

ceso.

Centro de Estudios Económicos y Sociales  
Scalabrini Ortiz

# Aportes para la discusión sobre la seguridad democrática

# Aportes para la discusión sobre la seguridad democrática

**A la luz de los levantamientos de la policías provinciales el control político de las fuerzas de seguridad cobra cada vez más protagonismo. El presente artículo pretende ser un aporte para ese debate.**

A principios de diciembre, en Córdoba, se generó lo que los medios de comunicación decidieron llamar “protesta policial” cuya fuerza y estallido generó un efecto contagio en varias provincias a lo largo y ancho del país que mantuvo en alerta a gran parte del arco político y a la sociedad entera. Si bien este artículo no pretende analizar el trasfondo de lo sucedido en aquellas jornadas sí es importante reseñar mínimamente los supuestos organizacionales sobre los que se erige la estructura de funcionamiento de la mayoría de las fuerzas de seguridad existentes en el país. Estos supuestos funcionarían en este caso como datos que nos permitirían analizar en términos exploratorios los acontecimientos recién mencionados.

En Argentina, al igual que en muchos países de la región, el sistema de seguridad pública (y las distintas policías como parte de éste) se constituyó sobre la base de un conjunto de parámetros compartidos. Siguiendo a Marcelo Sain<sup>1</sup> podemos decir que la matriz que regula y en algunos casos reguló la estructura de funcionamiento de la seguridad pública se basó fundamentalmente en el *desgobierno político*, es decir, que las autoridades gubernamentales delegaron a las agencias policiales la administración, la gestión y el funcionamiento de la seguridad. Las propias agencias policiales se constituyeron a partir “de criterios, orientaciones e instrucciones autónomas y corporativamente definidas sin intervención de otras agencias estatales no-policiales”.

El desgobierno político, es sinónimo para Sain de un autogobierno policial signado por la falta de direccionalidad y administración por parte de las distintas administraciones estatales sobre las agencias fuerzas de seguridad. Esto redundó en una suerte de *autonomización policial* en donde estas últimas fueron definiendo sus funciones, misiones y fines institucionales sin casi ningún tipo de control por parte de las instituciones democráticas.

En este contexto, las agencias se autogobiernan y se moldean sobre una estructura orgánico- funcional centralizada. Esta estructura se conformó, por un lado, a partir de la unicidad de la seguridad preventiva y la investigación criminal en un solo mando policial; y por el otro lado, por la conducción policial centralizada y verticalista de carácter castrense. El funcionamiento de la estructura interna del personal (los pases y ascensos) tuvo una impronta militarista y cerrada muy alejada de los criterios de profesionalismo basados en el mérito y el desempeño.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sain, Marcelo: Seguridad, democracia y reforma de la organización policial en la Argentina: condiciones institucionales, problemática delictiva y dilemas políticos. Mayo 2003

<sup>2</sup> Esta discrecionalidad en los pases y ascensos es una de las líneas que deben profundizarse a la hora de analizar los levantamientos y protestas policiales. Volveremos sobre este tema más adelante.

Finalmente, Sain puntualiza que el modelo tradicional se basa en la ausencia de participación comunitaria en los asuntos de la seguridad pública, sobre todo en la falta de propuestas en materia de políticas de seguridad y en la ausencia de control por parte de la comunidad sobre las fuerzas de seguridad. De esta forma, las agencias de seguridad colocan a la ciudadanía en un papel pasivo afianzando aún más la administración de la seguridad pública en manos de las agencias policiales.

Como ya se ha corroborado, el modelo tradicional es un modelo reactivo, que espera que el delito se cometa para desplegar toda una estructura policial, judicial y penitenciaria en nombre de la eficiencia pero que justamente termina dando los resultados contrarios: aumento de la población carcelaria, desaprovechamiento de recursos y costos que no armonizan con su ineficacia.

Podríamos decir, aclarando un poco más este punto, que esta forma de organización de las fuerzas policiales construyen su política de seguridad en función de la política criminal y no al revés. Tal vez el cuadro presentado a continuación aclare aún más esta lectura.

