

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

Interrogaciones acerca de las nuevas políticas de seguridad.

Lucia Cid Ferreira.

Cita:

Lucia Cid Ferreira (2004). *Interrogaciones acerca de las nuevas políticas de seguridad. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/392>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

INTERROGACIONES ACERCA DE LAS NUEVAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD*

Lucia Cid Ferreira - socióloga

Centro de Investigaciones Sociológicas / Facultad de Derecho y Ciencias
Sociales

Universidad Nacional de Tucumán

e-mail: lucid@arnet.com.ar

Resumen:

Desde hace algunos años en Argentina existe el propósito de implementar nuevas políticas criminales frente al problema de inseguridad y ascenso de la delincuencia. Organismos oficiales del Estado, entre los cuales se destaca la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC), debaten acerca de las nuevas políticas de control social oriundas de otros países, en particular de Inglaterra, Estados Unidos y Canadá. La DNPC ha elaborado un Plan Nacional de Prevención del Delito inspirado en las nuevas concepciones de prevención del delito. En diversas provincias ya se llevan a cabo experiencias de prevención “comunitaria” presentándose como alternativa a las formas tradicionales de control policial. Las nuevas concepciones contienen determinados presupuestos que conviene discutir y analizar. Este trabajo tiene como objetivo fundamental levantar preguntas o cuestiones sobre estas nuevas políticas tanto desde un punto de vista teórico cuanto práctico. Cuestiones como: ¿Por qué se define el problema de la inseguridad como de carácter local?, ¿Por qué se

* Trabajo realizado en el marco del Programa de Investigaciones “Fragmentación social, anomia y violencia”, financiado por el CIUNT y el Proyecto “Bases de Datos del Sistema Penal de Tucumán”, financiado por el CONICET.

promueve la participación de la “comunidad”?, ¿Cómo se encuadra la “prevención” en esta nueva política? Son algunas de las cuestiones que interesa analizar.

Introducción

Este trabajo tratará un tema tan complejo como controvertido en la actualidad: las políticas de seguridad del estado frente al ascenso de la delincuencia.

Dentro de este amplio tema, focalizo la atención en las nuevas concepciones sobre el rol policial y modalidades de trabajo policial que guían los actuales intentos de prevención del delito y de reforma de la Policía. Se trata de concepciones desarrolladas anteriormente en otros países y sostenidas en los programas de *policía comunitaria*.

Antes de proceder al análisis de esta cuestión, quisiera transmitir la impresión que me causan el cúmulo de trabajos, discusiones y planificaciones que se realizan con el propósito de reformar la Policía y prevenir el delito, de cara a los procesos en curso en el conjunto del sistema penal y en la sociedad argentina actual. Una reflexión que sortee las presiones y ‘chantajes’ de las demandas inmediatas nos lleva al punto crítico de la cuestión. La población pide más y mejor policía. Los gobiernos despliegan recursos e invierten en viejas y nuevas estrategias policiales. Más y más recursos humanos y materiales destinados al control social formal. Más y más energías ciudadanas volcadas al tratamiento de temas de control social. Los vocablos ‘democrático’, ‘ciudadano’ y ‘comunitario’ nos inducen a pensar que vamos por buen camino; y que, al parecer, no habría mejor alternativa.

Se plantea, no obstante, una primera pregunta elemental: ¿por qué ocurren estos procesos? ¿Qué fundamentalmente ocurre en la sociedad para que crezcan estos fenómenos? Si el orden social fuese otro, más igualitario, que permitiese la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de las mayorías, ¿cómo sería el control social? ¿qué ocurriría con la policía? La actividad policial existiría, pienso, pero probablemente se vería reducida a una moderada expresión.

Con esta visión, sobreviene el fastidio con todo ese despliegue de recursos humanos y materiales que se vuelcan a una actividad tan improductiva cuanto dudosamente benéfica. Pero la razón pragmática dirá que algo debe hacerse ya, según las posibilidades. Y si algo debe hacerse, que se haga lo mejor posible, con las mejores intenciones. Y concedemos luego que esto es lo razonable. Y de ahí nos volcamos al tratamiento crítico del sistema de control social y se proponen reformas democratizantes y participativas. Pues, mientras no se resuelven los problemas fundamentales, como la desigualdad y la falta de trabajo, algo debe hacerse -se dice- para atender a las demandas de la población. El argumento, para mantener su validez, insinúa que algo de aquello -de la injusta estructura económica y social- estaría siendo de alguna manera encaminado. He aquí donde el argumento triunfa por la oscuridad de una de sus partes... 1

