

El nacimiento de los cuerpos naranjas La emergencia de la Policía Comunitaria de Santa Fe como programa de gobierno policial

The birth of the orange bodies The emergence of the Santa Fe Community Police as a government program of the police force

Truchet, Rocio

 **Rocio Truchet** rociotruchet@gmail.com
CONICET, Argentina

Delito y Sociedad

Universidad Nacional del Litoral, Argentina
ISSN: 2362-3306
Periodicidad: Semestral
vol. 30, núm. 51, 2021
delitoysociedad@unl.edu.ar

Recepción: 01 Octubre 2020
Aprobación: 26 Noviembre 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/284/2842206007/index.html>

DOI: <https://doi.org/10.14409/dys.2021.51.e0031>

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo analizar las condiciones políticas que dieron lugar a la emergencia de la Policía Comunitaria en la Provincia de Santa Fe durante el año 2014. Desde la perspectiva foucaultiana de la gubernamentalidad, entendemos que este segmento especializado se conforma como efecto de disputas políticas destinadas a definir la policía en tanto locus central en el campo de gobierno de la (in)seguridad. El trabajo adopta una metodología cualitativa y aplica el análisis crítico del discurso en un corpus constituido a partir de documentos oficiales, fuentes periodísticas y entrevistas a informantes clave. Con estos discursos políticos procuramos identificar la tematización securitaria y la función policial construidas en el devenir de la Policía Comunitaria, como así también, las estrategias y técnicas que dicha unidad pretendió movilizar para intervenir en el campo de la (in)seguridad. Concluimos que la creación de esta nueva fuerza puede ser leída como un programa de gobierno de la Policía de Santa Fe enmarcada en el paradigma de la Seguridad Democrática.

Palabras clave: Policía Comunitaria , Seguridad Democrática , Gobierno de la Policía.

Abstract: *This article aims to analyze the political conditions that gave rise to the emergence of the Community Police in the Province of Santa Fe during 2014. From the Foucauldian perspective of governmentality, we understand that this specialized segment is an effect of political disputes to define the police as the central locus in the field of (in)security. The work adopts a qualitative methodology and applies critical discourse analysis in a corpus made up of official documents, journalistic sources and interviews with key informants. With these political discourses we identify the security thematization and the police function built around the Community Police, as well as the strategies and techniques that this unit mobilized to intervene in the field of (in)security. We conclude that the creation of this new force can be read as a government program of the Santa Fe's police, framed in the paradigm of Democratic Security.*

Keywords: *Community Police , Democratic Security , Police Government.*

Introducción

A partir de la década del 90 en América Latina emergió una amplia variedad de iniciativas que aspiraron a instalar modelos de «policía comunitaria» o «de orientación comunitaria»¹ para resolver los problemas de legitimidad en la institución policial: abuso de violencias y de armas letales sobre determinados grupos poblacionales, temor y desconfianza ciudadana en la institución, falta de efectividad para controlar el delito, la criminalidad y producir sensación de seguridad (Sozzo, 2005; González et al, 2010; Galvani, Mouzo y Rios, 2010; Saín, 2015 [2008]).

En nuestra región, las primeras experiencias de proximidad policial han sido estudiadas y sistematizadas por estudios macrosociales destinados a describir los componentes de las iniciativas en curso, a comparar y evaluar sus resultados y a señalar los déficits que no ha logrado saldar respecto organización y cultura policial (Barrientos 2001, Mezquita Neto y Affonso, 2001; Chinchilla 2001; Llorente 2001; Beato, 2001; Frühling 2003 y 2004; Mezquita Neto 2004; Dammert 2005; Pontón, 2009). Durante la segunda década del siglo XXI, la policía de orientación comunitaria renació entre la grilla de programas de diversos gobiernos latinoamericanos. Ello fue nuevamente acompañado por diversas y heterogéneas investigaciones que reflexionaron críticamente en torno a múltiples dimensiones de las policías de tipo comunitaria (cfr. Anitua, 2010; Carlés, 2010; Ríos 2011; Frühling, 2012; Ungar & Desmond Arias, 2012; Ungar & Salomón, 2012; Bobea, 2012; Ruiz Vásquez, 2012; Tello, 2012; El Achkar, 2012; Camardón, 2015 y 2013; Lorenz y Pugliese, 2017; Frederic, 2018; Riccio & Skogan, 2018; Dammert y Castañeda Ruiz, 2019; Bonner, 2019; Ghiberto, 2019).

De estos antecedentes podemos señalar que, en general, el policiamiento comunitario en América Latina ha tenido por objetivo fundamental la mejora en las relaciones de confianza entre la institución policial y la ciudadanía para la prevención del delito. Tal propósito implica una serie de elementos y tareas medulares a desplegarse entre las fuerzas de seguridad: patrullaje a pie, agentes destinados a áreas geográficas acotadas, el desarrollo de iniciativas para la asociación y cooperación con actores «extrapenales» en la actividad preventiva, mecanismos de rendición de cuentas sobre actuaciones policiales y la generación de procedimientos de consulta ciudadana sobre prioridades y problemas locales importantes (Frühling, 2003 y 2004; Aniyar de Castro, 2003; Sozzo, 2009; Dammert, 2003; Camardon, 2013).

En este marco, en el año 2014 se crea la Policía Comunitaria de la Provincia de Santa Fe (en adelante PCSF) durante la segunda administración de la coalición de centro-izquierda «Frente Progresista Cívico y Social» encabezada por el gobernador Antonio Bonfatti. Específicamente, la PCSF formó parte del «Plan de Seguridad Democrática» (PSD): la primera gran reforma policial de Santa Fe que, en el 2012, introdujo una profunda reorganización política de la fuerza a partir de la regionalización de la estructura policial existente y la creación de cuatro segmentos provinciales especializados: Policía de Investigaciones, Policía

de Seguridad Vial, Policía de Acción Táctica y Policía Comunitaria (Gonzalez, 2019).

En este contexto, la Policía Comunitaria revistió de una serie de elementos y rasgos inéditos que contribuyeron a nuestro interés para explorar esta fuerza con mayor profundidad. En primer lugar, ocupó un lugar jerarquizado en el ordenamiento del Plan de Seguridad Democrática. En segunda instancia, la estructuración de la PCSF marcó un gran contraste con la Policía de la Provincia: dependía de la Dirección de Proximidad Policial del Ministerio de Seguridad, tenía una conducción y control civil-política y, finalmente, presentaba una organización interna marcadamente autónoma de las unidades regionales de la policía santafesina. En tercer lugar, como afirma Ghiberto (2019), existía un gran interés por parte del Ministro de Seguridad, Raúl Lamberto en trazar estrategias para promocionar a la Policía Comunitaria entre la ciudadanía. De este modo, se financiaron proyectos de investigación y extensión destinados a monitorear y evaluar las primeras experiencias de esta iniciativa en la ciudad de Santa Fe.²

En efecto, encuestas y notas periodísticas de la época mostraban que el segmento policial «comunitario» parecía haber redimido buena parte de los problemas de desconfianza ciudadana hacia la fuerza (Programa Delito y Sociedad, 2016b). Sin embargo, a inicios del 2018, se desmontaron las estructuras organizativas, funcionales y operativas de la PCSF y se entregó el control de esta policía a las jefaturas regionales bajo una gramática de «refuncionalización» de esta fuerza. El presente artículo constituye una primera etapa en la reconstrucción de un proceso histórico, político y social por el cual el programa de Policía Comunitaria de Santa Fe germinó, se desarrolló como la forma ideal de un saber-hacer policial y, posteriormente, se desmontó. Aquí nos centraremos exclusivamente en explicar las condiciones políticas que dieron lugar a la emergencia de la PCSF como un objeto deseable, posible y necesario en el marco de disputas políticas en torno a la noción de una policía para un mejor gobierno en el «campo de la (in)seguridad».

La clave analítica que utilizamos a lo largo de este trabajo parte de las contribuciones de Michel Foucault a la noción de *gobierno* y de un conjunto de autores neo-foucaultianos que han problematizado la «(in)seguridad» y el lugar medular que ocupan las definiciones, diseños e intervenciones acerca de la cuestión policial en este «campo de gobierno» (Foucault, 1988, 2006 y 2007; Rose & Miller, 1992; De Marinis, 1999; Sozzo, 2005, 2015; Rangugni, 2009; Ríos 2010, 2014; Galvani, Mouzo y Ríos, 2010; Gonzalez, 2007, 2011). En este sentido, consideramos posible pensar a la PCSF como «efecto» de prácticas de objetivación en relación a una problematización de la (in)seguridad que engloba formas dinámicas, conflictivas y negociadas de determinar la función policial (Ríos, 2014).

De este modo, la metodología adoptada es cualitativa, basada en el Análisis Crítico del Discurso que entiende al discurso como una «práctica social» que conforma los objetos hablados (Foucault, 1997). Por este motivo, aquí procuraremos dar cuenta del proceso de emergencia de la Policía Comunitaria de Santa Fe a partir de la reconstrucción de las problematizaciones acerca de la cuestión securitaria y policial, los modos de intervenir sobre ellos y las justificaciones políticas (racionalidades) que movilizaron las autoridades del gobierno de Antonio Bonfatti. El corpus textual contiene entrevistas

semiestructuradas a informantes clave del Ministerio de Seguridad y la documentación de fuentes primarias (decretos, resoluciones, publicaciones, comunicaciones gubernamentales) y secundarias (declaraciones públicas de funcionarios a la prensa).³

Por último, este trabajo se distribuye en tres grandes apartados. El primero de ellos describe y analiza un estado general la cuestión securitaria y la política policial en la provincia de Santa Fe, previa conformación de la Policía Comunitaria. Dicha reconstrucción posibilita tener un telón de fondo sobre la cual se contestan las iniciativas en política policial que produjo el Plan de Seguridad Democrática en el año 2012. A ello corresponde el segundo apartado de este artículo. En el tercer punto indagamos sobre la constitución de la Policía Comunitaria como un posible programa de gobierno de la cuestión policial definida como «tradicional». Finalmente, se presenta una recapitulación de los puntos medulares de este trabajo y dejamos abiertas futuras líneas a ser abordadas en próximos estudios.

