

## **Formación de las fuerzas de seguridad: una experiencia sobre un campo de disputa clave en el proceso democrático**

*Leonardo Pablo Palacios\**

*\*Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Mar del Plata*

### **I. Introducción**

Si en Argentina existe un verdadero desafío en el campo de la seguridad interna, desde el año 1983 hasta la fecha, éste ha sido el de implementar una formación para las fuerzas policiales que permitiera superar el tradicional paradigma de fuerza represiva por un lado, y por el otro, el de una fuerza que administra el delito desde el “gobierno” del territorio y la alianza con el poder político de turno, en el aspecto más práctico y oculto dentro de esas mismas formaciones.

A finales del año 2014, en la ciudad de Mar del Plata, se presentó la oportunidad de implementar una innovación en la relación entre fuerza de seguridad y poder político, que incluía como aspecto importante la formación de las mismas.

Dicha oportunidad surgió luego que la Provincia de Buenos Aires dictara distintas normativa por las cuales se crearon las Unidades de Policía de Prevención Local para aquellas localidad de más de 70. 000 habitantes.

En ese marco el Municipio de General Pueyrredón (que incluye las ciudades de Mar del Plata y Batán) dictó la Ordenanza Nº 21.993 por la cual se adhirió a dicho régimen y suscribió distintos acuerdos marco con la Provincia de Buenos Aires.

Las “policías locales” fueron creadas como una división más entre otras de la Policía Bonaerense, dentro de un esquema en que el nombre de fantasía no podía ocultar una férrea centralización y control de la fuerza por parte del gobierno provincial. Pero en el caso de Mar del Plata y Batán, la Municipalidad intentó, a través de acuerdos políticos contingentes e inestables, hacerse de alguna cuota de control sobre la nueva división de la fuerza.

En este sentido la ordenanza se orientaba en cuatro ejes fundamentales: un Centro de Análisis del delito, una Escuela de Seguridad y una Jefatura de Policía propias, todas ellas civiles y locales, dependientes del Ejecutivo y con control del Legislativo, y un organismo de seguimiento independiente integrado por actores de la sociedad civil.

En lo que específicamente tiene que ver con la formación de las fuerzas de seguridad, la Municipalidad intervino en dicho proceso a través de la Escuela de Seguridad Local, que tenía como misión gestionar un curso de formación complementaria para la primera promoción de los cadetes de la Policía Local, en el cual participaran docentes universitarios y se enfocara en cuestiones locales de la ciudad, junto a un enfoque de fuerza de prevención más que de represión.

Este proceso en particular otorgó ejemplos claros y concretos de las disputas de prácticas y sentidos que se dieron en el campo de la formación de los primeros oficiales de la Policía Local en Mar del Plata y Batán. Algunas de las dificultades, de los obstáculos institucionales y para institucionales, los desafíos y los compromisos que este proceso generó se narran en la presente comunicación, como base para una reflexión sobre la posibilidad efectiva de generar una formación democrática en la fuerza de seguridad de la provincia de Buenos Aires.

## **II. Crisis de seguridad y Policía Local**

Podríamos comenzar preguntándonos de qué hablamos cuando hablamos de crisis de seguridad, y de qué hablamos cuando hablamos de Policía Local, ambas categorías tan polisémicas.

Más allá de la mejor o peor definición que pudiéramos brindar sobre ambas categorías, podemos partir de la premisa que la misión de una fuerza de seguridad como las policías provinciales, es la de mantener el orden en los espacios públicos y la protección de la seguridad de los habitantes (específicamente contra actos delictivos) (Fassin 2016). Si esto es así, se podría sostener que una crisis aparece cuando alguna de estas funciones efectivamente no se cumple, o cuando los habitantes perciben que no se cumple. Y si bien son funciones que se deben analizar por separado, está claro que el incumplimiento o la percepción de incumplimiento de una, puede afectar la percepción sobre el cumplimiento de la otra.

Por otro lado, el término Policía Local surge precisamente a partir de una de las tantas crisis en materia de seguridad en la Provincia de Buenos Aires. Dentro de las dos grandes funciones que en general cumplen las fuerzas de seguridad, una policía local surge como un diseño de intervención que pueda contar con elementos preparados para manejar conflictos en torno al ordenamiento del espacio público, como en el caso de la seguridad de las personas, distintos a los de la respuesta puramente represiva que tradicionalmente asumen las fuerzas de seguridad, en el primer caso, y más preparados para abordar la prevención de actos delictivos, y no la actuación típica posterior de parte de la policía de investigación y en su caso identificación de autores de tales actos, con el fin de poner a disposición del poder judicial a los mismos.

Se asocia la Policía Local a una policía de proximidad. Una policía de proximidad es aquella capaz de intervenir en sus funciones (mantenimiento del orden y seguridad de las personas) con elementos que no sean visiblemente represivos, sino que se conformen más a partir de intervenciones complejas y articuladas con otras agencias (estatales o no) de la sociedad. Si lo pudiésemos graficar de algún modo podríamos pensar en elementos de la fuerza de seguridad que en lugar de utilizar sólo herramientas de prevención ambiental o situacional, puedan utilizar herramientas más adecuadas para la prevención social o comunitaria (Sain 2015:148/149). En lugar de la tonfa, las esposas y la pistola o la escopeta, que en sus intervenciones puedan utilizar el diálogo y el trabajo mancomunado con otras agencias estatales o expresiones comunitarias.

Relacionando ambas categorías, está claro que ante la falta de respuestas por parte de la fuerza de seguridad provincial visualizadas en los últimos años, respecto a la seguridad de los habitantes y el mantenimiento del orden de los espacios públicos, que genera una de las tantas “nuevas” crisis, y ante la necesidad de su máximo responsable político, quien aspiraba a ser candidato a presidente de la Nación por parte del partido gobernante en el año 2015, la Policía Local aparece como una de las tantas respuestas que se intentan ante la crisis.

