

El Sistema de Seguridad en la Argentina: Nación, Provincia y Municipios

Un marco necesario para discutir la creación de las Policías Municipales en la Provincia de Buenos Aires

Segunda Parte

Elaborado por: despacho Diputado Ricardo Vago
Bloque Frente Amplio Progresista / Partido Socialista

Introducción

El actual debate acerca de la creación de las policías locales a cargo de los Intendentes Municipales no es un tema nuevo en la agenda política sino que reconoce algunos antecedentes importantes en los últimos 25 años.

Dicho de otra manera: si bien la creación de estas policías sería sin dudas un elemento innovador, inexistente hasta el día de hoy, también es el resultado de un proceso de descentralización que se inició con la reforma policial del período 1997/1999.

La creación de las Policías Municipales, de algún modo, representaría un nuevo eslabón de ese impulso descentralizador que le imprimió a la estructura policial la primera reforma encabezada en los años noventa por el Ministro León Arslanián.

Con esta proposición no estamos realizando un juicio de valor a favor o en contra de las policías locales, sino que simplemente se trata de colocar en perspectiva histórica los distintos proyectos de creación.

En el presente documento haremos un repaso del proceso de descentralización en el cual abordamos la creación de las policías departamentales, las distritales y las

comunales. Finalmente, nos centramos en el actual debate sobre el futuro de la descentralización: la creación de policías locales a cargo de los Intendentes del conurbano.

El proceso de descentralización de la policía bonaerense

El primer antecedente destacable es la creación de las **Policías Departamentales**. Durante la primera reforma policial 1997-1999 el Ministerio de Seguridad y Justicia inició un proceso de descentralización de la fuerza con el objetivo de mejorar el control político y social sobre la acción policial.

Se crearon entonces 18 departamentales cuya jurisdicción se correspondía con la de los Departamentos Judiciales. Esa coincidencia buscó mejorar la articulación entre la policía y la justicia. Dicha medida se hacía necesaria, además, porque la reforma policial separó la función de prevención de la investigación, ambas concentradas hasta ese entonces en las comisarías.

En la mayor parte de los casos, una departamental (judicial o policial) involucra varios municipios. Por ejemplo: el Departamento Judicial Zárate-Campana; el Departamento Judicial Morón (que involucra Morón, Hurlingham, Ituzaingó y Merlo) o el Departamento Judicial San Martín (San Martín + Tres de Febrero). En otros casos involucra un solo distrito, como el caso del Departamento Judicial Matanza.

En suma, la primera reforma separó la prevención de la investigación asignándole cada competencia a una estructura administrativa distinta (la Policía de Seguridad y la Policía de Investigación). Al mismo tiempo, creó la figura de un jefe de policía departamental cuya competencia se superponía territorialmente con la judicial, de tal forma que la policía de seguridad quedó descentralizada en 18 departamentales que abarcaban toda la provincia.

El segundo antecedente destacable fue la creación de las **Policías Distritales**. Luego del secuestro seguido de muerte de Axel Blumberg, el Gobernador Solá designó a León Arslanián como Ministro de Seguridad, dando inicio al segundo proceso de reforma policial, que finalmente terminó siendo muchos más prolongado y profundo que el primero.

Durante este proceso, que se extendió de abril de 2004 a diciembre de 2007, se crearon las llamadas Policías Distritales. En esta oportunidad, el Ministerio buscó hacer coincidir la jurisdicción de la distrital con la del municipio. Análogamente, el objetivo buscado era mejorar la articulación entre la policía y el municipio, de tal modo que el Intendente tenga un interlocutor válido para planificar el despliegue preventivo en todo su distrito.

Si bien las Policías Distritales seguían dependiendo plenamente de la provincia, de algún modo su creación significó un reconocimiento a la entidad del Municipio como un actor central de las políticas de seguridad.

Hasta la reforma del 97/99, **la organización de la policía era funcional al paradigma policialista que regulaba las políticas de seguridad.** Según ese paradigma, la policía era el actor central, casi exclusivo y excluyente, en la planificación y ejecución de las políticas de seguridad. Por ese motivo, la conducción de la fuerza policial jamás procuró que su estructura coincidiera con la de otros actores, como la justicia y el municipio.

La existencia de un jefe de policía distrital, con competencia sobre lo que ocurra en todo el territorio de un municipio, creó un cargo que, en teoría, le permitía a los Intendentes contribuir en la planificación de la seguridad sin obstáculos de carácter burocrático.

En la mayor parte de los casos, cada Municipio se correspondía con una sola Policía Distrital. Sin embargo, en algunos distritos de grandes dimensiones se establecieron de tres a cinco distritales con el fin de optimizar el funcionamiento policial.

Por ejemplo, la ciudad de La Plata está dividida en tres distritales: La Plata-Centro; La Plata-City Bell y La Plata Villa Elvira. El municipio de La Matanza, el más populoso de la provincia, fue dividido en cinco distritales:

1. Matanza Noroeste (San Justo, Ramos Mejía, Villa Luzuriaga);
2. Matanza Noreste (Villa Luzuriaga, Villa Madero, Lomas del Mirador, La Tablada, Tapiales, Aldo Bonzi, Villa Celina);
3. Matanza Este (Laferrere, Ciudad Evita, Isidro Casanova);
4. Matanza Oeste (Rafael Castillo, Isidro Casanova);
5. Matanza Sur (20 de Junio, Virrey del Pino, González Catán)

La división de La Matanza en cinco distritales debió superar la resistencia inicial de las autoridades políticas locales, que mostraron cierto recelo ante la iniciativa por considerarla como un posible antecedente para la división del distrito.

El tercer antecedente, enmarcado en la misma etapa reformista, fue la creación de las **Policías Comunes** en el interior de la provincia. Fueron creadas mediante la ley 13.210 en julio de 2004 para Municipios con menos de 70 mil habitantes.

Este modelo rige actualmente en la mayor parte de los distritos del interior. La siguiente tabla muestra la distribución de las policías comunales:

Municipios del interior bonaerense con menos de 80 mil habitantes CON Policía Comunal

Municipio	Sección Electoral	Habitantes	Intendente	Partido (2011)
------------------	--------------------------	-------------------	-------------------	-----------------------

