



Observatorio
del Conurbano
Bonaerense

SERIE ESPECIAL COVID-19. La gestión de la crisis en el Conurbano Bonaerense





Coordinación editorial: Equipo Observatorio del Conurbano

Diseño y edición gráfica: Ma. Eugenia Jaime

Los Polvorines, junio de 2020

Observatorio del Conurbano

Instituto del Conurbano

Universidad Nacional de General Sarmiento

SERIE ESPECIAL COVID-19.
La gestión de la crisis
en el Conurbano Bonaerense

.....

Índice de Contenidos

.....

Autores	04
Breve Reseña	
Política y gestión multinivel en tiempos de pandemia en el Área Metropolitana de Buenos Aires.	08
Rodrigo Carmona y Bárbara Couto	
Impacto del COVID-19 sobre la situación laboral y productiva en el Conurbano Bonaerense	16
Rodrigo Carmona	
Las tensiones del abasto alimentario del AMBA frente al COVID-19	22
Andres Barsky	
La ecología en el Gran Buenos Aires en tiempos de pandemia.	30
Leonardo Fernández	
Enfermedades del financiamiento de la salud pública del Conurbano Bonaerense	42
Carlos Martinez	
La emergencia emergente: policialización en tiempos de pandemia	48
Maria Eugenia Carrasco, Tobias J. Schleider, Daniel Cassano	
El confinamiento social y los derechos de niños, niñas y adolescentes en el AMBA.	56
Carolina Foglia	
El desafío de la escuela en la casa	64
Nadina Sgubin	



La emergencia emergente: policialización en tiempos de pandemia

Maria Eugenia Carrasco. Abogada, Coordinadora del Programa de Gobiernos Locales del ILSED, Investigadora externa del ICO-UNGS / mcarrasco@cpacf.org.ar

Daniel Cassano. Abogado. Investigador - docente del Instituto del Conurbano, UNGS / dnlcssn@gmail.com

Tobias J. Schleider. Doctor en Filosofía del Derecho (UBA). Profesor titular e investigador (UNS - UNMDP - ILSED). Director de la Licenciatura en Seguridad Pública de la Universidad Nacional del Sur / tschleider@gmail.com

1. En el principio era la emergencia

La asociación entre seguridad y emergencia en la provincia de Buenos Aires no es una novedad. Desde mediados de la década de 1990, las autoridades provinciales han reconocido en oportunidades diversas que es necesario un reajuste profundo para que la gestión de la seguridad sea posible, sobre todo, a partir del gobierno de su instrumento más usado: la Policía de la Provincia de Buenos Aires. La coincidencia (al menos, parcial) en el diagnóstico no implicó una respuesta única y sostenida en el tiempo. Pero esto sí se tradujo en un estado declarado de permanente emergencia¹. (Ver infografía)

Así es que la emergencia sanitaria decretada el pasado mes de marzo se suma a una situación de por sí compleja en la provincia y, especialmente, en los 24 municipios que conforman el conurbano. Son más de 11 millones de personas² con acceso desigual a los servicios, cuya cotidianeidad se vio severamente afectada por las medidas de aislamiento dispuestas.

Se suele hacer hincapié en la alta concentración de hechos delictivos en esta área (*i). En los medios se instala el miedo al descontrol. Aún así, no hay publicidad de datos oficiales sobre hechos delictivos registrados durante este período. Son actores de la sociedad civil los que nos advierten sobre la situación en materia de violencia de género³ y violencia institucional⁴.

1 La última prórroga del estado de emergencia fue aprobada por ley 15165, por el plazo de un año a partir del 21 de diciembre de 2019.

2 Según proyección del INDEC la población de los partidos del conurbano bonaerense en 2020 asciende a 11.264.104.

3 La Casa del Encuentro registró 9 femicidios ocurridos en la provincia de Buenos Aires durante el período de aislamiento social preventivo obligatorio (actualizado al 3/05/20). Véase: <http://www.lacasadelencuentro.org>

4 La Coordinadora contra la represión policial e institucional presenta informes diarios con los casos detectados de violencia institucional. Véase: <https://www.correpi.org>

La emergencia sanitaria está exponiendo muchas de las deudas de nuestra democracia. Entre ellas, las vinculadas con las respuestas securitarias y el rol de los gobiernos locales.

