomando el plan, se denota claramente que bajar los niveles de conflictividad social y mejorar la convivencia barrial en el territorio se vuelve el fundamento clave de esta intervención, ya que se realiza en un momento complejo del barrio, por lo cual el coraje institucional presente en esta decisión la coloca en un lugar de incertidumbre acerca de su desenvolvimiento y los resultados de su implementación y el contexto exige resultados positivos en el corto plazo que generen confianza en la ciudadanía.

A los policías comunitarios los identifiqué con el concepto inventado por Lipsky (1977 en AGUILAR VILLANUEVA, 1993:86) de “burócratas al nivel de la calle” porque son esos empleados públicos que en su trabajo interactúan directamente con los ciudadanos y gozan básicamente de gran discrecionalidad en el empleo de sus

funciones, se puede decir que ellos son los verdaderos policymakers en sus respectivas áreas de trabajo. Y reafirmo, para que no parezca una contradicción con la anterior enunciación de un proceso incipiente de politización de la seguridad pública en la provincia, que son policymakers pero en sus respectivas áreas de trabajo, en sus funciones, es decir, en la gestión operativa de la fuerza en este caso. Y además, parece que el diseño de la política contempla esta cuestión, legitimándola, y proveyendo al agente de los mecanismos necesarios de participación para interactuar con el vecino y a partir de allí tomar decisiones sobre la gestión operativa.

El Crio. Martín Olivera comentaba al respecto: “*Una vez por semana el horario lo pone el vecino de la reunión, dura una hora y media, dos horas y allí el vecino plantea lo que ellos consideran de mayor urgencia. Por ejemplo, en las últimas necesitaban la colaboración para una parada de colectivo a la 6 de la mañana, entonces lo modificamos y ahora todos los vecinos van a esa parada. Da mucho resultado, el vecino está contento*”<sup>63</sup>

Es así como se generan mediaciones, negociaciones y ajustes en la política, que no suelen en este caso variar sus objetivos fundamentales pero que la ajustan a las necesidades de los receptores. No se detiene en el momento de su formulación o adopción legal, sino que continúa recibiendo influencias a través de la actuación de los ejecutores y de la reacción de los agentes sociales afectados. En suma, decisión y ejecución constituyen un proceso caracterizado por la interdependencia.

En este sentido, jerarquizar el rol de los policías es otro eje del Plan de Seguridad Democrático, haciendo que los agentes se centren en las tareas para las cuales se han formado.

Por otro lado, la pluralidad de agencias implicadas también en el desarrollo cotidiano de este tipo de policiamiento y presentes en el territorio nos conduce a trabajar la política con el enfoque de gestión en red.

“El surgimiento de redes de políticas representaría la tentativa de crear nuevas formas de coordinación, que pudieran responder a las necesidades y características del contexto actual, donde el poder es de naturaleza pluralista y diversificada”. (FLEURY, 2002:23)

---

<sup>63</sup> Véase Anexo. Entrevista a Martín Olivera.

En este contexto, para enfrentar las complejas problemáticas del barrio que tienen que ver con la lucha por el fundamento del Estado, el territorio, es necesario apelar a este modelo de gestión el cual tiende a alterar los nexos verticales entre el Estado y la sociedad, basados en la reglamentación y subordinación, con orientación hacia las relaciones más horizontales y que favorecen la diversidad y el diálogo. En ese aspecto, la formación de las estructuras multicéntricas, que configuran una nueva esfera pública plural, proviene tanto de un desplazamiento del nivel central de Gobierno al local y de la esfera del Estado a la sociedad. (FLEURY, 2002:4) Esta es una estrategia de gestión que parece apropiada para enfrentar los desafíos del territorio mediante el trabajo mancomunado de agencias de diferentes carteras y de diferentes niveles del Estado, principalmente el provincial y municipal.

El policía comunitario se presenta como un actor que convive en el territorio, su método de policiamiento contribuye a generar lazos de confianza en un contexto donde se ha perdido esa relación vecino-policía. La labor más ardua fue evitar convertirse en un elemento irritativo del lugar, ya que el territorio para los vecinos, y más aún para los jóvenes, es un lugar para refugiarse y reafirmar la identidad.

Al respecto afirmaba Gustavo Zignago: *“Ha habido ámbitos de comunicación y gestión entre la policía comunitaria y los vecinos, capacitaciones, encuentros semanales que vienen a charlar, por tema horarios, inconvenientes, a contar detalles del territorio, este es el camino que profundiza la política. No ha habido transformaciones, ha habido una transformación para no ser un elemento irritativo del lugar, cada vez se ve más lo que decían los vecinos del policía de cuando era chico... es un elemento determinante para cambiar la estructura policial y esta relación con el vecino hace mucho para cambiar esto”*.<sup>64</sup>

El miedo es otro elemento siempre presente en las declaraciones de los vecinos. En este sentido, se denota por comentarios de referentes barriales que esta sensación no está presente en la relación vecino-policía comunitaria al hablar acerca de la problemática de la inseguridad, como si está, lo he notado anteriormente, en otras instancias participativas como son las mesas barriales en relación a la temática de la (in)seguridad. Quizás, la relación vecino-policía comunitario que se genera con este tipo de policiamiento promueve el tratamiento de estos temas y aleja la sensación de

---

<sup>64</sup> Véase anexo. Entrevista a Gustavo Zignago.

miedo, dando lugar a la confianza, objetivo de esta política, generada a partir de la cercanía, el trato cotidiano y el trabajo conjunto.

El policía comunitario de manera cotidiana también participa de las mesas barriales siendo el principal mecanismo institucionalizado por el cual se relaciona con otras agencias: Desarrollo social de la provincia de Santa Fe, Promoción Social del Municipio, también los representantes del CMD Sudoeste, vecinos independientes, organizaciones sociales, vecinales, etc.

Sin embargo, Martín Appiolaza nos advierte de una decisión que aparece implícita pero que es, sin embargo, estratégica en lo que refiere a la relación entre las políticas sociales y las de seguridad. *“Hay una decisión política implícita, que nadie la ha verbalizado que es que la intervención en prevención se hace más por áreas de Promoción Social y Gabinete Social que por la policía, y el Ministerio de Seguridad es de seguridad y las políticas sociales son de áreas sociales, para prevenir la criminalización de las políticas sociales”*.<sup>65</sup>

La tensión entre el diseño y el real impacto de la política luego de su ejecución puede hacerse evidente en lo referente al horario de actuación de la Policía Comunitaria. La misma, cuenta el Crio. Martín Olivera<sup>66</sup>, está pensada para funcionar en horario diurno, todos los días, los Policía Comunitario, de a dos, recorren su “microbarrio” hasta las 20 hs, trabajando junto al vecino. Si bien cubre una gran franja horaria, los delitos de mayor gravedad en el barrio suele ocurrir en el horario nocturno, lo cual genera la percepción de una falla en la política por parte de los vecinos que preferirían contar con la presencia del policía comunitario las 24 hs.

Al respecto contaba Martín Olivera, Crio. Coordinador de la prueba piloto: *“Y... es un dilema, muchos vecinos si (están disconformes con el horario), el que trabaja durante el día y desde las 20 no sale está contento porque se le cumple el requerimiento, pero el que sale a trabajar a la noche, no lo está tanto.”*<sup>67</sup>

También comentaba acerca de la gravedad de los delitos según el horario: *“Los arrebatos no son los mayores delitos. Los mayores son los de la noche. Pero la Policía*

---

<sup>65</sup> Véase Anexo. Entrevista a Martín Appiolaza.

<sup>66</sup> Véase Anexo. Entrevista a Martín Olivera.

<sup>67</sup> Ídem.

*Comunitaria está pensada para horarios diurnos, para trabajar con el vecino. Hasta las 20 hs.*<sup>68</sup>

Esta es una diferencia que los sitúa en desventaja con respecto al accionar de Gendarmería ya que los agentes de esta fuerza estaban las 24 hs del día en el territorio. El horario nocturno será un vacío tras el retiro de los Gendarmes que no contará con el patrullaje más que de la Policía tradicional de Santa Fe, que no parece ser satisfactorio desde la perspectiva de los vecinos.

En su accionar diario destacan los policías comunitarios que no deben perder de vista que son agentes policiales, que tienen una tarea integral muy ligada al vecino y a la comunidad, pero que en primera y última instancia detentan las responsabilidades y competencias de todo policía, a las cuales se les suma un plus en su formación y cabe destacar, en su salario, para que asuman este doble rol, necesario en el contexto en el cual actúan.

*“La parte policial, siempre decimos no deja de ser un policía, tiene más funciones que uno ordinario, es doble función, de dialogar con los vecinos, en un arrebato, automáticamente tenemos que salir y somos policías, es una gran responsabilidad, un gran desafío, más que son jóvenes, nuevos.”* comentaba el Crio. Martín Olivera.

