



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Tercera Promoción

MODELO DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN UNA POLICÍA MUNICIPAL

Rubén Rodríguez

Leg. n° 3725

DNI 12.888.312

Buenos Aires, 30 de diciembre de 2018

Mg. Martín Maximino

Firma del Director

PARTE A) MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

Capítulo 1

Introducción y metodología de trabajo

Presentación del tema

Este trabajo propone *un modelo de gestión de recursos humanos para una policía municipal*, es decir, una organización de aplicación de la ley dependiente de un Gobierno Local en su conducción política, estratégica y económica. Es una tesis teórica dado que aborda un problema abstracto, en la República Argentina no hay fuerzas coercitivas de comuna.

El objeto de estudio no tiene antecedente empírico, no puede asimilarse a la Policía de la Ciudad, más cercana a una fuerza provincial y menos aún a las grandes organizaciones federales. Sin embargo, se toma como antecedente a la Policía Local del Partido de San Isidro en la Provincia de Buenos Aires con la finalidad de establecer parámetros que faciliten la comparación entre una entidad de existencia real y la propositiva objeto de esta tesis.

Una organización policial está compuesta por muchos elementos: tiene fines, funciones, leyes orgánicas y de personal, jurisdicción, competencias, una estructura administrativa con mandos, unidades organizativas y equipos de trabajo, infraestructura, recursos materiales y financieros, económicos, cultura, valores, doctrina, impacto en la comunidad a la que sirve, relaciones con personas físicas y jurídicas públicas y privadas¹. Sin embargo, el recurso determinante para cumplir su fin de proteger la vida, libertad, propiedad y derechos de las personas y generar un ámbito ordenado donde vivir es el

¹ “Las organizaciones son realidades concretas. Son ordenaciones de recursos concretos y discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos” dice Joan Prats i Catalá en “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, Revista del CLAD “Reforma y Democracia”, n° 11, Caracas, Venezuela, 1998, p. 6.

humano. La seguridad pública es una actividad de mano de obra intensiva².

El sistema de gestión de recursos humanos policiales que constituye la hipótesis de estudio podría situarse en cualquier comuna del país. Se eligió el Partido de San Isidro en razón de que el autor de la tesis reside en el lugar, cree firmemente en que una fuerza profesional con las características particulares que aquí se describirán serviría para mejorar la seguridad local, porque considera que una experiencia exitosa sería imitada por otros ayuntamientos contribuyendo a mejorar la calidad de vida de otras personas, porque en San Isidro hay una política de prevención ciudadana sostenida en el tiempo y compartida en general por todos los partidos con representación en el Honorable Concejo Deliberante que reconocen como valioso el esfuerzo que se efectúa en materia de apoyo a la seguridad pública. Este sostén excede ampliamente el financiamiento del despliegue de la Policía provincial y se verifica en el hecho concreto de que el Partido de San Isidro fue la primera comuna en establecer un servicio de patrullas municipales en abril del año 2000 y que luego creó el primer sistema de monitoreo urbano de Argentina en 2007. Finalmente, porque su Intendente, Gustavo Posse, reclama histórica y públicamente³ el derecho de San Isidro a tener su propia organización de aplicación de la ley sin perjuicio de las competencias de la Policía de la Provincia y de las Fuerzas Federales de Seguridad y Policiales⁴ (FFSS/PP).

El planteo se construyó analizando el marco jurídico de la seguridad pública en el ordenamiento nacional y provincial, el contexto político y socioeconómico sanisidrense, el

² “En el ámbito de los servicios públicos, esta centralidad de las personas parece incuestionable, cualquiera sea el enfoque utilizado” dice Francisco Longo en el artículo “Modernizar la gestión de las personas: los desafíos de la flexibilidad”, en “Revista del CLAD Reforma y Democracia”, n° 19, Caracas, 2001, p 1.

³ “El intendente Posse explicó cuál es la política de seguridad de su gobierno: “San Isidro intenta que en algún momento, pero no ahora, haya en la Provincia de Buenos Aires una tercera jurisdicción de policía tal cual tienen los países más adelantados. En aquellos países hay una policía nacional, otra provincial y una restante que es la denominada de condado, que se dedica al patrullaje de las calles, a las infracciones, a las contravenciones y a los delitos menores”” en el artículo “San Isidro continuará brindando seguridad a sus vecinos, dijo Gustavo Posse”, publicado en el diario digital “El Comercio on line”, www.elcomercioonline.com.ar, Región Metropolitana Norte, 30 de mayo de 2006. La Legislatura provincial recién comenzó a analizar diversas iniciativas sobre la policía municipal en agosto de 2012, las que culminaron en un Proyecto de Ley sobre las Policías Locales presentado por la Gobernación de la Provincia (abril de 2014) que no superó los debates parlamentarios, lo que llevó al Ejecutivo a crearlas por el Decreto n° 373 del 30 de junio de 2014.