2. La policía: respuesta única y reforma paralela

En general, el gobierno de las instituciones se ve afectado de manera profunda por las situaciones de emergencia. Esto, en particular, se ve de manera patente respecto de la seguridad (y en ocasión de esta emergencia). Los problemas usuales para gobernar la seguridad –la desactualización de los regímenes normativos, las estructuras poco profesionales, la prevalencia de funcionarios con capacitación y especialización escasa para gerenciar el sistema– se profundizan cuando la urgencia desplaza a la importancia.

Si bien los teóricos de la seguridad suelen estar de acuerdo en la insuficiencia de una estrategia policial para el abordaje de los conflictos violentos o delictivos, prima la ausencia de programas de prevención social o comunitaria, de participación ciudadana y de control comunitario sobre el sistema de seguridad. La ola reformista que brega por un gobierno de la seguridad sin delegación de la gestión en las cúpulas policiales no ha logrado aún afianzarse en la provincia. No hay hoy otro actor más que la policía disponible para ser desplegado en territorio.

Se ha dejado de hablar de seguridad pública para pensar, en cambio, en un concepto con eje en los seres humanos, anclado en la noción más amplia de seguridad humana, y que privilegia la participación de los individuos (seguridad ciudadana). Sin embargo, los modelos no siguen quedando grandes.



CRONOLOGÍA DE UNA EMERGENCIA

1996

Estado de emergencia de la policía provincial y posterior intervención

12/1996 al 4/1998

2001

Emergencia del estado provincial

7/2001 al 12/2003

2004

Emergencia en seguridad de municipios del conurbano y de las policías

4/2004 al 11/2010

2014

Se decreta la emergencia en seguridad en la provincia

4/2014 al 4/2015

2016

Se declara la emergencia en seguridad en la provincia

1/2016 al 12/2020

2020

Se decreta la emergencia sanitaria

1/2020 al 12/2020

Fuente: Elaborado por los autores en base a la información del artículo.

En las últimas semanas se han dispuesto intervenciones policiales, o con la policía como estandarte, casi como la única manera de responder a las situaciones securitarias en el marco excepcional de la emergencia y el semiconfinamiento,

En segundo lugar, de manera subterránea, se avanzó en una reforma progresiva de la estructura de la Policía Bonaerense, que se ha acelerado, silenciosamente –salvo hacia adentro de la fuerza, con consecuencias inciertas gestándose–, en las semanas de vigencia de la excepción.

Así, se han redirigido los recursos policiales, de manera desproporcionada, a tareas que se identifican como de cuidado de la población. Solo que, en rigor, son el ejercicio de funciones de vigilancia y control –y, en su caso, represión– de conductas vinculadas con presuntas transgresiones al aislamiento preventivo social obligatorio (“cuarentena”). Así, los policías dedican su tiempo laboral a pedir documentación a peatones o a conductores de vehículos, en retenes urbanos o periurbanos; a ordenar filas de bancos, oficinas públicas y otras dependencias de concurrencia masiva; a prestar asistencia a tareas de asistencia sanitaria y social, y a otras tareas que, en la cotidianidad habitual del gremio, suelen ser secundarias o complementarias.

Desde las carteras de seguridad no se conocen, públicamente, otras actividades (diseñadas especialmente para esta etapa) que no involucren a las fuerzas en estas funciones atípicas, circunstancia que ha llevado al ministro de la cartera a prometer una “reorientación de los esfuerzos” para volver a perseguir delitos comunes. Además, el fundamento de sus intervenciones se sustenta en normas que permiten una interpretación laxa y, por ende,

discrecional, como las disposiciones penales nacidas a partir del DNU 277/2020 (*ii).

La policialización de la seguridad –en general, pero en mayor medida en circunstancias especiales como las que imperan– suele degenerar en arbitrariedad y excesos. Casos numerosos de violencia policial están siendo documentados por medios de comunicación alternativos (y hasta centrales). Esta situación no promete relajarse a partir de las medidas accesorias que están tomándose, como la reincorporación de policías sumariados durante gestiones anteriores que aún no han resuelto su situación administrativa o penal por denuncias de corrupción, pero también de ejercicio de violencia institucional.