¹ Tenemos un ejemplo de este argumento en el siguiente extracto: “La complejidad de los factores que inciden en la violencia obliga a ejecutar políticas integrales que tomen en cuenta las causas estructurales que dan origen al fenómeno, y a medidas focalizadas que mejoren los niveles de prevención del delito ya existentes. No resulta posible paralizarse viendo como imposible cualquier intervención mientras no se solucionen problemas estructurales de nuestras sociedades como la pobreza y la desigualdad, ni tampoco suponer que todo se solucionará haciendo más eficiente el sistema de justicia penal y la policía como componente de éste. La integralidad de las políticas que deben emprenderse responde precisamente a la dificultad de los desafíos que se enfrentan.” En “Los cambios necesarios: Informe de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia”. Programa Policía y Sociedad Democrática. Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago de Chile, Abril 2003.

Es decir, debemos hacer algo, tomar medidas focalizadas, de corto o mediano alcance, hasta que el problema del desempleo, de la desigualdad, de la miseria, se arregle razonablemente. Ese horizonte equilibrado queda en un futuro incierto, en manos de fuerzas macro que acaecen al margen de nuestra voluntad. Lo que podemos hacer, ya, son estas acciones tipo apagar el incendio. Y, mientras tanto, las acciones “apagar el incendio” se instalan como acciones finales, acciones “más de lo mismo”, que ayudan a mantener intactas las estructuras económicas, sociales y políticas. Que, a su vez, sólo van propagando el incendio, exigiendo creciente número de bomberos que tristemente justifican su existencia en el sufrimiento social.

Estas primeras palabras cuestionadoras apuntan al sentido de este trabajo: poner en discusión las premisas, los supuestos, las cuestiones básicas desde las que parten los nuevos planes y programas en materia de seguridad. Son varias las interrogaciones que se plantean. En primer lugar, expondré los datos principales que configuran el marco de surgimiento de las nuevas políticas, sus rasgos y postulados, para luego plantear cuestiones sobre algunos aspectos seleccionados.

Hechos

A mediados de la década de los noventa, se introdujo en Argentina una nueva concepción de política criminal que desde los años setenta u ochenta se ha implementado en países como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Francia, etc.

Esta nueva concepción, forjada en los programas de “policía comunitaria”, ha alcanzado en aquellos países un importante grado de consenso y extensión.

En América Latina, aun con toda la previsible resistencia, existe una tendencia a la adhesión a las nuevas políticas, considerando que: a) se evidencia que los métodos tradicionales no pueden controlar el ascenso de la delincuencia; b) las reiteradas violaciones de los derechos humanos por parte de los órganos policiales han provocado la pérdida de credibilidad y legitimidad de estos; c) tanto el ascenso de la delincuencia cuanto la policía corrupta y criminal representan un factor desestabilizante del “consenso democrático” .

En Argentina, los planes de prevención del delito que a partir del año 1997 empezaron a elaborarse desde la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) se inspiran primariamente en los programas de policía comunitaria desarrollados en los países mencionados. En el año 2000 ha sido oficialmente lanzado el Plan Nacional de Política Criminal que se inscribe, en sus directrices básicas, en esa línea. En el 2003 la DNPC presenta un rediseño del plan, que puede encontrarse en su página *web*², a partir de la evaluación de los resultados logrados con la implementación del plan, desde su lanzamiento, en algunas zonas del país.

El rediseño del plan es un documento meticulosamente elaborado que recoge lo más pertinente de las elaboraciones teóricas y metodológicas en el campo de la investigación criminológica y sociológica, además de las enseñanzas obtenidas con la práctica. Sin embargo, dos cuestiones a primera vista hay que observar. La estructura de gestión del plan, planteado como política de estado, establece en las instancias nacionales, provinciales y municipales su coordinación por representantes de los gobiernos en esos niveles. Esto implica la dependencia del plan a instancias netamente políticas, con todo lo

² <http://www.pnpd.gov.ar/>

que ello significa. En segundo lugar, si nos colocamos en una perspectiva general, difícil es no sentir la incongruencia entre lo proyectado –participación ciudadana democrática y prevención del delito anterior a la infracción- y los procesos que se desarrollan en la empiria, tanto en las áreas justicia y seguridad pública cuanto en el área de política económica.