Las principales problemáticas que trabajan son cuestiones intrafamiliares, de jóvenes adictos, muchos temas de atentados con la propia vida y delitos como arrebatos, es decir, un abordaje integral de la comunidad pero de baja complejidad en relación al delito.

Resumiendo, se puede afirmar que el objetivo principal de la Policía Comunitaria en su prueba piloto en los barrios Las Flores Este, 17 de Agosto y La Granada es el de bajar los niveles de conflictividad y violencia, logrando una mejor convivencia ciudadana en el ámbito de acción determinado que conlleve a un cambio en la imagen que los vecinos tienen de la policía, para generar el terreno propicio para que el Estado recupere su lugar de generador de políticas sociales que den respuesta a las problemáticas del barrio. Claramente es un medio, para alcanzar la pacificación del territorio, recuperar lugares ocupados por estructuras con lógicas derivadas de tramas ilícitas y retomar el control político del territorio.

---

<sup>68</sup> ídem.

Es interesante la reflexión que Gustavo Zignago realiza al respecto: *“Lo sano para el sistema y el concepto de seguridad democrática es que la policía garantice los estándares de conflictividad en un nivel que quien recupere el espacio perdido sea el resto del estado. La policía o la seguridad pública es una herramienta más de la seguridad, la seguridad se construye desde las políticas sociales, la última instancia debería ser la herramienta de la seguridad pública, en el territorio este método de policiamiento viene a buscar alcanzar niveles de conflictividad aceptables para que el que pueda reingresar y asentar niveles de conflictividad para que la violencia haya dejado de ser una característica del territorio”*.<sup>69</sup>

La ya comentada propuesta del Plan Abre, Programa de Intervención Integral en Barrios, es la que reúne todas las líneas que viene trabajando el Gabinete Social y articula el trabajo de agencias como el Ministerio de Desarrollo Social, de Salud, de Educación, de Seguridad, en coordinación con los municipios en los cuales se implementa, en este caso, Rosario. Es el plan que nuclea las políticas sociales que permitirían el “reingreso del Estado” en el territorio, recuperando esos lugares ocupados por estructuras no estatales, y en muchos casos, no legales, o aquellos que han quedado relegados de la intervención estatal y excluidos de los servicios públicos. Es el intento institucionalizado de garantizar el servicio de seguridad pública y mejorar la convivencia en los barrios mediante una estrategia integral de desarrollo territorial.

La implementación de esta primera prueba piloto en un territorio con el nivel de conflictividad del barrio Las Flores, constituye a futuro una experiencia y un modelo susceptibles de ser implementados en otros territorios menos conflictivos ya sabiendo los riesgos que se asumen. Creo que se reduce así, la incertidumbre sobre los resultados y el funcionamiento del dispositivo teniendo su bautismo de fuego en un ámbito tan complejo.

---

<sup>69</sup> Véase Anexo. Entrevista a Gustavo Zignago.

## VII. Palabras finales

La policía de proximidad se ha convertido en una nueva ortodoxia para los policías. Ambiciosa y ambigua al mismo tiempo, promete cambiar radicalmente la relación entre la policía y el público, dirigirse a los problemas subyacentes en la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los barrios. (Eck y Rosenbaum 1994:3)

Tras el recorrido que hemos realizado en el presente trabajo, se han ido alcanzando los objetivos propuestos de la presente tesina. Hemos analizado el caso de implementación de la Policía Comunitaria en los barrios Las Flores Este, 17 de Agosto y La Granada de la ciudad de Rosario, comenzando por la configuración de un marco teórico centrado en lo que respecta a la concepción de política pública que encaminó los desarrollos posteriores, para luego definir conceptos claves de la temática seguridad pública que permitieron explicitar la perspectiva utilizada para estudiar los fenómenos relacionados a la criminalidad y a la institución policial.

Se presentaron, además, las condiciones de surgimiento de este tipo de policiamiento en el contexto latinoamericano de reformas policiales para luego exponer las experiencias más representativas de implementación en la región.

Nos adentramos en la historia reciente de la Policía de Santa Fe y en el contexto actual de la provincia en materia de (in) seguridad para configurar las situaciones que, siguiendo el marco que propone Medellín Torres, adquieren la forma de detonadores para la política estudiada: las tramas delictivas con connivencia policial, el anacronismo de esta institución santafesina, las cifras preocupantes de homicidios en la provincia, el carácter territorializado de la violencia, todos estos problemas que irrumpen en la agenda gubernamental del Gobierno Provincial haciéndose evidente una crisis generalizada y aguda de imagen y legitimidad de la institución policial y una situación compleja en materia de seguridad pública.

Notamos la necesidad del Estado de intervenir para darle algún tipo de resolución a la “cuestión” que luego se plasmaría en la sanción de la Ley de Emergencia en Materia de Seguridad Pública en 2012 en el territorio santafesino que le confiere legitimidad y legalidad a la creación del cuerpo de Policía Comunitaria.

Analizamos a partir de esta ley el complejo proceso socio-político que dio lugar al origen de la Policía Comunitaria como dispositivo innovador de policiamiento en la provincia, teniendo especialmente en cuenta el territorio de implementación de la prueba piloto, sus lógicas, racionalidades, problemáticas, lo cual atraviesa y fundamenta la elección del mismo y los problemas a los cuales esta política intenta dar solución.

Vimos cómo se presenta a la Policía Comunitaria en el marco del eje “hacia una nueva policía” del Plan de Seguridad Democrática configurándose como un dispositivo clave para la transformación de la gestión de la seguridad pública iniciándose de manera incipiente lo que denominé, en oposición a la tendencia conceptualizada por Marcelo Saín (2010) de *policialización de la seguridad pública, politización* de la misma.

Luego, se explicitaron las características de la táctica comunitaria como mecanismo extrapenal de prevención del delito (SOZZO, 2000), la cual es la estrategia llevada a cabo en el caso estudiado, respondiendo también a las principales características del modelo académico de policiamiento comunitario, enfatizando en este adjetivo el lugar que ocupa el vecino como conocedor de su realidad y como objeto/actor de la política. Además alertamos sobre las limitaciones que puede presentar la participación en este tipo de iniciativas y contextos.

Se intentaron ilustrar de manera objetiva los problemas, lógicas, racionalidades que operan en el territorio, así como explicitar un pasaje decisivo: la noción misma de barrio, en el sentido culturalmente construido de vecindad, entra en severa crisis. A partir de esta afirmación pudimos desarrollar los cambios que se están llevando a cabo en el ejido urbano para luego categorizar como sociedad “paralela” al fenómeno que se evidencia en los territorios más vulnerables como es el caso del aquí estudiado en donde los excluidos se excluyen para afirmarse y refugiarse, se autosegregan en los barrios donde tejen sus propias redes de legitimidad y solidaridad. (EMMERICH, 2009:7)

A partir de estas maneras de sociabilizar se crean imaginarios sociales, cosmovisiones y percepciones acerca de su barrio y lo que ocurre allí, las cuales se intentan desarrollar con la reproducción de comentarios de los vecinos y algunos resultados

de las encuestas de victimización y percepción de la (in) seguridad llevada a cabo por el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

La convivencia de fuerzas en el territorio es un eje de importancia porque es el plano donde se concentran los mayores riesgos de esta política. De esta manera se advirtió sobre la tensión entre la Policía tradicional de Santa Fe y la Policía Comunitaria, así como también de la relación con Gendarmería en el territorio, fuerza que ha llegado para “pacificar” y se está actualmente retirando, habilitando a la Policía Comunitaria a relevarlos en esta tarea, lo cual ha sido lo convenido por los niveles nacional y provincial.

Luego, expusimos algunas cuestiones relacionadas a situaciones normativas que tensionan la relación entre el Gobierno Nacional y el Provincial, siendo la problemática del narcotráfico el eje que genera “pases de facturas” acerca de las responsabilidades sobre el tema. Por otro lado, alertamos sobre la dificultad del municipio para dar respuesta y actuar en el marco normativo de la autarquía. Se presenta complejo e ineficiente para una ciudad con las dimensiones de Rosario, recurrir siempre a niveles superiores del Estado para solucionar problemas en un contexto global donde el nivel local adquiere cada vez mayor relevancia como generador de políticas públicas más allá de sus responsabilidades clásicas de alumbrado, barrido y limpieza.

