

# REFORMA POLICIAL Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

I.	INTRODUCCIÓN.....	2
II.	TUCUMÁN – DICIEMBRE DE 2013 .....	4
III.	SEGURIDAD CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD. ....	6
IV.	HACIA UNA POLÍTICA DEMOCRÁTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD CIUDADANA.....	9
<b>IV - 1.</b>	<b>UN MARCO LEGAL COMO PLATAFORMA.....</b>	<b>10</b>
1.1 -	Ley Integral de Seguridad Democrática .....	10
1.2 -	Reforma de la Ley de Contravenciones Policiales.....	11
1.3 -	Reforma del Código Procesal Penal.....	13
<b>IV - 2.</b>	<b>GESTIÓN Y MANDO OPERATIVO CIVIL-ESPECIALIZADO DE LA SEGURIDAD.....</b>	<b>14</b>
2.1 -	Subordinación irrestricta de la institución policial a las autoridades civiles constituidas legítimamente. ....	14
2.2 -	Creación de un centro de estadísticas serias y confiables.....	15
2.3 -	Re direccionamiento de la función policial y <i>despolicialización</i> de actividades del estado. ....	17
<b>2.4 -</b>	<b>Reforma estructural de la policía .....</b>	<b>17</b>
2.4.1 -	Fortalecimiento de los mecanismos de ingreso, formación y capacitación permanente a los miembros de la fuerza policial. .	19
2.4.2 -	Democratización. Escalafón único y diferenciación funcional .....	23
2.4.3 -	Creación de canales institucionales aptos para vehiculizar y negociar condiciones laborales dignas. ....	23
2.4.4. -	Transformación de la “oficina de asuntos internos” .....	24
V.	CONCLUSIONES.....	25



## I. INTRODUCCIÓN

Tras los lamentables hechos protagonizados por miembros de la institución policial en varias provincias argentinas en Diciembre de 2013<sup>1</sup>, y ante los innumerables relatos de abusos cometidos diariamente por personal de la misma institución, desde **andhes** decidimos lanzar la campaña **Reforma Policial Ya!** como una plataforma para poner en debate una materia tan compleja como la seguridad pública, porque entendemos y creemos en la importancia de un acuerdo político y social amplio en la materia.

En materia de seguridad pública la incorporación a la agenda de temas en los cuales el Estado centra su atención surge del análisis de los intereses sociales y/o políticos en torno de los conflictos y problemáticas existentes en un momento determinado. Es determinante la percepción que los gobernantes y funcionarios estatales tengan de estos para su identificación como objeto de iniciativas y estrategias oficiales.

En la actualidad existe en el país, y en nuestra provincia particularmente, una fuerte aplicación de intervenciones represivas, con un alto grado de delegación de poder en la institución policial, a quien se sigue poniendo al frente del “combate contra la inseguridad”, a pesar de haberse demostrado innumerables abusos<sup>2</sup> en su actuación a la vez que ineficiencia en la resolución de conflictos.

<sup>1</sup> Ver apartado II

<sup>2</sup> En este sentido debemos recordar algunos de los casos emblemáticos de violencia policial en la provincia; como el del joven **Ismael Lucena**, de 22 años, quien fue asesinado a manos de policías de la provincia vestidos de civil (falleció producto de la golpiza recibida por estos), **Adrian Astorga**, joven de 16 años asesinado de un disparo en la nuca por la policía; **María José Gordillo**, joven de 16 años asesinada en la puerta de su casa de un disparo efectuado por un policía; el joven apodado “el amarillo” cuya tortura a mano de policías que prestaban servicio en la división motorizada del sistema 911 y estaban asignados a dar apoyo en la jurisdicción a la seccional 5ª se hizo conocida en el país y el mundo a través de un video que se difundió por diversos medios de comunicación y redes sociales los policías torturadores de la Comisaría 5ª, la violación sexual a la que fue sometida una chica trans de 24 años en la comisaría 2ª, y **los cientos de**





Consideramos imperioso que entre las estrategias que se lleven a cabo por parte del Estado para luchar contra la violencia y el delito, se desarrollen modalidades de intervención basadas en el diseño y puesta en marcha de planes y programas de reforma de la institución policial a los efectos de adecuarla en todos los aspectos en que se encuentre desactualizada o al margen de la ley.

Para ello, entendemos indispensable y urgente avanzar sobre parámetros democráticos e integrales que orienten el cambio en la política pública de seguridad, la cual deberá estar necesariamente acompañada de una política criminal congruente. Ello solo será posible en la medida en que logremos avanzar y alcanzar un *acuerdo político y social amplio*, en el que confluyan diferentes fuerzas políticas, movimientos sociales, instituciones públicas e intermedias; que conozcan, acompañen y exijan, sobre la base de dichos principios, el diseño e implementación de políticas de corto, mediano y largo plazo, orientadas a encontrar soluciones inmediatas y perdurables sobre la base de la obligación del Estado de dar seguridad a los ciudadanos.

Para la reflexión que proponemos, hemos tomado en cuenta ciertos elementos tales como: el enfoque desde el cual se encara la cuestión securitaria en la provincia, la ausencia de políticas públicas de seguridad democráticas e integrales, la delegación del gobierno de la seguridad ciudadana en la institución policial y la actuación de la institución policial desde intereses autónomos y corporativos, entre otros.

En ese sentido, este documento es el resultado de toda una serie de análisis, reflexiones y discusiones que, desde **andhes** disponemos para la discusión y el intercambio público. Con el propósito de ordenar la lectura e intercambio desde una perspectiva de derechos humanos, el documento incluye ciertos puntos de partida conceptuales. Se encuentra dividido en dos grandes

---

**relatos diarios de jóvenes de barrios de escasos recursos, estigmatizados** por parte importante de la sociedad, que no tienen donde denunciar los abusos policiales a los que son sometidos, los que incluyen la implementación de prácticas vigentes desde la última dictadura cívico militar en nuestro país como lo es la utilización de picanas eléctricas.



ejes, uno referido a lo que consideramos debería ser un marco legal como plataforma para avanzar hacia una política de seguridad democrática en la provincia; y el otro referido a algunos ejes sobre los que entendemos debería versar la reforma estructural de la institución policial específicamente.