Chivilcoy	4ta	64.185	Aníbal PITTELLI	FPV
Mercedes	1ra	63.284	Carlos Americo SELVA	FPV
Coronel Rosales	6ta	62.152	Néstor Hugo STARC	Integ. Vec. Rosaleña
Tres Arroyos	6ta	57.110	Carlos Alberto SÁNCHEZ	Mov. Vecinal
Nueve de Julio	4ta	45.998	Walter Roberto BATISTELLA	UCR
Coronel Suarez	6ta	38.320	Ricardo Alejo MOCCERO	FPV
Baradero	2da	32.761	Aldo Mario CAROSI	FPV
Villarino	6ta	31.014	Patricia COBELLO	FPV
General Villegas	4ta	30.864	Gilberto ALEGRE	FPV
Carmen de Patagones	6ta	30.207	Jabier Darío Garcés (interino)	FPV
Exaltación de la Cruz	2da	29.805	Adrian SANCHEZ	FPV
Colón	2da	24.890	Ricardo Miguel CASI	FPV
Las Flores	5ta	23.871	Alberto Cesar GELENÉ	FPV
Rojas	2da	23.432	Martin CASO	Encuentro por Rojas
Coronel Pringles	6ta	22.933	Carlos Ulises ORESTE	UCR (Frente Renov.)
Ayacucho	5ta	20.337	Pablo ZUBIABURRE	UCR
Benito Juárez	6ta	20.239	Julio MARINI	FPV
General Viamonte	4ta	18.078	Juan Carlos BARTOLETTI	FPV
Lobería	5ta	17.523	Diana Argüello	FPV
Adolfo Alsina	6ta	17.072	David HIRTZ	UCR
Daireaux	6ta	16.889	Esteban Jorge HERNANDO	UCR
Puán	6ta	15.743	Facundo CASTELLI	UCR
Rauch	5ta	15.176	Jorge Mario UGARTE	FPV
General Arenales	4ta	14.903	José María MEDINA	FPV
Carmen de Areco	2da	14.692	Marcelo Alejandro SKANSI	Nueva Alt. Carmeña
Capitán Sarmiento	2da	14.494	Oscar OSTOICH	FPV
Tornquist	6ta	12.723	Gustavo Guillermo TRANKELS	FPV
Roque Pérez	7ma	12.513	Juan GASPARINI	FPV
Gonzalez Cháves	6ta	12.047	Jose MARTINEZ	Unión Vecinal
Guaminí	6ta	11.826	Nestor ALVAREZ	FPV
Carlos Tejedor	4ta	11.570	María Celia GIANINI	FPV
General Pinto	4ta	11.261	Alexis Raúl GUERRERA	FPV

General Alvear	7ma	11.130	Alejandro CELLILLO	UCR
General Lamadrid	6ta	10.783	Juan Carlos PELLITA	FPV
Alberti	4ta	10.654	Marta MEDICI	FPV
Suipacha	1ra	10.081	Juan Antonio DELFINO	PJ-FPV
Tapalqué	7ma	9.178	Gustavo Rodolfo COCCONI	FPV
Florentino Ameghino	4ta	8.869	Francisco IRIBARREN	FPV
San Cayetano	5ta	8.399	Miguel Angel GARGAGLIONE	UCR
Monte Hermoso	6ta	6.499	Marcos FERNANDEZ	FPV

Sobre el total de Municipios con Policía Comunal, 8 son gobernados por radicales, 17 por justicialistas y 4 por vecinalistas. Mientras tanto, sobre el total de Municipios sin Policía Comunal, uno es gobernado por la CC-ARI, 12 por el justicialismo y 4 por radicales.

Municipios del interior bonaerense con menos de 80 mil habitantes SIN Policía Comunal

Municipio	Sección Electoral	Habitantes	Intendente	Partido (2011)
San Pedro	2da	59.036	Guacone, Pablo	Fte. Soc. de la PBA
Chacabuco	4ta	48.703	Barrientos Mauricio	FPV
Lincoln	4ta	41.808	Fernández, Jorge	FPV
Bragado	4ta	41.336	Aldo San Pedro	FPV
25 de mayo	7ma	35.842	Borrego María Victoria	CC-ARI
Bolivar	7ma	34.190	Bucca, Eduardo	FPV
Ramallo	2da	33.042	Santalla Walter	UCR
Salto	2da	32.653	Brasca, Oscar	FPV
Saladillo	7ma	32.103	Gorosito, Carlos	UCR
Arrecifes	2da	29.044	Bolinaga, Daniel	FPV
San Ant. De Areco	2da	23.138	Durañona, Francisco	FPV
San Andrés de Giles	2da	23.027	Ghione, Luis	FPV
Carlos Casares	4ta	22.237	Walter Torchio	FPV
Navarro	1ra	17.054	Maggiotti, Fernando	FPV
Alem	4ta	16.799	Conocchiari, Alberto	FPV
Tres Lomas	6ta	8.700	Aálvarez Roberto	FPV

Salliqueló	6ta	8.644	Cattáneo Osvaldo	UCR
Pellegrini	6ta	5.887	Pacheco Miguel Angel	UCR

Las Policías Comunales poseen una doble dependencia jerárquica. Orgánicamente, dependen del Ministerio de Seguridad. Funcionalmente, dependen del Municipio. La dependencia orgánica involucra todo lo referido al régimen de ascensos, política salarial, sanciones, formación y capacitación, evaluación del desempeño, estructura organizativa, jerarquías, rangos, etc. Mientras que la dependencia funcional se refiere específicamente a la faz operativa, como el despliegue de los efectivos policiales en el terreno y las prioridades de la acción. En otras palabras, la dependencia funcional involucra toda la planificación de las operaciones policiales preventivas en el territorio y las órdenes necesarias para ponerla en práctica.

Así, cada Intendente diseñara las políticas preventivas y las acciones estratégicas de la Policía Comunal. Éstas son impartidas al Jefe de Policía directamente o a través del funcionario que el Intendente designe.

El Jefe de la Policía Comunal de Seguridad debe cumplir las directivas e informar a requerimiento del Intendente sobre las acciones realizadas. En dichos casos, el incumplimiento se considera falta grave

La incorporación de personal policial debe otorgar preferencia a los residentes y/o habitantes del Municipio o de la vecindad del lugar al que serán asignados.

La novedad de las policías comunales consistió en que, por primera vez, se generaba una relación de jefatura formal entre el Intendente y la policía. Hasta este momento, la influencia de los Intendentes podía ser más o menos amplia, pero en ningún caso era, al mismo tiempo, formal y directa.

Algunos jefes políticos locales ejercían (y ejercen) un control informal sobre la policía a través del control de las designaciones en las comisarías de su jurisdicción, cuando no, en los casos más extremos, a través de la participación conjunta en la administración de algunos circuitos ilegales. Con la creación de los Foros de Seguridad en 1998 y el impulso descentralizador de la primera reforma se crearon instancias de participación tanto para la comunidad como las autoridades políticas locales. Pero ese esquema no contemplaba relaciones de jefatura formal, sino que se limitaba a incorporar al estado municipal como un actor de peso en las políticas de seguridad.

En resumen, el proceso de descentralización de la policía bonaerense reconoce sus antecedentes más importantes durante las dos etapas reformistas. El primer movimiento descentralizador consistió en la creación de las Policías Departamentales durante la reforma de 1997/99, cuya jurisdicción territorial fue trazada en coincidencia con el Poder Judicial. Más tarde, durante la reforma de 2004/7, se

crearon las Policías Distritales, en coincidencia con la jurisdicción municipal. Finalmente, en el año 2005, la creación de las Policías Comunes, diseñadas para los distritos del interior, fue el primer antecedente de una relación de jefatura formal entre el Intendente y la policía.

La creación de policías locales en el Conurbano Bonaerense: ¿el siguiente paso en la descentralización policial?