A partir de este recorrido, hemos llegado a la conclusión ya expuesta de que el objetivo principal de la Policía Comunitaria en su prueba piloto en los barrios Las Flores Este, 17 de Agosto y La Granada es el de bajar los niveles de conflictividad y violencia, logrando una mejor convivencia ciudadana en el ámbito de acción determinado que conlleve a un cambio en la imagen que los vecinos tienen de la policía, para generar el terreno propicio para que el Estado recupere su lugar de generador de políticas sociales que den respuesta a las problemáticas del barrio. Claramente es un medio, para alcanzar la pacificación del territorio, recuperar lugares ocupados por estructuras con lógicas derivadas de tramas ilícitas y retomar el control político del territorio.

Por último, puede percibirse una aceptación y apoyo por parte de los vecinos de este dispositivo que se manifiesta en las calles y en sus opiniones, así como también en la percepción que tienen los policías comunitarios de su relación con la comunidad. Los

resultados parecen ser positivos aunque es aún difícil saber de su real impacto por el corto tiempo que transcurrió desde su implementación en mayo de 2014. Sin embargo, puede también observarse que ha sido una política ampliamente aceptada en la decisión del gobierno provincial de seguir expandiendo esta experiencia a otras localidades y en el corto plazo a otros barrios de la ciudad de Rosario.

Es importante saber mantener este apoyo inicial, logrando resultados, pero también sabiendo comunicarlos y visibilizarlos con efectividad porque la mejor manera de recuperar la confianza es brindando buenos resultados y soluciones efectivas por medio de las políticas públicas.

## VIII. Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1993) Estudio Introductorio. En: *Problemas públicos y agenda de Gobierno*. México: Porrúa Grupo Editor.
- Aguilar Villanueva, L. (comp.) (1993) Estudio introductorio. En: *La Implementación de las políticas*. México: Porrúa Grupo Editor.
- Aguilar, F (1988) *Gerentes Generales en Acción*. Nueva York: Oxford University Press.
- Arias, P, Rosada-Granados, H y Sain, M. (2012) *Reformas policiales en América Latina: Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2004) *Calles más seguras. Estudios de Policía Comunitaria en América Latina*. Frühling H. E. (Ed). Nueva York
- Bardach, E. (1996). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En: Aguilar Villanueva, L (ed.). *Problemas pública y agenda de gobierno*. México: Porrúa Grupo Editor.
- Basualdo, G. (2012) *Nuevas intervenciones territoriales en políticas de seguridad: una reflexión sobre el Cuerpo Policial de Prevención Barrial*. En: VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales. La Plata. Argentina. 5, 6 y 7 de diciembre de 2012.
- Binder, A. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En: Kessler, G (comp.) (2009). *Seguridad y Ciudadanía*. Buenos Aires: Ed. Edhasa
- CELS. (2004) *Políticas de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Club de Investigaciones Urbanas. *Rosario arde, a pura adrenalina arde*. Mayo 2013. En <http://clubinvestigacionesurbanas.org/?p=29>
- Cozzi, E; Font, E; Marasca, M y Mistura, M. (2014) *Desembarco Verde. La "Intervención" Federal En Rosario. Contexto Político e Impacto en dos barrios*. Bloque de Prensa. (En Línea) Disponible en: <http://www.prensaregional.com.ar/index.php?seccion=Notas&id=38>

- Dammert, L (2003) *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?* Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Dammert, L (2007) *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Vol. 2. Ecuador: FLACSO.
- Dammert, L. (2009). Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos. En Kessler, G (comp.) *Seguridad y Ciudadanía*. Buenos Aires: Ed. Edhasa.
- Eck, J.E., & D.P. Rosenbaum. (1994) The new police order: Effectiveness, equity, and efficiency in community policing. En Rosenbaum D.P. (comp.). *The challenge of community policing: Testing the promise*. California: Sage Publications
- Elder, Ch y Cobb, R. (1993) Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar Villanueva, L. (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Emmerich, N (2009) *Políticas de seguridad y lucha contra el narcotráfico en la ciudad de Buenos Aires*. En Coloquio Internacional: América Latina. Gobierno. Diseño Institucional y Políticas Públicas en las ciudades capitales. México DF.
- Fleury, S. (2002) *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. Revista Instituciones y Desarrollo N° 12-13 págs. 221-247. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Fruhling. H. (2003) *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina*. Santiago: Universidad de Chile. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Fruhling. H. (2004) La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro casos de estudio. En Banco Interamericano de Desarrollo. *Calles más seguras. Estudios de Policía Comunitaria en América Latina*. Hugo Frühling E. (Ed.). Nueva York
- González, G, Montero, A y Sozzo, M. (2008) *¿Reformar La Policía? Representaciones y opiniones de los Policías en la Provincia de*

Santa Fe. En Bohoslavsky, E; Caimari, L y Schettini, C. (org.) *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil* (del siglo XIX a la actualidad), CD-Rom, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.crimenysociedad.com.ar/files/submenu4-item3.html>

- González, G. (2007) Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. 2, pp. 154-163. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Kessler, G (comp.) (2009). *Seguridad y Ciudadanía*. Buenos Aires: Ed. Edhasa.
- Martínez Carazo, P. (2006) El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Revista: Pensamiento & Gestión* núm. 20, julio. Colombia: Universidad del Norte. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005#>
- Medellín Torres, P. (1997) Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. N°8. Caracas
- Ministerio de Seguridad de Santa Fe. Plan de Seguridad Democrática. (2012)
- Morata, F. (1991) *Políticas públicas y relaciones intergubernamentales*. Documentación Administrativa. N° 224-225: Madrid
- Omill, N. G. (2001), Los derechos humanos como fundamento ético del trabajo social. *Revista Margen, N°20*. Disponible en: <http://www.margen.org/suscri/margen20/derhum.htm>
- Oszlak, O y O'Donnell G (1976) *Estado y políticas estatales en América Latina*. Buenos Aires: CEDES
- Ponton, D. (2009) *Reforma Policial y cambio institucional en el Ecuador*. Quito: Ediciones Abya-Yala. FLACSO.
- Rossi, A, (2006) *Drogas y Narcotráfico*. Texto para Seminario I: Amenazas asimétricas y seguridad en los nuevos escenarios latinoamericanos. Facultad

de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

- Rosúa, F. (1998) *La Reforma Policial en Santa Fe*. Buenos Aires: CELS.
- Saín, M. (2004) *Política, policía y delito*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Saín, M. (2005) Gobierno y Policía, Una Relación Intrincada. En CEPES. *Políticas de Seguridad y Justicia Penal en Argentina*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Saín, M. (2010) *La reforma policial en América Latina: una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Servicio de Innovación Educativa, Universidad Politécnica de Madrid (2008) *El método del caso. Guías rápidas sobre nuevas metodologías*. Madrid.
- Soares, L y Guindani, M. (2007) La tragedia brasileña: la violencia estatal y social y las políticas de seguridad necesarias. *Nueva sociedad*. N° 208. Buenos Aires.
- Sozzo, M. (2000) Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito. En *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, N. 10. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Torrente, D. (2001) *Desviación y delito*. Madrid: Alianza Editorial.
- Trojanowicz, R. & Bucqueroux, B. (1998). *Community Policing: How to get Started*. Ohio: Anderson.
- Tudela, P. (2006) *Informe "Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – ARGENTINA". Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-REI/SO1*. Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay. Santiago: BID.
- Tudela, P. (2007) Reforma policial, COP y POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad. Santiago. Disponible en: <http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial.pdf>
- Yacuzzi, Enrique (2003) *El Estudio de Caso como Metodología de Investigación: Teoría, Mecanismos Causales, Validación*. Universidad del CEMA: Buenos

Aires. Disponible en :  
<http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf>

### **Sitios web consultados**

- Adriana Rossi. [www.adriana-rossi.com.ar](http://www.adriana-rossi.com.ar)
- Club de investigaciones urbanas. [www.clubdeinvestigacionesurbanas.org](http://www.clubdeinvestigacionesurbanas.org)
- Diario Clarín. [www.clarin.com](http://www.clarin.com)
- Diario Cruz del Sur. [www.diariocruzdelsur.com.ar](http://www.diariocruzdelsur.com.ar)
- Diario El Tribuno. [www.eltribuno.info](http://www.eltribuno.info)
- Diario La Capital. [www.lacapital.com.ar](http://www.lacapital.com.ar)
- Diario La Nación. [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)
- Diario Página 12. [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar)
- Diario Popular. [www.diariopopular.com.ar](http://www.diariopopular.com.ar)
- Diario Prensa Regional. [www.prensaregional.com.ar](http://www.prensaregional.com.ar)
- InfoMapa de la Municipalidad de Rosario [www.infomapa.rosario.gov.ar](http://www.infomapa.rosario.gov.ar)
- Ministerio de Economía de la Nación. [www.infoleg.mecon.gov.ar](http://www.infoleg.mecon.gov.ar)
- Portal web de Municipalidad de Rosario. [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)
- Portal web del Gobierno de Santa Fe. [www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)

## **IX. Anexos**

### **a. Entrevistas en profundidad**

#### **Entrevista a Martín Appiolaza**

**Fecha: 11 de septiembre de 2014. 10:30 hs, Rosario.**

**LC: ¿Cuál es su rol en la Municipalidad de Rosario?**

MA: Yo soy asesor de la municipalidad y he colaborado con el INECIP en algunas etapas y aspectos de la emergencia en seguridad y la transformación de la seguridad pública, más vinculado estoy en las cosas que ha hecho el municipio.