Un análisis de los postulados de la policía comunitaria puede constituir un primer paso en la discusión de esta cuestión. Si bien no se pueda afirmar que en Argentina y en los países de América Latina se haya adoptado estrictamente una política de policía comunitaria, en general se ha introducido un discurso consonante al de esa política, que se traduce en prácticas afines a su filosofía, como las estrategias de acercamiento de la policía a la ‘comunidad’.

La policía comunitaria

No existe un único modelo de policía comunitaria, sino que bajo esta denominación se incluyen diversos modelos y experiencias que contienen algunos aspectos comunes y otros diversos.

Rachel Neild explica el surgimiento de la policía comunitaria en Estados Unidos: En los años 60 se observaba el agotamiento del modelo burocrático³ que mostraba incapacidad para prevenir el ascenso del delito, especialmente en los centros marginados y pobres de las grandes ciudades. Las estrategias

³ Rachel Neild enumera los rasgos de aquel modelo: “Las principales características del ‘modelo burocrático’ son: 1) un alto grado de especialización; 2) una estructura jerárquica; 3) autoridad vertical; 4) un alto grado de comportamiento regido estrictamente por reglamento; y 5) un alto grado de comportamiento basado en rango y jerarquía. (Kuykendall and Roberg, citado en Zhao 1996). A nivel operativo, el patrullaje preventivo y la investigación penal se convirtieron en los ejes de la labor policial. La policía buscaba contrarrestar las alzas en la tasa de crimen o los cambios en sus modalidades a través de mejoras en su capacidad tecnológica, en particular su desplazamiento, comunicación y armamento. Véase Neild, Rachel: “Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Policía Comunitaria”. WOLA. Washington Office on Latin America.

para enfrentar el crimen a menudo alimentaban las tensiones entre la policía y las minorías étnicas. Se incrementaban las acusaciones de discriminación y abuso y las relaciones entre la policía y los residentes de aquellas áreas urbanas se deterioraban.

“La concepción de una policía comunitaria aparece en los años 70 y años 80, cuando las fuerzas policiales empiezan a reconocer que sus estrategias no sólo no ponían alto al crimen, sino que el miedo entre la población aumentaba y se manifestaba en grandes protestas civiles. Hay que recordar que los disturbios a nivel nacional a fines de los años 60, y aquellos en Los Angeles en 1992, después del caso de brutalidad policial contra Rodney King, fueron una respuesta popular contra el abuso policial.”⁴

Rachel Neild hace una descripción de los lineamientos comunes y de las diversas modalidades de policía comunitaria que se han implementado en diferentes países. En primer lugar, sostiene que se trata de una nueva concepción del rol de la policía en nuestras sociedades:

“El concepto de policía comunitaria implica cambios en la concepción del rol de la policía en nuestras sociedades. La pregunta fundamental es “¿quién define el ‘orden’ y cómo debe mantenerse?” El concepto se refiere a un grupo de medidas que le adjudica a la comunidad un rol importante en la definición de la labor policial y en guiar su desempeño a nivel local. Se basa en el principio democrático que ‘cualquiera que

⁴ *Ibidem*

ejerce su autoridad a favor de la comunidad, responde a la comunidad por el ejercicio de esa autoridad’.”

Así, afirma Neild, “la adopción de esta nueva filosofía deja entrever que la policía está dispuesta a compartir responsabilidades con la comunidad, a aceptar críticas y a compartir poder”. En el modelo de policía comunitaria, sigue diciendo, se asume lo siguiente: 1. las vecindades o pequeñas comunidades sirven como ubicación de la organización y operación policial; 2. la labor policial se organiza y conduce a nivel vecinal o comunitario; 3. cada comunidad enfrenta problemas de orden únicos y distintos a los que un modelo policial tradicional no responde; 4. el consenso logrado en la comunidad debe guiar la respuesta de la policía a los problemas comunitarios del orden público.

Por otra parte, un informe de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia⁵ señala dos ejes centrales de las políticas de seguridad pública más modernas: 1) descentralización de la ejecución de las políticas de seguridad a los niveles regionales y locales, a fin de responder a las características muy distintas que tiene el delito en diversas áreas territoriales; 2) enfrentamiento integral del fenómeno de la violencia mediante acciones preventivas que abarcan lo social, educacional, urbanístico, así como el accionar policial y judicial. Así, conforme indica el informe, “la policía comunitaria descentraliza la toma de decisiones sobre la policía a nivel de directivos locales, toma en cuenta la opinión del público para la determinación de sus estrategias y enfrenta de manera proactiva los problemas de inseguridad”.