Actualmente, existen cuatro proyectos en debate que proponen la creación de policías locales en el conurbano bonaerense. Dos de ellos provienen del oficialismo kirchnerista: el proyecto del bloque Nuevo Encuentro, presentado por el diputado Marcelo Saín, y el del Poder Ejecutivo, impulsado por el Gobernador Scioli. Los otros dos corresponden al massismo. Esquemáticamente:

- 1. Proyecto A-14. Autor: Poder Ejecutivo.
- 2. Proyecto D 596 12/13. Autor: Marcelo Saín. Impulsado por Nuevo Encuentro y otros sectores del kirchnerismo.
- 3. Proyecto E 384 10/11. Autor: Senador D'Onofrio. Apoyado por el massismo
- 4. Proyecto D1721 13/14. Autor: Diputado Eslaiman. También apoyado por el massismo

Veamos a continuación los principales lineamientos de cada uno de los expedientes.

Proyecto de Ley del Diputado Marcelo Saín, Nuevo Encuentro. Creación de Policías Municipales para distritos con menos de 100 mil habitantes.

En primer lugar, el proyecto de Saín propone crear Policías Municipales cuyas características institucionales salientes podrían resumirse como sigue:

Primera Parte: Reglas Generales

B ases	Orgánica	Control
<p>¿Qué características centrales tendrán las Policías Municipales?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. + 100 mil hab. 2. Dependen orgánica y funcionalmente del Municipio 3. Hacen “seguridad preventiva local” 4. La Provincia actúa supletoriamente 	<p>¿Qué y cómo se traspasará desde la Provincia al Municipio?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se traspasa en Etapas 2. Ordenanza de Adhesión 3. El PE Provincial conserva los “servicios comunes”: Red de Comunicaciones + Sistema de Información 4. La Legislatura conserva cierto control del proceso a través de: la Bicameral; el Comité Ejecutivo y la Junta de Reencasillamiento 	<p>¿Cómo se controlará a estas nuevas Policías Municipales?</p> <p>A través de dos organismos autónomos que dependen del PE Provincial:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Auditoría General 2. El Tribunal de Disciplina

El siguiente gráfico defina los conceptos de “seguridad preventiva local” y “seguridad compleja”, y explica las acciones permitidas y prohibidas para las nuevas policías:

¿Qué PUEDEN hacer?	¿Qué <u>NO</u> PUEDEN hacer?
<p>SEGURIDAD PREVENTIVA LOCAL</p> <p>(prevención + conjuración)</p> <p>Cuidar personas + bienes + espacios públicos</p> <p>Acciones: impedir delitos (vigilancia y patrullaje + inspección de personas y objetos) + individualizar culpables + reunir pruebas</p> <p>Competencias del CPP (los “actos de policía”): recibir denuncias / cuidar rastros / preservar la escena / tomar rastros si hay peligro / practicar allanamientos, requisas y secuestros / interrogar testigos / usar la fuerza física necesaria / informar al sospechoso y a la víctima sus derechos / etc.</p>	<p>1. SEGURIDAD COMPLEJA</p> <p>Restaurar el orden público en caso de graves disturbios por manifestaciones / Operaciones especiales y tácticas / inteligencia criminal / seguimiento del crimen organizado</p> <p>2. FUNCIONES AJENAS A SU MISIÓN</p> <p>Trabajos administrativos / Otros trabajos policiales / notificaciones judiciales / custodia de detenidos / custodia de funcionarios y edificios públicos / seguridad vial y tránsito / Defensa Civil</p> <p>Prohibiciones del CPP: abrir correspondencia</p>

Las interacciones entre las policías municipales creadas por el proyecto y las policías que permanecerán en la órbita provincial se describen como una relación de **cooperación** y **coordinación**. El siguiente cuadro resume los mecanismos previstos en la norma:

Organismo	Consejo de Coordinación (Provincial)	Mesa de Coordinación (Municipal)
Funciones	<p>Funciones reglamentarias y consultivas:</p> <p>1. Establecer parámetros de coordinación Provincia-Municipio. (p.e: vía protocolos)</p> <p>2, Homogeneizar: recepción de denuncias / actos de policía (CPP) / gestión de la información delictiva / gestión de la información organizacional / solución de conflictos burocráticos</p>	<p>Coordinación permanente de las policías:</p> <p>Asegurar intercambio de información / asegurar coordinación operativa / planificar acciones conjuntas / ejecutar lo que disponga el Consejo de Coordinación</p>
Conformación	<p>Ministro de Seguridad (preside) + 1 subsecretario + 1 jefe policial provincial + 2 legisladores + el Director General de Policía Municipal</p> <p>(+ equipo técnico asesor)</p>	<p>Secretario de Seguridad (preside) + Director General de PM + Director del CEC de la PM + Jefe de Policía Provincial c/jurisdicción</p>

El Jefe de la nueva policía municipal es el Intendente, y sus funciones son las más amplias de todas propuestas en curso. Los siguientes gráficos muestra el esquema jerárquico y administrativo que tendría la fuerza:



Organización de las Policías Municipales según el proyecto de ley presentado por el diputado Marcelo Saín.

¿CÓMO SE ORGANIZAN LAS POLICÍAS MUNICIPALES?



Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo provincial, gobernador Daniel Scioli. Creación de Policías de Prevención para distritos con menos de 70 mil habitantes.

El proyecto de ley presentado por el PE consta de 26 artículos. Entre sus principales características institucionales se destacan las siguientes:

1. Establece como regla es principio de especialización, lo que significa que el criterio para organizar la labor policial total que realiza un estado es la creación de fuerza policiales con competencias y formaciones especialmente diseñadas para ocuparse de temas concretos. En este sentido, realizar labores preventivas a nivel local es una tarea muy diferente de la investigación de organizaciones criminales complejas.

Así, la Policía de Prevención es creada como un **área especializada más dentro del esquema policial de la Provincia de Buenos Aires**. Actualmente, según la Ley 13.482 (que es la norma que unifica todas las disposiciones sobre organización policial), la policía se organiza en las siguientes áreas: Policía de Distrito; Policía Comunal; Policía de Seguridad Vial; Policía de Custodia y Traslado; Policía Bs. As. 2; Policía de Seguridad Siniestral; Policía de Operaciones Aéreas; etc (art. 2 Ley 13.482).

2. Las funciones están inspiradas en la filosofía de la policía comunitaria. Se hace énfasis en la prevención, en la cercanía a los ciudadanos y en la interacción con la comunidad.

Entre las tareas preventivas más importantes se destacan: patrullaje, colaboración en conflictos vecinales, conocimiento del barrio y relación con los Foros. A estas funciones se le agregan otras dos que no tienen que ver con la prevención del delito: la “participación en siniestros y catástrofes” y la “seguridad vial”

3. El esquema jerárquico es copiado de las Policías Comunales: dependen orgánicamente del Ministerio de Seguridad y funcionalmente del Intendente Municipal.
4. También, siguiendo el esquema de las comunales, sólo los municipios con más de 70 mil habitantes podrán contar con Policías de Prevención
5. El jefe de la nueva policía será el Jefe de la Distrital del Municipio que se trate. En el texto de la ley no hay mayores aclaraciones al respecto, de tal manera que tampoco sabemos de qué manera se designará el jefe en los municipios que cuentan con más de una distrital
6. El rol del Intendente está acotado al diseño de las acciones policiales en el terreno y a la planificación de la prevención

La administración del personal es una herramienta medular para darle forma a una organización. El reparto de premios y castigos, la política salarial, las reglas de ascenso, el peso relativo de la capacitación a la hora de ocupar los cargos jerárquicos, entre otros, son instrumentos cuya manipulación hace que un organismo (público o privado) funcione de una forma o de otra.