PARADIGMA DEL ORDEN	PARADIGMA DE GESTIÓN DE CONFLICTOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El objetivo central es proteger el orden público.</li> <li>• La seguridad es un fin si mismo.</li> <li>• La responsabilidad central y exclusiva es del Estado frente a los ciudadanos. Se resalta -entre otros- el papel de la policía, fiscalía y sistema penitenciario.</li> <li>• Busca prevenir y reprimir el delito, considerando que los actores centrales son las agencias del sistema penal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El objetivo central es gestionar los conflictos inherentes a la vida social en democracia (paradigma de la gestión de la conflictividad).</li> <li>• La seguridad es un medio para alcanzar la vigencia del ejercicio de los derechos.</li> <li>• La responsabilidad es compartida entre ciudadanía y Estado.</li> <li>• Reconoce que la protección contra la violencia y el delito debe incorporar otros actores estatales y comunitarios. Se trata de un enfoque multiagencial.</li> </ul>

En términos del funcionamiento operativo de las fuerzas de seguridad, lo presentado como *paradigma del orden* puede ser asociado a una parte de lo que Sain llama desgobierno político de las fuerzas policiales. Es, si se quiere, la característica reactiva del funcionamiento policial en el territorio.

En efecto, como puede apreciarse, su forma de actuación es *ex – post*, es decir, las agencias que intervienen son aquellas que actúan luego que el delito fue cometido (Poder Judicial, Ministerio Público y Servicio penitenciario). En este sentido, la seguridad se convierte en un fin en sí mismo y no en un medio para alcanzar la vigencia del ejercicio de los derechos como plantea el *paradigma de la gestión de conflictos*, tema que se profundizará en el próximo apartado.

## Modernización policial

Para continuar con el análisis, a las tres características principales del sistema de seguridad mencionadas, esto es desgobierno político, autonomía policial y ausencia de participación comunitaria, es necesario agregar la lectura del contexto en el cual esta policía se desarrolló. En los últimos 30 años se ha ido modificando el escenario social como consecuencia de un fuerte proceso de desintegración y exclusión social, que dio lugar a la aparición de nuevas formas de violencia y/o delincuencia, que, sumado a la exacerbación de las diferencias sociales, generó como resultado una demanda de la sociedad hacia políticas represivas, de mano dura, como la única solución posible a esos problemas.

Desde otra mirada, se propuso repensar las formas en las que vinieron actuando las fuerzas de seguridad, y la necesidad de una reforma que conduzca a la modernización y democratización de estos sectores. En un país en donde en los últimos 10 años se dieron indudables procesos de inclusión ciudadana y de incorporación de la perspectiva de los derechos humanos en distintos ámbitos de la política pública, es necesario llamar la atención de la necesidad de trasladar estos cambios en las políticas y gestiones que llevan adelante las fuerzas de seguridad y el modelo de seguridad en su conjunto.

En este sentido es que se habla de propuestas de Modernización Policial, pensando en una policía que pueda dar respuesta a la demanda social de protección, al mismo tiempo que combata el crimen organizado y que trabaje por el mantenimiento de la estabilidad social, sin acciones que vulneren los derechos de las personas, sin persecución ni estigmatización y superando el accionar fuertemente represivo de las fuerzas de seguridad.

Marcelo Saín (Ib.) sostiene que este proceso de modernización debe llevarse a cabo comenzando con la modificación de la capacitación y entrenamiento policial, poniendo en funcionamiento dispositivos de control interno y externo del accionar de la policía, los cuales incluyan de modo principal a la participación comunitaria, en el marco de “un proceso de cambio y modernización de las formas de trabajo policial en las funciones de prevención delictiva e investigación criminal y en la vida institucional de la agencia policial.” En ese convencimiento agrega que “el verdadero ámbito de capacitación, entrenamiento y control del desempeño policial es el destacamento, la unidad o la comisaría en donde los integrantes de la institución llevan a cabo cotidianamente y durante décadas sus labores diarias.” En este sentido se puede pensar que la mayor apuesta y el principal aspecto de la modernización debe darse en el cambio de la “cultura policial”, esa que se hace todos los días desde su lugar de trabajo, que no se aprende en la escuela policial sino en la transmisión oral y de las prácticas del quehacer policial. Por eso, entre otras cosas, la dificultad del cambio. Porque cambiar una cultura instalada, aceptada, producida y reproducida constantemente por los miembros de la institución, no es una tarea sencilla, ni que se pueda llevar a cabo en poco tiempo. A pesar de lo persistente del formato mencionado, hay ejemplos de prácticas virtuosas para desandar este camino que el gobierno nacional lleva adelante, como la creación de la Policía de Prevención Barrial que se despliega en los barrios vulnerables de CABA. La actuación de este cuerpo merece especial atención (<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-193925-2012-05-13.html>)

De todas formas, y si tomamos como eje para el análisis el *paradigma de la gestión* de conflictos, debemos ser cuidadosos de no tomar el concepto seguridad pública como un modo de aludir a una

concepción de la seguridad cuyo único actor responsable es un Estado y que delega dicha responsabilidad en la agencia policial. Esta consideración reduce lo público a lo estatal.