## II. TUCUMÁN – DICIEMBRE DE 2013<sup>3</sup>

En diciembre de 2013 la policía de la provincia de Tucumán decidió llevar adelante un paro de actividades con cese de tareas. En un principio la razón públicamente esgrimida del reclamo fue un aumento salarial, pero con el correr de las horas esos reclamos se fueron ampliando. Según se supo por medios de comunicación y por referentes barriales que al frente de la “revuelta” se encontraban policías en actividad junto a otros exonerados, quienes estarían exigiendo su reincorporación a la fuerza. Esta modalidad de reclamo comenzó los primeros días de diciembre en otras provincias como Córdoba y Catamarca, para luego extenderse a muchas más, entre las que podemos mencionar La Rioja, Salta, Jujuy, Entre Ríos y la provincia de Buenos Aires.

Concretamente en la capital de la provincia de Tucumán, los reclamos comenzaron el sábado 7 de diciembre, con rumores de que la policía iniciaría un paro de actividades. El domingo 8 la noticia se difundió en los diferentes medios de comunicación. El rumor que corría en algunas localidades cercanas a la capital provincial el día domingo era que la policía se estaba acuartelando y que se realizarían saqueos. El lunes 9 de diciembre esos saqueos efectivamente tuvieron lugar con amplia repercusión en ciertos medios de comunicación y redes sociales lo que generó una especie de “paranoia social” y caos generalizado. De testimonios de vecinos recogidos con posterioridad en diferentes barrios surgió que además de lo que efectivamente ocurría (saqueos

<sup>3</sup> Un documento más extenso, específicamente sobre los acontecimientos de Diciembre de 2013, puede ser consultado en: [www.andhes.org.ar](http://www.andhes.org.ar)



en locales comerciales y depósitos) se escuchaba con frecuencia y acrecentaba el estado de intranquilidad la amenaza de saqueos a casas particulares expresados con el murmullo de “ahí están viniendo” o “ya vienen”. Ese mismo día lunes se anunció la llegada de personal de Gendarmería Nacional, aunque en lugares alejados de la capital no se los vio. El martes 10 de diciembre por la tarde, representantes del gobierno provincial y de la institución policial comunicaron que habían llegado a un “acuerdo” y los policías fueron retornando lentamente a sus puestos de trabajo.

De las entrevistas producidas con referentes barriales e informantes<sup>4</sup> se pudo extraer que se trataba, presuntamente, de un grupo minoritario de policías, con mucho poder hacia adentro de la institución, que impusieron al resto de sus compañeros y compañeras de manera coactiva el incumplimiento de sus tareas.

Oficialmente, desde el ejecutivo provincial se comunicó que el saldo de estos trágicos y confusos episodios fueron cinco víctimas fatales sin embargo, extraoficialmente, la cifra ascendía a más de veinte. Sobre estas muertes, no trascendió que se haya dado inicio a investigación. De lo que se pudo extraer de relatos de vecinos, surge que la mayoría de los muertos eran “saqueadores” y lo fueron a manos de dueños o cuidadores de locales que armados “defendían” sus locales.

La justicia provincial inició investigaciones en dos sentidos, designando a diferentes fiscalías para ello. Por un lado, se inició investigación sobre los autores materiales de los saqueos a los diferentes comercios. Por otro lado, se inició la investigación a los autores intelectuales de esta situación, a quienes se

<sup>4</sup> En el marco de su trabajo en torno a “Seguridad y Derechos Humanos”, **andhes** ha desarrollado una investigación preliminar, en 6 barrios de San Miguel de Tucumán, e informantes claves, seleccionados en base a diferentes características, que permiten dar cuenta de una muestra heterogénea. Entrevistas en profundidad y talleres de discusión sobre los hechos de Diciembre de 2013 permitieron recomponer un mosaico de representaciones, percepciones y situaciones vividas en cada espacio en estos días. Los nombres y referencias locales de los entrevistados/as son preservados por cuestiones de seguridad de los mismos.



les imputó el delito de sedición. Los policías imputados ascendían a más de cincuenta y a ocho de ellos se los privó preventivamente de su libertad.

Tucumán fue la provincia con más muertes del país, incluso según datos oficiales, durante las revueltas policiales de Diciembre de 2013 en el país. Lo sucedido no tiene comparación con ningún reclamo previo en la provincia; el miedo generalizado, la sensación de desprotección, las muertes y heridos, la ciudadanía “armada” y la ciudad sitiada por barricadas, fueron algunas de las imágenes que dejó como saldo este conflicto en la memoria de los tucumanos.

Si bien especialistas en la temática no vinculan los hechos de Diciembre de 2013 en Argentina con una intencionalidad política golpista, como se pudo traslucir en los países de la región; ineludiblemente estos hechos han desnudado componentes y dinámicas propias de la institución policial, que llamaron a la reflexión – aunque sea por un breve lapso- a la sociedad toda.

Resulta fundamental desactivar cualquier posibilidad de que estos hechos se asemejen a situaciones descriptas en los países mencionados, en tanto acarrea un riesgo demasiado alto que como sociedad democrática no debemos estar dispuestos a correr.

Para ellos, es crucial entender la compleja dinámica que se encuentra en la base de estos hechos; aquello que ha configurado la posibilidad de llegar a esta situación y que se vincula, estrictamente, con los pactos de “reciprocidad” sobre los que se asienta la relación Poder Político - Policía.

### III. SEGURIDAD CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD.

En un estado democrático de derecho, la *seguridad ciudadana* implica la garantía para toda persona de tener la posibilidad de gozar efectivamente de sus derechos para desarrollar una vida plena. Una sociedad segura es aquella que evita la proliferación de situaciones de violencia, buscando frente al conflicto social resoluciones pacíficas a las mismas. La construcción de la



seguridad ciudadana constituye un campo conformado por actores con diferentes visiones acerca de lo social y, específicamente, acerca de los conflictos que se producen y reproducen en ese espacio social y de sus modalidades de resolución. A partir de ello, esos actores también desarrollan un conjunto de acciones y prácticas que se interrelacionan con el poder político.