1. De la policía del orden hacia la policía de la seguridad democrática

1.1. En el nombre del orden. La Policía de Santa Fe en la normativa provincial

La Policía de la Provincia de Santa Fe tiene 156 años. Hasta la fecha, la principal fuente legal que define, organiza y distribuye sus funciones es la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Santa Fe N° 7395, sancionada el 22 de junio de 1975 como resultado de debates instalados en la década del 60 sobre cuál debería ser el papel adjudicado a las instituciones policiales (Montero, 2008:289). Al respecto, consideramos necesario desanudar determinados puntos de dicha normativa, no por el pasado que instituye, sino por aquellos efectos que continúan dándole forma a la organización, función y vinculación de la policía con la política. Ello hasta el presente ha permanecido inalterable, a pesar de los proyectos de reformas y contrarreformas a las que ha estado sujeta la policía santafesina (vid. Gonzalez 2007, 2014, 2019).

En este sentido, la ley 7395 posee marcas de una racionalidad política «autoritaria» que sitúa a la policía provincial en una estatalidad fuertemente centralizada y burocratizada. Asimismo, la superficie del texto expresa lo que Sozzo (2005) denomina la «modelización de lo policial sobre la base de lo militar» ya que la policía posee funciones, atributos y una organización marcadamente militarizados. En primer lugar, el artículo 1 de la norma establece que la función principal de la policía es la gestión del «orden público», es decir, el mantenimiento de una seguridad para los aparatos estatales y el orden constitucional (Galvani, Mouzo y Ríos, 2010). A continuación, se ordena otras funciones secundarias como el resguardo de la vida, bienes privados y «otros derechos» indefinidos y ubicados en un lugar de menor relevancia (Ley Provincial 7395, art 1).

Segundo, para cumplir con estas funciones, se le otorga a la policía el «ejercicio para sí» de la norma, o sea, se le da una libertad discrecional para darse sus propios marcos interpretativos de las reglas a los fines de evitar cualquier transgresión

al orden público (Reiner, 2010:477-478). Este atributo sugiere en el ejercicio del poder policial sólo algunas vidas importan: para asegurar las instituciones estatales, las fuerzas del orden deben actuar «previniendo y reprimiendo todo atentado o movimiento subversivo» (Ley Provincial 7395, art. 9 y 11). El «subversivo» se construye como un otro irreconciliable que debe neutralizarse y eliminarse en pos de la defensa del orden social y es la figura explicitada en la letra de la norma, pero también es su condición de otredad lo que posibilita su movilidad hacia otro tipo de configuración que encarne la causa de la «inseguridad» (Sozzo, 2016:558; Mouzo et al., 2010).

En tercer lugar, la Ley Orgánica organiza a las fuerzas bajo una cadena de mando con lógicas burocrático-autoritarias y filo-castrenses que segmentan las mayores jerarquías de la policía -ubicadas en la Jefatura- de las Unidades Regionales y a las Unidades Regionales de sus unidades de tropa.⁴ Asimismo, se establece una organización «centralizada en lo administrativo y descentralizada en lo funcional» (Ley Provincial 7395, art. 54): el manejo de los recursos financieros, infraestructurales y humanos están concentrados en la figura del Jefe de Policía de la Provincia y su Plana Mayor Policial («la cúpula») quien a su vez, es la cara visible ante el Poder Ejecutivo. Por su parte, la repartición de funciones («descentralización funcional») se dispone en «Unidades Regionales», distribuidas de acuerdo a la división departamental de la Provincia. Cada regional calca la organización central de la Policía: una jefatura, su plana mayor, las unidades especiales y, finalmente, las unidades «orden público» (las tropas). En este marco, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe ha tenido como única facultad la de designar/remover los jefes de policía, lo cual da cuenta de una marcada «autonomización política de la policía» para establecer formas, medios y criterios adecuados para gobernar la seguridad (organización, operativos, tipo delitos que deben prevenirse y/o reprimirse) (Saín, 2015 [2008]:136-138).

1.2. Del orden hacia la seguridad pública

En el año 2007, durante la primera administración de la coalición de centro-izquierda «Frente Progresista Cívico y Social», se creó por ley provincial 12819 el Ministerio de Seguridad de Santa Fe una de las primeras experiencias tanto a nivel subnacional como nacional (González, 2014; Ayo y Fiuza Casais, 2018). En la letra de la normativa se produce una primera fractura con los discursos pasados ya que el problema a gobernar deja de ser el orden público y pasa hacia la «seguridad pública». Esta nueva tematización traslada el problema securitario desde la protección del Estado hacia las personas y sus propiedades personales «frente a amenazas o agresiones de otras personas», sin por ello dejar de enfatizar el imperio de la ley y la protección de instituciones «democráticas» (Dammert y Bayley, 2005). Por otra parte, la categoría sugiere que las intervenciones destinadas a producir seguridad se ubican en el terreno del «espacio público», lo cual en principio excluye del alcance estatal ciertos delitos producidos en los dominios de «lo privado» (violencia de género y familiar) (Rangugni, 2009).

Asimismo, la Ley 12817 produce dos movimientos interesantes respecto a la cuestión policial. Por un lado, llama a producir seguridad a partir de la «participación ciudadana» y la «coordinación» del Ministerio con otras

agencias estatales, lo que, en otras palabras, desancla la cuestión criminal del monopolio policial y de agencias penales (Rangugni, 2009). Por otro lado, establece que la política interviene en la organización y actividad policial. Sobre este último punto, descentra las funciones de la policía de «reacción» para resituarla en el ejercicio de la «prevención»: en la «detección y solución de problemas que pueden llevar a la criminalidad» (Ley Provincial 12817).

La introducción de la «seguridad pública» en estos discursos ministeriales fue una importante de resignificación política orientada a producir discontinuidad con la experiencia pasada que describimos en el punto anterior de este trabajo. Pero más allá de tal tematización, poco señala sobre los modos y mecanismos concretos para intervenir en la organización policial: como afirma Gonzalez (2014) desde el 2007 hasta el 2011 la administración del Frente Progresista Cívico y Social construyó posicionamientos simbólicos interesantes, sin embargo, no avanzó sobre la gestión política del régimen policial ni en la construcción de capacidades estatales para gobernar el problema de la «inseguridad» desde las miradas progresistas instauradas en la normativa 12817.

1.3. Seguridad Democrática: la configuración política de la «(in)seguridad»

Como se ha enfatizado al inicio de este artículo, la pregunta de por qué se configura a una policía comunitaria específica como objeto de la reflexión política comprende interrogarse por la problematización de (in)seguridad ya que, en estos contornos, se «prescribe una definición policial adecuada» (Ríos, 2014:104). Al respecto, la PCSF se constituye a raíz del «Plan de Seguridad Democrática», lanzado en el año 2012 durante la gobernación de Antonio Bonfatti y la administración del ex legislador Raúl Lamberto al frente de la cartera provincial de seguridad. Por consiguiente, el interrogante en torno a las condiciones de emergencia, exige reconstruir las fronteras previas al lanzamiento de «la Comunitaria», pues allí se delinearán las formas en que se interpreta la seguridad, la función policial y se producen intervenciones en este campo.

En efecto, el Plan que introdujo reformas a la policía provincial se desplazó de la «seguridad pública» hacia la «seguridad democrática». Esta tematización securitaria del gobierno provincial se montó sobre una «formación discursiva» que transitaba entre los gobiernos «progresistas» de nuestro país y que acogía las proposiciones establecidas por el «Acuerdo de Seguridad Democrática» del año 2009.⁵ Referentes del Frente Progresista adhirieron a este acuerdo establecido entre sectores académicos, civiles y políticos que impugnaron el discurso conservador de la «mano dura» y, en su lugar, interpretaron y propusieron intervenciones para gobernar la «inseguridad» desde una perspectiva respetuosa de los derechos humanos. Sintéticamente, la Seguridad Democrática coloca los delitos complejos como blanco de acción y responsabiliza políticamente al Estado por un devenir caótico en materia de seguridad («ineficacia policial, judicial y penitenciaria», «delegación de la seguridad en las policías»). Sin embargo, si el Estado es el problema, también es la solución (Evans, 1996). Aquí es donde este «paradigma» expresa conexiones activas con otros soportes discursivos del ciclo «posneoliberal», por cuanto demanda un Estado fortalecido en sus capacidades y reposicionado como el centro político de conducción, regulación y direccionamiento de aquello establecido como problemático (Fernández

y García Puente, 2012). Específicamente, el Acuerdo exige contar con un «gobierno político-civil de una policía de prevención» profesionalizada, bien remunerada, formada en valores democráticos e integrada a la comunidad y para ello, el primer paso, es afianzar el rol del Estado como protagonista de aquella conducción (Acuerdo de Seguridad Democrática, 2009).