**LC: ¿Cómo define el problema de la seguridad en la provincia y el municipio?**

MA: Hay una situación general de aumento de la conflictividad violenta en el país, agravado por la consolidación de algunos mercados ilícitos especialmente el de sustancias prohibidas y negocios que se mueven alrededor. Esto no es un fenómeno Argentino sino que es regional y tiene picos y momentos en cada uno de los lugares. En el caso de la provincia, se conjuga con un sistema de policía arcaico en la estructura, en la formación y en lo doctrinario. Y que no ha tenido coordinación con las políticas generales por lo tanto disfuncional a un proyecto de sociedad que debe ser democrático, inclusivo, igualitario y a la situación real de violencia y delito que hay.

Aspectos sociales a tener en cuenta, transformaciones sociales, económicas, simbólicas, que dinamizan estas formas de violencia y delito, por un lado se expandieron derechos, en Rosario mucho más rápido pero al mismo tiempo esos crecimientos son contradictorios. Por ejemplo, se ha avanzado mucho en el derecho a la ciudad pero también ha habido muchas migraciones especialmente en la Pampa húmeda que afecta ciudades grandes. Cualquier proceso de transformación de las relaciones sociales en función de la igualdad y de mejoras económicas en el último momento genera nuevas demandas y mayor conflictividad, todo eso junto se ha visto en el país y en Rosario en particular porque históricamente Rosario ha sido la primera donde se desatan los conflictos y crisis del país Hoy Rosario no tiene las tasas más

altas de violencia, las tiene la Patagonia, Comodoro Rivadavia, Chippoletti, ciudades medianas con mucha migración, con muchos problemas de cohesión, de lazos de solidaridad, con mercados ilícitos y con sociedades bastante poco democratizadas en cuanto al ejercicio del poder y hay ciudades con problemas más severos vinculados al crimen organizado que quizás no se manifiestan de modo visible como es la matanza entre jefes pero porque las alianzas internas y las estructuras de protección siguen fuertes, Mendoza es un caso y el peor es Córdoba y PBA, naturalmente el peor. Y además la conflictividad política, las instituciones argentinas han dejado de regularlas, las potenciaron como forma de conseguir un ganador y no como consolidar acuerdos de convivencia y eso hace más difícil construir lazos de solidaridad y políticas. Todo eso junto es lo que está pasando.

**LC: ¿Por qué cree que en Rosario se visualizó tanto el tema en los medios?**

MA: Primero Rosario tiene al menos un candidato a presidente, antes de esto ya era candidato a presidente y eso marca las relaciones de poder. Segundo, Rosario no está bajo la gestión de ninguno de los bloques políticos más fuertes, lo pone en situación de mayor conflictividad. Tercero, Rosario es la segunda ciudad del país con una base de sustentación política que entra en conflicto con el proyecto político del gobierno nacional, es una ciudad grande, con pretensiones, con reconocimiento en avances sociales lo cual la hace visible y codiciable. Tercero, los medios de comunicación juegan un papel importante en instalar temas, candidatos y las disputas en torno a democratización de los medios de comunicación siguen sin resolverse y las facturas se siguen cobrando. Después por su dinámica histórica, Rosario es una ciudad de matriz trabajadora, pero que en el último tiempo se generó una burguesía urbana con origen rural vinculada al aumento del precio de los commodities y la soja. Entonces está el gringo que se compra el departamento como inversión en la ciudad lo cual hace que la ciudad no sea un lugar de convivencia y estrechar vínculos y lazos sino que es un espacio de inversiones, esto genera conflictividad. También hay conflicto asociados a la evasión impositiva y a los mercados de dinero y distintas formas de delito, vinculado al excedente de dinero vinculado al aumento de los commodities. Hay una policía desfasada en el tiempo, con altos niveles de corrupción, la policía no podría tener esos niveles de corrupción si no habría una justicia también corrupta, y esto no sería así si alguien no pagara y los que pagan no son los pequeños ladrones son los de los mercados ilícitos. Me parece que hay un nivel de complejidad como en

cualquier ciudad grande y todo eso contribuye a que sea visible. Pero si vemos quienes priorizaron en la agenda política, mediática la problemática de Rosario y no otras ciudades vemos que hay una clara causalidad política.

**LC: ¿Qué opina de las experiencias de policía comunitaria?**

MA: Hay de todo, hay algunas que sólo se llaman comunitarias. Yo adhiero a que la policía comunitaria es más una filosofía de gestión y que esa gestión necesariamente incluye trabajo con actores de la comunidad gestionando conflictos, policía orientada a la resolución de problemas y eso implica todo una concepción de qué es la policía y cómo está formada, cuáles son sus cuadros, sus elementos de organización, cuáles son sus ideas y como debe trabajar, en este sentido hay experiencias interesantes que no se llaman policía comunitaria pero usan estos criterios, hay otras que se llaman así y hacen trabajo con esta filosofía de gestión y otros que sólo tienen el sello. Como metodología antes cierto tipo de problemas que hoy son los que más han crecido creo que como metodología de trabajo es necesaria y adecuada y debe reemplazar urgente a las policías verticalizadas basadas en el funcionamiento reactivo, jerárquico y que no se adaptan en nada a la violencia y delito en las ciudades. Quise decir, me parecen bien, las que operan bien.

**LC: ¿Qué opina de la experiencia de Rosario en el Barrio Las Flores?**

MA: Me parece que fue una respuesta audaz, que fue polémica incluso dentro del gobierno, que implicó algunas tensiones en la implementación entre el gobierno y el municipio. Pero es algo que el gobierno provincial sostuvo muy fuerte y lejos de hacerlo en lugares poco conflictivos lo hizo en los lugares conflictivos y esa decisión política hay que valorarla. No es lo mismo que hacerlo para veinte personas, te metiste en un lugar conflictivo e hiciste a una policía nueva a competir con una policía vieja que tenía formas no muy legales entonces en ese sentido me parece bien, entiendo que hicieron trabajo de aproximación en la comunidad, de formación e incidencia, pero también se y entiendo que tienen horarios restringidos, que están cumpliendo el rol de policías y están interviniendo en el uso de la fuerza como policías más allá de la evaluación sobre las consecuencias de esas intervenciones y si cumple bien con los principios dentro de la fuerza, pero eso lo determinará la justicia, pero está cumpliendo un rol de policía integral. Y eso la gente lo valora. Pero me parece que le faltan elementos para cumplir un rol más integral porque el

policiamiento comunitario no es suficiente sin otras intervenciones, sin inclusión y si esos mecanismos se limitan a ser derivador de problemas. Me parece que tiene que haber una inversión fuerte del estado provincial para construir otras estrategias para reforzar la policía comunitaria, sino va a pasar lo de muchos intentos de policía comunitaria que se disuelven al poco tiempo.

**LC: ¿Qué experiencias se recorrieron y se tomaron como inspiración?**

MA: Si se basa en la Policía Metropolitana estamos en problemas, porque la policía de Buenos Aires es una policía turística para zonas... El CPPB es un trabajo en villas que hace la Federal y Gendarmería se inspira en las unidades de policiamiento, las UPP de Rio de Janeiro, sin el componente social claramente. Otra fuente de inspiración fue el trabajo de policías en Israel, ahí fue Neffen con Lamberto y ahí decidieron que había que cambiar la lógica de la policía. Pero esos lugares no son Las Flores, importar modelos no es adecuado. En definitiva nadie invento nada, porque lo que se está haciendo de alguna manera lo hacia la policía de Santa Fe hace 100 años. Pasa que pasaron muchas cosas en Argentina, pasamos de una policía de proximidad a una de control político, jerarquizada, luego entró en los patrones de la Doctrina de Seguridad Nacional y enfocó su intervención en la represión política y ahora volvemos a una policía de proximidad de hace 100 años, nadie la inventó, ni Berni, ni Nilda. Tiene que ver con un contexto político había condiciones políticas para que eso se diera Cuando la tasa de homicidios subió al 20% tras las inundaciones, el Gobierno de Reutemann no planteó una Policía Comunitaria. Lo que pasa es que se juntó el crimen organizado y la responsabilidad del Estado Federal, que el estado federal quería hacer algo diferente y estaba ensayando formulas y la voluntad de Rosario de trabajar en esas fórmulas. Dentro de esos esquemas está la estrategia de intervención de gendarmería, la Policía Comunitaria como algo provincial pero como estrategia de sustitución de gendarmes y ahora la Policía Táctica como nuevo reemplazo de gendarmes pero que es de ocupación con una lógica totalmente diferente. Hay muchos elementos en común entre el gobierno nacional y provincial en estas cosas. Con errores aciertos, naufragios el gobierno nacional ha intentado construir un modelo de seguridad progresista con ministros que no han tenido poder, entonces es lo que hay...