El *gobierno de la seguridad* comprende todas las acciones que realiza el propio Estado en la elaboración de estrategias para garantizar seguridad pública, no solamente la referida a la actuación policial. En ese marco una *política de seguridad pública* abarca el conjunto de esas estrategias que realiza el Estado para resolver aquellos conflictos -concretos o previsibles- de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Hablamos, entonces, de una política de gestión de determinada conflictividad social, que puede resolverse mediante la prevención o la represión. Así, una política de seguridad pública se efectiviza a través del desarrollo de un conjunto de intervenciones como pueden ser:

- 1.- La prevención, que abarca las acciones tendientes a impedir, evitar, obstaculizar o limitar aquellos hechos que, dadas determinadas circunstancias pudieran resultar delictivos.
- 2.- Las acciones destinadas a neutralizar en forma inmediata los delitos en desarrollo, hacerlos cesar y evitar consecuencias posteriores.
- 3.- La investigación administrativa de los delitos en desarrollo o ya consumados, que comprende acciones tendientes a conocer y analizar sus modalidades y manifestaciones, las circunstancias estructurales y coyunturales en cuyo marco se produjeron, sus factores determinantes y condicionantes, las personas o grupos que lo protagonizaron como autores y sus consecuencias institucionales y sociales mediatas e inmediatas.
- 4.- La persecución penal de los delitos consumados, esto implica acciones para constatar la comisión de los mismos y sus circunstancias de



tiempo, lugar y modo de ejecución; individualizar a los responsables y reunir las pruebas para acusarlos penalmente.

El trabajo de **andhes** a lo largo de años en materia de Seguridad y Derechos Humanos nos permite identificar ciertos **elementos que consideramos puntos de partida esenciales para la reflexión en la materia**. Entre ellos: la delegación del gobierno de la seguridad ciudadana en la institución policial, la ausencia de políticas públicas de seguridad democráticas e integrales, la actuación de la institución policial desde intereses autónomos y corporativos y el restringido enfoque desde el cual se encara la cuestión securitaria en la provincia.

La **DELEGACIÓN DEL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA INSTITUCIÓN POLICIAL**<sup>5</sup> no es un problema exclusivo de nuestra provincia ni de nuestro país; se trata de uno de los principales desafíos de las modernas democracias latinoamericanas.

La **AUSENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD INTEGRALES** tiene una estricta vinculación con dicha delegación, en tanto resulta de encargar a la policía la resolución de todo tipo de conflicto social o vecinal, sin que sea tal su verdadero fin, y sin estar capacitada para ello<sup>6</sup>.

La desproporcionalidad, en atribuciones y poder otorgados a la policía, permite a **LA INSTITUCIÓN POLICIAL ACTUAR SOBRE LA BASE DE INTERESES AUTÓNOMOS Y CORPORATIVOS**, puestos en funcionamiento e incorporados en las dinámicas sociales, sin intervención de ningún otro organismo o institución

<sup>5</sup> Ver desarrollo de este planteo en el punto III. 2.1 [Subordinación irrestricta de la institución policial a las autoridades civiles constituidas legítimamente].

<sup>6</sup> La manera eficaz de avanzar sobre el problema implica operar sobre las causas del delito y las redes de criminalidad con miras a reducir la violencia en todas sus formas. Una concepción integral de la seguridad implica tanto la prevención de la violencia física como la garantía de condiciones de vida dignas para toda la población. Esto requiere estrategias de abordaje integral que articulen las políticas de seguridad con otras políticas públicas, y complementen las acciones del sistema penal con intervenciones de todas las áreas del Estado. Estos recursos estatales deben estar distribuidos de manera igualitaria, y generar una mayor protección para los sectores excluidos, de modo de no profundizar la desigualdad (Acuerdo para la Seguridad Democrática).



gubernamental. La forma en que es utilizada la -inconstitucional- ley de contravenciones, es un ejemplo de esta dinámica, ya que la misma se ha transformado en una herramienta de control social, violando principios constitucionales y de derechos humanos, y constituyéndose en caja (“negra”) de recaudación policial<sup>7</sup>.

Se puede afirmar que hace más de veinte años, las decisiones en materia de “seguridad ciudadana” se traducen en incrementos de partidas presupuestarias destinadas a aumentar los recursos materiales y humanos; mientras la reacción gubernamental ante algunas situaciones de especial trascendencia se dirigió al “descabezamientos” de las cúpulas policiales y mandos medios; sin tocar en ningún caso un ápice **LA MANERA DE ENCARAR LA CUESTIÓN SECURITARIA.**

#### IV. HACIA UNA POLÍTICA DEMOCRÁTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

##### *Ejes y elementos para el cambio.*

Desde **andhes** consideramos indispensable y urgente una efectiva política pública, democrática e integral en materia de seguridad, lo que en la práctica significaría al menos avanzar en dos grandes líneas de acción, como condiciones de posibilidad para el cambio:

\*Por un lado, un **MARCO LEGAL ADECUADO** para el diseño y formulación de programas de seguridad pública. Destacamos la importancia de una Ley integral de Seguridad Pública para la provincia, una Reforma Policial integral, y la Reforma de la Ley de Contravenciones, al tiempo que alentamos el proceso de Reforma Procesal Penal que comenzó en la provincia.

\*Por otro, el deber de **RECUPERAR PARA LA POLÍTICA LA GESTIÓN Y EL MANDO OPERATIVO-CIVIL ESPECIALIZADO SOBRE LA SEGURIDAD** y sobre la institución policial. El principal desafío es la modificación de las prácticas policiales, acorde a los

<sup>7</sup> Para más información sobre la ley de contravenciones: [www.andhes.org.ar](http://www.andhes.org.ar)



cambios normativos previstos en la nueva legislación, lo que probablemente demande años de persistencia, prueba y error. Resulta decisivo, para ello, un gobierno decidido a encarar los desafíos de este cambio a fondo, y una sociedad dispuesta a afrontarlo y a exigirlo.