En la Provincia de Santa Fe, la Seguridad Democrática se fue conformando como narrativa legítima para gobernar la (in)seguridad en un proceso breve pero turbulento que se dio al inicio de la administración Bonfatti en el Ejecutivo Provincial.⁶ Al respecto, en junio de 2012, el Ministro de Seguridad Leandro Corti renunció a su cargo por diferencias con gobernador en la organización de un partido de fútbol. En el trasfondo a este hecho pululaban la evidente trama vincular de la policía con el narcotráfico (caso Tognoli), el incremento sustancial de la tasa de homicidios, los delitos violentos y una creciente politización de la seguridad sostenida por un «gobierno dividido» con mayoría justicialista en la Legislatura de Santa Fe (González, 2019).

Como corolario se sancionó la Ley 13297 impulsada por la oposición justicialista que declaró la Emergencia en Seguridad en todo el territorio santafesino. El gobernador vetó la mayoría del articulado y, en su lugar, introdujo vetos propositivos para contar con recursos que decantaron en la presentación de las «Bases para una Seguridad Democrática» y luego, en el «Plan de Seguridad Democrática». Este proceso estuvo conducido del nuevo ministro, el ex legislador socialista Raúl Lamberto, y el nuevo Secretario de Seguridad Pública (a cargo de las relaciones con sectores policiales), el abogado, docente universitario y ex asesor de Lamberto: Matías Drivet.

En noviembre de 2012, en el marco de las modificaciones a la Ley 13297, Bonfatti y Lamberto presentaron en un acto las «Bases para una Seguridad Democrática» donde se interpeló al «paradigma» de la seguridad democrática en yuxtaposición con otros discursos criminológicos. De este modo, el gobernador socialista afirmó que la (in)seguridad se aborda conjuntamente en una sinergia «Estado-instituciones de sociedad civil-comunidad desde sus causas». En el diagnóstico de tales causas, Bonfatti ubicó «la desigualdad, la ruptura de lazos, la pérdida de identidad de los grandes núcleos urbanos donde [...] no hay estrechez de vínculos» y, en esta línea, sostuvo que cada ministerio provincial tiene la «...responsabilidad de actuar sobre sectores vulnerados para satisfacer derechos y establecer vínculos y lazos de convivencia» (LT10 Digital, 22/11/2012).

En estos fragmentos discursivos, el gobernador alude con cierta flexibilidad a las «teorías ecológicas» de la Escuela de Chicago, pues lo que produce inseguridad es la desorganización social de las ciudades y la falta de control sobre las «comunidades» en tanto espacio fundamental donde se comparte territorio, intereses, identidades y se reproducen mecanismos de control social informal (Crawford, 1998; Taylor, Walton & Young, 2017). De este modo, es necesario regenerar las comunidades, pero aquí se produce una tensión respecto a las teorías ecológicas y las racionalidades neoliberales: no se pretende que las comunidades se gestionen en un «gobierno a la distancia», sino que se procura que la reparación del tejido social y la «restitución de derechos a sectores vulnerados» sea un proceso organizado y conducido por el Estado provincial, sus instituciones y agencias. En aquel acto, el ministro Lamberto añadió que las futuras decisiones

en torno a la reorganización policial basadas en la Seguridad Democrática se legitiman porque así es la forma de proceder que «indican expertos en seguridad e instituciones políticas de la república» (LT10 Digital, 22/11/2012). En esta dirección, durante la apertura de sesiones ordinarias en la legislatura provincial, Bonfatti volvió a referirse a la «seguridad democrática». Al respecto:

...en Argentina queda claro que la amenaza del narcotráfico instalado en todo el mundo es uno de los principales riesgos a la seguridad democrática. Es el Estado el que está en riesgo cuando alguna organización pretende disputarle el monopolio del uso de la fuerza de manera ilegítima, y desconocer las leyes fundamentales que nos permiten vivir juntos y los derechos humanos que le dan sentido. Estamos avanzando en un cambio estructural en la fuerza policial, interviniendo con decisión política en una profunda Reforma Policial caracterizada por la regionalización, la desburocratización, la transparencia y la profesionalización de la misma. Se trata de una transformación cuyo objetivo central es producir un cambio cultural en la institución y en su relación con la sociedad, resignificando el rol del policía como servidor público (Gobierno de Santa Fe, 01/05/2014)

Este fragmento discursivo entreteje hilos útiles para profundizar aquellos elementos de la «seguridad democrática» que autoridades del gobierno frentista seleccionaron para codificar la (in)seguridad. Primero, la ligazón del problema securitario a una otredad amplificada en escala y complejidad: las organizaciones criminales, fundamentalmente el narcotráfico. Segundo, lo que está «en riesgo» es el «Estado democrático» ya que son sus instituciones las aseguran la convivencia ciudadana, garantizan y respetan derechos humanos. Con ello también se pronuncia una ruptura del orden público pues no es su propia ciudadanía la que amenaza al Estado (el «subversivo» o «el delincuente») sino un tipo de criminalidad ubicada en un plano de exterioridad («instalado en todo el mundo»). En este orden, se produce lo que Sain (2015) denomina «policialización de la seguridad» en tanto, la policía es la principal fuente de instancia para conjurar estos riesgos y, por lo tanto, se convierte en centro y objeto de reflexión e intervención: los policías invocados deben ser «servidores públicos», «transparentes», «profesionales» e integradas entre las instituciones democráticas de la Provincia. En otras palabras, es necesario pensar, definir y contornear una nueva policía distinta a la dada, una policía para la democracia.

2. De la policía dada a la policía deseada en el Plan de Seguridad Democrática

2.1. La herencia: la policía tradicional

Como se ha mencionado al inicio de este artículo, en el campo de gobierno de la (in)seguridad, la definición de la función policial cumple un papel fundamental. En Santa Fe, funcionarios político-policiales definieron una policía dada y aquella que debería ser («la terapéutica») y estas definiciones —siempre en tensión— se «rellenan estratégicamente» de acuerdo a los marcos interpretativos de un «buen gobierno» que estos actores poseen por la posición que ocupan en el campo de la (in)seguridad (Gonzalez 2011:82; Galvani, Mouzo y Rios, 2010).

Hacia fines del 2012, elementos del Acuerdo de Seguridad Democrática se fueron institucionalizando en agencias, programas, decretos, resoluciones, contenidos en el Plan de Seguridad Democrática (PSD): «una nueva manera de pensar y gestionar la seguridad» en la Provincia de Santa Fe (PSD, 2012:2). En concreto, el Plan de la coalición frentista proyectó aplicar iniciativas políticas orientadas en 4 ejes, donde se sugiere determinadas maneras de problematizar la (in)seguridad y a la función policial: 1. la conducción política en la implementación del plan; 2. nuevas estrategias para el abordaje de delitos complejos; 3. democratización y regionalización del servicio de seguridad; 4. especialización y profesionalización de las agencias de seguridad.

Para construir legitimidad en torno al PSD, las autoridades del Frente Progresista se apoyaron en maniobras discursivas que ilustraban un momento «refundacional» en el gobierno de la seguridad y la cuestión policial en el territorio santafesino. La creación de un relato de la policía provincial fue fundamental para configurar un estado de cosas entre las fuerzas y, sobre esa base, justificar su gobierno. De hecho, las entrevistas realizadas para esta investigación coincidieron en que, durante las Juntas Provinciales de Seguridad de la administración Bonfatti, había planteos recurrentes en torno a la «mala imagen», «desconfianza» y «malas prácticas» de la policía entre la ciudadanía e interpretaban que, a causa de ello, las agencias estatales carecían de información criminal en los sectores urbanos, fundamentalmente en los grandes conglomerados de Rosario y Santa Fe.

En este sentido, la principal estrategia argumentativa del PSD para reorganizar las fuerzas de seguridad fue la «narrativa de la tradición» destinada a conformar un tipo de policía, la «policía tradicional».⁷ De acuerdo a Raymond Williams (1998) la tradición es una operación que produce conexiones activas y apropiaciones selectivas de un pasado para proporcionar la ratificación cultural e histórica de un determinado presente. «Lo tradicional» en los discursos oficiales recogió con bastante explicitud la construcción que realiza Sain sobre un tipo de arquetipo policial efecto de la «autonomización política de la policía» y del «autogobierno policial» (Sain, 2015). La policía tradicional para este autor se caracteriza por i) una base doctrinal belicista; ii) una base organizativa basada en la unicidad policial, el concentracionismo en el comisariato de corte castrense, la burocratización de la cadena de mando y un régimen profesional militarista; iii) base funcional belicista centrada en un esquema de policiamiento disuasivo y reactivo (Sain, 2015:150-70).

En esta línea, el documento del PSD manifiesta con literalidad la «centralización», «burocratización», «autogobierno» e «ineficiencia» de la policía de Santa Fe, pero estos atributos pertenecen a un momento «originario» y ajeno a la administración Bonfatti. Frente a estas apropiaciones selectivas de un pasado policial, la coalición frentista propone una «reorganización de la estructura policial tradicional» (PSD, 2012:13).

2.2. Poder policial y estrategias de gobierno

El PSD propuso ejercitar un «gobierno político» sobre este estado de las fuerzas de seguridad mediante la creación de agencias provinciales para controlar los procedimientos policiales, la administración sus recursos, el desarrollo de asensos

policiales basados en la profesionalización policial (PSD, 2012: 12). Asimismo, se produjo una re-semantización de la «policía del orden» hacia una «policía de seguridad territorial» - una práctica discursiva que derramó en la mayor parte de las policías argentinas desde el retorno a la democracia, sin embargo, hasta el momento las fuerzas santafesinas guardaban una designación ligada al «orden público» (Galvani et. al, 2010; Ríos, 2014). Sobre estos pilares se introdujeron dos estrategias de gobierno orientadas a fracturar el poder policial «tradicional» sobre los territorios: la estrategia de «fragmentación por descentralización» y la estrategia de «fragmentación por especialización funcional». Ambas estaban conducidas políticamente por dos civiles: el Ministro de Seguridad Lamberto y el Secretario de Seguridad Pública, Matías Drivet.