En este sentido, según el proyecto del PE seguirá rigiendo –sin cambios– la actual Ley 13.982 de personal policial. En materia de ascensos seguirán vigentes las mismas reglas.

El régimen horario será de 8 horas más otras 4: ocho horas de jornada laboral regular más cuatro horas adicionales, de tal manera que la tarea policial se organizará en dos turnos de doce horas cada uno.

La cantidad mínima de agentes que tiene cada fuerza municipal será establecida por el ministerio en base a ciertos “indicadores”, aunque no especifica cuáles.

El pago del salario de los agentes queda a cargo del estado provincial. Si el Intendente Municipal considera que precisa una cantidad mayor de agentes policiales, podrá contratarlos a su cargo en una convocatoria *ad hoc*. El previsible inconveniente que generaría la aplicación de esta regla es el desequilibrio resultante en el servicio de seguridad entre municipios de mayores y menores ingresos.

Por último, la capacitación, formación y el diseño de los programas de estudio seguirán siendo competencia del Ministerio. Según el proyecto, la formación policial deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Capacitar conforme al escalafón
2. Otorgar formación de “alto nivel”
3. Dar énfasis a los Derechos Humanos
4. Desarrollar en los policías “actitudes y valores democráticos” en los agentes policiales
5. Generar en los policías capacidades para actuar “reflexiva, crítica, ética y solidariamente”

Por último, el Ministerio deberá diseñar cursos de actualización en base a la demanda de los Municipios. En la capacitación de los policías se incluirá un módulo sobre desarrolla municipal de forma tal que puedan adquirir conocimientos sobre la realidad social de los municipios en los cuales actuarán. Para la formación de los agentes se utilizarán los Institutos y Centros existentes, y se habilita al Ministerio a conveniar con Universidades.

Para una evaluación crítica del proyecto del ejecutivo puede consultarse el **Anexo 1**.

Proyecto de Ley del Senador D´onofrio (bloque Frente Renovador)

El proyecto de D´onofrio modifica la ley 12.155 de organización de las policías. En este sentido, el proyecto arranca desactualizado, puesto que esa ley fue absorbida por la 13.482 de Unificación de Normas de Organización de las Policías de la PBA.

La norma aborda composición, funciones, organización, dirección y coordinación (art. 2). En ese sentido, se trata de una norma bastante amplia. En su art. 2 crea la “Policía de Seguridad Municipal”, a la que diferencia de la Departamental, y cuya

jurisdicción se corresponde con la del municipio. Es decir, al mosaico de fuerzas policiales vigentes, le agrega una nueva: la municipal.

A diferencia del proyecto de Scioli, este establece explícitamente que la jefatura orgánica quedará a cargo del Intendente Municipal. Asimismo, la ley otorga tanto al Ministro como al Intendente la potestad de dictar los reglamentos necesarios para el funcionamiento de la policía (art. 4).

Del mismo modo, a diferencia de los dos proyectos anteriores, no establece un piso de cantidad de habitantes para su existencia sino que las crea con igual régimen legal para todos los municipios bonaerenses.

Un aspecto interesante de la iniciativa de D'Onofrio es que de alguna manera se inscribe en la tradición de fuerte impronta descentralizadora. Sin embargo, consagra de una forma un tanto ambigua lo que él mismo llama la "autonomía" de las Policías Departamentales. Es difícil saber a qué se refiere con este término, pero en cualquier caso, la sanción del principio de autonomía debe ser abordada con cuidado, teniendo en cuenta que la policía es un organismo muy esquivo a lo que Max Weber llamaba "heteronomía".

Las organizaciones son *autónomas* cuando se autoregulan, es decir, cuando se conducen a sí mismas elevando a la condición de jefes máximos a sus propios miembros, los cuales ejercen su rol sin rendirle cuentas a ningún miembro externo a la organización, mientras que son *heterónomas* cuando su jefatura proviene del exterior.

Las policías de todo el mundo suelen tener una marcada tendencia hacia la autonomía, aunque en los países con tradiciones estatistas esta tendencia hacia la autonomización y la centralización suele ser más fuerte. América Latina es una región donde este tipo de modelos policiales han prosperado durante todo el siglo XX y siguen ejerciendo su influjo hasta el día de hoy. Las reformas policiales lo que buscaron fue justamente aumentar la regulación heterónoma de las policías, de tal modo que empezaran a rendir cuantas tanto al poder político como a la comunidad.

En los artículos 6 a 11 repite una serie de disposiciones que ya encuentran en otras normas como los principios de actuación y las facultades de detención de la policía.

En relación a la acción policial en el terreno, el proyecto de D'Onofrio crea la figura del "Centro Operativo Municipal" (art. 15), cuyo jefe será designado por el Intendente (art. 18), y deja abierta la posibilidad para que el estado local, por ordenanza, cree las dependencias que según su propio criterio sean necesarias.

En lo que respecta a la coordinación, el proyecto delega en la reglamentación el dictado de "instrucciones generales y particulares" necesarias para hacerla operativa (art. 21).

En los restantes capítulos, la ley se extiende en la regulación de las demás áreas en las que se divide la policía bonaerense, además de la seguridad municipal, a saber:

1. Policía de Seguridad Municipal
2. Policía de Seguridad Departamental
3. Información para la Prevención del Delito
4. Investigaciones
5. Científica
6. Seguridad Vial
7. Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos
8. Auditoría General de Asuntos Internos

El proyecto de D´onofrio tiene la particular de reformar por completo el cuerpo legal que hoy regula la policía, aunque repitiendo muchos de los principios y normas que hoy están consagrados en las leyes vigentes.

En este sentido, la diferencia con los proyectos de Scioli y Saín es que no crea una nueva policía que se inserta en el marco del esquema policial vigente, sino que reformula todo el sistema manteniendo las áreas esenciales vigentes (seguridad, traslados, vial, científica, etc.) y creando las Policías de Seguridad Municipal para los 135 distritos de la provincia. De hecho, resulta curioso leer la disposición complementaria del artículo 58: “disuélvase la policía bonaerense”.

Proyecto de Ley del Diputado Eslaiman. Creación de Policías Municipal.

El Proyecto del Diputado Eslaiman, alineado con el Intendente de Tigre Sergio Massa, se tramita bajo el Número de Expediente D-1721 2013/2014. Fue el último proyecto presentado y parece tener un alto nivel de improvisación en su redacción, dado que no resuelve muchos aspectos sustanciales de la descentralización policial.

En ningún momento dice nada sobre el financiamiento de la Policía Municipal. Por otra parte, el proyecto establece en su art. 3 que los policías pasarán a ser empleados municipales regidos por la Ley 11.757 “Estatuto para el personal de las Municipalidades”. Existe un consenso bastante extendido en que una descentralización que analogue policías y empleados municipales resulta impracticable, y además, contraproducente. Es ineludible que la profesión policial tenga su propio estatuto.

Tampoco establece reglas en materia de coordinación de las Policías Municipales de cada distrito entre sí, ni con las fuerzas que seguirán dependiendo de la provincia.

Esto podría generar problemas de competencias, lo que trae como consecuencia que los delitos queden impunes.