Sin embargo es el Estado el responsable del desarrollo e implementación de políticas democráticas que atiendan a las problemáticas existentes en forma *multiagencial*. Es decir que a esa *visión restringida* (*Paradigma del orden, desgobierno político*) del concepto seguridad hay que oponerle una *visión amplia* de la seguridad pública democrática que contiene políticas integrales.

Aquí es donde entra en juego la participación ciudadana o comunitaria. El concepto clave es *articular* las diversas políticas del Estado sin *securitizar* todas las políticas públicas, es decir, sin convertirlas en un fin en sí mismo. Es en este contexto en el cual se genera un fenómeno conocido como el de *pluralización de actores* con relación a la cuestión de la seguridad pública y ciudadana. Esto significa que el Estado, la policía y las fuerzas de seguridad son actores relevantes, aunque *no únicos*, en lo que hace a los aspectos tanto instrumentales como simbólicos.

## Creación del Ministerio de Seguridad de la Nación: un nuevo paradigma

En diciembre de 2010 centenares de familias ocuparon varias hectáreas del Parque Indoamericano, un predio ubicado en Villa Soldati, exigiendo la concreción de un derecho tan fundamental como una vivienda digna. A los días de la ocupación, por pedido de una jueza de la Ciudad, se ordenó el allanamiento y desalojo del Parque. El operativo se llevó en conjunto entre la Policía Federal Argentina y la Policía Metropolitana; el resultado fue una brutal represión dejando como saldo tres muertes y una gran cantidad de heridos. Luego de estos acontecimientos, las respuestas que dio cada gobierno sobre el accionar de sus fuerzas fueron muy diferentes. Mientras el Gobierno de la Ciudad continuó con políticas de represión y abuso institucional, el Gobierno Nacional pasó a disponibilidad a todos los funcionarios policiales involucrados poniendo fin a la forma de gestionar la seguridad pública y las policías como se venían haciendo desde el regreso de la democracia. Con esta decisión, la Presidenta anuncia la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación.

El nuevo Ministerio encaró el trabajo de recomponer la autoridad política y el gobierno de las fuerzas de seguridad federales, de acuerdo con las políticas que se fijaron a nivel nacional. La decisión política de llevar a cabo estas transformaciones merecen especial énfasis ya que, por un lado; no hay rédito político (por lo menos) en el corto plazo, y por el otro; las resistencias al cambio no serán pocas teniendo en cuenta la afianzada cultura de desgobierno y autonomía política que las fuerzas han tenido. En el tiempo transcurrido, los avances fueron más que los retrocesos (aún los hay): acción ciudadana activa para el control de la policía observable en las mesas de participación comunitaria en seguridad desplegadas en todos los barrios de la ciudad, control político por parte de las autoridades del Ministerio de las agencias, colaboración interministerial en el abordaje de una problemática que excede por mucho el campo de seguridad. En suma, los pasos dados por el Estado nacional en el tema son el piso donde las policías provinciales tendrán que referirse para evitar la repetición de los hechos pasados.

Párrafo aparte merecen las denominadas *Mesas de Participación Comunitaria en Seguridad*. Esto se debe a que se muestran como un claro ejemplo de los que se significa la *pluralización de actores* mencionada. Esta última es un ámbito de encuentro y trabajo en relación a distintos aspectos que hacen

a las políticas públicas de Seguridad. Más específicamente participando efectivamente en la elaboración de *Planes Locales* de prevención de la violencia y el delito, y en la implementación de mecanismos de *evaluación* del Servicio de Policía local. Son, entonces, espacios de corresponsabilidad y cogestión entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Por la Resolución N° 296/2011 del Ministerio de Seguridad, no sólo se da respaldo jurídico y político a la conformación de las Mesas de Participación Comunitaria, sino que se definen claramente sus atribuciones. De la mencionada resolución pueden tomarse algunos aspectos que ayudarían a delinear las facultades que tendrían las Mesas Sectoriales una vez creadas.