La estrategia de descentralización tuvo como blanco de actuación a la «policía de seguridad», «ineficiente» y «burocratizada», compuesta por 21.000 efectivos, una jefatura provincial y 19 unidades regionales. Las autoridades ministeriales procuraron partir esta fuerza mediando el discurso de la «descentralización»: se propusieron jefaturas regionales en cada uno de los 5 nodos administrativos de la provincia y, entre ellos, se establecieron 48 zonas de inspección («Representaciones Regionales») con dependencia de la jefatura provincial. La descentralización en las policías pretendió «aproximar a la ciudadanía, facilitar la producción conjunta de seguridad con los gobiernos locales, la sociedad civil organizada y la comunidad en general» (PSD, 2012: 13-4). De este modo, el discurso securitario del gobierno frentista repuso tardíamente los marcos teóricos descentralizadores de la *governance*⁸ pero bajo una reapropiación estratégica que promovió la «democratización» como emblema retórico para controlar la policía, quebrar su monopolio en la producción de seguridad y transformarla – en un contexto donde éstas acumularon un saber-hacer que les daba conocimiento sobre la trama vincular territorial y las redes del narcotráfico en la Provincia (Gonzalez, 2019).

La segunda estrategia que identificamos es la de fragmentación mediante la «especialización funcional» que dividió a la policía en cinco áreas operativas. Por un lado, se incluyó la policía de seguridad territorial reorganizada por la estrategia de descentralización. Por el otro, se crearon cuatro unidades con funciones especiales: Policía de Seguridad Vial (PSV), Policía de Investigaciones (PDI), Policía de Acción Táctica (PAT) y Policía Comunitaria. Al respecto, señala un funcionario de la gestión Lamberto:

Entrevista 3: El horizonte de la reforma, tenía como propósito final la refuncionalización del esquema policial a los fines que la policía se transforme en la institución más democrática y, a su vez, eficaz y eficiente. En este esquema se suman con otras agendas la PC y también PAT, PDI, PSV. Creo que el intento de crear nuevas policías es que respondan al poder político y no a la visión tradicional de una institución de 150 años.

En el año 2013 el Decreto Provincial 2710/13 reorganizó el organigrama del Ministerio de Seguridad de modo tal que las cuatro direcciones provinciales que conducían las policías especiales dependiesen de Seguridad Pública para, de esta manera, controlar (al menos, en términos formales) la doctrina, capacidad operativa, organización y formación del personal policial. Por último, cabe destacar que las estrategias de descentralización, especialización funcional y construcción de una policía «alternativa» no son inéditas, puesto que guardan

ciertas similitudes con otras experiencias de nuestro país, particularmente con las reformas a la Policía Bonaerense implementadas por León Arslanián (2002-2007) y, luego, con la creación de las Unidades de Policía de Prevención Local en 2014 bajo la gestión de Daniel Scioli. Al respecto, durante su gestión, Arslanián unificó el escalafón policial, descentralizó, apostó a la conducción civil, la especialización de distintos cuerpos policiales y se creó por ley la Policía «Buenos Aires 2», una fugaz iniciativa construida discursiva y programáticamente en oposición a la «tradicional» Policía Bonaerense (Gonzalez, 2005; Arslanián, 2008; Oyhandy, 2014). Posteriormente, la idea de la «diferencia frente a la tradición» y la introducción del paradigma de Seguridad Democrática aparecen en los enunciados que circulan en torno a la creación y puesta en funcionamiento de las Unidades de Policía de Prevención Local (Lorenz y Pugliese, 2017).⁹

3. La Comunitaria: la policía alternativa y necesaria

3.1. De policías a ciudadanos. Fronteras de la PCSF

El horizonte imaginado por el ministro Lamberto era contar con una policía gobernable, de proximidad, capaz de regenerar su imagen entre la ciudadanía y restituir su confianza. Sin embargo, los funcionarios de la cartera de seguridad consideraban que se trataba de una construcción extraordinariamente difícil para implementarse en toda la fuerza, por ende, pensaron en crear un nuevo segmento policial «alternativo» y diferente de la policía «tradicional» e ir imprimiendo entre la fuerza prácticas de proximidad. Este cuerpo permitiría a la administración Bonfatti contar con su propia policía y, además, tener información, modelarla a la imagen de sus expectativas y con ella, gobernar a las policías «en territorio». Al respecto, ilustran dos entrevistados de la gestión Bonfatti:

Entrevista 1: Siempre se esperó romper en la policía con la lógica tradicional, decimonónica, de la policía con sus propios intereses, sus malas prácticas, apremios ilegales y con esa distancia -que veíamos que existía- con la ciudadanía. El ministro Lamberto tenía la decisión de que todo lo que no fuese PDI, PSV o PAT «tenía que ser policía comunitaria». Pero había más de 20 mil tipos en la fuerza y nos parecía difícil penetrar con estas prácticas toda la policía. Entonces se decidió, como estrategia, hacer un cuerpo más chico que pueda mostrar una manera de trabajar distinta y, mediante una experiencia que podría ser positiva, proponer que se expanda al conjunto de fuerzas que hacía tareas en territorio.

Entrevista 2: Veníamos del problema con Tognoli y el proyecto de la Comunitaria fue una experiencia en un momento político de gran cuestionamiento hacia la policía, que buscó hacer un acercamiento de la policía a la comunidad. El objetivo era plantear una experiencia piloto para ir «posteriormente ampliándose» en toda la policía. Plantear una policía especial para eso es toda una definición que, a mí, personalmente, nunca me cerró.

A fines del 2012, Lamberto convocó a un grupo de técnicos para pensar y poner en marcha una policía comunitaria en la Provincia de Santa Fe – un segmento que procuraría generar confianza en la ciudadanía para prevenir el delito a partir de determinadas estrategias de policiamiento. El equipo estaba compuesto por cuadros vinculados a Matías Drivet: Daniel Pinto, Juan Manuel

Neffen, Aneley Márquez, Matías Broggi y Juan Pablo Lovera. Pinto era un policía licenciado en Seguridad Pública, formado en derechos humanos, ex miembro de la antigua Dirección de Asuntos Internos de la policía provincial, integrante de la Unidad de Protección de Testigos y se lo consideraba una persona de confianza del ministro Lambertto. El resto del equipo lo conformaban abogados que acompañaron a Drivet en la cátedra de Derecho Procesal Penal en la Universidad Nacional del Litoral. Muy pronto los cinco se convertirían en integrantes formales de la Dirección de Proximidad Policial, la agencia encargada de implementar la PCSF en la Provincia de Santa Fe.

Este equipo comenzó recuperando las ideas de un viejo proyecto de ley de policía de proximidad del Senador Provincial Miguel Ángel Lifschitz, redactado en el seno del Programa Delito y Sociedad de la UNL (vid. Ginga, 2014). Luego, trazaron contactos con el INECIP (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales), fundamentalmente, con su presidente Alberto Binder. De acuerdo a dos funcionarios de la Dirección de Proximidad Policial, Binder se convirtió en el principal consultor respecto a la creación y despliegue de la Comunitaria: les cedió manuales de policiamiento comunitario, mantuvieron intercambios a través de encuentros o capacitaciones que este profesor les dictó a algunos actores del ministerio en espacios de formación académica. Finalmente, los futuros funcionarios realizaron viajes a ciudades de Israel, a Pernambuco (Brasil) y Montevideo (Uruguay) para conocer experiencias de policías comunitarias en funcionamiento. A partir de aquel lote de saberes, el equipo de abogados realizó operaciones de «adaptación» y «rechazo» en función de los lineamientos del PSD y de sus propias orientaciones políticas (Sozzo, 2001; 2008). Al respecto recuerda un entrevistado de la Dirección de Proximidad Policial:

Entrevista 1: Nosotros veníamos de un ámbito académico muy penetrado por la doctrina de Zaffaroni, De Olazábal, Vázquez Rossi... teníamos ideas de un liberalismo en términos penales, o sea, de un Estado en términos penales lo más chico posible. No queríamos un monstruo: queríamos que la gente piense que el Estado, desde la policía, podría aportar algo a sus problemas. Por eso nos interesaron los casos de Uruguay y Pernambuco (Brasil), porque eran policías comunitarias menos invasivas. La experiencia de Israel tenía cosas interesantes, pero ellos pretendían transformar ciudadanos en policías y nosotros queríamos transformar policías en ciudadanos.

En este fragmento discursivo identificamos tres implicaturas del discurso que se tradujeron en los documentos del programa PCSF. La primera de ellas se vincula a operaciones de selección de experiencias de proximidad «menos invasivas», lo cual sugiere que las autoridades involucradas en el diseño de la PCSF eran conscientes de que tales iniciativas potencialmente amplían las esferas de intervención policial más allá de los delitos y las contravenciones definidas por la ley penal (Sozzo, 2005:198; Valverde & Levi, 2014). Esta idea enlazó con la racionalidad liberal afirmada por las autoridades ministeriales en la medida en que buscaron la «minimalización de la policía» que estableciera límites y restricciones al gobierno de lo excesivo (Sozzo, 2005:176). Asimismo, la frase «nosotros queríamos transformar policías en ciudadanos» implica que, en principio, la PCSF no estaba orientada a gobernar la «comunidad», sino a la conformar un nuevo sujeto policial.