### **III. El fenómeno en Mar del Plata**

En la provincia de Buenos Aires la competencia sobre la seguridad pública es provincial y por lo tanto ajena a los municipios. Tanto la agencia policial como la judicial, se encuentran por fuera de las facultades de decisión política municipales. Sin embargo, cada crisis en la seguridad pública local (generalmente disparada por algún hecho delictivo puntual) repercute en la legitimidad del o la Intendente del lugar. Los habitantes pueden percibir que esas dos agencias se encuentran por fuera de la posibilidad de actuación institucional de la intendencia, pero aun así en la frustración colectiva en que se traducen hechos puntuales, generalmente se acusa de alguna omisión al gobierno municipal que se conecta causalmente con la “generalización” de hechos delictivos, que finalmente generan algún tipo de “revuelta” vecinal.<sup>1</sup>

Ante esta realidad, la Municipalidad de General Pueyrredón creó primero una Dirección de Protección a la Comunidad en la estructura de la Secretaría de Gobierno, y luego la transformó en Secretaría de Seguridad, para tener algún tipo de injerencia sobre

---

<sup>1</sup> El caso de Ayacucho, en el año 2011 fue paradigmático, ya que hubo una revuelta en que se llegó a atentar contra el domicilio particular del intendente, a partir de la muerte súbita de un bebé en el domicilio de una familia que denunció que había sido víctima de un robo, cuyos autores habrían matado al niño. El robo nunca existió, y por lo tanto la versión era falsa. En el caso de Monte Hermoso en el año 2015, el asesinato de una joven produjo también el incendio de una Comisaría, atentados contra la Fiscalía y casas particulares de distintos funcionarios, entre ellos el Secretario de Seguridad de la comuna.

la seguridad pública en el distrito. A partir de esta estructura, se intentaron articular algunas políticas con la comunidad, fundamentalmente dirigidas a la prevención del delito por un lado, y a la atención de las víctimas de delitos por el otro. Sin embargo, cualquier intervención en la materia, siempre tenía como techo que la actuación de la agencia policial, –y también de la agencia judicial– que posee una lógica propia, más vinculada al control y circulación de las distintas ilegalidades en el territorio, que a las necesidades de dar respuestas sobre la seguridad a los habitantes.

A comienzos del año 2013 la Municipalidad comenzó a trabajar en la posibilidad de crear una policía municipal, a pesar que la normativa provincial no contemplaba la delegación de esta función a los municipios. Así, con el asesoramiento del Alberto Binder y el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, se pensó en una política integral en materia de seguridad, en la cual el control de una fuerza de seguridad propia era una pieza más dentro de un engranaje complejo.

Si bien la creación de una fuerza de seguridad municipal era la nota más saliente del plan de seguridad, ésta se integraba en un diseño que implicaba un centro de análisis estratégico del delito y la violencia, una escuela de formación en seguridad destinada no sólo a integrantes de la futura fuerza sino al resto de los funcionarios municipales y personas vinculadas al tema, una jefatura y directores operativos civiles aprobados por el deliberativo municipal, un órgano de seguimiento integrado por concejales y un órgano de control de la policía formado con participación de organismos de la sociedad civil. También contemplaba la creación de un órgano que pudiera intervenir en la resolución preventiva de conflictos sociales a partir de la mediación comunitaria, y una dependencia encargada de la asistencia a las víctimas del delito y la violencia, entre otras.

La discusión pública sobre el proyecto de seguridad y específicamente la creación de una policía municipal cobró impulso durante el mes de abril de 2013, y para el 9 de mayo se convocó a una consulta popular para que la población del distrito se expresara a favor o en contra del proyecto. Sin embargo la consulta no llegó a realizarse, ya que la interposición de una acción de amparo y una medida cautelar dictada desde el fuero Contencioso Administrativo impidió su realización.

El panorama político de ese año y la realización de elecciones en su segunda mitad invisibilizó el debate sobre la policía municipal, pero no impidió que las autoridades comunales avanzaran sobre algunos segmentos del proyecto: así, durante el año 2014 se creó el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito, pieza fundamental para planificar una intervención en materia de seguridad que pudiera romper la lógica de la reacción espasmódica ante hechos delictivos de gran sensibilidad y notoriedad públicas, y que permitiera contar con producción de información de calidad que posibilitara la

realización de diagnósticos más certeros para proyectar intervenciones adecuadas en la materia, todo ello a partir de recursos propios, así como la Dirección de Asistencia a la Víctima, entre otras dependencias.

Sin embargo, la falta de respuestas en materia de seguridad por parte de la Provincia de Buenos Aires, llevó a una nueva crisis durante el mes de marzo de 2014 por la cual el gobernador dictó el Decreto N° 220/14 que declaró la emergencia en materia de seguridad y posteriormente el Decreto N° 373/14 que, ante el fracaso legislativo de un proyecto de policía local, creó estas unidades para aquellos municipios de más de 70.000 habitantes que adhieran a este régimen y delegó su reglamentación en la Resolución N° 835/14 del Ministerio de Seguridad de la Provincia. Esta última norma creó las Unidades de Policía de Prevención Local, como una división más de la misma fuerza de seguridad provincial, centralizada finalmente en el Jefe de Policía, el Ministro de Seguridad y el Gobernador, dejando una mínima posibilidad de intervención de los titulares de los ejecutivos municipales, que podían proponer los nombres de los jefes de la división en sus distritos.

A pesar de la clara limitación que tenía la implementación de esta nueva división de la Policía de la Provincia, fue una oportunidad para que el ejecutivo de la Municipalidad de Mar del Plata y Batán, pudiera avanzar en algunos aspectos de su plan de seguridad. Así, la discusión en el deliberativo municipal para adherir al régimen de la Policía Local fue una buena oportunidad para dictar la Ordenanza N° 21.993, que además de adherir al régimen, ratificó la creación del Centro de Análisis del Delito, creó una Jefatura de Policía que puso en manos del Ejecutivo municipal con aprobación del Concejo Deliberante, la Escuela Municipal de Seguridad Local y los órganos de seguimiento y control de la Policía Local. Todo ello bajo la impronta que se pudiera articular en el nuevo esquema provincial la idea de una intervención del municipio en materia de seguridad que trascendiera la reacción típica de mayor número de policías en las calles y mayormente equipados, y donde se pudiera concretizar una política pública en seguridad basada en cumplimentar las etapas de información, diagnóstico, implementación y evaluación, que en principio pudieran generar respuestas de calidad ante problemas complejos.