**LC: ¿Por qué cree que acá se implementó en un territorio tan conflictivo?**

MA: Fue una decisión del gobernador y solo del gobernador, el plan original no era este, y el gobernador dijo si vamos a hacer las cosas las hacemos a fondo, sino no las hacemos.

**LC: ¿Cómo influyó el caso de Los Monos en esta elección?**

La argumentación fue cual son las zonas más violentas de la ciudad, bueno, ahí vamos. Y el riesgo es... Y sí, pero hay que hacer las cosas. Y el Ministerio lo acató.

**LC: ¿La capacitación cómo se llevó a cabo?**

MA: Fue mixto, Formación básica en el ISEP y temas específicos con Nación, específicamente Gustavo Palmieri. Que trabajo desde la OEA, desde perspectiva de Derechos Humanos, porque fue secretario de estos temas con Nilda Garré.

También hay marketing y show del gobierno nacional de vengo a salvar la ciudad. Lo hizo en Marzo cuando las tasas de homicidio bajan y se van a ir antes que las tasas d homicidio lleguen a su pico, por lo tanto fue algo calculado y de marketing, por el que el modelo de las Fuerzas Federales venían a enseñarle a la Policía tal cosa... cualquiera le enseña a la Policía Comunitaria a serlo... no pasaba por eso... y además la Federal no creo que tengas buenos ejemplos para mostrar en este sentido...

Yo no sé si la Federal ha planteado un cambio en lo filosófico, como ha pasado en La Salvador por ejemplo, con un plan progresivo de implementación de hace 5 años. Acá hay una experiencia piloto, primero en un barrio, que ahora todo el mundo lo pide.

Hay gran demanda de otro tipo de policía, por la imagen que se creó, injusta para algunos policías honestos, de los policías corruptos. Ninguna sociedad puede vivir sin policías. Los viejos tienen en su imaginario el policía que estaba cerca y los jóvenes quieren una menos agresiva, las políticas de formación de los últimos tiempos produjeron a un montón de policías sin formación. Y la enseñanza práctica en la comisaria fueron instituciones que se perdieron para lo bueno y lo malo que tenía. Hay policía degradada, desprofesionalizada, que no contribuye a la eficiencia.

**LC: ¿Cuáles son las políticas que acompañan a esta en la temática?**

MA: La ley de emergencia tiene 8 ejes. Y en esos 8 ejes de trabajo hay un abordaje profundo de esos temas críticos de seguridad pública que no sé por qué el gobierno no difunde adecuadamente. Pero yo te las enumero...

Hay una decisión política criminal explícita de concentrarse en mercados ilegales y cúpulas de los mercados ilícitos. Y esto se traduce en crear una Secretaria de Delitos Económicos y Secretaria de Delitos Complejos, esto no existe en Argentina y aquí Santa Fe puso como prioridad ir sobre las cúpulas porque después son las que dinamizan la violencia en el territorio.

Segundo, hay una política de Formación y Democratización de la policía, es otro eje, los policías de Santa fe votaron dos veces, en el país ninguna, nunca. Y eso es construir ciudadanía. Y salirse de la lógica del policía militar. Y generar un policía que se hace cargo de sus condiciones de trabajo y de la institución en la que trabaja. Y esto genera cambios en el mediano y largo plazo como todo proceso.

El Ministerio de Seguridad tomó el gobierno político de la seguridad, hubo ministros anteriores y secretarios pero el gobierno de la seguridad vos lo ejerce definiendo criterios de funcionamiento, con mecanismos de control, asignación de recursos. Hoy la asignación de recursos económicos y de personal la hacen funcionarios civiles, hoy el Jefe de Policía en lo formal es un civil, que es el Secretario de Seguridad. Hoy el aspecto doctrinario y el control de cómo se aplica la política, acertados o no, hoy lo define un funcionario civil. Hoy los ejes lo define un civil. Asuntos Internos antes dependía del Jefe de Policía por lo tanto la policía era autónoma. Asuntos internos hoy depende de la Secretaria de Control y dentro de la estrategia de política criminal se definió como otro eje en el mismo rango de delitos complejos la violencia en eventos deportivos. Sabemos que el origen de las bandas que se reconvirtieron en las que controlan el narcotráfico surgieron de estos eventos. Hay política criminal, hay estrategia de gobierno de la seguridad pública, transformación del rol de la policía y creación de cuerpos policiales nuevos para los nuevos tiempos. Y además hay un proceso de territorialización de la policía con su comunidad, la policía común cerca de los vecinos. En la que la comunidad puede participar impugnando a los jefes por lo tanto se democratiza y se abre el sistema policial. Nadie en la Argentina ha hecho la tercera parte de esto, excepto en Mendoza y Buenos Aires en el 98, 99...

Cualquier sistema que uno le mete mano, cruje en todos lados impacta en niveles de violencia, genera, reacciones, intenta debilitar a los funcionarios, fragmentaciones en la estructura, pases de factura, altera lealtades entre actores políticos, económicos y policías.

Hoy la conflictividad violenta que tiene Rosario, no tiene que ver con lo que pasa en otras partes del país.

Uno puede hacer una discusión abstracta de cómo sería una policía ideal... pero hay que pensar en Santa Fe...

Las transformaciones son muy complejas hay una policía de 150 años que ha rozado lo ilícito muchas veces y las transformaciones son complejas. Un aspecto que se critica es que no hay estrategias de prevención social focalizadas en jóvenes de comunidades vulnerables. Hay un programa donde estaba Daniel Medus, que siguiendo el de Quique Font, amplió su alcance. Hay una decisión política implícita, que nadie la ha explicitado que es que la intervención en prevención se hace más por áreas de Promoción Social y Gabinete Social que por la policía, y el Ministerio de Seguridad es de seguridad y las políticas sociales son de áreas sociales para prevenir la criminalización de las políticas sociales.

Uno puede tomar un modelo ideal, pero la política es el arte de lo posible. Vos haces lo que podes con lo que tenés y tratar de generar condiciones para superarlo. En la crisis que en Rosario se planteó el sistema de seguridad pública lo primero que había que hacer era mostrar resultados para generar confianza. Sabiendo que los impactos sobre la violencia son de mediano y largo plazo.

LC: ¿Esta policía va a ayudar a reformar a la Policía de Santa Fe?

MA: Creo que va a haber una tensión fuerte entre dos modelos culturales, que en algún momento puede pasar de lo simbólico a otra cosa, que si no hay apoyo real, formación, reconocimiento y no pasan a los resultados los policías comunitarios va a quedar en una anécdota más que en otra cosa. Vamos a un escenario de aumento de la violencia por lo tanto la demanda social es más violencia estatal no más prevención.

**LC: ¿Cree que es una política que va a sostenerse o expandirse?**

MA: Ha caído muy bien si hay cambio de signo político supongo que con algunos cambios va a seguir...

**LC: ¿Qué opina al respecto de la Policía Municipal?**

MA: La Policía Municipal es necesaria. Las ciudades-estado tienden a tener sus fuerzas policiales y es parte del proceso de transformación del rol que ocupan las ciudades en lo global, en lo político, en lo económico, con mayores niveles de autonomía, además en un mundo donde cada vez más la población va a vivir en las ciudades, el tema de la conflictividad violenta va a crecer. Es muy difícil ser intendente sin tener capacidad de respuesta y de incidir en los temas y es incómodo delegarla en otra autoridad con otra jerarquía del Estado.

**LC: ¿Hay intención política de cuerpo de este tipo a largo plazo?**

MA: No que yo sepa... no he escuchado, pero me parece necesario...

**LC: ¿Cuáles son mecanismos para evaluar esta política?**

MA: Depende de los objetivos de desarrollo que le hayan puesto a la policía, si es que lo pusieron... Si no lo pusieron, una policía de este tipo necesita aprobación, confianza de la comunidad después eficiencia en resolver conflictos menores y capacidad de acompañar procesos de consolidación de los lazos comunitarios y de ser un actor social más. Y para eso lo podemos evaluar en acciones y capacidades, de experiencias y acciones.