Por esto, resulta ineludible delinear principios claros en materia de seguridad, que posibiliten trazar el camino hacia una adecuada política integral en la materia, la cual deberá estar necesariamente acompañada de una política criminal congruente.

#### IV - 1. UN MARCO LEGAL COMO PLATAFORMA

##### 1.1 - Ley Integral de Seguridad Democrática

Resulta prioritario avanzar en un abordaje integral y efectivo de la problemática de la seguridad con la creación de una **Ley Integral de Seguridad Pública** que coordine, organice, estructure y fije los parámetros y principios de actuación de todos los actores con responsabilidad en la temática, dentro del cual se configure un subsistema policial estrictamente subordinado a las directivas mando operativo-civil especializado.

Esta ley integral debería abarcar aspectos de fundamental relevancia como la conformación de un Ministerio de Seguridad de fuerte impronta civil, que encauce y coordine todo el esfuerzo realizado por el Estado por vivir en una sociedad más segura y democrática.

En ese marco, es importante tener presente que redirigir el trabajo policial en tanto prevención y persecución del delito con el uso legítimo de la fuerza, implica necesariamente quitarle a la policía tareas que hoy desempeña sin que haya razones para ello más que la costumbre.

Ciertas dimensiones no pueden estar ausentes y deben ser pensadas e incluidas orgánicamente en una ley integral de seguridad pública, entre ellas:



- La definición de una política criminal clara, que determine el tipo de conductas delictivas a ser perseguidas, investigadas penalizadas, según principio de oportunidad.
- El diseño de políticas públicas y programas concretos en respuesta a problemáticas específicas vinculadas al delito.
- La redefinición el modelo institucional policial (vertical, reactivo y represivo) en sintonía con un estado democrático, junto con la reforma curricular y el modelo pedagógico utilizado en la formación policial.
- La creación de oficinas internas de control civil del desempeño de la tarea policial
- El estudio sistemático y confiable de estadísticas para el diseño, revisión y rediseño de políticas públicas.
- La articulación de la institución policial con otras agencias del estado.
- La despolicialización de tareas administrativas y burocráticas.
- La definición y establecimiento reglas claras, y públicamente conocidas, para el desarrollo de “servicios adicionales” por parte de los agentes de las fuerzas de seguridad<sup>8</sup>.

## 1.2 - Reforma de la Ley de Contravenciones Policiales

En el mismo sentido, debemos insistir con que en el marco de una política de estado respetuosa de derechos, las funciones de prevención del delito no pueden ni deben circunscribirse a la aplicación de lo que se ha venido considerando la única herramienta para ello: las contravenciones policiales. Es imprescindible una **reforma de la Ley de Contravenciones provinciales**, pues a

<sup>8</sup> En la actualidad es común ver agentes policiales realizar trabajos de seguridad privada en kioscos, almacenes, bancos, negocios de ropa, supermercados entre otros lugares pertenecientes al sector privado sin que existan reglas claras al respecto. Resulta elemental establecer pautas claras, y públicamente conocidas, sobre todo en lo relativo a montos de pago, horarios en que se realizan tales actividades, quienes la realizan y que porcentaje de los agentes se afectan a tal actividad. <http://www.lagaceta.com.ar/nota/606913/politica/ucr-indaga-sobre-pagos-adicionales-jefes-oliciales.html>



través de esta -inconstitucional- ley, la policía define de hecho sus propios objetivos, funciones y criterios de seguridad pública, actuando por encima de la autoridad constitucional del gobierno. Se trata del uso discrecional de las facultades policiales para detener personas sin autorización judicial y así crear una engañosa imagen de un “orden” a costa de la vulneración de derechos de miles de ciudadanos.

No podemos dejar de remarcar que ésta ley autoriza a la policía a detener cualquier persona “que considere” esté cometiendo un conducta tipificada en la mencionada ley, sin ningún obstáculo objetivo que ponga freno a su actuación, configurando así una herramienta de control social que se encuentra en abierta contradicción con los principios constitucionales vigentes.

Decimos que “considere” porque en este tipo de procedimiento policial, la ley N° 5140 no prevé la utilización de medios probatorios suficientes y eficaces para acreditar la contravención cometida y la autoría de la persona detenida. En consecuencia y sólo con la mera idea o sospecha del agente policial que “previene”, las fuerzas de seguridad pueden detener a las personas; mantenerlas privadas de su libertad en cualquier comisaría por un plazo máximo de 48 horas; decidir sobre su culpabilidad determinando finalmente la sanción a aplicar (arresto o multa). Tampoco se encuentra regulado en la norma el trámite que debe seguir la policía al momento de la instrucción del sumario contravencional. Menos aún, los derechos y defensas de los presuntos contraventores.

La ley aún se encuentra vigente a pesar de haber sido declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 2010, y por la Corte Suprema de Justicia de la provincia en Tucumán en mayo del 2013, situación que obliga a la provincia a adecuar la normativa a los estándares constitucionales señalados por los Superiores Tribunales de Justicia.



### 1.3 - Reforma del Código Procesal Penal

La Política Criminal para una sociedad determinada debe ser orientada desde la cabeza del Ministerio Público Fiscal como autoridad civil y política. Cuando nos referimos a política criminal, hacemos referencia al *conjunto de definiciones, criterios y medidas* de carácter jurídico, pero también de índole social, educativa y económica desplegadas por los distintos poderes públicos, *dirigidas a prevenir y reaccionar ante el delito*. Entendemos que medidas inspiradas en tales criterios, deben desplegarse armónicamente, como definición del Estado sobre cómo mantener bajo límite tolerables los índices de criminalidad.

En este sentido, actualmente podemos afirmar que la política criminal es definida diariamente por la fuerza policial, más precisamente por el jefe policial de cada territorio. Así, no es lo mismo la política criminal llevada a cabo en localidades como Las Talitas que dentro de las cuatro avenidas de San Miguel de Tucumán; o la implementada en el barrio El Sifón que en Yerba Buena. Esa política se define, de hecho, cuando lleva a cabo patrullaje, operativos, detenciones e investigaciones para “combatir” el delito. El rol del poder judicial, o ministerio público es principalmente receptivo, es decir, está sujeto a lo que la policía haya resuelto perseguir, generalmente en vista a mantener una imagen de “orden” social, y en muchos casos afectando derechos esenciales de las personas.