#### **IV. La formación de los nuevos policías**

Desde la Resolución N° 835/14 del Ministerio de Seguridad de la Provincia, se impuso como funciones de la Policía Local fundamentalmente la de prevención, función típica de una policía de proximidad. La nueva división de la policía garantizó a quienes la integraran que no serían trasladados a otro distrito dentro de la provincia, e impuso para el ingreso a la fuerza, dos años de residencia en el municipio donde se fueran a desempeñar. En este contexto, el Ministerio debía descentralizar la formación de estos

efectivos, y para ello creó el Instituto de Formación de las Unidades de Policía de Prevención Local, que funcionaría con una sede en cada municipio que adhiriera al régimen. El plan de estudios era único para todas las sedes del Instituto, aprobado por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y contaba con 1280 horas de formación, y de acuerdo a la resolución debía darse en lapso de doce meses que excepcionalmente podía reducirse a seis.

El plan de estudios debía formar a los futuros oficiales en las capacidades más específicas de una policía de proximidad, y por lo tanto, requería modificaciones respecto al de la formación inicial de los agentes de policía de la provincia. Sin embargo estas modificaciones fueron menores, por lo que no podían marcar ninguna diferencia cualitativamente significativa respecto al objetivo propuesto. Apenas un par de cambios en materias teóricas con una incidencia menor en la carga horaria y no mucho más.

El plan de estudios de la Escuela Juan Vucetich, así como el que se instrumentó para las Unidades de Policía de Proximidad Local, se basaba en el mismo diseño: una serie de materias de técnica policial (Tiro, Operaciones Policiales, Manejo y mantenimiento de automóviles, Defensa Personal, Primeros Auxilios, Educación Física, etc) cuyos docentes mayoritariamente son personal policial con formación técnica específica y en actividad, y una serie de materias teóricas fuertemente centradas en aspectos jurídicos (Derecho Constitucional, Derechos Humanos, Derecho Penal y Procesal Penal, Derecho Contravencional, Abordaje de Conflictos, Seguridad Pública, etc) en general a cargo de abogados. Para el caso de las Policías Locales se introdujeron dos materias teóricas, Violencia de Género e igualdad de oportunidades y Práctica Comunitaria del Municipio y una de técnica policial, Prevención Estratégica Comunal, y se modificaron algunas cargas horarias. En ambos planes, las materias de técnica policial duplican las cargas horarias de las materias teóricas, y no se contemplaban instancias de articulación o puesta en común de los diferentes contenidos de las disciplinas dictadas.

En el caso de Mar del Plata, cuando se sancionó la Ordenanza N° 21.993 el Municipio firmó distintos convenios de colaboración con el Ministerio de Seguridad para la implementación de la Policía Local en el distrito, donde se acordó que aquellos aspirantes que fueran a ingresar en Mar del Plata y Batán, deberían aprobar, además del curso del Instituto de Policía Local, un plan de estudios complementario, que brindaría la municipalidad a través de la Escuela de Seguridad Local que había creado.

El curso complementario fue diseñado con la idea de dotar a los aspirantes a la policía local de la ciudad, de herramientas aún más específicas en materia de policía de proximidad, pero sobretodo, más específicas respecto a las características del territorio, población y problemas sociales de la ciudad, que serían los que deberían enfrentar una

vez en su puesto de trabajo. Asimismo, la Municipalidad debía llevar a cabo la selección de aspirantes para el curso, por lo cual implementó un sistema de evaluaciones de ingreso, práctica que la Policía de la Provincia hacía años que no realizaba, y por lo cual bastaba presentar el título secundario para ingresar. Dichas evaluaciones, además permitían realizar un orden de mérito, en caso que fueran más de 1.000 jóvenes quienes aprobaran los exámenes, ya que ese era el cupo que para el primer llamado se ponía como límite, sobre los 702 oficiales que el Ministerio había autorizado para la primera promoción de la Policía Local de Mar del Plata.

Los exámenes se llevaron a cabo entre el mes de diciembre de 2014 y febrero de 2015, y hubo que realizar tres llamados con sus respectivos exámenes, atento que si bien hubo más de dos mil quinientas personas inscriptas, muchas de ellas no reunían algunos de los requisitos formales (poseer título secundario, nacionalidad argentina, dos años de residencia en la ciudad, 18 a 35 años, no poseer antecedentes penales), o algunos de los requisitos físicos (altura mínima, masa corporal máxima, vista, etc). Muchos inscriptos además, no pasaron los puntajes mínimos de los exámenes de comprensión lectora, matemática y/o el test aptitudinal, pruebas que estuvieron a cargo de profesionales de las Facultades de Humanidades, Ciencias Exactas y Psicología de la Universidad Nacional de Mar del Plata, controlados y supervisados por la Facultad de Derecho de la misma Universidad.

Luego de estos tres llamados, hubo 720 aspirantes en condiciones de cursar, de los cuales aproximadamente 600 comenzaron el primer día de clases y el resto se fueron sumando hasta un mes más tarde. Las clases comenzaron el 22 de febrero de 2015, y se extendió hasta el 28 de septiembre, en el Instituto de la Policía Local, el cual funciona en un predio en una zona semi rural de la ciudad, que posee una edificación con 12 aulas, un gran campo de entrenamiento, comedor y vestuarios, adecuado para funcionar con 300 alumnos aproximadamente. El edificio fue construido para el funcionamiento de una escuela secundaria y posteriormente adquirido por el Ministerio de Seguridad. El régimen horario era de 6.30 hs a 18.30 hs de lunes a viernes, y los cadetes desayunaban, almorzaban y merendaban en el Instituto, estando las comidas a cargo del Ministerio. A su vez durante la formación, los mismos recibían una beca, atento que por el régimen intensivo de estudio, en general, no podían trabajar. Para recibirse debían aprobar las 21 materias que se cursaban, más aquellas del Plan Complementario de la Municipalidad.