## **Entrevista al Dr. Gustavo Zignago**

**Fecha: 3 de septiembre de 2014, 15 hs, Rosario.**

**LC: ¿Cuál es su rol en el Ministerio de Seguridad?**

GZ: Yo soy el representante territorial del Ministerio de Seguridad del Nudo Rosario, en la provincia el proceso de descentralización se hizo en 5 regiones, cada una es un nodo, el nuestro es el 4. Es la representación del Ministerio de Seguridad en 96 localidades, aproximadamente 18300 km<sup>2</sup>.

**LC: ¿Cómo comienza a pensarse el implementar la Policía Comunitaria en Santa Fe?**

GZ: El Gobierno Provincial tiene planteado un Plan de Seguridad democrática desde el año 2012 que tiene como objetivo la transformación en la estructura policial que tiene 150 años de vida. Esto no es menor porque tiene una idiosincrasia, una configuración estructural y cultural muy fuerte y a la luz de los episodios y de cómo está planteada la convivencia en el territorio, en el país y el continente y la estructura de esta policía, el gobernador entiende que no puede abordar esta problemática actual. A partir de ahí se plantea una transformación profunda de la institución.

Hoy se lazo la Policía de Acción Táctica en Santa Fe, mañana acá en Rosario, que es la última estructura de este proceso. Acompañado por una profesionalización realizada por concursos de oposición y antecedentes para los ascensos.

En este marco, se visualiza por cómo se manifiesta en los territorios ciertas complejidades que requieren cuerpos profesionalizados y con una impronta determinada para la problemática a abordar.

Desde ese modelo desde el año 2012 después de haber recorrido algunas experiencias internacionales se decide implementar en la provincia el dispositivo de Policía Comunitaria: que es un dispositivo que despliega un patrullaje preventivo de forma pedestre de proximidad con el vecino donde lo que se busca es bajar los niveles de violencia cotidiana y el policía comunitario juega un rol que sin dejar de ser un agente de seguridad pública pueda interpretar aquellas cuestiones más íntimas de la convivencia cotidiana de esos espacios delimitados para poder generar soluciones de

seguridad. Y eso no es siempre de seguridad pública. A veces son de seguridad democrática, de ciudadana, de ahí las características del dispositivo.

El objetivo principales bajar los niveles de conflictividad y lograr la mayor y la mejor convivencia ciudadana con la menor violencia posible en un ámbito geográfico determinado, porque sería imposible disponer para una ciudad como Rosario de un dispositivo de policiamiento cuadra por cuadra. No existen recursos humanos posibles. Por eso se hace hincapié en un área geográfica determinada, que obviamente responde a una necesidad política de quien decide donde articularlo.

En Santa Fe en el Barrio Las Flores y en Barranquitas se implementó y está planteado para 13 ciudades más, y ampliarlo en Santa Fe y en Rosario en los próximos 8 meses...

**LC: En cuanto al ámbito territorial... ¿Cuáles son los fundamentos de que la primera prueba piloto de esta política sea en ese barrio?**

GZ: El criterio de implementarla en ese barrio es netamente político y de oportunidad y conveniencia decidido por el gobernador a quien le corresponde no solo la facultad de decidirlo sino también la responsabilidad de pensarlo. Yo lo puedo interpretar como un barrio que necesitaba que fuera abordado de forma diferenciada y fue una apuesta muy fuerte porque la complejidad que tenía el barrio y la estigmatización que tenía hace pensar que era posible también el fracaso del dispositivo. Cosa que no sucedió.

El resultado de la gestión es altamente satisfactorio como dice el diario del lunes. Fue una decisión de un coraje institucional muy fuerte porque era un momento complejo de la ciudad y del barrio y sobre ese coraje y la necesidad de transformar una geografía compleja entiendo que el dispositivo cumplió satisfactoriamente con el objetivo propuesto. Requiere una gestión cotidiana para que el resultado se siga sosteniendo, no es simplemente plantar policías en el barrio. Hay algunos inconvenientes pero hay manifestaciones públicas, de la prensa especializada, que manifiestan esta situación. También que en función de esta experiencia se han planteado para 13 ciudades más y estamos poniendo en funcionamiento la capacitación, que es diferente, sino que suplementa a la del policía egresado, las capacidades de uno comunitarios, allí están los esfuerzo para tener esta cobertura a futuro.

**LC: ¿Cuáles son las competencias propias de la provincia y el municipio en esta política?**

GZ: A la provincia le corresponde el manejo de la seguridad pública conceptualmente pero es evidente como en Rosario se ha involucrado el municipio, en cuestiones de Seguridad Ciudadana específicamente lo que se manifiesta rápidamente en este dispositivo es la convivencia en el territorio de dos estamentos de dos administraciones diferentes.

Hay dos o tres desafíos: cómo establece la convivencia la seguridad pública con el vecino y cómo articula la seguridad pública la policía con el Estado municipal que es quien tiene el conocimiento más acabado del territorio y de los servicios públicos indispensables de la seguridad pública: el alumbrado por ejemplo, es más seguro un ambiente con alumbrado, urbanizado que cuando está depreciado, no por lo que represente para quien tenga malas intenciones de cometer conducta delictiva, sino en términos de inclusión social de poblaciones vulnerables ya que facilita tramas informales asociadas al delito.

Para obtener el mejor resultado posible la clave es la gestión y la coordinación, el tema de seguridad atraviesa toda la gestión, es una gestión transversal. No es la solución solamente bajar un dispositivo, así no se hace más que agregar elemento de irritación territorial. El desafío es la coordinación, la cogestión, la posibilidad de que exista no sólo el conocimiento de la demanda por parte del policía comunitario del vecino sino que el policía comunitario sea parte de la solución de esa demanda. Las políticas de sensibilización sea un trabajo cotidiano entre aquellos que tienen el conocimiento fino del territorio y los que tienen responsabilidades y así ejecutar una agenda conjunta...

**LC: ¿Existe posibilidad de extensión en Rosario, dónde?**

GZ: Si, pero no se sabe todavía donde se va implementar el próximo proyecto...

**LC: ¿En cuanto a la conflictividad serán iguales las geografías? ¿Si es menos conflictivo el territorio... el modelo variaría?**

GZ: Si, serán iguales en conflictividad sociales, siguiendo la experiencia, quizás el dispositivo fue pensado inicialmente para territorios con menos conflictividad pero

bueno, en esto no hay recetas, se trabaja como en toda política social en base a prueba, error y acierto.

**LC: ¿Cuáles son las variables con las cuales se puede hablar de éxito o fracaso de la política?**

GZ: El municipio tiene una encuesta de victimización que arroja indicadores, el periodo desde lo que está desplegado a la fecha no permite decir resultados pero lo que se puede ver es la percepción. Hoy el barrio retomó habitualidad en la convivencia, en el egreso e ingreso de gente que sale a trabajar en el barrio, este dispositivo estuvo acompañado de políticas de obras públicas, las cuadrillas están trabajando, relacionadas con la economía del barrio, la feria, las plazas, estos son indicadores perceptivos, no objetivos para un estudio académico del tema, pero que permiten ver que la política es positiva.

**LC: ¿Hubo ajustes desde su implementación aprovechando que es una prueba piloto?**

GZ: Ha habido ámbitos de comunicación y gestión entre la policía comunitaria y los vecinos, capacitaciones, encuentros semanales que vienen a charlar, por tema horarios, inconvenientes, a contar detalles del territorio, este es el camino que profundiza la política. No ha habido transformaciones, ha habido una transformación para no ser un elemento irritativo del lugar, cada vez se ve más lo que decían los vecinos del policía de cuando era chico... es un elemento determinante para cambiar la estructura policial y esta relación con el vecino hace mucho para cambiar esto. La Policía Táctica también es de proximidad, no tiene herramientas en su formación como el Policía comunitario...

La proximidad es una característica significativa en lo que va a producir a futuro, va a ser determinante para alcanzar una nueva policía deseada.

Es una policía que no depende de la unidad regional, es toda una definición, si visualizamos el organigrama, en términos institucionales que haya una policía que no dependa del Jefe Mayor de la ciudad es una modificación de esa estructura vertical en lo que históricamente está planteada la policía. Se pretende que se forme una policía con control diferenciado, con una doctrina con otra idiosincrasia diferente a la de este modelo tradicional que tenemos de policía que habrá traído soluciones para

otro momento pero que evidentemente no lo hace hoy. Institucionalmente esta dependencia jerárquica del Jefe de Provincia hace que esta policía tenga autonomía, una decisión y una posibilidad de generar seguridad pública por fuera de toda estructura. Hay una apuesta a una doctrina con más profundidad, proximidad, más valores que haga del servicio de seguridad pública una institución democrática que resuelva los problemas de la gente.