Por otra parte, la Policía Bonaerense no es la única desplegada en el conurbano. Según lo informado por la Ministra de Seguridad de la Nación, Sabina Frederic⁵, se reforzó la cantidad de personal de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval en cuatro municipios: La Matanza, San Fernando, Quilmes y Moreno. Aún así, la provincia decidió no participar de manera permanente del Comando Unificado de Seguridad COVID-19 creado para coordinar los esfuerzos federales durante la pandemia.

En cuanto a la segunda tendencia comentada, una serie de disposiciones normativas parecen orientarse hacia una vuelta atrás respecto de los avances (escasos, aislados, vacilantes, pero conseguidos) en la conducción civil y en la descentralización de los esfuerzos policiales. Entre ellas, destaca el Decreto 52 del 30 de enero de 2020, que suprime de la estructura del Ministerio de Seguridad provincial la Superintendencia General de Policía, la Superintendencia de Inteligencia Criminal, la

5 Reunión informativa de la Comisión de Seguridad Interior, 7 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=1wLfD-dGct4>



Superintendencia de Institutos de Formación Policial y la Superintendencia de Policía Local; y las transfiere a la órbita de la Policía.

También, mediante Decreto 141 del 19 de marzo de 2020, con el argumento de que “resulta sustancial reforzar la cadena de mando”, se vuelve a crear una Jefatura de Policía, con su Subjefatura, como órgano superior de las 28 Superintendencias de policía (contando a las creadas hasta el pasado diciembre y las modificadas y agregadas mediante la Resolución 219 del 7 de abril de 2020). Esto es, una única cabeza para gobernar a todas las dependencias descentralizadas de gobierno de la fuerza policial. En concreto, esta nueva (o reciclada) Jefatura tiene como función principal coordinar, dirigir, controlar y supervisar a la Policía Bonaerense en su totalidad, incluso en las cuestiones referidas a formación, disciplina, asignación de recursos y modificaciones orgánicas y administrativas.

3. El rol del municipio en la gestión de los conflictos en el marco de la pandemia

Hasta aquí se hizo referencia a la respuesta provincial y, en menor medida, a la nacional. Ante el uso de la policía como principal estrategia en seguridad en estos niveles, es importante pensar en qué sentido se orienta la política de seguridad municipal (si es que hay). Aparece, entonces, uno de los tantos debates postergados. Sin intención de agotar el tema –no es momento ni el espacio–, aun con estas consideraciones sintéticas se ve que la temática deriva en la discusión de la autonomía municipal y las atribuciones municipales. En especial, respecto de la intervención en el marco de la emergencia sanitaria decretada.

En la bibliografía, como reseña Rosatti (2006) suelen asimilarse los términos competencia e incumbencia. No obstante, la significación jurídica del primer término es más específica,

y refiere al conjunto de funciones que pueden ejercerse legítimamente, o la aptitud legal de obrar atribuida a un ente, en lo que importa aquí, estatal.

En el caso de los Estados locales, esta competencia se encuentra delimitada, y asume dos dimensiones. La primera, territorial, se vincula con el ámbito físico de actuación; en general, coincide con los límites geográficos del municipio. La segunda, material, alude a los asuntos que jurídicamente le incumben, el contenido de sus actuaciones.

Ahora bien, desde la década de 1990, a raíz de los planes de reforma del Estado y de descentralización, se concretó la transferencia de múltiples actividades ejecutadas por el Estado nacional a las provincias, primero, y a los municipios, más tarde. Esto fue configurando una nueva agenda de funciones municipales, que hoy trasciende a las clásicas, como la gestión administrativa, el desarrollo urbano y la prestación de servicios públicos.

Esta cuestión, en principio, no termina de resolverse en la Provincia de Buenos Aires⁶. La Convención Constituyente, cuya labor resultó en la reforma constitucional de 1994, optó por no reformar, en lo sustancial, el capítulo vetusto e insuficiente que se ocupa del régimen municipal desde 1934. En consecuencia, esta situación excepcional ha debido afrontarse con limitaciones institucionales claras.

Así dadas las cosas, las atribuciones que la Constitución provincial asigna a los municipios en su artículo 192, entre otras meramente reglamentarias, son las siguientes: “Tener a su

6 A pesar y a contrapelo de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que incorpora en su articulado el reconocimiento de la autonomía municipal en forma expresa, saldando un añoso debate en torno a la autonomía o autarquía de los municipios.

cargo el ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostengan la Provincia, las cárceles locales de detenidos y la vialidad pública.” (inciso 4).