En esta dirección, sugerimos que las interpretaciones de Binder sobre la cuestión securitaria influenciaron en la grilla de inteligibilidad de la policía buscada, pues él también sugiere el principio de «mínima intervención policial» cuando los «conflictos» no lleven componentes violentos a ser neutralizados (Binder, 2009:29). De manera tal que, en principio, la idea de crear una fuerza de proximidad estuvo justificada por el fuerte lineamiento de un gobierno político de la policía «tradicional» articulado a justificaciones motorizadas por racionalidades liberales que sostenían saberes expertos y autoridades de gobierno formados en el derecho penal liberal.

De este modo, el 9 de septiembre de 2013 se firma el Decreto Provincial 2710/2013 que instituyó en el Ministerio de Seguridad a las direcciones provinciales de Representación Regional y a la Dirección Provincial de Policía Comunitaria a cargo del joven abogado de 30 años, Juan Manuel Neffen. El día después, el Jefe de Policía de la Provincia, Omar Odriozola, firma la resolución 010/2013 que dispuso la creación del Coordinador de PCSF que fue ocupado por Daniel Pinto y la Dirección General de Policía Comunitaria, con dependencia operativa del Director de Proximidad Policial. El 16 de enero de 2014 se lanzaron formalmente dos «pruebas piloto» de PCSF y, a partir de aquí, se visibilizaron cuerpos policiales distinguidos por charreteras de color anaranjado en los hombros, patrullando a pie en los barrios «Las Flores» de Rosario y «Unión Progreso y Libertad Barranquitas» de la ciudad de Santa Fe. Estos territorios de «prueba piloto» fueron seleccionados en función de la estadística criminal relevada a través de las denuncias al 911 y bajo la aspiración final de que, a futuro, el segmento se distribuyera entre todos los barrios de la Provincia con altos índices de conflictividad social y violencia policial. De este modo, reflexionaba un funcionario: «queríamos en los barrios más pobres y precarizados a una policía que tuviera otros contactos que no sean allanamientos y cacheos» (entrevista 3).

3.2. Policía Comunitaria y el gobierno de la policía

Al comienzo de este artículo afirmamos que la PCSF puede ser pensada teóricamente como un «programa de gobierno» de la policía. Este concepto de la analítica foucalteana indica un modo concreto de cómo gobernar e intervenir sobre un problema y se asienta en la idea de que la realidad puede contralarse («programarse») mediante una forma de pensar sobre cómo hacer algo con un objeto (Donzelot, 1979 en Sozzo, 2005). En el desarrollo de nuestro trabajo, hemos dado cuenta de que las autoridades de gobierno de la coalición Frente Progresista Cívico y Social adscribieron al paradigma de la «seguridad democrática», construyeron un arquetipo de policía «tradicional» considerado como problemático y delinearon una serie de intervenciones para gobernar sobre esta cuestión, entre ellas, a la propia PCSF. Concretamente, hemos identificado que, a inicios de la gestión Lamberto, el fin de las autoridades ministeriales reformistas fue alcanzar una policía de proximidad en toda la fuerza de seguridad. No obstante, debido a las dificultades para lograrlo en el corto plazo, se recortó estratégicamente el objeto a un segmento policial de tipo «comunitario» hacia donde se direccionaron una serie de técnicas destinadas a construir la suficiente

legitimidad sobre un tipo de modelo policial para que, a través de esta experiencia, se impacte en las lógicas de la policía provincial.

A continuación, profundizaremos en argumentos empíricos para sostener por qué la PCSF fue, en principio, delineada como un programa de gobierno destinado a conformar un nuevo sujeto policial en el marco de un clima de época donde la propia policía (con su autonomía, desgobierno, ilegalismos) estaba en el centro de producción de inseguridades. Al respecto, los documentos oficiales, decretos, resoluciones, comunicaciones gubernamentales y entrevistas realizadas para la presente investigación dieron cuenta de que la PCSF se justificó en el plano de una «alteridad», es decir, en los «rellenos estratégicos» contorneados por aquello que el modelo dominante de policía «tradicional» y heredada no era (Williams, 1988).

En efecto, en el corpus analizado se ubica a la PCSF en un terreno semántico de «lo nuevo» e «innovador» y se reitera con constancia implicaturas basadas en una serie de atributos negativos de la policía tradicional («centenaria», «verticalista», «ineficaz», «militarista», «del siglo XIX», «de elite») que, luego, contornean los rasgos que el segmento de proximidad sí posee: «profesionalización», «capacitación», «eficiencia, idoneidad, más capaz, entrenada y de rápida actuación» (Decreto Provincial 2710/13; Neffen, 2013). Al respecto, presentamos dos fragmentos discursivos que ejemplifican esta estrategia discursiva y, además, profundizan en definir la función policial en relación a la (in)seguridad. El primero pertenece a un documento elaborado por el primer director de Proximidad Policial, Juan Manuel Neffen (2014-2015) y, el segundo proviene de una declaración periodística del ministro Lamberto durante un acto de lanzamiento de PCSF:

...es un cuerpo profesionalizado, capaz de gestionar prácticas policiales innovadoras con la participación del ciudadano mediante estrategias que deben ser transparentes, efectivas, eficientes, atravesadas por el diagnóstico, planificación, implementación, monitoreo y evaluación; [el PCSF] está capacitado en la resolución de conflictos como acción privilegiada de una estrategia de prevención; da servicios policiales y comunitarios de forma rápida, personal y efectiva. Su desempeño se focaliza principalmente sobre actividades de prevención de carácter social y comunitario y trabaja siendo parte integrante de la comunidad. El PCSF desarrolla su actividad en base al principio de autonomía funcional dentro de las funciones asignadas legalmente. Realiza su tarea en ámbitos acotados donde asume la responsabilidad que ponga coto a la estructura policial centenaria armada sobre una lógica sumamente verticalista, con raíz claramente militarista, propia del siglo XIX (Neffen, 2013).

...queremos crear un nuevo perfil de policía que tenga un radio de acción acotado de manera tal que pueda entrar en relación con los habitantes de cada jurisdicción y pueda entender su problemática, de forma tal que el vecino encuentre en él a un servidor público. No se trata de un grupo de élite, sino de un policía de cercanía, involucrada con la sociedad. (Raúl Lamberto, El Litoral, 23/03/2014).

En estos discursos y en el Decreto 2710/13 se definió a lo policial en articulación con gobierno político de las fuerzas: la policía es «servicio público» que estaba en oposición al sintagma «grupo de élite». Esta categoría, en primer lugar, puso en discusión la cuestión de «autonomía policial» y, en segundo lugar, estableció parámetros sobre la función policial. El servidor público en tanto agente que suministra servicios a la colectividad sugiere una crítica a la «insularidad» de policías definidos como «cuerpos profesionales» que definen su identidad y trabajo con autonomía y a partir de relaciones diferenciadas,

desiguales, asentadas en el distanciamiento social (Brodeur 2011; Monjardet, 2010; Reiner, 2010). Bajo la lógica tradicional, autonomía alude al autogobierno policial en la organización, funcionamiento y gobierno de la seguridad. No obstante, en este esquema de PCSF, los agentes poseían autonomía «funcional» u «operativa» dada por su conducción política y su capacitación en un saber-hacer técnico que les permite elegir las operaciones adecuadas para realizar labores preventivas (Monjardet, 2010:48). Sobre estas relaciones «de gobierno» entre policía y política, amplía un ex funcionario de la Dirección de Proximidad Policial:

Entrevista 4: el modelo de reforma de Antonio [Bonfatti] y del Ministro Lamberto tenía el propósito de democratizar la fuerza, hacerla más cercana, dotarla de insumos para que logren ese propósito. Estaba fuera de discusión que la conducción política de la fuerza tenía que ser civil. Eso no quiere decir que la policía comunitaria sea súbdita, quiere decir que los objetivos políticos eran propuestos por los funcionarios políticos y la policía iba guiando operativamente en cómo creía que debían ser esas intervenciones para lograr esos objetivos políticos. Esto era bueno en materia de reforma policial.

La categoría «servicio público» relaciona la función policial a una problematización concreta de la (in)seguridad. Los «servicios» policiales entre la colectividad incluyen la producción de estrategias ante «situaciones cotidianas de riesgo» propias de la «conflictividad social» y a partir del establecimiento de «vínculos de proximidad con la comunidad» (PSD, 2012; Decreto 2710/13; Neffen, 2013). De este modo, la función policial de la PCSF está operando sobre un sentimiento de inseguridad asentado en la posibilidad de ser víctima de un conflicto violento. Nuevamente, aquí identificamos una interpelación a los escritos de Binder para quien, lo natural en las «sociedades democráticas» es el conflicto, no el orden y, por consiguiente, las intervenciones estatales deben estar redirigidas hacia la «gestión de la conflictividad»: un re-centramiento en la prevención y en la mínima intervención policial cuando los conflictos no lleven componentes violentos a ser neutralizados (Binder, 2009: 29-42; 2012).¹⁰

Otro punto a destacar en los discursos analizados es la coaparición textual de los atributos de «eficacia y eficiencia» que deben poseer las intervenciones de PCSF. Ambos entrañan la transferencia de valores de la economía al proceso de las políticas públicas, son condición de la racionalidad neoliberal un «buen gobierno» y posibilitan el reaseguro de los demás valores y principios democráticos (De Marinis, 2004). Para el gerencialismo neoliberal la eficiencia (gestión óptima de recursos disponibles) precede a la eficacia y es la condición de posibilidad de cualquier política estatal (Brandariz García, 2015). Sin embargo, en la PCSF se expresa una tensión entre la racionalidad neoliberal y el discurso progresista ya que el programa produce una inversión en la jerarquización de este axioma: la máxima es la democratización política de la fuerza como condición de posibilidad de la eficacia y, luego, de la eficiencia policial. La eficiencia es incapaz de lograrse en el estado de burocratización de la policía heredada, pero una policía de proximidad democrática sí es capaz de identificar conflictos y solucionarlos con los recursos disponibles porque ha construido un saber relacionándose con la comunidad y sus problemas (Ríos, 2011:59).