**LC: ¿Cómo se relaciona el cuerpo tradicional de la policía con este nuevo cuerpo?**

GZ: Dinámicas propias, que como nos sucede a todos los estamentos del estado que no tenemos identidad de jerarquía estamos obligados a construir relaciones pero en base a la autonomía...esa es la lógica de gerenciar un territorio como éste...esta ciudad casi Estado, es una ciudad más grande que muchos países de Europa...

**LC: ¿Se relaciona la Policía Comunitaria con instituciones?**

GZ: Si, relaciones con instituciones del barrio, hay una relación estrecha con las vecinales, en este caso Las Flores, es muy buena, y dentro de la economía del barrio se nota la proximidad con los comercios, con el taller mecánico, con los vecinos, esa relación la construyen cotidianamente, y el secreto está en lo que uno construye en términos de convivencia, el barrio tiene su idiosincrasia, su forma, su método, lo que acepta y lo que no acepta...La permanencia en el lugar da cuenta que eso se construye cotidianamente. Cotidianamente se sigue construyendo la convivencia.

**LC: ¿Hay lugares simbólicos vacíos que esta policía ocupa en el barrio relacionado con los lugares que dejaron Los Monos en el barrio?**

GZ: Lo sano para el sistema y el concepto de seguridad democrática es que la policía garantice los estándares de conflictividad en un nivel que quien recupere el espacio perdido sea el resto del estado, la policía o la seguridad pública es una herramienta más de la seguridad, la seguridad se construye desde las políticas sociales, la última instancia debería ser la herramienta de la seguridad pública, en el territorio este método de policiamiento viene a buscar alcanzar niveles de conflictividad aceptables para que el que pueda reingresar y asentar niveles de conflictividad para que la violencia haya dejado de ser una característica del territorio.

## **Entrevista al Crio. Martín Olivera.**

**Fecha: 9 de septiembre de 2014. 11 hs en la Casa del Policía Comunitario. Rosario.**

**LC: ¿Cuál es su rol en la PC?**

MO: La función es una especie de coordinador, delegado de lo que va a ser la futura Policía Comunitaria una vez que tenga distintos sectores territoriales donde trabajar dentro del sur de la provincia y la prueba piloto, el gran desafío, es acá en el barrio Las Flores.

**LC: ¿Cuáles son las principales problemáticas con las que trabajan acá en el barrio?**

MO: Lo que es mayormente son cuestiones intrafamiliares, de jóvenes adictos, muchos temas de atentados con la propia vida y delitos como arrebatos.

**LC: ¿Los arrebatos son los mayores delitos que ven?**

MO: Los arrebatos no son los mayores delitos. Los mayores son los de la noche. Pero la Policía Comunitaria está pensada para horarios diurnos, para trabajar en conjunto con el vecino. Hasta las 20 hs.

**LC: ¿Los vecinos están satisfechos con que sea ese horario? ¿Los agentes estarían dispuestos a trabajar hasta más tarde?**

MO: Y es un dilema... muchos vecinos si, el que trabaja durante el día y desde las 20 no sale está contento porque se le cumple el requerimiento, pero el que sale a trabajar a la noche, tiene que tomar un colectivo a las 3 de la mañana, no lo está tanto. Y sí, todos quieren tener un policía en la cuadra.

**LC: ¿Cómo es el funcionamiento de cada agente?**

MO: Salen en parejitas, de a dos, tienen una zona asignada la cual es de unas cuatro manzanas, hicieron su presentación con el vecino, repartiendo folletos explicativos, dejan tarjetita identificadora, con su foto y número telefónico y ante cualquier requerimiento el vecino se comunica.

**LC: ¿Es habitual esta comunicación?**

MO: Sí, pero hasta ahora los llamados no fueron de gravedad ni de suma urgencia.

**LC: ¿Cómo participa el vecino en el plan?**

MO: Una vez por semana el horario lo pone el vecino, de la reunión, dura una hora y media, dos horas y allí el vecino plantea lo que ellos consideran de mayor urgencia. Por ejemplo, en las ultimas necesitaban la colaboración para una parada de colectivo a la 6 de la mañana, entonces lo modificamos y ahora todos los vecinos van a esa parada. Da mucho resultado el vecino está contento.

**LC: ¿Ahora son 40 manzanas?**

MO: Si, Las flores Este, 17 de Agosto y La Granada.

**LC: ¿Se podría decir que los ajustes son permanentes en base a estas reuniones?**

MO: Se hacen corredores seguros, para las escuelas...

**LC: ¿Cuántas escuelas abarca?**

MO: 3 escuelas...

**LC: ¿En cuanto a la capacitación qué diferencia hay con el policía tradicional?**

MO: El agregado más fuerte es la parte de la mediación, son facilitadores, y el gran porcentaje son policías nuevos, recién recibidos del ISEP más otros cursos pero el fuerte es el de facilitador.

**LC: ¿Cree que este modelo serviría en un barrio menos conflictivo?**

MO: Si arrancó en un barrio de alta conflictividad, en otro de menos conflicto funcionaría mucho mejor, será otro el ritmo de trabajo.

**LC: ¿Cuántos agentes hay en esta prueba piloto?**

MO: 47, hay que diagramar el tema de los turnos, los francos.

Estamos todos los días, de Domingo a Domingo. Los fines de semana son otro los movimientos. Los sábado es movimiento esta de media mañana hasta la tarde y los Domingo las plazas, es muchísimo como se recuperó ese espacio.

**LC: ¿Ya se pueden ver cambios desde que se implementó?**

MO: Si, una de las frase de los vecinos es que durante el día ahora pueden andar con el celular en la mano. El cambio se nota. (Asienta coordinadora de Promoción Social del CMD Sudoeste)

La parte policial, siempre decimos no deja de ser un policía, tiene más funciones que uno ordinario, es doble función, de dialogar con los vecinos, en un arrebato, automáticamente tenemos que salir y somos policías, es una gran responsabilidad, un gran desafío, más que son jóvenes, nuevos.

**LC: ¿Cómo es la relación con el policía tradicional en el territorio?**

MO: Es complicado, el ser humano siempre opone resistencia al cambio, por la cosa nueva, si es que funciona, y este es un cambio brusco en la fuerza. Hay una pequeña tensión. Y por eso siempre digo que no hay que olvidar que somos policías. Y dentro de esa función se incorpora algo más. Que es lo que necesita la sociedad, a futuro tendrá sus mejoras o incorporaciones.

**LC: ¿Con los medios de defensa, es satisfactorio?**

MO: Gas pimienta por ejemplo, si, es satisfactorio, hasta ahora ninguno lo ha usado. En general el trabajo fue tranquilo.

Yo digo que si ganamos la confianza del vecino, que es lo que cuesta, después te va a salir a defender.

## **Entrevista a encuestadoras de los vecinos del Barrio Las Flores sobre victimización y percepciones acerca de la (in)seguridad en Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Municipalidad de Rosario.**

**Fecha: 16 de octubre de 2013**

**G:** -No sentí que los vecinos tengan temor a responder la encuesta, la gente generalmente respondía bien, y sobre todo cuando uno le decía que era sobre la seguridad del barrio, eso ya te abre las puertas de cajón, no es mismo que decir que estás haciendo una encuesta de gestión de política, eh, si, bueno el temor obviamente latente en todos lados en todas las edades, aun a gente que no le ha pasado nada. Hay una pregunta que es difícil, donde se pide la evaluación de la policía del barrio, entonces si la gente me está contestando la policía no pasa nunca o pasa solamente si hay un delito pero sino no pasa nunca a veces al pedirle que la evalúe la respuesta es no sé, por eso se van a encontrar con muchos no sabe ahí, pero porque no pueden evaluar nada porque no tienen digamos un contacto cotidiano, no puedo decir porque no conozco. Por momentos estuve intranquila en el barrio porque la misma gente te va diciendo, porque nos marcaron, porque nos vieron, porque nos siguieron, estaban ahí observándonos...

**S:** -Pasan y te preguntan qué están haciendo, para sacarte datos a vos sobre qué estaba trabajando...

**V:** -Yo viví otra realidad totalmente diferente, yo soy muy inconsciente y me mando y voy y hago las encuestas... obviamente la zona no es la mejor para trabajar. A mí me pasó que de la gente que yo relevé fue un mix, no fue todo el mundo percibiendo "a no este es el peor lugar del mundo donde hay mucha inseguridad", todo lo contrario, o sea hubo gente que me decía mirá yo tengo las ventanas abiertas, que yo camino en el barrio y acá todo el mundo me conoce y no pasa nada, que la policía pasa, o sea en la misma cuadra tenías gente que me decía que no ven nunca a la policía y había gente me decía que sí que los veía, que está todo bien, o sea que hay diferentes percepciones dentro del mismo lugar.