Por otra parte, en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto-ley 6769/58) y sus sucesivas reformas aparecen como competencia, atribuciones y deberes del municipio entre otros, las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los baldíos; instalación y el funcionamiento de establecimientos sanitarios y asistenciales; de servicios públicos y todo otro de interés general en el partido; la habilitación y funcionamiento de los espectáculos públicos; la prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población; y el tránsito de personas y de vehículos públicos y privados en las calles y caminos de jurisdicción municipal, atendiendo, en especial, a los conceptos de educación, prevención, ordenamiento y seguridad (artículo 27).

Es necesario remarcar que, en consonancia con la policialización de la seguridad, se nota una profundización de las facultades de poder de policía de los municipios. Esta situación ha generado cierta resistencia y algo de debate, sobre todo, por algunas medidas que aparecen como extremas.

Entre ellas, virtuales toques de queda (prohibición de la población de circular por las calles después de determinada hora); cierre de vías de acceso y prohibición de ingreso o egreso en los límites del municipio; controles compulsivos en la vía

pública para detectar síntomas de la enfermedad, etc.

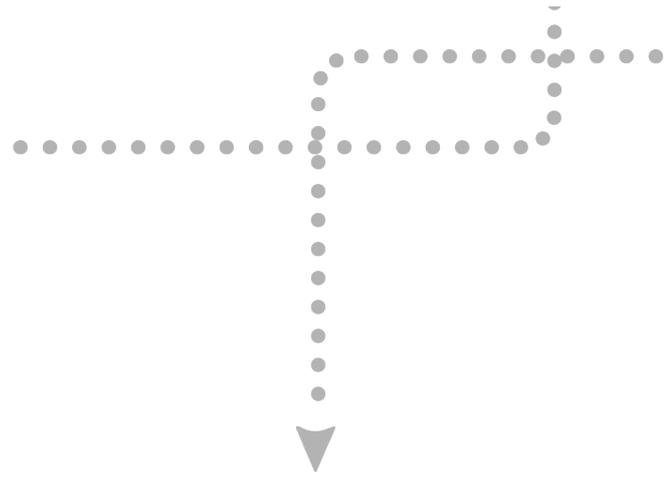
En este punto, es evidente un contraste entre el llamado, de manera las más de las veces capciosa, “bien común” (la seguridad y la salud de la población; o los derechos a la integridad y, en última instancia, a la vida), por una parte, y los derechos individuales (en tanto se ven afectadas la libertad de circular o de desarrollar actividades lícitas, o la obligación de usar determinados dispositivos de protección –tapabocas o barbijos–, etc.). Este enfrentamiento aparente termina por resolverse a favor de la salud pública, lo cual lo muestra como absurdo o inexistente. Sí se justifica, en cambio, una alerta anticipada acerca de qué podría suceder cuando, superada la situación crítica, se retomen las actividades y los vínculos de un modo igual o semejante al anterior. Porque si estas medidas temporales terminan por convertirse en permanentes, se consolidaría un desplazamiento de la comunidad del centro de la problemática securitaria; un retroceso en cuanto a la posibilidad de implementar mecanismos de participación, y un riesgo de perder nuevamente (como en la última dictadura) al espacio público como lugar de encuentro y de democratización social.