⁴ Las Fuerzas Federales de Seguridad son la Gendarmería Nacional (GN) y la Prefectura Naval Argentina (PNA) y las Policiales, la Policía Federal Argentina (PFA) y la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA).

desempeño de la Policía de la Provincia en general y de su dependencia, la Policía Local de San Isidro en particular. Luego, se describieron los modelos de organización policial vigentes con el objeto de definir con claridad que institución y que agentes proyecta este trabajo, cuál será su finalidad, funciones y estructura administrativa. Estos contenidos se presentan en la Parte B) “Análisis de los factores externos” de la tesis y tienen por objeto introducir al lector en el modelo de gestión de los recursos humanos para una policía municipal exitosa en su propósito de brindar el bien público de la seguridad.

Estado de la cuestión: el factor humano en las organizaciones públicas

Las organizaciones responsables de aplicar la ley y los recursos humanos policiales no han logrado un capítulo específico en la literatura latinoamericana sobre modernización de la administración pública y reforma estatal, sin embargo, distintos documentos y autores reconocen la importancia del factor humano en el fortalecimiento de las instituciones de gobierno democrático y el desarrollo socioeconómico de los pueblos de la región.

En esta inteligencia, la Carta Iberoamericana de la Función Pública⁵ expresa que para tener una administración de calidad, confiable para los ciudadanos y que favorezca el crecimiento, es condición necesaria *“garantizar la profesionalización de las personas al servicio del Estado, en base al mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a principios y valores de la democracia”*.

Define además a la función pública como *“el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional”*, lo que comprende *“normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz”* y establece los

⁵ “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003 y adoptada por la III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno -Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”- Bolivia, 2003, en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>

principios rectores de la gestión de los recursos humanos: *“igualdad, mérito, eficacia, efectividad y eficiencia de la acción de las políticas y proceso de gestión del empleo y personas, transparencia, objetividad e imparcialidad, sometimiento a la ley y el derecho”*.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública⁶ coincide y precisa que *“Los empleados públicos son el principal y más valioso capital con que cuenta la Administración Pública y su experiencia y conocimiento es clave en la aportación a través de sugerencias para la mejora continua de la calidad de la gestión pública”*, dice además que *“La calidad la construyen las personas y el éxito de una Administración Pública depende del conocimiento, habilidades, creatividad innovadora, motivación y compromiso de sus autoridades, directivos y demás funcionarios (empleados) públicos”*

Esta relación causal entre la administración pública eficaz y profesional con las instituciones de la sociedad democrática y capitalista moderna se particulariza en distintos autores. Prats i Catalá expresa que la *“eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público, (junto) a la idea de profesionalización de la burocracia, aspecto fundamental (que conserva) del modelo burocrático weberiano, (por lo que es) fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados”*⁷. En otro artículo de su autoría agrega que *“la institucionalización de la función pública en su forma moderna de sistema de mérito es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas y otras”*⁸.

⁶ *“Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”*, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 2008 y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno -Resolución N° 25 del “Plan de Acción de San Salvador”- El Salvador, 2008, en www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/cartaiberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view

⁷ PRATS I CATALÁ Joan, “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, *Revista del CLAD “Reforma y Democracia”*, n° 11, Venezuela, 1998, pp. 11 y 12.

⁸ PRATS I CATALÁ Joan, “Del Clientelismo al Mérito en el Empleo Público. Análisis de un Cambio Institucional”, en *“Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal”*, Biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya, España, 2005, p. 1, en

A idéntica deducción llega el trabajo comparativo entre las administraciones de distintos países de Rauch y Evans que concluye: *“Sin la ayuda de una burocracia estatal, es difícil, sino imposible, implementar o mantener un ambiente político que conduzca al crecimiento económico. Hemos sostenido que ciertas características estructurales fácilmente identificables, relativamente simples, constituyen las claves de las burocracias efectivas: salarios competitivos, promoción interna, carrera estable y reclutamiento por mérito”*⁹.