Por consiguiente, la PCSF como programa de gobierno incluyó gramáticas del liberalismo tardío en su conformación («eficacia/eficiencia», la «focalización»

espacial, la «comunidad»), no obstante, éstas fueron aprehendidas como justificaciones para gobernar la policía tradicional y heredada. En última instancia, coexisten dos tipos de racionalidad política: una posneoliberal enraizada en la adscripción de las autoridades ministeriales al Acuerdo de Seguridad Democrática y a la noción de conducción civil-política de determinados procesos sociopolíticos; la segunda, una declinación liberal que guía fuertemente las interpretaciones acerca de cómo proceder frente a la policía dada con un modelo de proximidad.

3.3. Técnicas de gobierno de la policía tradicional

La estrategia de fragmentar el poder de la Policía de la Provincia de Santa Fe para gobernar su autonomía requiere «programar» una realidad no sólo a través de formas de pensar y decir sobre un objeto, sino también mediante mecanismos concretos para intervenirlos: las técnicas de gobierno. La PCSF en tanto programa de gobierno policial imaginó una serie de técnicas orientadas a producir una diferenciación y, sobre ese pliegue, se pretendió legitimar aquella diferencia e instalarla como el modo de hacer policial deseable entre la policía tradicional. En esta dirección afirma un entrevistado:

Entrevista 3: El ministro tenía muy claro que la PCSF se vaya metiendo en la lógica policial, ese era el horizonte. Ya habíamos tenido con la policía algunas capacitaciones de policía comunitaria... de ahí nos dimos cuenta que sólo con capacitaciones era difícil impactar en comisarías. Entonces nos pareció mucho mejor empezar formando a un cuerpo más chico que después genere multiplicadores entre todos los agentes de la policía, que ellos sean promotores de estas actividades y que la policía comunitaria vaya ampliándose entre la policía.

La primera técnica fue construir el segmento comunitario con agentes nuevos, en un proceso plural donde participaron autoridades políticas del gobierno provincial, la Dirección de Proximidad Policial, municipios y mediadores comunitarios. De este modo -sostiene un funcionario- «la ventaja que tuvo crear una policía nueva fue tener un cuaderno nuevo y limpio para escribir lo que quisiéramos» (Entrevista 3). En segundo lugar, situamos el uso del vocabulario en la designación de la Dirección Provincial de «Proximidad Policial», decisión consciente de los funcionarios implicados en la construcción de la PCSF para enfatizar la conducción civil-política sobre la policía. Al respecto:

Entrevista 1: Veíamos mucha autonomía en la policía. Entonces queríamos remarcarles que desde el mismo nombre había un interés de establecer control político sobre la policía. No le pusimos «Dirección de Seguridad comunitaria» o de «Estrategias Comunitarias». El nombre tenía que ser «Director de policía» con esto queríamos bajar línea de que el director es un civil, no un policía.

En tercer lugar, la estructuración de la Dirección de Proximidad Policial y la propia PCSF estaban orientadas a producir la diferencia respecto a la organización interna de la policía. El arquetipo «policía tradicional» mantiene una estructura clausurada y sujeta a una cadena de mando que concentraba decisiones en una cúpula, mientras que los contactos entre el JPSF, la Plana Mayor, los jefes de UR con los policías «de calle» son poco frecuentes. En cambio, la PCSF tenía una conducción política y operativa a través de un Director

Provincial de Proximidad que era un civil. Asimismo, los agentes comunitarios no tenían dependencia de las unidades regionales ya que estaban subordinadas al jefe de su propia delegación y, éste al Coordinador Provincial, quien tenía atribuciones similares al Jefe Provincial de la Policía.¹¹ Tanto el Director Proximidad Policial, como el Coordinador mantenían encuentros frecuentes con los jefes y agentes que calle.

La cuarta técnica de gobierno alude al despliegue del policiamiento comunitario. Si la policía tradicional realiza actividades sin planificación, ejercitando la discrecionalidad, manteniendo cuotas de autonomía y distancias sociales respecto a la ciudadanía, la PCSF procuraba ejecutar tareas rutinizadas y estandarizadas en protocolos para prevenir la conflictividad violenta (estos eran: prevención situacional, resolución de conflictos, contactos con ciudadanía, gestión de situaciones de violencia familiar, de género, LGBTIQ+ y provisión de servicios) (Neffen, 2013; Neffen y Drivet, 2014). Tales protocolos estaban imaginados para las rutinas de patrullaje pedestre en microbarrios, durante horarios diurnos y a través de una estrategia de proximidad (contacto con vecinos, entrega de tarjetas con su nombre, celular y dirección de la casa de policía comunitaria).

En quinto lugar, identificamos una técnica de gobierno que articula el tipo arquitectónico y el vocabulario. De acuerdo a las entrevistas realizadas, existía desconfianza ciudadana hacia la comisaría, no se realizan denuncias y, por ende, no se contaba con información sobre los problemas de cada territorio. De este modo, crearon dependencias propias de PCSF llamadas «casas» con el objeto de marcar una diferencia respecto a la comisaría y enfatizar un sentido de apertura a la ciudadanía. Cada casa no tenía calabozo y priorizaba la ubicación de una mesa para realizar encuentros entre la policía y la comunidad. En sexto lugar está el uniforme de PCSF imaginado por las autoridades de gobierno. La comunitaria como «parte integrante de la comunidad» debía vestirse para distanciarse del clásico uniforme policial de rasgos militarizados (borceguillos, armas y chalecos expuestos). Por ello, en una primera instancia, les agentes comunitarios deberían vestir camisa celeste, corbata, pantalón azul, zapatillas, charretera naranja, cinto táctico, gorra, carpeta para tomar denuncia, esposas plásticas, chaleco slim oculto debajo de la ropa (Neffen y Drivet, 2014).¹²

En séptimo lugar, la técnica de monitoreo y evaluación de la iniciativa PCSF en la ciudad de Santa Fe que se plasmó en una encuesta ciudadana realizada por el Programa Delito y Sociedad en el barrio Barranquitas. Esta técnica estaba orientada no sólo a monitorear las acciones de la propia PCSF, sino fundamentalmente, a legitimar la iniciativa frente a la policía “tradicional” (Programa Delito y Sociedad, 2016). Finalmente, la técnica de «articulación institucional» pretendió desmonopolizar las decisiones en torno al «buen gobierno de la seguridad» entre una pluralización de actores reunidos en mesas de trabajo con instituciones barriales, educativas, agencias del estado provincial y local y vecinos.

Consideraciones finales

En el presente artículo hemos procurado explicar las condiciones que posibilitaron la emergencia de la PCSF desde la perspectiva foucaultea de

la «gubernamentalidad». En primer lugar, admitimos que la policía ocupa un lugar central en las problematizaciones acerca de la (in)seguridad. A partir de aquí, apelamos al análisis crítico del discurso para reconstruir sintéticamente las problematizaciones securitarias a las que ha estado sujeta la Policía de la Provincia de Santa Fe, pues, consideramos que buena parte del discurso que revistió a la PCSF confrontó con aquellas problematizaciones.

El punto medular de este trabajo está en haber interpretado el nacimiento de este segmento policial como un «programa» que pretendió gobernar la policía de la Provincia de Santa Fe, una fuerza «tradicional», a partir de la construcción de una alteridad presentada como un modelo policial deseable y necesario. Durante los inicios de la gestión Bonfatti, las autoridades de gobierno de Ministerio de Seguridad expresaron posiciones marcadamente reformistas respecto a la cuestión policial. De acuerdo a nuestras exploraciones, el horizonte imaginado para toda la fuerza era una policía de proximidad, democrática y conducida políticamente por civiles. Sin embargo, embeber a toda la fuerza de aquellas lógicas no generó los resultados esperados por los actores políticos del gobierno frentista y, por ende, optaron por crear un cuerpo policial de tipo comunitario y, con ello, presentar a la PCSF como un modo legítimo, posible y necesario de hacer policial.

Estudiar la PCSF es estudiar a la Policía de Santa Fe. El perfil de la PCSF se proyectó y desarrolló en oposición a un arquetipo policial tradicional, con sus propias lógicas, prácticas y efectos sobre la realidad. Con ello no damos cuenta que, efectivamente, la modelización «tradicional» sobre la policía santafesina sea -de hecho- empíricamente cierta. Aquí la hemos admitido como una construcción discursiva específicamente política: es un «relleno estratégico» que pone en juego apropiaciones selectivas de un pasado para conectarlas a las intervenciones que debían ser legitimadas en aquel presente. Dicha construcción sobre la policía dada y la propia PCSF estuvo tamizada por racionalidades políticas, influencias de expertos y formaciones discursivas hiladas por un clima de época donde el «paradigma» de seguridad democrática había ganado terreno entre gobiernos de centro-izquierda de Argentina.