En fin, que la Política Criminal para una sociedad determinada debe recaer en cabeza del Ministerio Público Fiscal como autoridad civil y política, y como quien tiene la facultad de acusar o no a una persona que cometa un delito, implica quitarle a la institución policial la facultad de detener y encarcelar personas sin ningún tipo de control. La mera adecuación de mecanismos de coordinación, a través de convenios o pautas de trabajo, no debe implicar la delegación de la persecución penal a manos de la policía.



En este sentido, y dado que los recursos de un Estado son limitados, resulta ineludible la incorporación del Principio de Oportunidad en el régimen penal, que permitan perseguir y sancionar delitos que efectivamente alteren la convivencia pacífica de los ciudadanos, y ya no como mecanismo de represión de ciertos sectores.

Desde **andhes** entendemos que la reforma del código procesal penal, actualmente en debate, asentada en principios de racionalidad, transparencia, celeridad y eficiencia, permitirá contar con una justicia penal moderna que, fundamentalmente, pondrá en cabeza del Ministerio Público Fiscal la implementación de una política criminal, que deberá priorizar, definiendo qué y cómo se investigan los delitos que afectan bienes jurídicamente protegidos como la vida o la propiedad. Para ello necesitará efectivamente una interlocución permanente con la fuerza policial, pero asentada sobre criterios y parámetros de derecho en la investigación y sanción del delito, dejando atrás la lógica actual en la que el Poder Judicial es meramente receptor de las tareas de investigación implementadas bajo el criterio estrictamente policial.

#### IV - 2. GESTIÓN Y MANDO OPERATIVO CIVIL-ESPECIALIZADO DE LA SEGURIDAD

##### 2.1 - Subordinación irrestricta de la institución policial a las autoridades civiles constituidas legítimamente.

Durante las últimas décadas, en nuestro país, el signo característico de la situación institucional ha sido el recurrente desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública, ésta configuró una esfera institucional fundamentalmente controlada y gestionada por la policía sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónoma y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales no-policiales. En consecuencia, la dirección, administración y



control integral de los asuntos de la seguridad pública así como la organización y el funcionamiento del propio sistema policial quedaron en manos de las agencias policiales, generando así un significativo proceso de *policialización* de la seguridad pública y de autogobierno policial, respectivamente. Esto constituye una problemática fundamental de la situación de seguridad pública en la Argentina desde la instauración democrática.

De este modo, los sucesivos gobiernos nacionales nunca llevaron adelante estrategias o medidas tendientes a fortalecer la gestión política de las problemáticas y los asuntos de seguridad pública. El desgobierno político de la seguridad pública y la delegación del gobierno de la seguridad a las policías generaron un significativo vacío institucional dando como resultado políticas deficientes en la materia. Dado que el gobierno de la seguridad fue ejercido, en general, por las instituciones policiales, no resultó imprescindible conformar mecanismos y procedimientos institucionales aptos para que esas labores gubernamentales sean ejercidas por las autoridades políticas del Estado.

En Tucumán, como en todo el país, esta delegación del poder a la policía le dio a su institución el gobierno de la seguridad y por tanto, también el “control” de la inseguridad. Esto es, que también la policía regula las organizaciones ilegales y criminales, participando de ellas, creándose lo que se denomina un doble pacto. Por un lado la delegación del gobierno de la seguridad por parte de las sucesivas autoridades gubernamentales a manos de las cúpulas policiales (pacto político-policial); y, por otro lado, el control de los delitos, y en especial de la criminalidad compleja, por parte de la policía a través de su regulación y su participación (pacto policial-criminal).

## 2.2 - Creación de un centro de estadísticas serias y confiables

La acumulación de datos sobre la población que se da entre los siglos XVIII y, especialmente, XIX, se relaciona con las necesidades de los estados modernos, en un contexto de fuerte expansión económica e incremento de las



convulsiones sociales. Aparece el fenómeno criminal como problema y el conocimiento científico viene a dar el diagnóstico y la solución. De esta manera, el nacimiento de la estadística criminal también fue producto de aquel momento histórico y los primeros trabajos dan cuenta claramente de sus objetivos.

En este contexto de gran producción de datos sobre diferentes temas y, en particular, sobre problemas sociales, aparecen las primeras estadísticas sobre criminalidad, es decir sobre delitos registrados por las agencias estatales – básicamente por los tribunales y las nacientes policías y penitenciarias.

Hoy, las estadísticas policiales normalmente son un conteo de los delitos denunciados, o detectados por la policía, y por ende registrados como delitos. Sin embargo, tan sólo una pequeña proporción de los eventos delictivos son denunciados a la policía. Para que llegue a ser efectivamente ‘del conocimiento de la policía’, el delito debe sobrevivir a una sucesión de decisiones de la víctima y la propia policía. Cada decisión está basada en percepciones individuales de las circunstancias que rodean al evento y en la valoración de la víctima sobre la gravedad del delito y los costos o beneficios asociados con denunciarlo.

Tal es así que algunos tipos de delitos tienen un porcentaje de denuncias muy desigual con respecto a otros. Delitos como el robo de auto o los homicidios se denuncian prácticamente en su totalidad, mientras que otros como el intento de violación o los pequeños hurtos en su mayoría no son denunciados.

Asimismo debe tenerse presente que la producción de un informe estadístico oficial responde a categorías sesgadas. Es decir no solamente influyen criterios legales en la registración de delitos sino también ideológicos, organizativos y políticos. Los datos elaborados por organismos estatales reflejan básicamente su propia actuación, ya que la estadística oficial sobre criminalidad surge del propio registro que hacen los organismos integrantes del sistema de



justicia penal sobre su propia área de competencia: policías y fuerzas de seguridad, organismos judiciales y penitenciarios.

En este sentido es clave la creación de un centro de estadísticas serias y confiables, con indicadores diseñados sobre la base de aportar claridad sobre la problemática de la seguridad y destinadas a colaborar en la construcción de políticas públicas cercanas a la realidad.