Anexo 1.

Análisis, Resumen y Comentarios al Proyecto de Ley A-14, enviado por el PE a la legislatura de la Provincia de Buenos Aires

El Debate acerca de las Policías de Prevención en la Provincia de Buenos Aires

Introducción

El Proyecto que Scioli envió a la Legislatura bajo el Nro. de Expte. A-14 consta de 26 artículos divididos en dos Libros: el primero sobre los "*Principios Generales*" y el segundo "*Sobre la Policía de Prevención*".

A continuación, vamos a resumir y a explicar las principales reformas que propone el proyecto. En rojo se consigna el artículo del Proyecto de Ley al que hacemos referencia y el tema específico que regulan. Luego de la explicación del proyecto, desarrollamos algunas impresiones que pretenden funcionar como aportes para el debate.

PRIMERO (art. 2). ESPECIALIZACIÓN.

La Policía de Prevención es creada como **un área especializada más** dentro del esquema policial de la Provincia de Buenos Aires. Actualmente, según la Ley 13.482 (que es la norma que unifica todas las disposiciones sobre organización policial), la policía se organiza en las siguientes áreas: Policía de Distrito; Policía Comunal; Policía de Seguridad Vial; Policía de Custodia y Traslado; Policía Bs. As. 2; Policía de Seguridad Siniestral; Policía de Operaciones Aéreas; etc (art. 2 Ley 13.482).

Como ven, desde la reforma del período 2004/2007, en que se sancionó esta ley, la policía se organiza según el principio de ESPECIALIZACIÓN. Este el principio que siguen todas las policías modernas. No es lógica que un policía formado para la seguridad vial luego pase al área de inteligencia criminal. Ambas son funciones policiales, pero demandan capacitaciones y competencias muy diferentes.

Las Policías de Prevención propuestas por el A-14 tendrían, según se desprende del proyecto, una especialización más territorial que funcional. Es decir, está claro que se van a desempeñar en Municipios de más de 70 mil habitantes, pero sus funciones son diversas. De todos modos, el énfasis en cuanto a sus funciones está puesto en las tareas preventivas: patrullaje, colaboración en conflictos vecinales, conocimiento del barrio y relación con los Foros. A estas funciones se le agregan otras dos que no tienen que ver con la prevención del delito: la "participación en siniestros y catástrofes" y la "seguridad vial" (ver art. 7).

Podría decirse que, desde el punto de vista funcional, se superponen parcialmente con el objetivo para el cual fue creada la Policía Bs. As. II: realizar tareas de prevención del delito en el conurbano bonaerense. Dicha policía fue virtualmente

desactivada por la actual gestión al colocarla bajo el mismo mando jerárquico que la policía bonaerense.

SEGUNDO (art. 3). DOBLE DEPENDENCIA: ORGÁNICA Y FUNCIONAL

Las Policías de Prevención tienen una doble dependencia: funcionalmente dependen del Intendente, mientras que orgánicamente dependen de la Provincia a través del Ministerio de Seguridad y Justicia.

Este esquema de doble dependencia está tomado de las Policías Comunes (art. 57, Ley 13.482) las cuales funcionan actualmente en los Municipios con menos de 70 mil habitantes que hayan adherido a la norma.

Un tema de discusión interesante es si este tipo de mando jerárquico resulta adecuado para la realidad criminológica del conurbano (desde el punto de vista técnico) y para las demandas de los Intendentes Municipales que serán responsables de la conducción operativa de la policía (desde el punto de vista político).

La diferencia estriba en lo siguiente: la dependencia "funcional" implica una legitimidad legal para dar órdenes en materia acciones policiales, mientras que la dependencia "orgánica" engloba todas las competencias referidas a la administración del personal: requisitos de ingreso, selección, formación y capacitación, ascensos, sanciones, etc.

Hay que tener en cuenta que la política de administración del personal es fundamental para darle forma a una organización. En algún punto, los Intendentes estarían conduciendo una organización cuya administración le es ajena.

TERCERO (art. 3). MUNICIPIOS. ADHESIÓN

Funcionará en Municipios con más de 70 mil habitantes.

El Municipio debe adherir por Convenio firmado con el Intendente, y luego ratificado por el Concejo Deliberante.

CUARTO (art. 4). JEFE DE POLICÍA

El Jefe de la Policía de Prevención será el Jefe de la Policía de Distrito del Municipio en cuestión.

El cargo de Jefe de Policía de Distrito figura en el art. 39 de la Ley 13.482. Tiene competencia sobre todo el territorio del Municipio.

Sus funciones más importantes son las siguientes:

1. Conducir operativamente a la totalidad de las comisarías de la jurisdicción, incluyendo al personal de investigaciones que se afecte a esos fines e integre la dotación de aquéllas
2. Presentar al Jefe de Seguridad Departamental un plan para ajustar la estrategia de prevención basado en el mapa del delito, el mapa de la operatividad y el mapa de la inteligencia
3. Prevenir la comisión de delitos y contravenciones en el ámbito de su jurisdicción, urbana y rural
4. Promover acciones de coordinación regional tendientes a prevenir el delito
5. Proyectar y elevar el presupuesto de gastos y recursos al Jefe de Seguridad Departamental
6. Controlar el funcionamiento de la totalidad de las comisarías y dependencias subordinadas
7. Controlar el funcionamiento de los Gabinetes de Investigaciones existentes en cada comisaría. A tal fin deberá procurar que la totalidad de los efectivos destinados a dichos Gabinetes no sean utilizados para tareas propias de la seguridad, o cualquier otra que no sea la investigativa
8. Llevar un registro de los hechos esclarecidos e informar sobre ellos a la Superintendencia de Investigaciones en Función Judicial.

Primero, no queda claro de qué manera estas competencias van funcionar en un contexto de descentralización policial. No es claro si se desdoblán las funciones de investigación y de seguridad (o sea: la investigación y la prevención de los delitos) y, en ese caso, de qué manera.

Segundo, no hace referencia a los Subjefes de Policía Distrital (uno de seguridad y el otro de investigaciones), figura que también está contemplada en la Ley 13.482 (art. 45).

Tercero, según parece, los Intendentes que adhieran heredarán un Jefe de Policía de Distrito nombrado por otra autoridad. **No parece lógico que el Intendente deba conducir una fuerza policial cuyo jefe no puede designar.**

QUINTO (art. 5). ROL EL INTENDENTE

El Intendente debe diseñar las acciones y la política preventiva.

Las políticas deberán tener una planificación bimestral. El Intendente debe informar al Ministerio acerca del cumplimiento de los objetivos una vez por semana.

En principio, resulta bastante lógico que los Intendentes Municipales tomen parte en el diseño de las estrategias de seguridad preventiva de los municipios que gobiernan.

Actualmente, las instancias legales en que el Intendente puede participar del diseño de la política son de carácter colegiado y no le otorgan a éste funciones de mando. En principio, forman parte del Foro Municipal de Seguridad, aunque pueden designar a otro funcionario en representación suya; y de los Foros Departamentales del Departamento al que pertenezca su Municipio.

En la práctica, los Intendentes son una pieza importante dentro del sistema de seguridad provincial porque asiduamente realizan diversas gestiones ante el Ministerio, tanto vinculadas a la gestión como al nombramiento o remoción de los funcionarios policiales. En los hechos, muchas veces ejercen cierto control informal sobre la policía, el que puede ser más o menos intenso según el caso.