⁵ “Los cambios necesarios: Informe de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia”. Programa Policía y Sociedad Democrática. Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago de Chile, Abril 2003.

En el documento antes citado, Rachel Neild expone tres modelos de policía comunitaria: el llamado “*problem-oriented policing*”, la política de mantenimiento del orden y la “tolerancia cero”. El *problem-oriented policing* tiene como uno de sus principales promotores a Herman Goldstein, quien, según Neild, distingue tres fases en la adopción de una metodología de policía comunitaria. La primera fase comienza con el patrullaje a pie y reuniones con la comunidad. Los buenos resultados logrados permiten avanzar a una segunda fase de mayor descentralización, en la que los policías son asignados a un vecindario y trabajan con la comunidad para controlar el crimen. La tercera fase incorpora un rasgo más sofisticado y es cuando la policía apoya a la comunidad en su propia definición de sus problemas y cómo resolverlos. Aquí la policía desarrolla el “*problem oriented policing*”: la actividad policial está orientada al análisis y respuesta de los problemas específicos que afectan a la comunidad.

La política del “mantenimiento del orden” es también denominada la política de las “ventanas rotas”. La teoría de las ventanas rotas sostiene que un barrio que se ve descuidado invita al crimen, explica Neild. La policía trata de controlar a quienes deambulan por las calles, procurando remover a los mendigos y traficantes de droga, y procura mejorar el aspecto físico del vecindario notificando a los responsables o encargados de inmuebles y servicios públicos para que recojan la basura o mantengan la iluminación de las calles, por ejemplo.

La “tolerancia cero” sería una versión extrema del modelo de las “ventanas rotas”, según Neild. En este caso, los policías arrestan a ciudadanos particulares tanto por ofensas leves como por ofensas graves, en vez de usar

su discreción para ignorar la infracción, dar una amonestación o arrestar al infractor. De esta manera se puede reducir el nivel de desorden de una comunidad y así reducir el crimen más grave. Existen serios riesgos de abusos policiales, aunque la práctica puede ser eficaz, afirma Neild, si se enfoca en ciertas ofensas y en vecindarios de alta criminalidad.

Según nos explica Neild, “una policía comunitaria tiene, ante todo, el objetivo de prevenir el crimen. No sustituye a una policía que reacciona ante el crimen, arresta y condena a delincuentes”.

Existe, en realidad, una serie de variantes puestas en práctica en diversos países, pero para los fines de este trabajo considero suficiente esta muestra. Esta breve exposición de lo que es la policía comunitaria contiene un conjunto de postulados o hipótesis que nos proponemos examinar. Hay que tener en cuenta que, según evaluaciones diversas (que son limitadas y dispersas), los programas de policía comunitaria parecen tener resultados inciertos. Sobre esto, escribe Neild que:

“Los expertos advierten que las expectativas para una policía comunitaria deben ser realistas. Los programas llevan a una pequeña reducción en las tasas de crimen, pero disminuyen el miedo de la población y mejoran las actitudes de ésta hacia la policía. La moral de la institución también puede mejorar al mejorarse la relación con la comunidad. Pero estos resultados se ven generalmente en las primeras etapas, y mientras el programa va perdiendo su novedad, las cosas pueden revertirse a su estado anterior. (Chinchilla y Rico 1997)”⁶

⁶ Rachel Neild, *Op. Cit.*

Estas evaluaciones, aunque no muy consistentes, sugieren que la policía comunitaria no representa una salida reveladora al problema de inseguridad. Por caso, una de sus principales justificaciones consiste en devolver credibilidad a la policía mediante una nueva forma de relación con el público. Sin embargo, a las personas les interesa su seguridad objetiva, más allá de su sentimiento de inseguridad y de su relación con la policía. La indagación de los postulados de la policía comunitaria puede echar alguna luz sobre los elementos que explican su incierto resultado. Al mismo tiempo, esta discusión debe proporcionarnos nuevas perspectivas en relación al enfrentamiento del problema de inseguridad.

Postulado 1: La policía debe compartir responsabilidades con la 'comunidad'.