El régimen en el Instituto, de acuerdo al reglamento del Ministerio, era típicamente castrense: los cadetes debían estar uniformados (como no se los proveía uniforme debían concurrir de traje, zapatos y corbata negra y camisa blanca en el horario de las clases teóricas y de remera blanca, pantalón de buzo azul y zapatillas en el horario de las clases prácticas), las mujeres con el pelo recogido, sin maquillaje ni

ornamentación (aros, anillos, pulseras, piercings, etc) y tatuajes cubiertos en el caso de tenerlos. El régimen disciplinario también era castrense, debiendo respetarse las fórmulas típicas para dirigirse a superiores, terceros, etc, y cumplirse las formaciones y el orden cerrado durante los movimientos que el curso realizaba a lo largo del día. Las cuestiones disciplinarias estaban a cargo de oficiales de la fuerza en actividad que cumplían distintas funciones en el Instituto como tutores y/o personal administrativo.

El 7 marzo comenzó el programa complementario de la Escuela Municipal. Este programa se cursó en la Facultad de Derecho de la UNMdP los días sábados de 8 a 12.30 hs, y se diseñó en doce seminarios que se cursaron en cuatro bloques de tres seminarios cada uno, en los cuales uno de esos tres tenía el doble de carga horaria que el resto. Cada bloque estaba pensado en relación de sus contenidos, y cada seminario debía estar a cargo de un equipo de docentes de las distintas unidades académicas de la Universidad. Incluían disciplinas como Historia, Geografía, Población, Urbanismo, Esparcimiento y nocturnidad y Trabajo, todas ellas referidas a la ciudad de Mar del Plata, y también Psicología Social, Cultura y Seguridad democrática, Ética pública, Administración municipal y Análisis y resolución de conflictos sociales, y en el diseño y dictado de los contenidos participaron docentes e investigadores de las Facultades de Humanidades, Psicología, Sociología, Derecho, Arquitectura, Ciencias Económicas y Ciencias de la Salud y el Comportamiento. A diferencia del régimen castrense en el Instituto, si bien la concurrencia era obligatoria y se tomaba asistencia, durante las clases de los sábados los aspirantes concurrían sin uniforme, sin restricciones en cuanto a su aspecto personal, y no existía un régimen disciplinario formal. Cada seminario, por su parte, tenía una evaluación que se debía aprobar para poder completar el curso. Así, el funcionamiento era más parecido a una clase universitaria que a la de la formación policial. Por otra parte, varios alumnos que tenían hijos menores, y que durante la semana no tenían contacto con los mismos podían llevarlos a las clases de los sábados en la medida que su presencia no interfería con el dictado del curso.

## **V. La formación como campo de disputa democrático**

Desde el mismo momento en que las autoridades municipales pensaron en una fuerza de seguridad propia, la formación se planteó como un tema central. Si lo que se buscaba era trabajar el tema de la seguridad pública desde una perspectiva de política pública democrática a partir de la información, diagnóstico, implementación y evaluación, todo ello con participación y control de los ciudadanos, el seleccionar y capacitar a los integrantes de una futura fuerza de seguridad teniendo noción del trabajo a partir de estos elementos era fundamental.

Es por ello que aquí se la señala la formación como un campo de disputa: es un campo de disputa de contenidos, claramente, pero también de sentidos y de prácticas



concretas que hacen a la conformación de una fuerza de seguridad pretendidamente democrática, como no aparece desde 1983 hasta ahora en la Provincia de Buenos Aires, entre otras cuestiones porque la seguridad pública nunca fue abordada como una verdadera política pública, y las prácticas identitarias de la fuerza, formadas desde la década del treinta del siglo pasado (Barreneche 2007) y fortalecidas en sucesivos gobiernos dictatoriales, nunca fueron puestas seriamente en cuestión (Sain 2015).

Cuando se aborda la formación de las fuerzas de seguridad, sobre todo el diseño de sus planes de estudios, surge la discusión de los contenidos como la figura central. Así, en los viejos planes se incorporan materias como Derecho Constitucional y Derechos Humanos o Ética pública, y se supone que con estos contenidos se puede formar “democráticamente” a los futuros oficiales de la fuerza. Para reforzar este aspecto, además, se recluta a docentes universitarios, muchos de ellos funcionarios judiciales del fuero penal, para que sean los profesores de estas materias, o de otras especializadas como Derecho Penal, Procesal Penal o Derecho Contravencional. Con esto, en general, las buenas conciencias se quedan tranquilas: existiendo la materia y los contenidos, y reclutando a los docentes expertos, la parte de la formación “democrática” ya está cubierta.

En este sentido la formación con contenidos presuntamente democráticos aparece claramente como un “como si”. Este “como si” incluso aparece desde las publicidades de reclutamiento de los agentes: en las mismas se observan a jóvenes atléticos siempre en actitudes proactivas, disparando al blanco, manejando un patrullero, saltando, trepando o corriendo, colocando las esposas a otro sujeto incluso descolgándose de un helicóptero u otro tipo de hazañas físicas dignas de films de acción.

Las mismas imágenes aparecen cuando un gobierno intenta convencer a la población que ha realizado gestiones de calidad en materia de seguridad: aparecen nuevamente los policías corriendo y saltando, los móviles nuevos y brillantes, los helicópteros, las armas cortas y largas.

El mensaje que sobre la formación en seguridad portan estas imágenes está claro: se necesitan personas con habilidades extraordinarias, con ganas de arriesgar sus vidas y su integridad física para velar por la seguridad ciudadana, porque la seguridad es un problema que se soluciona con personal que dispare mejor y más rápido que los delincuentes, que maneje mejor y más rápido, que corra, trepe y salte más rápido o más alto o más largo que los delincuentes y, en fin, que se encuentre mejor equipado que los delincuentes.