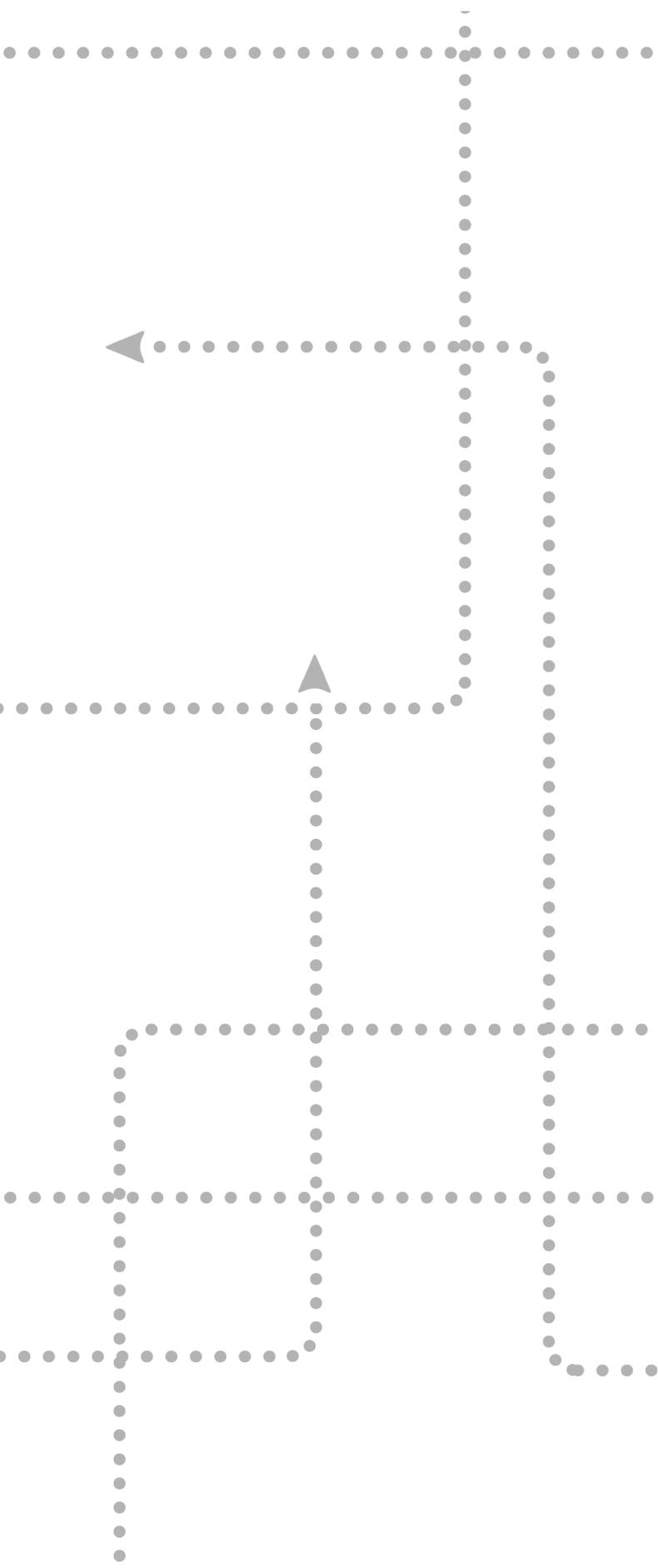


Notas aclaratorias

(*i) De los datos recolectados por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) se desprende que, para 2018, de un total de 406.947 hechos registrados en la provincia de Buenos Aires, un 64% tuvieron lugar en los 24 municipios que conforman el conurbano bonaerense. Este porcentaje es superior para algunos delitos, tales como los robos (el 75% ocurrieron en el conurbano) y homicidios dolosos (el 71% ocurrieron en el conurbano).

(*ii) En el artículo 4 de esa manda puede leerse la justificación del proceder represivo policial en la fórmula multívoca siguiente: “infracción al cumplimiento del ‘aislamiento social, preventivo y obligatorio’ o a otras normas dispuestas para la protección de la salud pública en el marco de la emergencia sanitaria”. La creación o integración de delitos a través de un decreto (en este caso, además, de “necesidad y urgencia”), con fórmulas imprecisas y, a su vez, abiertas, se topa con las garantías constitucionales y convencionales que resguardan el estado de inocencia.





FUENTES

- Binder, A. (2009). "El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual", en G. Kessler et al., Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras. Buenos Aires: Edhasa.
- Binder, Alberto M. (2016). Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el delito. En: Carrasco, Schleider (eds.) (2016). Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED.
- Carrasco, M.E. & Schleider, T.J. (2017). Análisis N° 23: Actores y dinámicas de la inseguridad en la República Argentina. Friedrich Ebert Stiftung.
- Faur & Pita (2020). Lógica policial o ética del cuidado. En Anfibia. Recuperado de: <http://revistaanfibia.com/ensayo/logica-policial-etica-del-cuidado/>
- Rosatti, H. (2006), Tratado de Derecho Municipal, To I. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Sozzo, M. (2009b). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. En Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, 6: pp. 58-73.





Coordinación editorial:
Equipo Observatorio del Conurbano