SEXTO (arts. 7 y 8). FUNCIONES

El Proyecto de Ley A-14 establece que las Policías de Prevención tendrán las siguientes funciones:

- a. Observación, patrullaje y vigilancia
- b. Prevención primaria. Conocimiento del barrio.
- c. Hacer cesar delitos y contravenciones
- d. Colaboración. Análisis preventivo según mapas delictuales
- e. Colaboración. Tránsito. Educación Vial.
- f. Mantener el Orden y Seguridad Publica
- g. Colaboración. Conflicto vecinal.
- h. Coordinar sus acciones c/ el resto de los actores de la comunidad
- i. Relación estrecha con la comunidad
- j. Participar c/ el Municipio en campañas de prevención y participación comunitaria
- k. Participar en siniestros y catástrofes
- l. Informar a los Foros
- m. Auxiliar y orientar a cualquier vecino

Por otra parte, tienen impedido realizar custodia de personas y objetivos fijos, y albergar detenidos. Tampoco podrán hacer citaciones o notificaciones judiciales, ni tareas administrativas distintas de las necesarias para su funcionamiento.

Como puede verse en este resumen, **las principales funciones previstas para la Policía de Prevención pueden dividirse en dos grandes esferas: la de disuasión del delito** (marcada en azul) y **la de relación con la comunidad** (marcada en verde). En líneas generales, ambas esferas forman parte de lo que una policía moderna debiera tener como parámetro.

En primer lugar, nuestros modelos de acción policial se han basado históricamente más en la represión que en la disuasión del delito. Hay bastante consenso entre los especialistas en que la presencia disuasoria puede ayudar a reducir el nivel de actividad delictiva si en lugar de ejecutarse de forma aleatoria y desordenada, se despliega en lugares estratégicos, en franjas horarias estratégicas y con esquemas de patrullaje adecuados.

En segundo lugar, el modelo de “policía comunitaria” es un modelo policial moderno, recomendable y respetuoso de los Derechos Humanos. ¿Por qué se llama policía “comunitaria”? Justamente para diferenciarla de la llamada “policía de régimen” o “policía de estado”.

A grandes rasgos podríamos definir ambos modelos de la siguiente manera:

POLICÍA de RÉGIMEN: Es el modelo tradicional de policía. Los estados nacionales tal como los conocemos hoy en día existen como entes político-administrativos desde hace no mucho tiempo. Los estados europeos reconocen su origen en el Siglo XVI, con las monarquías absolutas, que concentraron en sus manos el poder que antes tenían los señores feudales (recaudar impuestos, administrar justicia, reclutar ejércitos, mantener el orden interno, etc.). Los estados latinoamericanos, por su parte, se desarrollaron durante los siglos XVIII y XIX. Por ejemplo, en la Argentina, según Oscar Ozlack, el Estado logró presencia en todo el territorio y consolidó sus rasgos institucionales con las llamadas “presidencias fundacionales”: Mitre, Sarmiento y Avellaneda. No antes.

En los orígenes del estado moderno, la seguridad interna no se diferenciaba de la externa: ambas funciones las cumplía la milicia. Los cuerpos de soldados que iban a la guerra eran los mismos que luego se utilizaban para reprimir las rebeliones internas. Sin embargo, a medida que los estados se fueron desarrollando, ambas funciones se dividieron. La seguridad exterior pasó a ser función exclusiva de las Fuerzas Armadas; mientras que la seguridad interior pasó a ser competencia exclusiva de la policía. Éste es el criterio que recoge nuestra actual Ley Nacional de Seguridad Interior, la cual prohíbe expresamente que los militares realicen tareas de seguridad al interior del país.

Esas policías, fueron creadas por las élites gobernantes para asegurar el orden interno. De hecho, durante décadas, uno de los trabajos centrales de la policía fue mantener el orden interno, cuyos “enemigos” eran los movimientos sociales: anarquistas, socialistas, comunistas, sindicalistas, etc. **Por ese motivo algunos autores las llaman “policías de régimen”: no fueron hechas pensando en la seguridad de la comunidad sino en la seguridad del régimen.**

Así, cuando se crearon las policías, se hicieron históricamente bajo el molde de las Fuerzas Armadas. Por eso decimos que nuestras agencias policiales son “policías militarizadas”.

POLICÍA COMUNITARIA: El modelo de policía comunitaria tiene su primer gran referente en la Policía Metropolitana de Londres. Alrededor de 1830, el entonces funcionario Robert Peel, que luego fue dos veces Primer Ministro, creó la policía londinense sobre criterios de avanzada. Esa policía dio origen a los famosos “principios policiales de Peel” que hasta el día se hoy constituyen un ejemplo de organización policial democrática.

Algunos de esos principios son: la ciudadanía debe aprobar (estar mayoritariamente de acuerdo) con las acciones de la policía; la policía debe procurar la cooperación voluntaria de la ciudadanía; la policía debe ser imparcial en la aplicación de la ley y no responder a los deseos y demandas de algunos actores; etc.

La policía comunitaria se basa en la confianza del público hacia ella, no en el temor o la desconfianza. Eso influye en sus acciones cotidianas. Las policías de régimen investigan a través de los famosos “buches”, o pagando a los delincuentes para que aporten información, cuando no la obtienen directamente a través de coacción o torturas. La policía comunitaria no necesita de esos métodos porque tiene la confianza del público. La propia ciudadanía colabora con la policía para esclarecer los hechos y prevenir los delitos.

El **policía educado en el enfoque tradicional** incorpora prácticas de tipo castrense: hacen la venia, forman, desfilan, tienen un orden cerrado en la etapa formativa, entienden que el delincuente es un “enemigo” al que hay que combatir y vencer, entienden su acción en términos de “guerra contra el delito”, son completamente jerárquicos, existe obediencia debida, desarrollan espíritu corporativo para encubrir a sus colegas, se infiltra para conseguir información, ocupa el territorio como una amenaza de coacción, tiene propensión a aplicar la fuerza sin proporcionalidad, etc.

El **policía educado en el enfoque comunitario** incorpora otro tipo de prácticas: busca ganarse la confianza de la comunidad a través del buen comportamiento lo que le permite tener información acerca de las problemáticas de la comunidad; se concibe a sí mismo como un profesional capacitado para la negociación, la resolución de conflictos y la aplicación de la

fuerza sólo como último recurso y siempre de manera proporcional; no desarrolla prácticas castrenses porque no se percibe a sí mismo como un militar que va a la guerra sino como un profesional cuya especialidad es ayudar a gestionar la conflictividad inherente a cualquier comunidad humana; tiene autonomía profesional porque fue dotado de los conocimientos necesarios para cumplir con su función; pero a la vez entiende que no tiene autonomía política, puesto que las directrices de la política de seguridad las fija la dirigencia política.

Todas las reformas policiales, lo que pretenden hacer es, justamente, transformar progresivamente nuestras policías de régimen en policías comunitarias.