En este sentido, la PCSF se justificó a partir de racionalidades de tipo «posneoliberal» y liberales por cuanto se recuperaba el principio de la «mínima intervención policial» y las autoridades de gobierno a cargo del programa tenían procedencias en el campo del derecho penal liberal. Por su parte, las técnicas de gobierno que presentó la PCSF también se orientaron a marcar una diferenciación con la fuerza provincial de seguridad: la comunitaria tenía atributos, instrumentos, procedimientos, estructuración y conducción que pretendían redimir una imagen negativa de la otra policía.

Sin embargo, entre la imaginación política de las autoridades y el devenir de los acontecimientos sociopolíticos, se producen ensamblajes bastante heterogéneos que llevó al modelo pensado a producir sus primeras mutaciones. En este artículo no ha sido casual el uso que hicimos del pasado como tiempo verbal. Para el año 2018, los cuerpos naranjas se esfumaron entre las policías provinciales. Pero entre el nacimiento y el ocaso hay decenas de páginas pendientes de escribirse.

Referencias

- Anitua, G. (2010) La ley que creó la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires. En G. Anitua, (Dir.): *La policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (87-125). Buenos Aires: AD HOC.
- Aniyar de Castro, L. (2003) El abolicionismo en marcha: nuevos modelos de control. Participación ciudadana y policía comunitaria. El caso de América Latina. En Pisani, M: *El Derecho Penal entre Abolicionismo y Tolerancia Cero* (56-70). Cuadernos de Defensa Social. Boletín de la Sociedad Internacional de Defensa Social y Política Criminal Humana.
- Arsalanián, L. (2008) *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: EDHASA.
- Beato, C. (2001) Reinventando a policía: a Implementacao de um Programa de Policiamento Comunitário. Frühling H (de) (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?* Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Beliz G. y Alda, E. (2007) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Binder, A. (2009) El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En G. Kessler (comp). *Seguridad y ciudadanía: Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras* (25-52). Buenos Aires: Edhasa.
- Binder, A. (2012). El rompecabezas de la Seguridad Democrática. *Voces en el Fénix*, 3(15), 6-11.
- Bobeá, L. (2012) The emergence of the democratic citizen security policy in the Dominican Republic, *Policing and Society*, 22(1), 57-75.
- Bonner, M. D. (2019) What democratic policing is ... and is not, *Policing and Society*, 30, 1044-1060.
- Brodeur, J.P. (2011) *Las caras de la policía*. Buenos Aires: Prometeo.
- Brandariz, G. (2015) Gerencialismo y políticas penales. REDES - *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, 3(1), 109-138.
- Carlés, R. (2010) El gobierno local del delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Retóricas participativas y apelación a la comunidad. En G. Anitua (Dir.): *La policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (63-86). Buenos Aires: AD HOC.
- Chinchilla, L. (2001) Programa de Policía Comunitaria: El Caso del Municipio de Villa Nueva (Guatemala). En H. Frühling (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?* Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
- Dammert, L. (2003) Participación Comunitaria en la Prevención del Delito en América Latina ¿De qué participación hablamos? en H. Frühling y C. Azun, (eds), *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*. Santiago de Chile: CED.
- Dammert, L. (2005) Reforma policial en América Latina. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, 12. 53-64.
- Dammert, L. y Bayley, J. (2005) *Seguridad y reforma policial en las América: experiencias y desafíos*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Dammert, L. y Castañeda Ruiz, M. A. (2019) ¿Marketing o efectividad? Policía Comunitaria en Perú. *Utopía y praxis latinoamericana*. 24(2), 50-67

- De Marinis, P. (1999) Gobierno y gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo. Ramos Torres, R. y García Selgas, F. (comp.). *Retos Actuales de la Teoría Social: Globalidad, Reflexividad y Riesgo* (73-103). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- De Marinis, P. (2004) In/seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial. En: I. Muñagorri y J. Pegoraro (coords.) *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas, resultados* (61-110). Madrid: Dykinson.
- De Mesquita N. P. (2004) La policía comunitaria en Sao Paulo: problemas de implementación y consolidación. En Frühling, H. (Ed). *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina* (109-138). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- El Achkar, S. (2012) Police reform in Venezuela: an ongoing experience. *Policing and Society*, 22(1), 89-100.
- Evans, P. (1996) El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 35, 140, 529-562.
- Fiuzza Casais, P. (2016) El paradigma de la seguridad democrática: un abordaje desde la «historia del presente». *Estado & comunes. Revista de políticas y problemas públicos*, 3, 95-114
- Foucault, M. (1997 [1969]) *La arquitectura del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Foucault, M. (1988) El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 50, 3, 3-20.
- Foucault, M. (2006) *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2007) *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Frühling, H. (2003) *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?* Santiago de Chile: Universidad de Chile
- Frühling, H. (2004) *Calles más seguras. Estudios sobre la policía comunitaria en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo
- Frühling, H. (2012) A realistic look at Latin American community policing programmes. *Policing and Society*, 22(1), 76-88
- Galvani, M., Mouzo, K. Y Ríos, A.L. (2010) Qué estudiamos cuando estudiamos las fuerzas de seguridad. Una revisión crítica sobre la construcción del objeto. En M. Galvani, K. Mouzo, N. Ortiz Maldonado, V. Rangugni, C. Recepter, A.L. Ríos, G. Rodríguez, y G. Seghezso (Comps). *A la inseguridad la hacemos entre todos: prácticas policiales, mediáticas y académicas*. (19-34). Buenos Aires: Hekht Libros.
- Ghiberto, L. (2019) *Policía Comunitaria y cultura policial: caminando las tensiones identitarias*, Tesis para optar por el título de Magister en Criminología, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral
- Ginga. L. (2014) La policía de proximidad de Santa Fe: ¿una intervención política innovadora?, ponencia presentada en las I Jornadas Interdisciplinarias del ISHIR (Conicet), Rosario, Argentina
- Gonzalez, G., Montero, A. y Sozzo, M. (2010) ¿Reformar la policía? Representaciones y opiniones de los policías de la Provincia de Santa Fe. Sozzo, M. (Comp.). *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan S. Pegoraro* (289-318). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Gonzalez, G. (2005) Intentos de reformas policiales en Argentina: los casos de las provincias de Santa Fe y Buenos Aires. Dammert, L. y Bailey, J. (coords.),

- Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos* (58-79). México: Siglo XXI.
- Gonzalez, G. (2007) Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2, 154-163
- Gonzalez, G. (2011) Mapeando el trabajo policial. La in/experiencia en el «oficio» como variable de diferenciación. *Delito y Sociedad*, 32(20), 53-85.
- Gonzalez, G. (2019) *La trama vincular político-policial: una exploración de las relaciones de interdependencia entre política y policía en la Provincia de Santa Fe (1995-2015)*, Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Greene, J. (2006) La policía de proximidad en los Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructuras y funciones de la policía. *Justicia Penal del Siglo XXI*, 349-424.
- Kessler, G. (comp.) (2009) *Seguridad y ciudadanía: Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa.
- Lorenz, M. y Pugliese, O. (2017) ¿Qué hay de nuevo en las Unidades de Policía de Prevención Local?. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 43(1), 121-149.
- Llorente, M. V. (2001) Programa de Policía Comunitaria Desarrollado en la Ciudad de Bogota. En H.
- Frederic, S. (2018) La politización del trabajo policial en Buenos Aires. Gendarmes y policías locales frente al policiamiento de proximidad. *Trabajo y Sociedad*, 31, 1-28.
- Frühling (2003) *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?* Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Frühling E., H. (2003) *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?* Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Mesquita Neto, P. y Affonso, S.B. (2002) Community Policing in Sao Paulo, Brazil: Problems of Implementation and Consolidation. En Frühling E., H.. *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?* (110-137). Santiago, Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Monjardet, D. (2010) *Lo que hace la policía*. Buenos Aires: Prometeo.
- Montero, A. (2008) Las policías y la Doctrina de Seguridad Nacional. Primera aproximación. En R. Bergalli, I. Rivera Beiras, y G. Bombini (eds): *Violencia y sistema penal* (265-290). Buenos Aires: Del Puerto.
- Oyhandy, A. (2014) De la Reforma Policial a la Declaración de Emergencia: cambios y continuidades en las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires entre 2002 y 2014. *Cuestiones de Sociología*, 10, 1-10.
- Pontón, D. (2009) *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*. Ecuador: FLACSO.
- Rangugni, V. (2009) Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la argentina neoliberal. *Delito y Sociedad*, 27(1), 23-43.
- Reiner, R. (2010) La policía y la actividad policiaca. En M. Maguire, R. Morgan, y R. Reiner (eds). *Manual de Criminología* (460-516). México: Oxford University Press.
- Ríos, A.L. (2010) La cuestión del objeto y otras interrogaciones sobre el método. En M. Galvani, K. Mouzo, N. Ortiz Maldonado, V. Rangugni, C. Recepter, A.L. Ríos, G. Rodriguez, y G. Seghezze (Comps). *A la inseguridad la hacemos entre todos: prácticas policiales, mediáticas y académicas* (35-50). Buenos Aires: Hekht Libros.