El tema 'responsabilidad' ha ganado una significativa centralidad en tiempos de fracasos, desgracias y ruinas. Existe una verdadera puja en la distribución de responsabilidad, casi una economía de la responsabilidad sobre los asuntos públicos. La filosofía política liberal, que concibe al individuo como ser acabado, pleno, que sólo tiene potencialidades para desarrollar, haciendo abstracción de sus condicionamientos materiales, ha llevado a cabo una política de responsabilización de la ciudadanía sobre toda suerte de crisis y desgracias que se le abaten. Ahora se ha vuelto común escuchar: "todos tenemos una parte de culpa, todos somos responsables". Esta suerte de argumento, que nos convence por su fuerza moral y casi evidencia, deja en la oscuridad un elemento crucial: qué proporción de culpa o responsabilidad tiene cada quien (individuo, grupo o clase social). Comparemos, en relación con la impresionante debacle económica de Argentina, la proporción de culpa de

Carlos Menem y de una maestra de escuela de Ranchillos (por ejemplo). Tal vez la culpa de la maestra consistió en haberlo votado, ilusionada; pero si hubiese elegido otra opción, ¿acaso el resultado hubiera sido mejor?

La disputa acerca de la culpa del FMI versus la dirigencia política y empresarial de Argentina es el debate más reciente. Unos y otros se echan la culpa cuando debería notarse que hubo una casi total confluencia de intereses y por tanto un aprovechamiento compartido (en complicidad) de una situación que luego devino en una mayúscula desgracia para el país, especialmente para los trabajadores asalariados. En una sociedad desigual la culpa y responsabilidad jamás es pareja. Y los castigos tampoco. Burlonamente, los grandes culpables salen beneficiados y echan la culpa a sus víctimas que terminan castigadas.

Y esto es precisamente lo que sucede en el tema seguridad. Frente a la degradación de zonas urbanas hay una transferencia de responsabilidad a la población que vive en ellas, haciendo abstracción de la inaccesibilidad de servicios públicos debido a sus altos costos, la declinación del salario y la masiva desocupación provocada por las políticas económicas. Frente a la expansión de las “patotas” que provocan terror en algunos vecinos, producto de la falta de trabajo, de la declinación general de la educación escolar y de la descomposición familiar provocada por la grave pauperización de las familias, se le reprocha asimismo a la “comunidad” su relajamiento, falta de participación y tolerancia al desorden.

De esta manera, se efectúa una reducción de las causas estructurales a causas particulares o vecinales. La misma tiene el carácter de operación ideológica por su función de ocultación de la dinámica real. Pues, si bien la delincuencia común tiene, innegablemente, una dinámica local, el ascenso de

la misma tiene su génesis en otra parte: en los despachos del ministerio de economía, de educación, de trabajo, de salud, en el parlamento, en las grandes corporaciones nacionales y extranjeras, y en la gran banca nacional e internacional.

Una acción social lógica entendería el problema del alza de la delincuencia como un asunto que le compete directamente a la cartera económica, en primer lugar, en vez de atribuirla a áreas especializadas que poco o nada pueden hacer respecto de las causas del fenómeno. En segundo lugar, ubicaría buena parte de la actividad policial desplegada en las calles, en asuntos de delincuencia económica y financiera, delincuencia organizada y corrupción en las instituciones. En particular, en la institución policial propiamente dicha por estar implicada, comprobadamente, en la promoción de actividades criminales.

Postulado 2: La 'comunidad' tiene un rol importante en la definición de la labor policial.

Este planteo defiende, muy acertadamente, un rol importante de la 'comunidad' en la definición de la labor policial. Dos cuestiones merecen un esclarecimiento. Primero, debe definirse qué se entiende por comunidad, dado que la puesta en práctica de este postulado estaría influida por esta definición.

El término evoca a las antiguas comunidades rurales en donde se establecían –en teoría- relaciones personales con un alto grado de cohesión en torno a normas y valores comunes. Como señala el rediseño del PNDP, en algunos discursos políticos y académicos actuales la expresión “comunidad” hace referencia a un conjunto de individuos que comparten un territorio y un “sentido

de comunidad” o “sentido de pertenencia” en función de que poseen intereses, valores e identidades comunes – un “consenso moral”.