Si bien está claro que la seguridad pública tiene poco que ver con estas cuestiones, esa es la idea que portan desde el advenimiento de la democracia, todos los

funcionarios públicos a cargo de la misma. Algunos por conveniencia, otros por corruptos, otros por negligentes. Lo cierto que en este marco, es claro que el aparato policial, con su propia lógica de supervivencia y reproducción, fagocita cualquier reforma que se intente sobre su propia conformación y prácticas formativas y laborales.<sup>2</sup>

Es por ello que cuando se analizan los programas de formación de la fuerza, aquellas materias que tratan sobre las habilidades descriptas, duplican en cantidad de horas a las materias en las cuales se debería enseñar a los cadetes a pensar, cuestionar, proponer y evaluar, entre otras habilidades. Esto también marca cuál es la idea de fuerza de seguridad que se encuentra generalizada, a pesar que en la mayoría del trabajo policial, estas habilidades (correr, saltar, disparar, pelear cuerpo a cuerpo, manejar rápida y furiosamente, etc) son puestas en práctica en un ínfimo porcentaje de oportunidades (Fassin 2016)

Entonces existe un primer campo de disputa en cuanto a la idea de seguridad pública que tenemos, trasladada a la idea de formación que la primera transmite: como todos los problemas de seguridad se reducen a mayor cantidad de efectivos policiales mejor equipados, es lógico que las materias de habilidades prácticas se lleven más de la mitad del tiempo de formación. Esta disputa, que puede aparecer como teórica o en algún sentido ideológica, genera consecuencias materiales concretas en el proceso de formación.

Como se dijo, las materias prácticas se encuentran dictadas por oficiales en actividad, que en muchas ocasiones una vez que los aspirantes egresen, serán sus superiores en la fuerza. Por otra parte, aquel que le da un contenido puramente teórico, resulta en general un abogado, incluso tal vez funcionario judicial, con el cual difícilmente se vuelvan a cruzar alguna vez profesionalmente. Con el primero deberá convivir durante toda su vida laboral, será su colega, su superior, y compartirá uniforme, idiosincrasia y códigos; con el segundo posiblemente ni se recuerde su nombre un semestre posterior. El primero puede dictar, por ejemplo, Operaciones Policiales, una materia que posee 96 hs de las 1280 del total del plan. El otro, puede dictar Derechos Humanos, una materia que, de acuerdo al plan puede tener 64 o 32 hs de formación. Con el primero conviven dos veces por semana casi 4 horas, con el segundo una vez por semana apenas 2 horas. Teniendo en cuenta estos parámetros, nadie duraría en pensar que Operaciones Policiales es una materia mucho más importante en la formación policial que Derechos Humanos. Esa materia la dicta un oficial en actividad y con amplia experiencia en la función policía, y además tiene todo ese tiempo para trabajar con su alumnos, sumado a

---

<sup>2</sup> Esto es lo que Marcelo Saín señala como el pacto de reciprocidad entre los gobiernos y la policía: el primero garantiza la no injerencia en los asuntos propiamente policiales, fundamentalmente el control legal e ilegal del delito, y el segundo garantiza cierta cuota de tranquilidad social, entre otros puntos del acuerdo (Saín 2015:136)

su posición dentro de la fuerza, no cabe duda que será quien generará en los futuros oficiales las primeras y principales claves de su actuación.

Los efectos materiales que provoca esta situación son claros, ya que desde el primer acercamiento a la tarea policial en la academia, los cadetes saben que el oficial de Operaciones Policiales les enseñará lo que aplicarán en funciones, y el profesor de Derechos Humanos les enseñará contenidos teóricos que se visualizan muy lejanos a la tarea que las imágenes de la propaganda del reclutamiento le proponía. Es decir, el oficial le enseñará lo que sucede en la calle, cómo caminar esa calle, y los códigos de la calle, pero fundamentalmente le enseñará a decodificar los mensajes del poder político (de cualquier signo partidario) y del poder judicial. Los del poder político, que hablan de fuerzas de seguridad democráticas, pero ante una nueva crisis de seguridad sin sutilezas avalan el accionar policial estigmatizante y persecutorio de los sectores más bajos de la población, reforzando los controles legales e ilegales que posee la fuerza de seguridad sobre ellos, los del poder judicial, a su vez que no tiene remilgos en aplicar las legislaciones de emergencia que cercenan la libertad ambulatoria, casualmente, siempre de aquellos sujetos pertenecientes a estos mismos sectores sociales, y que tampoco problematizan la criminalización secundaria que proviene de la agencia policial, generalmente, legitimándola en las actuaciones penales.

Así, los profesores de Operaciones Policiales (u otras materias similares), en el campo o en el gimnasio, se pueden reír por lo bajo (o no tanto) de lo que en el aula enseñan los profesores de Derechos Humanos o Procesal Penal, incluso delante de los alumnos, que obviamente no pueden tomar con seriedad aquellos contenidos teóricos.<sup>3</sup> Pero esto sucede, entre otras cosas, porque en la idea de seguridad que transmiten e impulsan los poderes políticos, claramente es mucho más importante para un policía saber lo que le enseña quien sabe caminar la calle, que lo que le enseña alguien que pretende que se aplique o se cumpla la ley.

Es por ello que sostenemos que este tipo de formación genera efectos materiales, más allá de lo simbólico. Es decir, desde antes de entrar en funciones, los futuros agentes aprenden que y como deben aplicar la selectividad penal, que deben detener y requisar a las personas por tipo de barrio, vestimenta, facciones, edad o sexo, que deben hacer número para la estadística policial, que deben utilizar ciertos términos en las actas para que el poder judicial no les nulifique las actuaciones iniciadas por “olfato policial”, que si los delincuentes se matan entre ellos no hay que meterse, entre otras formas de “caminar” la calle. Y en definitiva esta función coincide con la idea de

---

<sup>3</sup> Aquellos que hayan transitado por las escuela de formación policial conocen lo que muchos docentes policiales en general recomiendan sobre las materias jurídicas: “no les presten atención a lo que le dicen los profesores de Derechos Humanos (o la materia que sea), nosotros les vamos a enseñar cómo se trabaja en la calle” o “que no les cuenten lo que son los derechos humanos, que esos nunca estuvieron pateando la calle”, o expresiones similares.

seguridad pública que mantiene (en general) el poder político, y con las respuestas que el poder político ofrece frente a las renovadas crisis.

Frente a estas circunstancias, la disputa por el sentido de la formación, claramente se encuentra a favor de una fuerza cuyo rol es el de profundizar la selectividad penal y su papel de regulador de los diferentes ilegalismos que presenta la sociedad, más que contribuir a una seguridad pública que intente proteger y hacer cumplir los derechos de todos los habitantes de la Provincia.