**I:** -Y la gente no es igual, a mí no toda la gente, por más que le dijera que es del barrio y que minimizas todo, había mucha gente que era como que le molestaba, yo no sé

si coincidía que iba a una casa que no tenía que ir, pero había gente le molestaba que fueras a preguntar, es más yo le estaba haciendo a un chico que tiene 31 años y la madre de adentro no dejaba de gritarle que no me contestara nada, que me fuera. En varias ocasiones había mucha gente que le molestaba que estuvieras preguntando cosas. Y lo que sí, hay algo que me llamo la atención, creo que es general, y es que te digan la balaceras como que es algo normal, que la balacera es... no porque se sienten los tiros, como que es un ruido de los autos (urbano).

**G:** -Lo que a mí parece que la gente tiene un poco de temor, hay zonas que la gente no dice por ahí las cosas que debería decir porque **S:** -O se contradicen mucho, hay mucha contradicción en las respuestas, le preguntas de homicidios y te dicen “no acá no hay” pero bueno allá a dos cuadras la otra vez... como que hay pero al momento de registrar la opinión no aparece o en esa cuadra **V:** -Claro, a mí me pasó eso, acá no pero en el otro barrio sí, que no se sabe cómo registrarlo a eso, me dicen acá no pero en San Martín ponete te doy un ejemplo, entonces es lo que hablábamos hoy con las chicas ¿San Martín está adentro o afuera del barrio? No está afuera, yo lo considero como que está afuera **G:** -El límite sería.

**G:** -En el último pasaje que estuvimos, a mí la señora me habló como que no había problemas, que ella no estaba insegura, que ella no tenía problemas porque la cuadra era tranquila, pero entonces le digo hablemos del barrio, después cuando le preguntas por los eventos que pasan cerca de tu casa, ahí sí es otra cosa... la gente por ahí que tiene una manzana tranquila lo único que sabe es lo que escucha pero no que lo vive. **S:** -Como que la percepción es muy de la familia, desde la casa hacia adentro y de esa misma cuadra (bueno así se construye una opinión)

**V:** -Bueno si, lo que me pareció que mucha gente cuando se preguntaba por el tema de venta de armas y venta de drogas te la evitaban “no, no sé”, seguro que saben, pero no sé, y más con ventas de armas que de drogas. **G:** -Los de droga a mí me contestaron muchos que sí. **S:** -Primero a mí me decían por ejemplo “no, no hay ventas de drogas” y después bueno... pero la otra vez nos enteramos que acá a dos cuadras sí.

**G:** -Y después la pregunta de la inseguridad en lo que va del año si aumento o se mantuvo, es mucho se mantuvo por el tema este de la limpieza que hicieron. La gente te comentaba, no se mantuvo porque hicieron una buena limpieza.

**S:** -Antes se sentían seguros, con las bandas que controlaban el territorio, porque con las familias no se meten, entonces se sentían más seguros. **I:** -Eso fue específicamente frente al casino, esa zona que es linda, en esa zona una mujer me decía “porque vos entendés”, sin dar nombres, vos entendés, cuando después le hago a otra señora fue bien clara me dijo “porque uno vive acá”. En ese sector cuando ellos estaban no había delincuencia, ellas decían que no existía el raterito, así fue la palabra, el que te roba la cartera, vos pasabas con la cartera o la valija llena de plata y nadie te tocaba, ahora dijo desde que no están aparecieron del barrio, pero a mí me paso específicamente en esa zona. **V:** -¿Gente del barrio? ¿Lo ven identificados a esos delincuentes como gente propia del barrio o de afuera? **I:** -No, hablan... me decían como que venían del fondo, me hacían así la seña como que venían de allá (haciendo referencia al sur)

**V:** -Hay gente, hoy me pasó que encuesté a una chica que me dijo que hay gente del barrio que roba ahí, que por ahí a los mismo vecinos no, porque los conocen, pero sí la habían robado, o sea que no se si a lo mejor del área de ella pero le robó gente que vive a tres cuadras de su vivienda sí. Hay una percepción mezclada. **S:** -La droga está entre bandas pero porque el vecino común no está metido, ahora aparecieron otros delitos que antes no aparecían tanto. El barrio quedó liberado.

**I:** -No está lleno de rateritos, aparecieron, nunca me dieron una cantidad. Una señora, la que me decía “vos me entendés”, me dijo que el negocio de ellos era otro y no permitían que entren los Cantero. Al no estar ellos, porque “vos me entendés”... Yo no sabía que eran ellos... ellas no lo nombraban... pero como estaba la seguridad del casino afuera yo no sabía de quien era la base y eran que los habían sacado a ellos. Otra señora sí fue específica. Lo que ella dice era que ellos no permitían que molestaran a la gente del barrio, el negocio estaba en otro lado. Y ahora que no están aparecieron... Solo en esa zona me pasó eso. Las casas lindas.

**S:** -Había algunas familias que vos notabas un comportamiento raro y vos empezabas a indagar y decían todo no todo no, acá no hay nada. Había mucha contradicción. Una pregunta que la veía complicada era el dejar hacer por miedo... se confundían. Veían complicada la respuesta y la pregunta. **N:** -¿A ustedes les pasó lo mismo? -**V:** -Yo la adapté... si veía que se confundían le preguntaba si lo habían dejado de hacer... “lo dejaste de hacer si o no”...les recordaba.

**V:** -De la Policía Comunitaria no tiene ni idea nadie.

**N:** -¿Y de la Policía que decían?

**V:** -Mala. No aparecen, no pasan, aparecen una vez por semana. Hay algunas que sí lo ven bien. **G:** -Hay poca gente que haya sufrido robos. **I:** -Pero hay más en el 2012. Cuando vos le aclarás en el 2013 cambia. Me parece que hubo más delito en el 2012. Tengo sólo dos encuestas...tres con gente que me ha dicho que tuvo un evento inesperado.

**E:** -¿La sensación de ustedes del barrio? ¿Limpio, sucio?

**G:** -Sucio, abandonado. **V:** -Pero depende la zona, la primera fue bastante fea. Había una parte pegada al casino que era relindo. **I:** -La primera manzana era horrible, daba miedo. Para el lado del Casino era diferente incluso el nivel de educación y el vocabulario cambiaba. De una manzana a la otra cambia totalmente. Pasa que a lo de al lado del casino lo mantiene el casino, por eso la gente se siente más tranquila. Son casas lindas. **B:** -Es otro barrio distinto también, otra construcción. **S:** -Y están todos encerrados en las casas. **V:** -Los otros tienen zanja. La zanja no te da sensación de ordenado. **B:** -A mí no me pareció un barrio tan desastroso, lo vi más ordenadito que Santa Lucía por ejemplo, este estaba un poco mejor, los pastos cortados, en las veredas no se ve el pasto crecido, no hay parvas de basura, baldíos... **-G:** La más sucia fue la última... **B:** -Sí, la última del primer día también... **V:** -La última del jueves no era linda tampoco...me dio miedo **B:** -¿La cortada del jueves? **V:** -Si, encima estaba lloviznando... **B:** -Fíjense que a mí me impresionó por la de arriba... Arrieta que fue la última... esa era fea.

**G:** -El tema de la gente... cuando llegamos todo estaba herméticamente cerrado... no había gente en la calle... hasta las 10 de la mañana no hay nadie... al mediodía sí se pone movimiento. **S:** -O la gente mayor es la que más encerrada está. Los jóvenes son más seguros. **B:** -Había gente que nos estaba mirando, motos daban vuelta, permanentemente nos estaban husmeando. **V:** -¿La gente lo manifestó en algún momento? **I:** -No, nada la gente no habla mal del vecino sabe que...

**S:** -Un señor se paró con un canastito de mandado y dijo -¿Qué estás haciendo?.. Yo quiero responder. Y empezó y dijo todo que no y a las dos preguntas me dice anda a hacérselo a un vecino "común". **B:** -Sí, fue un personaje raro, el tipo vivía ahí después se metió en la casa. **S:** -Ahí me dio medio...

**I:** -A la gente igual le interesaba contestar... **G:** --No hay ninguna pregunta fuera del tema entonces se enganchan... es un tema de interés por eso la gente quiere participar. **V:** -En ese sentido estuvo bueno era un enganche de un tema actual. **S:** - Cuando les comentamos lo de la Policía Comunitaria les interesaba... **I:** -Creo que uno solo me dijo que pensaba que la Policía (Comunitaria) no le iba a cambiar el tema de la seguridad... el resto sí. **S:** -Veían que iba a hacer algo... **V:** -Y el hecho de saber que es una persona que va a estar ahí que no va a rotar...