Sin embargo, para reformar la policía no alcanza con establecer algunos principios en una norma legal. La gestión de la policía debe enmarcarse en una política de estado al respecto. En la Provincia de Bs. As., desde 1998 hasta la fecha hemos tenidos avances y retrocesos, marchas y contramarchas, que fueron de la reforma policial a la “mano dura”, siempre bajo la gestión del mismo partidos político cuyas internas no permitieron consolidar una estrategia de largo plazo.

En conclusión, más allá de lo que diga este artículo en cuanto a las funciones de las Policías de Prevención, lo cierto es que este nuevo proyecto se está debatiendo en un contexto desprovisto de una política reformista en materia policial. La máxima que rige política de seguridad del Gobierno de Scioli es lograr acuerdos con la corporación policial, lo cual significa hacer concesiones que consolidan el modelo tradicional.

SÉPTIMO. EL MARGEN DE AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS PARA ADMINISTRAR LA POLICÍA (art. 10)

Según el art. 10 del proyecto, los Municipios tienen “autonomía funcional, administrativa y financiera” para gestionar la Policía de Prevención. Pero renglón seguido establece dos límites:

1. Sin perjuicio de la “coordinación y control” que establece la ley; y
2. Conforme a las “instrucciones generales y particulares” que “en los sucesivo” imparta el Ministerio

Así, el art. 10 es por demás ambiguo en el establecimiento de la competencia de los Municipios. Por un lado declara la autonomía, pero por otro establece dos límites tan amplios que prácticamente anulan esa autonomía. No queda claro hasta dónde podrían alcanzar esas “instrucciones generales y particulares” que el Ministerio dicte en el futuro.

Este artículo es el reflejo de una constante de la política provincial: **la autonomía de los Municipios, consagrada en la Constitución Nacional, es un principio meramente declarativo que ha sido desvirtuado en la práctica.**

Por tal motivo, desde un punto de vista conceptual específico, si se pretende avanzar en la descentralización policial, antes debería discutirse el problema de la **AUTONOMÍA MUNICIPAL**. La conducción en serio de una fuerza policial (y ni hablar de la reforma de la policía) necesita de unidades político-administrativas que sean fuertes.

En Estados Unidos hay un nivel altísimo de descentralización policial. Es el país del mundo con mayor cantidad de policías y existen (literalmente) miles de cuerpos policiales. Sin entrar a discutir si es bueno o malo tener muchas o pocas policiales, **lo cierto es que la descentralización es posible porque las comunidades locales son fuertes**. Pasarle la policía a los Municipios sin fortalecer previamente la autonomía municipal y en el marco de un articulado tan ambiguo (art. 10) no redundará en una mejora del servicio de seguridad.

Los servicios educativos y sanitarios no mejoraron su calidad cuando fueron traspasados a las provincias en la década del noventa. Si bien en el caso de las Policías de Prevención el gasto en salarios seguirá siendo responsabilidad de la Provincia, si el Intendente evalúa que necesita contratar más efectivos, dicho gasto correrá por su cuenta. Si se tiene en cuenta que los trabajadores municipales viven situaciones graves de precariedad laboral (p.e.: ganan salarios muy bajos y ni siquiera tienen paritarias) ¿qué condiciones laborales le esperarían a esos nuevos policías contratados por el Municipio?

Cabe agregar que el proyecto del Poder Ejecutivo no contempla en ningún momento una partida presupuestaria para financiar la descentralización. El Proyecto del diputado Marcelo Saín, por ejemplo, contempla la creación del “Fondo para el Fortalecimiento de las Policías Municipales” (art. 138). Sin presupuesto, no puede haber política pública realmente efectiva.

Si analizamos el Proyecto de Ley impulsado por Scioli, desde la concepción de un municipio fortalecido para ejercer este rol que se impulsa, la norma está lejos de ser eficaz política pública de seguridad ciudadana, ni un programa de descentralización policial, ni una estrategia de largo plazo. Al analizarlo en profundidad queda la sensación de que se trata exclusivamente de una pequeña reforma tendiente a darle un mínimo marco legal a la participación de los Intendentes en la planificación y ejecución de la política de seguridad. De esa forma, se la presenta como una iniciativa “contra la inseguridad” y se logra socializar el costo político con los Intendentes Municipales.

Creo que desde el punto de vista político, el único que hace un buen negocio es el Gobierno provincial: sigue ejerciendo el control sobre la policía, logra tener una iniciativa en materia de seguridad y compartir el costo político con los Intendentes,

mientras éstos últimos pasan a ser co-responsables por lo que haga una policía cuya administración plena no tienen.

Esto podría no representar un problema grave para algunos jefes comunales de la estructura justicialista, que desde hace tiempo ejercen el control informal sobre la policía, haciendo lobby para designar funcionarios policiales de su confianza. En Hurlingham, por poner un ejemplo, tuvo lugar un hecho de inseguridad que conmocionó al país entero: el asesinato de Candela Rodríguez. En dicho acontecimiento se sospecha fuertemente de que haya habido participación policial. La Cámara de Apelaciones anuló todo lo actuado hasta el momento por haber constatado errores graves en la instrucción de la causa. El nuevo fiscal acaba de apartar a la policía bonaerense de la investigación. Sumado a ello, el crimen se dio en medio de las dos elecciones del año 2011, pocas semanas antes de la elección general. A pesar de toda esta coincidencia de circunstancias, el poder territorial del justicialismo no se vio conmovido ni un ápice. Para un caso como este, el nuevo esquema no representaría un cambio sustancial, más allá de que “blanquearía” la jefatura policial del Intendente y eso lo expondría un poco más a recibir los reclamos vecinales.

Sin embargo, con este esquema, si el día de mañana un Intendente del FAP tuviera que asumir la conducción funcional de la policía, el escenario sería mucho más complejo. El resultado sería un Intendente que toda la ciudadanía percibe como el jefe responsable de la policía, pero que en la práctica no controla ningún resorte para administrar y reformar la institución policial. No puede cambiar la formación y los programas de estudio, ni sancionarlos o premiarlos, ni designar al jefe de la distrital, ni aumentar los salarios como forma de incentivar la transparencia, ni establecer los parámetros de ascenso, ni modificar el escalafón, ni achicar la carga horaria de la jornada laboral, etc. Y aún si pudiese hacer todo eso, no tendría presupuesto para financiarlo.

Ahora si se lo analiza desde el rol a cumplir hoy por el FAP desde la oposición acompañando los reclamos vecinales por seguridad y siendo responsable el intendente del distrito de la misma, con las limitaciones ya explicadas, **se obligaría a los jefes comunales que en general manejan la policía en sus distritos “informalmente” y hasta siendo partícipes de actos delectivos, a tener que actuar no por “virtud” en defensa de sus ciudadanos si no por necesidad de no ser desestabilizados por la inseguridad y violencia existente,** de la cual, no es ajena cierta “política barrial punteril como lo son también los hechos efectuados por de las denominadas “barras bravas de clubes” que son también utilizados por los responsables políticos de partido de gobierno.

Como se ve, haciendo el análisis desde lugares distintos se pueden obtener definiciones políticas diferentes sobre esta propuesta del gobernador.