### 2.3 - Re direccionamiento de la función policial y *despolicialización* de actividades del estado.

El trabajo policial dirigido a la prevención y persecución del delito con el uso legítimo de la fuerza, debe implicar necesariamente quitarle a la policía tareas que hoy desempeña sin que haya razones para ello más que la costumbre. Tareas administrativas o burocráticas que hoy son desempeñadas por diferentes reparticiones de la fuerza policial no hacen más que recargar un órgano del estado que no está preparada ni orgánica ni tecnológicamente para ello.

Esto implica que tareas administrativas de la más variada índole, como pueden ser la formación y capacitación de los integrantes de la fuerza, la lucha contra el alcoholismo o la emisión de certificados para trámites civiles, deben dejar de recaer en la institución policial. A modo de ejemplo, podemos citar el caso de la Policía Federal Argentina, la cual por disposición del Ministerio del Interior de la Nación, no se encargaría más de realizar trámites de Documentación (Cédulas de Identidad y Pasaportes), lo que le permitió destinar esos recursos a tareas específicas del quehacer policial.

### 2.4 - Reforma estructural de la policía



La política pública de seguridad democrática es, definitivamente, responsabilidad del Ministerio de gobierno, Justicia y Seguridad ciudadana y no de la policía. Años de trabajar en la materia, nos vienen señalando y reafirmando que de pretenderse un efectivo avance hacia una seguridad democrática e integral, resulta un eje central e ineludible avanzar en una reforma estructural de la institución policial.

Los hechos ocurridos en diciembre pusieron en relieve nuevamente la necesidad de una reforma policial. Al menos por un momento, desde muchos sectores de la sociedad se repudió el accionar policial y se reclamó cambios en “la forma” de brindar seguridad por parte de la policía.

No es la primera vez que se habla de reforma policial. Los intentos de reforma en la región, rondaron fundamentalmente sobre estos cuatro ejes: Primero, la reforma como *“cambio del modelo institucional”*: este eje involucra las vinculaciones entre la policía y el régimen político, el lugar de la policía en el dilema entre centralización y descentralización del poder de gobernar, y la construcción de la institucional policial en el marco del proceso de formación estatal. Segundo, la reforma como *“transformación en el ejercicio del poder de policía”*, los grados de especialización alcanzados y las relaciones con otras agencias estatales, especialmente con la justicia criminal. Tercero, la cuestión de la reforma como *“incorporación de novedades tecnológicas para el trabajo policial”*, desde las inversiones para la investigación en el área de identificación de personas, hasta el impacto de la recepción de artefactos como el telégrafo, el teléfono, la radio, el automóvil y, desde luego, las armas. Finalmente, la reforma como *“innovación en los mecanismos de reclutamiento, instrucción y capacitación de los policías”*.

En este marco, se considera prioritaria una reforma policial integral, que incluye la modificación de la **ley orgánica de la Policía** de la Provincia (ley 3823) data del año 1972, lo que en sí mismo evidencia un claro anacronismo, que define un modelo de institución policial represivo y autoritario. Es necesario,



hacia adentro del subsistema policial, trabajar en torno al uso racional de la fuerza; la integración de la policía con la comunidad y los gobiernos locales en la prevención social de violencia y delito; la integración de las labores policiales de seguridad preventiva e investigación del delito; la creación de órganos de control interno y externo de la actuación policial (de carácter civil) entre otras.

El régimen profesional debería estar basado en el escalafón único y las especialidades policiales, es necesario fortalecer el mecanismo de ingreso, de formación y capacitación de los miembros de la fuerza; crear canales institucionales por donde vehicular y negociar condiciones laborales; la descentralización institucional de la organización policial; una escala salarial acorde al grado, cargo y función; un régimen disciplinario moderno; la creación de gabinetes psicológicos y mejoras en infraestructuras, son solo algunos de los puntos que debe incluir dicha reforma.

#### 2.4.1 Fortalecimiento de los mecanismos de ingreso, formación y capacitación permanente a los miembros de la fuerza policial.

La estructura y organización formal del sistema educativo de la policía de Tucumán cuenta con tres niveles: Escuela de Oficiales, Escuela Superior y Escuela de Suboficiales y Agentes.

La educación policial se ubica dentro de un **modelo pedagógico tradicional**, donde se concibe un alumno pasivo, acrítico, que sólo es receptáculo de contenidos, sin tener la posibilidad de problematizarlos. Se inhibe al sujeto en su curiosidad. La enseñanza tiene un **fuerte carácter militar**, donde los valores predominantes son la subordinación y la obediencia. Se identifica una tradición academicista que fomenta un marcado divorcio entre la teoría y la práctica, una **enseñanza ritualizada y memorista** sobre conceptos genéricos y fragmentarios tornan inútiles estos contenidos para interpretar la compleja realidad con la que se enfrenta el policía y actuar.



En el discurso sobre el periodo formativo, surge como principal objetivo el de “forjar el carácter”, expresión ambigua y genérica que la policía asocia a conceptos como fuerza, disciplina, rigidez, en especial, subordinación; y que permite implementar prácticas que tienen más que ver con una formación militar que con las necesidades de una función policial orientada al trabajo con la comunidad. La reducción de la formación al puro adiestramiento fortalece una cultura de subordinación ciega al superior. Este tipo de formación, no se circunscribe sólo a las materias de claro corte militar sino que es una lógica que tiñe toda la actividad educativa.

Las **condiciones de tiempo y espacio** no son adecuadas para brindar una capacitación de calidad y suficiente para profesionalizar la institución policial. En quinto lugar, la educación de los agentes y suboficiales se caracteriza por la **ausencia de documentos claros** que manifiesten los criterios de selección de los contenidos, los objetivos; el perfil del egresado que se quiere formar, etc.

Los **docentes** suelen ser profesores e instructores “amigos de la fuerza”, fundamentalmente admitidos por la cultura institucional militarista, más que por el saber objetivo en cada uno de los campos disciplinarios. Paralelamente, la **inexistencia de planificación de una formación permanente especializada** a lo largo del itinerario del policía dentro de la institución; se corresponde con el hecho de que la capacitación no es un elemento central para los ascensos al grado jerárquico o para las promociones de cargos.