Otro de los campos de disputa de sentidos en la formación, es la utilización de la disciplina militarizada y de los tiempos institucionales. Son dos aspectos diferentes pero complementarios, por ello parece interesante plantearlos en forma conjunta.

La utilización de la disciplina militar (con todas sus características) en la formación encuentra su justificación en que la policía es una estructura jerárquica que posee el uso de la fuerza, en la cual el cumplimiento de una orden es indiscutible y prioritario, ya que de ello depende en muchas ocasiones el éxito de un operativo y/o la vida de los efectivos que se encuentren trabajando. Sin embargo durante la formación, para llegar a que los futuros oficiales naturalicen la verticalidad, las prácticas habituales tienen que ver con la ridiculización, y en ocasiones el maltrato físico y/o psíquico, como por ejemplo tener que pedirle permiso o saludar (“dar el parte”) a un perro, a un árbol o a cualquier objeto como si fuera un oficial. Estas, entre otras, son típicas maniobras de disciplinamiento de los cuerpos ampliamente descritas y conocidas desde el comienzo de la modernidad (Foucault 2002), tanto que han quedado totalmente desfasadas en la sociedad actual. Estas prácticas se justifican también en que los cadetes deben aprender a formar, deben internalizar el “orden cerrado”, como si fueran una fuerza armada que debe desfilar ante los jefes del régimen para demostrar todo su poder y organización, también en una clara reminiscencia del siglo pasado (Sain 2015: 159).

Resulta notorio que las fuerzas de seguridad se asumen como parientes próximos de las fuerzas armadas, como si la función de unas fuera comparable con las otras. El problema en este caso no son los integrantes de las fuerzas, sino nuevamente las autoridades políticas democráticas, que deberían poder entender que las funciones de seguridad pública de una fuerza de seguridad nada tienen que ver con la de una fuerza armada nacional, y que el orden cerrado, más allá de la especificidad de alguna división de la fuerza de seguridad, no debería distraer más que unos escasos momentos de la formación.

El disciplinamiento de los cuerpos a través de estas prácticas viene de la mano con el uso del tiempo dentro de la formación. Desde el mismo diseño de los cursos, el tiempo se plantea como un objetivo incumplible, por un lado, y como una ficción realizada, como su contracara. Así por ejemplo, se plantea un programa de 1280 horas

de formación a cumplir en 24 semanas<sup>4</sup>, para lo cual las ocho horas netas de clase por día que se diagraman, evidentemente, no alcanzan. Entonces se habla de horas de trabajos prácticos domiciliarios, para hacer un “como si” se cumpliera la carga horaria, entre otras maniobras. Pero además, de las dos de horas de clase netas por materia, resulta difícil sostenerlas en la práctica, ya sean materias prácticas o teóricas, ya desde el mismo diseño: cualquier objetivo pedagógico resulta obturado si se piensa que un alumno normal, en la última materia del día puede estar dos horas aprovechando una clase de, por ejemplo, Prácticas del lenguaje, si tuvo cuatro materias a la largo del día luego de ingresar a las 6.30 hs en la institución.

En este sentido el uso del tiempo institucional resulta un claro aprendizaje para la tarea del futuro oficial, ya que esa tarea que va a tener por delante, en general va ser rutinaria y de mucho tiempo muerto, ya sea en la comisaría con un régimen de 24 horas de permanencia en el lugar, en guardias y/o patrullajes sin mucho sentido durante ocho o doce horas por la ciudad, en custodias de edificios públicos o privados a veces de hasta veinticuatro horas, en traslados de detenidos sujetos a los tiempos judiciales, etc, etc. El disciplinamiento sobre los tiempo muertos, comienza desde los primeros días de la academia, donde suelen dejar horas en formación a los aspirantes, sólo para que entiendan todo el tiempo muerto que van a tener en sus futuras vidas laborales. El variado “como si”, también comienza en la escuela: se hace “como si” se dieran horas de clase que no se dan, como si se trabajara dos horas seguidas en el aula por materia, como en el futuro se hará “como si” se patrullara ocho horas, “como si” si se estuviera atento y trabajando 24 horas seguidas en la comisaria, entre otros tantos “como si”.

Que ninguna de las reformas a los programas de estudio de los futuros policías hayan modificado la cuestión de las formas militarizadas, también implica una toma de posición en la disputa sobre el sentido de la formación, claramente a favor de una fuerza de seguridad que continúe reproduciendo aquellas prácticas heredadas de las fuerzas militares, que nada deberían tener que ver en la actualidad con una noción de seguridad democrática y respetuosa de los derechos humanos, de los habitantes pero fundamentalmente de los agentes de policía.

En el caso concreto de la primera promoción de cadetes de la Policía Local de Mar del Plata-Batán, hubo además, una fuerte disputa entre el programa de formación del instituto policial (con sus propias disputas internas ya descriptas) y el programa complementario que generó la Escuela Municipal. Para que se entiendan las diferencias: el programa del instituto policial tenía 1280 horas de formación, de lunes a viernes durante doce horas diarias; mayoritariamente los docentes eran policías en actividad; en

---

<sup>4</sup> Esto es así por las urgencias de los distintos gobiernos en presentar los adelantos en materia de seguridad, los cuales siempre se reducen a más policías en las calles. Ante este panorama, un tiempo mayor de formación, siempre implica que no se llega a la foto previa a alguna elección con los nuevos egresados de las Escuelas, sino se acortan los tiempos de esa formación.

su instancia en el establecimiento los cadetes seguían un régimen militarizado (uniformes, formaciones, fórmulas para dirigirse a sus superiores), de amplios tiempos muertos, vigilado por oficiales tutores a cargo; la mayoría de las horas de formación eran materias de técnicas policiales; el régimen de sanciones era formalizado y taxativo; dentro del establecimiento los cadetes no tenían contacto con personas extrañas a la institución. Por otra parte, el programa complementario era de escasas 128 horas totales, los días sábados de 8 a 12.30 hs; se dictaba en la Facultad de Derecho, sita en el centro de la ciudad; la utilización de tiempos netos era fundamental, ya que escaseaba el mismo; los profesores eran todos docentes universitarios, en general sin ningún vínculo con las fuerzas de seguridad; los alumnos concurrían sin uniforme y no había un régimen disciplinario formalizado y además se mezclaban (y confundían) con alumnos y docentes de grado y posgrado de la Facultad; podían entrar y salir del establecimiento durante los recreos entre clases, y se dictaban materias relacionadas con las características de la ciudad, más que con las de una fuerza de seguridad. Además, de todas las policías locales que se prepararon ese año, la única que tuvo un curso complementario en toda la Provincia fue la de Mar del Plata-Batán.