- Ríos, A.L. (2011) Policía y autonomía: gobierno local y seguridad en Buenos Aires. *URVIO - Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (9), 55-69.
- Ríos, A.L. (2014) Estudiar *lo policial*: Consideraciones acerca del estudio de las fuerzas de seguridad y una apuesta. *Revista Sociológica*, 81(29), 87-118.
- Rose, N. & Miller, P. (1992) Political power beyond the State: problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205.
- Ruiz Rojo, L. (2003) El Análisis Crítico del Discurso. Fronteras y exclusión en los discursos racistas. En L. Iníguez Rueda (Ed). *Análisis del discurso. Manual para las Ciencias Sociales* (57-191). Barcelona: UOC
- Ruiz Vázquez, J.C. (2012) Community police in Colombia: an idle process, *Policing and Society*, 22(1), 43-56.
- Sain, M. (2015 [2008]) *El Leviatán Azul. Política y policía en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Seghezze, G. y Dallorso, N. (2016) Retorno neoliberal y razón securitaria. *Bordes. Revista de Política, derecho y sociedad.*, 123-136.
- Sozzo, M. (2001) Traduttore Traduttore. Traducción, importación cultural e historia del presente de la criminología en América Latina. En M. Sozzo (coord.) *Reconstruyendo las Criminologías Críticas* (353-431). Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Sozzo, M. (Dir). (2005) *Policía, violencia, democracia: ensayos sociológicos*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Sozzo, M. (2008) Viajes culturales y prevención del delito en Argentina. En G. Bombini, I. Rivera Beiras y R. Bergalli (Comps): *Violencia y sistema penal* (189-236). Buenos Aires: Del Puerto.
- Sozzo, M. (2009) Gobierno local y prevención del delito en Argentina. *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 6, 58-73.
- Sozzo, M. (2016) ¿Legados dictatoriales? Instituciones y prácticas policiales entre el pasado y presente en América del Sur. *Civitas*, 16(4), 552-574.
- Tello, N (2012) Police reforms: the voice of police and residents in Mexico City. *Policing and Society*, 22:1, 14-27.
- Ungar, M. & Desmond Arias, E. (2012) Reassessing community-oriented policing in Latin America, *Policing and Society*, 22:1, 1-13.
- Ungar, M. & Salomon. L. (2012) Community policing in Honduras: local impacts of a national programme, *Policing and Society*, 22(1), 28-42.
- Valverde, M. & Levi, R. (2006) Gobernando la comunidad, gobernando a través de la comunidad. *Delito Y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 22(1), 5-30.
- Williams, R. (1988) *Marxismo y literatura*. Barcelona: Península.

Documentos consultados

- Acuerdo para una Seguridad Democrática (09/06/2010). Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/05/acuerdo_seguridad_democratica.pdf [consultado el 28/09/2020]
- Diario El Litoral (21/03/2014). Raúl Lamberto: "Queremos crear un nuevo perfil de policía"
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2013). Decreto 2710/13, Septiembre, Santa Fe, Argentina

- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014). Discurso de Antonio Bonfatti para la apertura Legislativa del 132° Período de Sesiones Ordinarias de la Honorable Legislatura de Santa Fe
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. (2014). Plan de Seguridad Democrática. Santa Fe, Argentina.
- Neffen, J.M. (2013). *Programa «Policía de Proximidad»*, Dirección de Proximidad Policial, Secretaría de Seguridad Pública, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.
- Neffen, J.M y Drivet, M. (2014). Informe de Gestión Agosto-Septiembre de 2013. Dirección de Proximidad Policial, Secretaría de Seguridad Pública, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe
- Programa Delito y Sociedad (2016). *La experiencia de policía comunitaria en el Barrio Barranquitas de la ciudad de Santa Fe: La voz de los ciudadanos*. Trabajo presentado en la Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional del Litoral.

Notas

- 1 Si bien aquí utilicé indistintamente los términos «policía comunitaria» y «policía de orientación comunitaria», sí considero necesario realizar una distinción entre estos modelos. El sintagma «policía comunitaria» está fuertemente utilizado en la década del 90 y principios del 2000 por decenas de estudios sociales (teóricos y empíricos) donde habitualmente se designa a un segmento policial concreto destinado realizar tareas que cumplen con los modelos de *community policing* difundidos en el norte global. En tanto, la «policía de orientación comunitaria» (*community oriented police* o «COP» en inglés) aparece sistemáticamente en investigaciones publicadas en la segunda década del siglo XXI y refiere a un modo de hacer policial que tiene como blanco de actuación las prácticas, organización y ejercicio de las fuerzas de seguridad en general. Por ello consideramos interesante analizar a futuro dicho desplazamiento semántico en sus marcos contextuales, las especificidades que plantea el concepto y los efectos que expresa en las experiencias analizadas por dichos trabajos empíricos.
- 2 Concretamente los proyectos mencionados son: 1. Proyecto de Extensión e Interés Social 2014 «Construcción de un mecanismo de monitoreo y evaluación de las experiencias de policía comunitaria en la ciudad de Santa Fe» (dir. Máximo Sozzo); 2. Proyecto de Extensión e Interés Social 2017 «Monitoreo, evaluación, capacitación y sistematización de las experiencias de policía comunitaria en la ciudad de Santa Fe» (dir. Máximo Sozzo); 3. Proyecto de investigación CAI+D 2016 «Exploraciones de las experiencias de Policía Comunitaria en la Provincia de Santa Fe» (dir. Gustavo Gonzalez). En todos ellos participé como estudiante colaboradora. Para una descripción detallada de este recorrido, sus dinámicas metodológicas y reflexiones epistemológicas, sugerimos ver la tesis de Maestría de Luciana Ghiberto (2019: 9-18).
- 3 Entendemos que los documentos oficiales y secundarios poseen registros lingüísticos de aquellos esgrimidos en una situación de entrevista. Sin embargo, aquí los hacemos coincidir por cuanto los pensamos a todos como «estrategias discursivas» que se inscriben en un orden de legitimación de las decisiones políticas (Ruiz Rojo, 2003: 187).
- 4 Hasta el año 2006 esta organización se estructuraba a modo de «castas», con tajantes separaciones entre oficiales y suboficiales. Con la sanción de la ley provincial 12521 de «Personal Policial», se abolió este ordenamiento y se instaló un escalafón jerarquizado en diez grados (Sozzo, 2016: 558).
- 5 No profundizaremos en el Acuerdo de Seguridad Democrática, para ello sugerimos el análisis que realiza Pilar Fiuza Casais (2016) en torno a este proceso y los puntos medulares que se cristalizaron en el documento. Por otro lado, aquí sostenemos que la Seguridad Democrática está en un diálogo implícito con la tematización de «seguridad ciudadana»: si bien se continúa colocando la responsabilidad estatal en el reaseguro

de las personas y sus derechos, la «terapéutica» de la seguridad democrática no yace en la «ciudadanización de la seguridad» (Beliz y Alda, 2007) afin a la racionalidad neoliberal, sino en el fortalecimiento institucional del Estado para intervenir sobre el problema.

- 6 Sugerimos la tesis doctoral de Gustavo González (2019) para un profundo detalle en torno a los inicios de la gestión Bonfatti en el año 2011.
- 7 Es interesante advertir que la construcción del arquetipo «policía tradicional» está presente en la mayor parte de los estudios policiales que alientan la producción de reformas policiales, la introducción de modelos comunitarios o que directamente se ocupan de describir declinaciones o mutaciones entre los modos de hacer policial (cfr. Greene, 2006, Brodeur, 2011; Frühling 2004; Sain, 2015 [2008]).
- 8 Sostenemos que el discurso frentista repuso tardíamente la descentralización en la seguridad por dos motivos mutuamente enlazados. Primero, porque el discurso descentralizador nace en América Latina durante los 90 para promover la participación ciudadana y, luego, es apropiado por la racionalidad neoliberal para justificar la dosificación del Estado. Segundo, coincidimos con Seghezzeo y Dallorso (2016) en que la «seguridad» es un discurso tardío que nace del «repliegue del neoliberalismo y sobrevive a su crisis sin ser deslegitimado. Al ser un concepto tardío y mudable, también sería tardía la apropiación de la descentralización, aquí ya bajo una declinación «democrática».
- 9 Siguiendo el trabajo de Lorenz y Pugliese (2017) es necesario aclarar, si bien existen claras similitudes entre los discursos fundacionales de las UPPL y la PCSF, hay grandes diferencias en sus dimensiones organizacionales y operativas. En primer lugar, las UPPL eran para poblaciones mayores a 7 mil habitantes, mientras que la PCSF no tenía un criterio de habitantes establecido, siendo los territorios elegidos una decisión política. Segundo, en el caso de las UPPL los municipios e intendentes parecían tener un considerable protagonismo en la organización de cada unidad y en las definiciones sobre el reclutamiento, formación y estrategias operativas de esta nueva fuerza. En Santa Fe los municipios tenían una participación «cosmética», limitada a convenir con el gobierno provincial los barrios para ubicar agentes comunitarios y a participar en el dictado de capacitaciones.
- 10 En un libro de conferencias sobre seguridad compilado por Gabriel Kessler (2009), Binder también introduce la categoría «seguridad democrática» y presenta una serie de reflexiones en sintonía al Acuerdo de Seguridad Democrática. Allí también afirma necesario «desarmar» el delito común por cuanto éste se encadena a la pobreza y produce intervenciones moralizantes sobre estos sectores, mientras que, en realidad, la criminalidad es un fenómeno polivalente que se ha convertido en el «negocio de los mercados ilegales» (Binder, 2009: 49).
- 11 Cabe añadir que, para las autoridades de gobierno de la PCSF, el Coordinador Provincial era un tipo de jefe policial ideal (profesionalizado, formado en derechos humanos, de confianza), mientras que, entre la propia policía provincial era considerado una «oveja negra».
- 12 Durante los meses posteriores al lanzamiento de la experiencia piloto, las vestimentas diseñadas cambiaron al clásico uniforme policial diferenciado por charreteras naranjas debido a las exigencias de los agentes comunitarios de «vestirse como policías» (Ghiberto, 2019).