Finalmente, se termina por formar un sujeto con un **confuso e inseguro bagaje teórico**, que en nada se relaciona con la realidad a la que se enfrenta. El corpus teórico del policía no se encuentra del todo definido, lo que ocasiona una indefinición del rol policial. La formación que se recibe es insuficiente e inadecuada para formar un policía democrático, pero además, la capacitación inicial no logra internalizarse en la formación de los policías, razón por la cual terminan aprendiendo en la socialización profesional, sin marcos teóricos sustentables, por lo que, finalmente, reproducen las prácticas anacrónicas y



contrarias a los principios de un estado de derecho que aprenden a través del “ejemplo” en su labor diaria. El policía tiende a aprender en la comisaría, desde el ejemplo (o mal ejemplo) de sus superiores. Así, las prácticas y hábitos se producen y reproducen en el sistema operacional de la institución y no en el sistema de formación y capacitación policial. En ese marco, entre los cambios fundamentales que identificamos, se encuentra la necesidad de establecer el perfil profesional del policía, definir sus competencias distintivas para fijar de manera explícita los objetivos, los contenidos y la metodología de la enseñanza, se hace imprescindible como primer paso para delinear y pensar en un nuevo modelo de educación.

**Profesionalización.** Es necesario pensar un modelo de educación que tenga como principal objetivo la profesionalización de la fuerza policial. Un profesional es una persona con alta preparación, competencias y especialización, que dispone de un cuerpo delimitado de conocimientos básicos que legitimen su actuación profesional determinada, para prestar un servicio social importante.

**Desmilitarización** de la institución policial es fundamental para pensar en un modelo pedagógico moderno, que responda a las necesidades de la provincia y a una profesionalización de la fuerza policial. Abandonar las prácticas pedagógicas relacionadas con el “forjamiento del carácter”, con el adiestramiento, la subordinación y la humillación y diseñar un modelo educativo coherente con una policía comunitaria, preventiva y respetuosa de los derechos humanos. (Policía comunitaria).

**Democratización.** La superación de los circuitos diferenciados de educación se hace imprescindible para la democratización de la enseñanza. La existencia de dos escuelas: una para oficiales y otra para agentes, dos instituciones con distintos tiempos de duración, con distinta modalidad pedagógica y organizativa, con diferentes profesores y currículo; acentúa la



jerarquía verticalista y el autoritarismo en el trabajo, estableciendo un techo impenetrable para el ascenso y la promoción de escalafón.

La formación del policía debe constituir un **proyecto macro en el sistema educativo**. Para esto se deben unificar criterios respecto de los aspectos centrales de la capacitación básica y continua, que integra e integrará al personal a los cuerpos policiales, con vistas a optimizar el esfuerzo del estado; esto es interrelacionar la formación policial con las políticas públicas nacionales y provinciales. Es preciso romper la endogamia que mantiene a la formación bajo la órbita de gobierno exclusiva de la "Institución Policial". Para esto, dos estrategias son posibles: la apertura y la articulación como **principios organizacionales**, que impacten en los procesos pedagógicos y en la conformación de equipos docentes de diferentes instituciones de origen. Esta última idea, implica también la **interdisciplinariedad** como estrategia para una formación integral y abierta. La renovación y la selección del cuerpo docente a través de concursos y evaluaciones, favorece la calidad educativa y fortalece el trabajo interdisciplinario.

**Reformular la currícula** adaptándola a las necesidades de un Estado democrático de Derecho y específicamente a la realidad y contexto de la provincia. El programa de educación policial debe tener en cuenta los factores socio-históricos-culturales que condicionan la actuación de la policía. Esto acerca profundamente el accionar policial a la comunidad. Para la reforma de la currícula es imprescindible la participación de organismos de la sociedad, del estado y miembros de la institución policial (estudiantes, egresados, docentes y directivos), para elaborar un documento legítimo y consensuado.

La **extensión del tiempo** de formación básica para el agente, sería una variable importante para profundizar en calidad y cantidad la capacitación, como así también evitar sobrecargar el cursado de los estudiantes. Además, es preciso planificar **una formación y capacitación permanente y continua**, que debe ser gratuita y debe estar contemplada en los horarios de trabajo.



La educación es un subsistema de una sistema complejo e intrincado, por eso debe estar acompañada de modificaciones en la estructura, en las leyes y en la organización toda de la institución policial. Finalmente, todas estas propuestas deben estar acompañadas por una real inversión pública en materia de seguridad. Se deben mejorar las condiciones materiales de las escuelas para que docentes y estudiantes cuenten con los recursos necesarios para enseñar y aprender.

#### 2.4.2 Democratización. Escalafón único y diferenciación funcional

El régimen del escalafón policial está dividido en Oficiales y Suboficiales. Los primeros, quienes tienen más años de formación, son los que acceden a lugares de mando dentro de la jerarquía policial. Los segundos, si bien pueden llegar a mandos medios, saben que nunca podrán llegar a puestos de toma de decisiones. Es decir, el mejor de los suboficiales tiene menos posibilidades que el peor de los Oficiales para acceder a puestos de mando.

Esta distinción basada únicamente en la formación, pero que no atiende a funciones, capacidades y aptitudes, termina promoviendo estableciendo “castas” hacia adentro de la institución.

Consideramos que la jerarquía debería estar basada en el escalafón único, por el cual cualquier integrante de la fuerza que reúna las aptitudes y características necesarias, puedan ocupar los diferentes roles y funciones hacia adentro de la Institución policial.

#### 2.4.3 Creación de canales institucionales aptos para vehicular y negociar condiciones laborales dignas.

Consideramos necesario crear un organismo que permita mediar y canalizar pedidos en torno a temas como: mejora en las remuneraciones,



limitación de la jornada laboral, adecuados elementos de trabajo y equipamiento, perfeccionamiento en la formación y capacitación de los cuadros policiales, reclamos en relación a deficiencias del sistema de seguridad social, como también de cualquier otra inquietud propia del servicio.