Esto generó también una fuerte disputa de sentidos en la formación, ya que desde el inicio, las autoridades del Ministerio de Seguridad y de los Institutos de la Policía, encontraron que el dictado de un programa complementario era una cuestión exótica, que de alguna manera generaba complicaciones en su propia formación, que también incorporaba algunas novedades. Estas complicaciones se soportaron en virtud de los acuerdos políticos a los que habían llegado el gobernador e intendente en el marco de una elección clave, ya que uno sería el candidato a presidente del partido oficialista, y el otro pretendía renovar por segunda vez su mandato. Esa disputa de sentidos se terminó saldando claramente a favor de la formación policial tradicional.

El más claro síntoma de esta situación lo dieron las propias autoridades del ejecutivo municipal, que cuando tuvieron que presentar los logros de la gestión en materia de seguridad, volvieron a utilizar las imágenes de los alumnos en el Instituto Policial, uniformados, con armas de fuego en sus manos apuntando a un blanco, o en actitud de realizar un procedimiento de detención y cacheo, en lugar de la de los mismos alumnos en las instalaciones de la Facultad de Derecho, de civil, y con lapiceras y cuadernos en las manos, sin armas de fuego, tonfas o esposas. Las mismas autoridades que habían pretendido realizar un cambio en las políticas de seguridad, cuando las fechas de las elecciones se acercaban, y los números de las encuestas no eran los esperados, volvieron a lo que siempre habían hecho: hacer “como si” gestionaran algo, dejando en manos de la propia institución policial la política de seguridad, incluso la formación de los futuros integrantes de la fuerza.

En ese campo de lucha entre el sentido de la formación tradicional y una nueva perspectiva enfocada desde una mirada democrática de la política de seguridad, muchos de los alumnos no fueron indiferentes y tomaron partido por esta última. Sin embargo los acontecimientos posteriores defraudaron variadas expectativas. La primera promoción de la Policía Local de General Pueyrredón egresó a fines de septiembre de 2015, y el 3 de octubre comenzaron a trabajar. Las elecciones eran el 27 de octubre, y el titular del ejecutivo municipal, que no había podido imponerse en las elecciones primarias, tenía muchas chances de perder las generales. Ante esta situación, la utilización en campaña de los efectivos de la Policía Local, con sus llamativos uniformes turquesas fue desembozada, lo que claramente restaba cualquier tipo de credibilidad a aquellas propuestas de políticas serias en materia de seguridad. Por otra parte la falta de recursos económicos y de gestión para generar condiciones de trabajo diferentes a las que los policías de la provincia están habituados, terminó de deslegitimar muchas de las promesas que se le habían realizado a los mismos alumnos durante su formación.

El campo de disputa en el plano de la formación fue tan favorable a la tradicional formación policial, que en el mes de junio del 2015, cuando aún no había promocionado la primera camada de alumnos, si hizo una nueva convocatoria para 300 vacantes, de las cuales se cubrieron 220 que ingresaron a mediados del mes de julio y finalizaron su curso a fines de enero de 2016. A pesar de encontrarse vigentes los mismos acuerdos entre autoridades políticas que obligaban a dictar el programa complementario en la Escuela Municipal, el mismo no se realizó, formalmente por falta de recursos económicos, pero principalmente por falta de interés o por falta de prioridad de los poderes políticos. El 27 de octubre de 2015 ganó las elecciones municipales el candidato opositor, que asumió el 10 de diciembre del mismo año. En la Provincia de Buenos Aires también hubo cambio de partido gobernante. Esta coyuntura hizo que las propuestas en materia de una política de seguridad pública democrática, a nivel municipal, quedaran – por lo menos- en un cono de sombra, incluida la idea de una formación cualitativamente diferente a la que tradicionalmente mantiene la policía bonaerense.

## **VI. Conclusiones**

El presente artículo es seguramente, demasiado descriptiva de un proceso muy particular que tal vez no tenga réplica en el futuro, sobre todo por las condiciones políticas extraordinarias en que se presentó.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Nos referimos a que se realizó en un año donde había renovación de mandatos de presidente y gobernador, donde ninguno de los titulares podía constitucionalmente renovar el cargo, donde el gobernador era candidato a presidente por el partido oficialista, y el titular del ejecutivo municipal intentaba renovar por segunda vez su mandato, también por el partido oficialista, todo ello enmarcado en doce años continuos del mismo partido a nivel nacional, y ocho del mismo gobernador e intendente, que con los resultados de las elecciones en los tres niveles del Estado, se presentó como un “fin de ciclo”.

Sin embargo, la narrativa del proceso, presenta algunas cuestiones que no hacen sino reafirmar en el campo la escasa presencia de elementos verdaderamente democráticos en la formación de las fuerzas de seguridad, en este caso, de la Policía Local de la Provincia de Buenos Aires.

Cuando decimos elementos democráticos, nos referimos que la idea del propio manejo de la seguridad pública, casi no ha sido modificada en Argentina desde 1983 a la fecha.

Los diferentes gobiernos siguen entendiendo que la seguridad pública es una cuestión de la policía por un parte, y en ésta la delegan, y del poder judicial por otra, y por ello generan reformas legislativas para que estos últimos se hagan cargo de la situación, y así puedan responsabilizar de los males en la materia a terceros ajenos a la gestión política, mejor aún cuando son funcionarios no elegidos directamente por los ciudadanos, cuyo cargo tampoco posee vencimiento temporal.<sup>6</sup>

En este marco, es lógico que no puedan avanzar en la formación policial más allá de algunos retoques en contenidos teóricos aggiornados a las nuevas tendencias en protección de derechos, sobre todo a partir de la operatividad del sistema internacional de protección dentro de los sistemas jurídicos internos.