OCTAVO. LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL POLICIAL (arts. 11 a 16)

Los arts. 11 a 16 regulan la administración del personal policial. El régimen podemos resumirlo como sigue:

1. Rige la ley de personal de la policía de la provincia de buenos aires (actualmente la ley 13.982)
2. La cantidad mínima de agentes que tiene cada policía será establecido por el Ministerio en base a ciertos "indicadores" (no especifica cuáles)
3. El salario de los agentes queda a cargo de la Provincia
4. Si el Intendente Municipal considera que precisa más gentes, podrá contratarlos en una convocatoria *ad hoc*, pero el gasto que demande quedará a su cargo
5. En materia de ascensos rigen las disposiciones de la ley de personal de las policías de la provincia de buenos aires (ley 13.982)
6. El régimen horario es de 8 + 4: ocho horas de jornada laboral más cuatro horas adicionales. Deberá organizarse la tarea policial en dos turnos de doce horas cada uno

Este capítulo consolida varios de nuestros argumentos anteriores. Los instrumentos centrales de la administración de recursos humanos siguen manos del estado provincial. Desde mi punto de vista, no es sensato que un funcionario político sea responsable por las acciones de una organización cuyos resortes básicos no controla.

Hacemos un breve comentario acerca del régimen de ascensos y promociones para graficar el argumento.

Durante el gobierno de Scioli se reformó, a instancias del ejecutivo, el art. 41 de la ley de personal policial, modificando el sistema de ascensos. Actualmente, según el texto de la ley, 2/3 del total de los agentes ascienden automáticamente por antigüedad. El tercio restante puede concursar o ascender por mérito. La preeminencia de la mera antigüedad como forma de ascenso promueve la lógica corporativa, puesto que no asciende quien tiene mejores competencias para cumplir con la función policial sino quien mejor se adapta a la supervivencia que exige la institución. En otras palabras, el criterio de la antigüedad promueve actitudes pasivas y complacientes, cuando debería buscarse un sistema que premie la innovación institucional. El sistema implementado durante la gestión de Arslanián era exactamente inverso: 1/3 por antigüedad y 2/3 por concurso o mérito.

Definir quiénes ocupan qué lugares es una herramienta central para darle forma a una organización. En momentos de reforma, cambiar el método de ascensos es una forma de oxigenar la institución. Con este proyecto de ley, el Intendente Municipal carece de esa facultad.

NOVENO. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL PERSONAL POLICIAL (arts. 17 a 19)

Los arts. 17 a 19 contienen disposiciones en materia de capacitación y formación policial. Pueden resumirse como sigue:

1. La formación, la capacitación y el diseño de los programas de estudio son competencia del Ministerio
2. La formación deberá cumplir con los siguientes requisitos:
 - a. Capacitar conforme al escalafón
 - b. Otorgar formación de "alto nivel"
 - c. Dar énfasis a los Derechos Humanos
 - d. Desarrollar en los policías "actitudes y valores democráticos" en los agentes policiales
 - e. Generar en los policías capacidades para actuar "reflexiva, crítica, ética y solidariamente"
 - f. El Ministerio diseñará cursos de actualización en base a la demanda de los Municipios
 - g. En la capacitación de los policías se incluirá un módulo sobre desarrollo municipal de forma tal que puedan adquirir conocimientos sobre la realidad social de los municipios en los cuales actuarán
3. Para la formación de los agentes se utilizarán los Institutos y Centros existentes. También se habilita al Ministerio a conveniar con Universidades.

Hay muchísimos estudios relativos a la educación policial, incluso en la Argentina. Para no extendernos demasiado nos limitamos a mencionar dos cuestiones que nos parecen centrales:

1. No hay reforma policial sin reforma educativa; y
2. No hay reforma educativa que prospere si en paralelo no se reforma la acción policial cotidiana

Primero, no hay reforma policial sin reforma educativa porque en la capacitación inicial empieza a jugarse el modelo de policía que una comunidad pretende para sí. **El art. 17 establece criterios muy importantes, como la actuación reflexiva, el respeto de los Derechos Humanos y los valores democráticos. Sin embargo, todo esto no empieza cuando el cadete cruza la puerta de entrada de la Vucetich para comenzar con su formación. Empieza mucho antes: en el proceso de selección.**

Las policías tradicionales se caracterizan por tener sistemas de reclutamiento basados en la tradición familiar (padre policía, hijo policía) con mucho peso de los padrinos internos; criterios de exclusión basados en rasgos físicos (p.e. la altura, o las patologías de columnas); no exigencia de ciertas competencias intelectuales; no suministro de test psicológicos para evaluar las actitudes hacia los demás o las motivaciones para ingresar a la fuerza.

Las policías modernas, por el contrario, han implementado sistemas más rigurosos para detectar los perfiles más favorables a la institución. Esto es fundamental, porque la función de la capacitación policial es desarrollar las potencialidades de la persona. Está probado que una educación terciaria de corto plazo difícilmente modifique los valores o las concepciones morales o ideológicas que se traen de antemano.

Una policía es básicamente lo que sus miembros hacen. Por tanto, la inclusión de contenidos vinculados a los Derechos Humanos se convierta en una formalidad. En todo el mundo es común que se genere cierta complicidad entre los aspirantes y los policías en ejercicio según la cual, informalmente, todo el mundo sabe que la verdadera acción policial empieza en la calle, y que el período formativo es sólo un momento que hay que superar para obtener la placa y el arma. Esa complicidad es posible porque hay una lógica paralela a la que rige formalmente en el sistema de educación policial que se transmite informalmente por la tradición familiar.

Para romper con ese círculo, **es necesario profesionalizar el proceso de selección.** Sobre esto, nada dice el proyecto de ley bajo análisis.

Segundo, no hay reforma educativa que prospere si en paralelo no se reforma la acción policial cotidiana. Como lo resume inmejorablemente Anneke Osse¹: *“los efectos de la formación policial dependen de su reafirmación en la práctica”*. Esto puede explicarse con un ejemplo rústico pero pedagógico. Supongamos que tomamos un aspirante a policía de la Provincia de Buenos Aires y lo enviamos cuatro años a formarse al mejor instituto policial del mundo. Cuando vuelve a la Argentina y sale a la calle bajo el mando de un agente formado en la bonaerense, éste le explica “cómo es la acción policial en la realidad”, y todo lo que aprendió es dejado de lado en la primera salida porque el nuevo agente necesita subsistir en la institución.

Por este motivo, la ley puede estar llena de proclamas acerca de los Derechos Humanos, pero **el impacto real de la formación se juega en su correspondencia con la práctica.**

Si en las aulas se enseñan Derechos Humanos, hay que lograr que en la práctica también se los respete. De lo contrario, habrá una disonancia en los agentes policiales

¹ Anneke Osse es la autora del libro *“Understanding Policing”*, el manual mejor escrito y más consultado acerca de los modelos policiales y los Derechos Humanos. Contiene diversas referencias a la formación policial con ejemplos de todo el mundo. Osse trabaja para la prestigiosa ONG “Amnesty International”.

que siempre optarán por olvidar lo que aprendieron en la etapa formativa para poder sobrevivir en la institución policial.

Todo esto ultimo analizado, vuelve a enmarcar, **el proyecto no dentro de una real reforma policial integral, eficiente y profunda, si no que tiene objetivos mucho mas limitados, como dar una respuesta politica frente a la actual demanda de la población de "hechos" que marquen un gobierno dando respuestas..**