En el rediseño del PNPD se advierte acertadamente que esta es “una visión mítica, que plantea a la comunidad como un grupo homogéneo y armonioso que se defiende frente a los ‘extraños’, imaginados como potenciales autores de delitos, instalando una actitud de ‘nosotros contra ellos’.” Y repara que en el presente los territorios urbanos “son agregados sociales complejos, que están atravesados por múltiples fuentes de diferenciación social (poder, edad, género, clase, religión, etc.)”

Ésta es una apreciación importante pues la participación vecinal, si se quiere democrática, tendría que evitar la predominancia de aquellos sectores que por su posición más ventajosa en la escala social se creen con derecho propio a definir problemas y prioridades. Más aun considerando que el delito es una construcción social y su definición puede variar en ocasiones significativamente según el sector social que lo define. Juan S. Pegoraro, refiriéndose a los Consejos Barriales de Prevención del Delito y de la Violencia creados en el marco del Plan de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires comenta que:

“En ellos no participan adolescentes ni jóvenes, y tampoco trabajadores del sexo, vendedores ambulantes, travestis, desocupados u ocupantes de viviendas o extranjeros de países limítrofes. Esto es, no participan ‘los otros’, los que son sospechosos de ser victimarios, los sujetos peligrosos y pasibles de ser identificados en la confección del ‘mapa del delito’.”⁷

⁷ Pegoraro, Juan S. (2002): “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social” en Briceño León (comp.): *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires. CLACSO. p. 43.

Por otra parte, ¿qué significa ‘un rol importante en la definición de la labor policial’? ¿Significa que la policía escucha a los vecinos y luego toma sus propias decisiones? ¿Significa que policías y vecinos deciden juntos las acciones a tomar? ¿Significa que la policía sigue las acciones decididas por los vecinos? Parece haber aquí una considerable zona de vaguedad, aunque las expresiones de los autores apuntan a una participación en diagnóstico, creación de propuestas, ejecución y evaluación, no así en la decisión.⁸

Siguiendo a Neild, esta proposición estaría fundamentada en el principio democrático de que “cualquiera que ejerce su autoridad a favor de la comunidad, responde a la comunidad por el ejercicio de esa autoridad”. Sin duda, este principio ofrece nuevamente una serie de problemas, como ¿qué es la comunidad?, ¿sostiene la comunidad intereses homogéneos?, ¿estar a favor de la comunidad es estar a favor de todos, de algunos, de la mayoría, de las minorías? Dejando a un lado esta cuestión, suponiendo que existiera consenso, se entiende de este principio que –en un sistema democrático- cualquier autoridad debe rendir cuentas de su accionar y responsabilizarse de él ante el conjunto social sobre el cual se ejerce la autoridad. De este principio debería entonces extraerse todas las consecuencias, teniendo en cuenta que la autoridad policial con frecuencia, en los barrios marginales, lejos de estar al favor de la ‘comunidad’, arremete contra ella, ya sea agrediendo indiscriminadamente, promoviendo la delincuencia, o persiguiendo por razones políticas a luchadores sociales.

⁸ Por ejemplo, en el PNPD, el rol de los vecinos se define así: “Los vecinos participan en el diagnóstico sobre los problemas de seguridad que los afectan directamente, priorizando los de más urgente solución. Asimismo, trabajan en la creación de propuestas, la ejecución de acciones y la evaluación de resultados.”

En este punto la indicación debería ser –y siempre de acuerdo con el principio democrático aludido- que la vecindad, y los grupos discriminados y arbitrariamente perseguidos en particular, tengan la facultad de alejar de la policía los elementos policiales que conspiran en contra de su seguridad. Este es un primer e imprescindible paso para que la participación ciudadana tenga alguna chance de prosperar, pues de lo contrario sus esfuerzos se verían continuamente bloqueados o boicoteados.

Postulado 3: El delito tiene características muy distintas en las diversas áreas territoriales. Cada 'comunidad' enfrenta problemas de orden únicos y distintos a los que un modelo policial tradicional no responde.

Nuevamente nos enfrentamos a un argumento convincente que triunfa por la oscuridad de aquello que oculta. Es cierto que el delito tiene características distintas en las diversas áreas. Concedemos que la comunidad enfrenta problemas relativamente distintos que un modelo de policía tradicional no responde. Hay aquí una acentuación de las diferencias a fin de justificar la fragmentación de toda la problemática delincriminal. Lo que se oculta, sin embargo, son los elementos comunes: si bien hay diferencias en cuanto a la evolución en tipos de delitos en diferentes áreas, en la generalidad hay al menos una tendencia al crecimiento de las tasas de delincuencia.