Alcanzando la respectiva personería jurídica, las agrupaciones sindicales podrían intervenir y promover acciones legales a favor de los intereses de los integrantes de las distintas instituciones policiales.

Asimismo la posibilidad concreta de que el personal policial pueda volcar reclamos, que involucren y denuncien deficientes condiciones de trabajo, ante ciertas entidades capaces y dedicadas a la búsqueda continua de su mejoramiento, no haría más que descomprimir un ineludible sistema penal subterráneo o parapolicial, que opera intentando paliar de un modo ilícito, las ya conocidas carencias que padecen, históricamente, las agencias policiales argentinas.

Zaffaroni afirma que la prohibición de sindicalización no hace más que vedarle al personal policial la posibilidad de desarrollar horizontalmente una conciencia profesional.

#### 2.4.4. Transformación de la “oficina de asuntos internos”

En el marco de una institución autoritaria, verticalista y de neto corte represivo, la cantidad de vulneraciones de derechos, no sólo de tipo laboral, sino de derechos humanos fundamentales, que se produce hacia adentro de las relaciones y los vínculos de trabajo son numerosas. Resulta fundamental, la creación de una oficina civil, externa al control de la propia cúpula policial, que permita controlar el trabajo de sus integrantes, sin distinción de funciones o jerarquías y que cuente con absoluta independencia en la investigación de denuncias en contra de personal de las fuerzas de seguridad.



## V. CONCLUSIONES

Desde **andhes** consideramos prioritario la elaboración de políticas públicas en materia de seguridad con planes de larga duración y que combinen estrategias de prevención situacional, social y comunitaria.

En la actualidad la única agencia estatal que tiene en sus manos el uso de la fuerza es la policía. En Tucumán la idea “lograr mayor seguridad/protección”, se identifica con la idea de aumentar justamente, esa cuota de poder real de las fuerzas de seguridad.

En este sentido la única estrategia utilizada, y publicitada, por el estado provincial se focaliza en el escenario del delito y mientras no proyecta nada sobre aquellos que cometen actos delictivos. No busca eliminar las disposiciones delictivas a través del mejoramiento de las condiciones sociales de existencia, o de sus instituciones, sino meramente hacer las acciones delictivas menos “atractivas” para los delincuentes, en algunas áreas, poniendo más policías en calles, más patrulleros y más cámaras de vigilancia.

El modelo actual está estrechamente vinculado a la prevención de delitos contra la propiedad y el control de conductas indeseables en los espacios públicos a través de la utilización de las contravenciones policiales, pero desatiende otros delitos que tienen lugar en el ámbito privado (violencia doméstica, violencia contra las mujeres o niños), y no se preocupa de los delitos organizados, ni de la criminalidad económica, o los delitos de la autoridad (corrupción política) o los delitos de tránsito.

Creemos que **la prevención del delito** debe ser concebida como totalidad, como el conjunto de políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, que tienen por objeto la reducción de los distintos tipos de daño causado por actos definidos como delitos por el Estado; mientras que una **política de seguridad pública** debe ser el conjunto de estrategias e



intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales -públicos o privados- a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos -concretos o previsibles- de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal.

De esta manera deberían trazarse estrategias combinadas de prevención social (*aquella que está centrada en las causas estructurales de la violencia y el delito*), estrategias de prevención situacional (*se orienta a dificultar actividades que son consideradas delitos a través de la disuasión, como mayor iluminación o patrullaje policial*) y estrategias de prevención comunitarias (*comprende el conjunto de actividades de control de la policía en estricto contacto con los ciudadanos o en áreas geográficas bien delimitadas*).

Así una política pública seria en materia de seguridad debería combinar patrullajes policiales, acercamiento de los agentes a los vecinos y la implementación de otras medidas tendientes a reducir la conflictividad social. En general hay una tendencia a entender que esas “otras políticas”, aquellas que no se circunscriben a los mecanismos de control criminal, son de índole social y nada tienen que ver con la prevención del delito. Sin embargo, se trata de otros mecanismos de control de la conflictividad que definitivamente componen – o deberían componer- la política de seguridad: Aumentos del presupuesto de la educación pública, creación de centros deportivos y culturales en “barrios vulnerables”, políticas de desarrollo de “lugares de competencia”<sup>9</sup>, políticas de regulación del mercado/comercio de autopartes (regulación impositiva, de registración, importación y exportación, etc), entre tantas otras.

Por otro lado creemos de vital importancia, que a las políticas públicas de largo plazo sean acompañadas por reformas a la actual estructura policial,

<sup>9</sup> Se trata de políticas, originadas en las favelas de Brasil, que promueven el desarrollo de espacios desde donde distintos tipos de aptitudes sean valoradas y prestigiadas socialmente, en el propósito de avanzar sobre la seducción que ejerce sobre ciertos jóvenes el “prestigio” dado por formar parte de bandas criminales organizadas.





tanto en su faz interna (institucional) como en la forma de llevar a cabo sus funciones o su accionar cotidiano (Prácticas).

La situación exige instituciones de seguridad verdaderamente comprometida con valores democráticos. Mientras la sociedad encuentre en la institución encargada de ejercer el control de la seguridad pública: corrupción, desconfianza e ineficiencia en

resolver las problemáticas que le atañen, a la par de abusos de poder reiterados, violencia institucional y prácticas aberrantes; definitivamente no estaremos en el camino en el que cada persona –todas las personas- tengan la posibilidad de gozar efectivamente de sus derechos para desarrollar una vida plena; definitivamente el Estado no estará cumpliendo con su obligación de garantizar seguridad a los ciudadanos; y definitivamente no estaremos avanzando, como sociedad, en evitar la proliferación de situaciones de violencia, ni buscando frente al conflicto social resoluciones pacíficas y respetuosas de los derechos de todos.

Por todo ello, reiteramos la importancia de un acuerdo político y social amplio en la materia que ayude a diseñar políticas públicas adecuadas, y de largo plazo, y a reformar la actual institución policial a fin de lograr mayor eficacia y transparencia en su actuación.