Sin embargo, la idea de “más policías” y “mejor equipados” sigue siendo la impronta, y en esa impronta, el pacto de reciprocidad entre las fuerzas policiales y los poderes políticos, sigue funcionando a la perfección.

La formación de fuerzas de seguridad que no se encuentren militarizadas, significaría hoy, que puedan llevar adelante algunas de las siguientes tareas, a fin de contribuir realmente a una sociedad democrática:

- ✓ Recoger y analizar información de calidad en materia de seguridad a través del apoyo de Centros de Análisis de Datos especializados (y no realizar tareas de inteligencia política interna).
- ✓ Articular intervenciones con otras agencias estatales y de la comunidad a fin de prevenir caminos delictuales y distintos tipos de violencia social.
- ✓ Mediar y contribuir al manejo de conflictos desde el diálogo y el compromiso con los semejantes.

---

<sup>6</sup> No estamos aquí realizando una crítica al poder judicial en tanto poder “contra mayoritario”, más allá de lo interesante de la discusión. Lo que estamos poniendo en resalto, que resulta muy útil a los poderes ejecutivo y legislativo, escudarse en las decisiones de estos funcionarios, para opacar sus propias negligencias en materia de seguridad pública.



- ✓ Plantear legítimamente observaciones sobre los mandatos públicos que los involucran.
- ✓ Sindicalizarse y reclamar por condiciones dignas de labor.
- ✓ Proponer acciones concretas en materias particulares y evaluar sus resultados.
- ✓ Operar a mediano y largo plazo, en materias de su incumbencia.

Lamentablemente, se ha demostrado en los hechos que ese tipo de fuerza de seguridad no es la prioridad de los poderes públicos, y hasta que ello no sea así resulta difícil modificar la formación –y por lo tanto el accionar- de la mismas.

Mientras la fuerza de seguridad continúe en su “como si” protegen los derechos y los bienes de los ciudadanos, la formación de los futuros agentes continuará en su “como si” se aprende a actuar conforme a la ley, a ser honesto, a no aplicar la selectividad penal, a respetar los derechos de todos los habitantes por igual, a no aplicar tratos crueles, inhumanos o degradantes, a no tolerar el delito, a no desaparecer personas, a no hacer inteligencia política interna, entre otros tantos aprendizajes.

El proceso de formación de la Policía Local de Mar del Plata y Batán durante el año 2015 brindó una buena oportunidad para intentar democratizar ese aspecto, más aún por el compromiso de muchos de los docentes (tanto del Instituto policial como del programa complementario dado en la Facultad de Derecho por la Escuela Municipal de Seguridad), pero también de algunas autoridades municipales, de las distintas facultades involucradas, y muy especialmente de muchos de los hombres y mujeres que se inscribieron en esta primer promoción de la Policía Local, que buscaban mejorar la condición media de una agente de la fuerza de seguridad a través de la capacitación hacia otro tipo de idea de seguridad pública y de policía.

La propia acción del ejecutivo municipal comenzó a truncar tempranamente el proyecto, finalizando una vez que la coyuntura electoral hizo fracasar toda idea de una política pública en materia de seguridad basada en la información, análisis, acción y evaluación de las mismas, lejos de las típicas miradas cortoplacistas.

Sin embargo, la propia realidad y la continua falta de legitimación de las políticas (o la falta de ellas) en materia de seguridad, es decir su delegación a una fuerza que se autogobierna y autoregula, hace necesario que más temprano que tarde, se tenga que volver a insistir en la necesaria democratización de la fuerza de seguridad y por lo tanto en su formación, si lo que se busca es finalmente que los derechos y los bienes de todos

los habitantes por igual puedan ser protegidos y efectivizados, si eso es por caso, lo que justifica la existencia del Estado.

### **Bibliografía**

Agamben, Giorgio (2004) *Estado de excepción*, Adriana Hidalgo Editores, Buenos Aires.

Anitua, Gabriel (2010) *Historias de los pensamientos criminológicos*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

Barreneche, Osvaldo (2008) “La reorganización de las policías en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, 1936-1940” en Moreyra, Beatriz y Mallo, Silvia (editoras) *Procesos amplios, experiencias y construcción de las identidades sociales*, Córdoba.

Binder, Alberto (2009) “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual.” en Kessler, Gabriel (comp), *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*; Edhasa, Buenos Aires.

Bourdieu, Pierre (2000) “Elementos para una sociología del campo jurídico” en Bourdieu, Pierre *La fuerza del derecho*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

Fassin, Didier (2016) *Las fuerzas del orden*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Maglia, Elea y Reidman, Marcela “Reflexiones en torno a las policías locales en la Provincia de Buenos Aires. El caso Morón” ponencia a las “XI Jornadas de Sociología, UBA. Coordinadas contemporáneas de la Sociología. Tiempos, cuerpos, saberes. 2015” disponible en [http://www.jornadasdesociologia2015.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/ponencias/66\\_275.pdf](http://www.jornadasdesociologia2015.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/ponencias/66_275.pdf)

Manjardet, Dominique (2010) *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza policial*, Prometeo, Buenos Aires.

Olaeta, Hernán (2015) “Luces y sombras sobre la creación de oficinas de producción de conocimiento en materia criminal”, *Revista Pensamiento Penal*, 8 de marzo de 2015, disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/40716-luces-y-sombras-sobre-creacion-oficinas-produccion-conocimiento-materia-criminal>

Parsons, Tim (2017) “La Policía” en Tenca, Mariano y Méndez Ortiz, Emiliano, (comp.) *Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana*, Didot, Buenos Aires

Pavarini, Massimo (2009) *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*, Flacso, Quito.

Sain, Marcelo (2015) *El leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Sain, Marcelo y Rodríguez Games, Nicolás (2016) *¿El gremio de la gorra? Trabajo y sindicalización policial: ejes para su discusión*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Sozzo, Máximo (2000) "Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito" en Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Número 10, Ad-Hoc, Buenos Aires.

Zaffaroni, Eugenio (1998) *Criminología. Aproximación desde el margen*, Temis, Bogotá.