Por otra parte, aunque los problemas sean diversos, casi todos pueden remontarse al mismo tipo de factores que los causan. El carácter 'único' de los problemas sociales en diferentes áreas depende sobre todo de la distancia desde la que los observo. Si los observo con 'microscópico', vislumbro todas sus particularidades. Si me alejo, empiezo a notar los rasgos comunes.

La fragmentación de la problemática criminal constituye, de nuevo, una operación ideológica que oscurece las verdaderas causas del problema, las cuales radican fundamentalmente en la estructura social y económica existente. Para que se vislumbre una posibilidad de reversión de la tendencia ascendente del delito, es menester señalar tanto los problemas generales, comunes a todas las áreas territoriales, como los problemas particulares y dilucidar la relación dialéctica que se da entre los diferentes niveles. Ello porque, de olvidarse uno de los niveles, cualquier acción se verá necesariamente bloqueada.

Postulado 4: debe enfrentarse el delito de manera proactiva mediante la acción preventiva que abarca lo social, educacional, urbanístico, así como el accionar policial y judicial.

Difícil sería rechazar el presente argumento, por cuanto el mismo reconoce que el fenómeno del alza del delito es un problema social determinado por múltiples causas y por lo tanto debe enfrentarse desde la raíz y de manera integral. El problema está en que previamente ya se ha fragmentado toda la problemática delincinencial reduciéndola a lo local. Con esta premisa, la prevención se fragmenta en la misma medida: por ejemplo, en lugar de transformar la realidad educativa del país mediante una inversión masiva en la educación pública, con mejores salarios para profesores y maestros, mayores recursos materiales, mejor capacitación, becas, comedores escolares que funcionan, etc., se diseñan pequeños y localizados proyectos de capacitación y trabajo para jóvenes en situación “de riesgo”. Salida que sólo puede calificarse de provisoria y precaria desde el punto de vista de la magnitud del problema educacional y laboral del

país y desde el punto de vista de la severidad y generalidad que parece ir ganando el problema criminal.

Hoy no se puede usar el habitual pretexto de que no hay dinero, porque hay. Una opción por el desarrollo social y educativo de la población haría una gran diferencia, tanto desde el punto de vista del control social, cuanto social, cultural y económico. La decadencia educativa es tan grande que ya el sector industrial no puede encontrar trabajadores calificados ni profesionales para cumplir con las funciones que requiere. Los potenciales jóvenes trabajadores se ven hoy despreparados, descalificados, desocupados y prácticamente excluidos del sistema productivo. La falta de opciones válidas para los jóvenes está en el centro del alza de la delincuencia común.

La policía comunitaria en el contexto argentino

Debe notarse que en Argentina, al igual que en Estados Unidos, las experiencias de policía comunitaria se desarrollan a la par de un proceso de endurecimiento de las leyes penales y procesales penales. En Estados Unidos, en particular, se observó un endurecimiento de las leyes y un crecimiento extraordinario en la población penitenciaria o sometida a otras formas de control penal, al mismo tiempo en que se difundían los programas de prevención comunitaria del delito.

Lo cual lleva a que se plantee la interrogación de si estos programas representan una opción frente al endurecimiento del sistema penal o constituyen en realidad un esquema funcional al fortalecimiento del control penal.

Los diferentes autores que han defendido la reforma de la policía advierten sobre las limitaciones que presenta el contexto latinoamericano para la

implementación de policía comunitaria. En este aspecto, Laura Chinchilla señala⁹, en primer lugar, que pese a las importantes reformas que se han emprendido en materia policial, predomina una estructura organizacional altamente centralizada y jerarquizada que obstaculiza la incorporación de instancias locales a la gestión policial e inhibe el trabajo de los policías destacados en las comunidades. En segundo lugar, advierte que el personal policial, salvo escasas excepciones, es un personal mal pagado, pobremente dotado, con bajos niveles de autoestima, escasa iniciativa y desinformado sobre los principales aspectos que afectan el entorno de la comunidad. En tercer lugar, observa la débil cultura democrática que caracteriza la organización social y política en América Latina, en donde los procesos de participación y movilización ciudadana han estado dirigidos a enfrenar las estructuras de poder más que a generar espacios de colaboración con las autoridades. El modelo –escribe Chinchilla- resulta igualmente riesgoso frente a la tendencia de una clase política que pueda caer en la tentación de utilizar la experiencia para fines de cooptación política más que para generar un impacto real en la calidad de vida de la población.