En los artículos 4º y 7º de la Resolución se establecen las funciones de las Mesas de Participación Comunitaria en Seguridad, las centrales son:

- Efectuar diagnósticos participativos que permitan confeccionar mapas de prevención comunitaria de la violencia y el delito.
- Participar en el diseño de los planes locales de seguridad.
- Impulsar acciones de prevención de la violencia y de integración comunitaria en articulación con el estado.
- Co-gestionar con organismos del estado el mejoramiento del espacio urbano barrial.
- Solicitar informes del funcionamiento de las comisarías a sus titulares.
- Invitar a autoridades, funcionarios públicos o efectores locales de las distintas agencias estatales con actuación en su ámbito territorial, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública del ámbito vecinal.
- Evaluar el funcionamiento y las actividades del servicio de policía local.

## A modo de cierre

El Plan Nacional de Participación Comunitaria Seguridad, como parte del Modelo de Seguridad Democrática impulsado por el Ministerio de Seguridad de la Nación puede enmarcarse dentro del modelo planteado por Sain. Los problemas con los que principalmente se encuentra son de diversos tipos. El primero de ellos asociado a lo que el autor llama *cultura policial*. Una de las consecuencias principales del largo sostenimiento del aquí llamado *paradigma del orden* es el proceso de socialización por el que transitaban los efectivos de las fuerzas de seguridad. En efecto, el trato habitual de estas últimas con los individuos era como víctimas o como sospechosos. En ningún momento participaron de ámbitos de trabajo con ciudadanos y mucho menos que estos últimos sugirieran y evaluaran cuestiones asociadas a su accionar. En este sentido, el afianzamiento de este modelo necesita de líneas de trabajo sostenidas en el tiempo.

El segundo problema con el que se enfrenta está asociado a un tema que escapa a la cuestión de la seguridad en términos específicos. La participación comunitaria requiere de un compromiso colectivo que debe ser sostenido con trabajo, y poniendo el cuerpo a las situaciones que surgen, tanto por parte de la Sociedad Civil y de los funcionarios del Estado. En este sentido, y como toda dinámica de trabajo colectivo puede estancarse y diluirse sino se sostiene el compromiso inicial.

Por último, queda pendiente un breve comentario sobre el tema que dio inicio de este artículo. Es cierto que alguien podría afirmar que el nuevo modelo impulsado por el Ministerio de Seguridad de la Nación no pudo evitar que tanto la Gendarmería Nacional, como la Prefectura Naval Argentina protestaran por cuestiones salariales en octubre de 2012. Pero es cierto también que la protesta no generó ni de cerca los conflictos ocurridos en diciembre de 2013 durante los levantamientos de las policías provinciales.

Podríamos pensar entonces que el control político de las fuerzas de seguridad pudo haber incidido, en el caso de Gendarmería y Prefectura, en la dinámica de la protesta. En la gran mayoría de los casos los efectivos en servicio cumplieron sus tareas, cosa que no sucedió en el caso de las policías provinciales.

El debate que abren estos hechos es la posibilidad de sindicalización de las fuerzas de seguridad, cuestión que excede por lejos el alcance de este breve artículo.

## ARTÍCULO

Marzo 2014

### Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz

#### DIRECTOR

Andrés Asiain

#### Vice-DIRECTOR

Miguel Cichowolski

#### CONTENIDOS

Equipo Seguridad Democrática

#### Integran el CESO:

Agustín Crivelli, Angel Sabatini, Carina Fernández, Cecilia Maloberti, Diego Martín, Ernesto Mattos, Estanislao Malic, Federico Castelli, Javier Lewkowicz, Laura Di Bella, Lorena Paponet, Lorena Putero, Luciana Sañudo, Mahuén Gallo, Pilar Monteagudo, María Laura Iribas, Mariano Kestelboim, Martín Burgos, Nicolás Hernán Zeolla, Norberto Crovetto, Rodrigo López, Sebastián Demicheli, Valeria D' Angelo, Valeria Mutuberría y Sabrina Iacobellis.

ceso.

Centro de Estudios Económicos y Sociales  
Scalabrini Ortiz