Chinchilla parece percibir estas limitaciones como cristalizaciones de un proceso histórico pasado, o tradiciones que de alguna manera pueden modificarse con la profundización de la democracia o con el fortalecimiento de una “cultura democrática”. En este punto nos remontamos a una cuestión crucial, cual sea, la de la posibilidad y estabilidad de la democracia en los países atrasados. Ya que, otra interpretación sería de que estas limitaciones simplemente revelan la incapacidad de la burguesía nacional de llevar a cabo una transformación democrática debido a su fragilidad como clase social en medio a las profundas

⁹ Chinchilla M., Laura (2002): “Lineamientos para el proceso de reforma policial en América Latina”. Montevideo.

desigualdades que encierran las sociedades latinoamericanas con su enorme cantidad de personas en situación de pobreza y miseria.

Presumo que las resistencias a la democratización de las instituciones policiales no provienen solamente del interior de la institución, sino de los mismos gobiernos. Más allá de los beneficios que los cuadros superiores de la policía obtienen con la centralización y la jerarquía, en el corazón de la estructura jerárquica y centralizada está la *disciplina*. La disciplina es, según Max Weber, un extremo de la obediencia acrítica, en que se ha llegado, por "ejercitación", a desencadenar reacciones cuasi automáticas de obediencia ante cualquier orden.¹⁰ Implica entonces una obediencia ciega, a la manera de la disciplina militar, la cual sería "necesaria" en situaciones de guerra. Si se sostiene la disciplina como método en la institución policial, será porque se la piensa con la hipótesis de guerra, en el caso, confrontación interna, de un sector dominante contra sus eventuales oponentes.

Si esto es así, puede afirmarse que los mismos que defienden la democracia descreen de ella. Y ésta sería precisamente la contradicción en que se hallaría encerrada la clase social gobernante.

Comentarios finales

Este trabajo pretendió hacer una reflexión acerca de los presupuestos de las nuevas políticas de control del delito plasmados en los programas de policía comunitaria. En particular, cabe destacar que la orientación "localista" de la policía comunitaria implica una suerte de fragmentación de la problemática delictiva que tiende a ensombrecer el foco del alza de la delincuencia –el proceso

¹⁰ Rodríguez de Rivera, José: "Max Weber y la teoría de la burocracia".
http://www2.uah.es/estudios_de_organizacion/temas_organizacion/teor_organiz/burocracia_weber.htm

de crisis capitalista y las políticas macroeconómicas implementadas- así como su centro de responsabilidad –los grupos económicos y clases sociales que se beneficiaron con estas políticas-.

El resultado de esta fragmentación induce asimismo una fragmentación de la respuesta, cuando urge una acción de política macroeconómica que devuelva condiciones dignas de vida a toda la población. En ausencia de esto último, la participación vecinal tenderá a reproducir la acción discriminativa y excluyente.

Por último, no es ni preciso recordar que el perfil del policía que proyecta la policía comunitaria (con discernimiento y poder de decisión, con iniciativa y predisposición democrática) no puede plasmarse conservando los métodos disciplinarios. La tolerancia con respecto a la estructura centralizada y jerárquica de la policía constituye una contradicción central en el proyecto de afianzamiento de las formas de participación democrática que supuestamente defienden los actores sociales que rigen el país.

Bibliografía

Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia (2003): “Los cambios necesarios: Informe de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia”, Programa Policía y Sociedad Democrática, Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago de Chile.

Chinchilla M., Laura (2002): “Lineamientos para el proceso de reforma policial en América Latina”, Montevideo. Mimeo.

DNPC: “Rediseño - Plan Nacional de Prevención de delito – 2003”, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. <http://www.pnpd.gov.ar/>

Neild, Rachel: “Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Policía Comunitaria”, Washington Office on Latin America. Se encuentra inglés en la página:

http://www.wola.org/publications/pub_security_themesdebates_communitypolicin g.pdf “Themes and Debates in Public Security Reform”

Pegoraro, Juan S. (2002): “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social”, en Briceño León (comp.): *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Rodríguez de Rivera, José: “Max Weber y la teoría de la burocracia”.

http://www2.uah.es/estudios_de_organizacion/temas_organizacion/teor_organiz/burocracia_weber.htm