Por su parte, Guillermo O’Donnell coincide expresando que *“...esos países donde la democracia ha logrado raíces más duraderas y profundas...han tenido pilares ...que no son producto automático de los mercados...uno de esos pilares es un servicio civil que en las tres ramas del estado es razonablemente eficaz, entrenado, motivado y remunerado. Sin este tipo de agente público las acciones estatales, por necesarias y en principio acertadas que fueren, tienden a distorsionarse gravemente, si no a producir resultados opuestos a los buscados”*¹⁰.

En nuestro país la conducción de los asuntos públicos es distinta a la descripta, conviven en los tres niveles de gobierno rasgos preburocráticos, con patrimonialistas y modernos lo que contribuye -con otros factores ajenos a este análisis- a perpetuar el bajo nivel de desarrollo socioeconómico y de calidad de vida de los argentinos. Mercedes Iacoviello examinó específicamente la administración central poniendo de relieve que *“En Argentina los dos intentos de organizar una carrera administrativa generalizada bajo principios meritocráticos (el Escalafón del personal civil de la Administración Pública Nacional del Decreto 1428/73 y el SINAPA) comenzaron con mucha energía, pero se fueron desvirtuando por la falta de una estrategia clara y un liderazgo consistente sobre*

<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PRATS%20i%20CATALA,%20Joan%20-%20De%20clientelismo%20al%20merito.pdf>

⁹ RAUCH James E. y EVANS Peter B., *“Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”* en *“Journal of Public Economics”* n° 75 Department of Economics, University of California, San Diego, La Jolla, EEUU, 2000, p. 65.

¹⁰ O’DONNELL Guillermo, en “Estado, Democracia y Globalización” en revista *“Realidad Económica”* n° 158, IADE, Buenos Aires, 1998, en <https://assets.una.edu.ar/files/file/rectorado/2017/cino/2018-re-cino-fase-1-talento-u1-o-donell.pdf>

estas políticas. Lo mismo sucedió con los intentos de consolidar algunos cuerpos de élite (Administradores Gubernamentales y Economistas de Gobierno) para propiciar cambios en el estilo de gestión, que si bien subsisten han perdido posicionamiento respecto de los objetivos planteados al momento de su creación”¹¹.

Un análisis posterior de Mercedes Iacoviello y Fernanda Potenza¹² observó que “*la agenda en materia de gestión pública post-crisis del 2001 se centró en la reconstitución del poder presidencial a través de la centralización política y operativa y la participación del estado en la economía, lo que se materializó en la estatización de algunos sectores*” por un lado y -agrega el tesista- en profuso “capitalismo de amigos” por otro. El trabajo destacó el hecho de que se había avanzado en establecer normas para el acceso por mérito a cargos con funciones ejecutivas, medias y operativas. Pero, al mismo tiempo, los primeros se ocuparon con *designaciones por excepción*, mientras que los otros dos por *concursos cerrados*. También se procuró formalizar el empleo pasando a trabajadores de planta transitoria a permanente, pero, a la par se incorporó personal haciendo uso intensivo de contratos de trabajo.

En definitiva -concluyen las autoras- la profesionalización, si bien formalmente abordada, no fue prioridad en la agenda pública, que estuvo orientada a ampliar las funciones del estado y el poder político.

¹¹ IACOVIELLO, Mercedes, ZUVANIC Laura y TOMMASI Mariano, “El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje”, artículo elaborado en base al “Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina” para el Diálogo Regional de Políticas, BID, Buenos Aires, 2002, p. 10, en <https://docplayer.es/10495893-El-servicio-civil-en-argentina-disfuncionalidades-y-nucleos-centrales-de-abordaje-mercedes-iacoviello-laura-zuvanic-y-mariano-tommasi.html> y en IACOVIELLO, Mercedes, ZUVANIC Laura y TOMMASI Mariano, “Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina”, artículo elaborado para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003, p. 23, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047407.pdf>

¹² IACOVIELLO, Mercedes, POTENZA Fernanda, “Evolución de la función pública latinoamericana en perspectiva comparada”. El apartado referido a Argentina se basó en el Informe de País elaborado por Mercedes Llano para el Proyecto Diagnóstico del Servicio Civil en América Latina del BID. El artículo fue presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 2013, pp. 10 y 11.

En este contexto, el nivel local de gobierno no se sustrae a la problemática general de las instancias superiores. Mónica Iturburu¹³ señala que las administraciones municipales enfrentan una creciente demanda de servicios en funciones que por ley corresponden a la Nación o Provincias, quienes se han ido retirando de sus obligaciones que terminan siendo demandadas por los ciudadanos en forma directa a las comunas. Así, ocurre con salud, educación, seguridad, obras viales, empleo, desarrollo social, entre otras actividades que han asumido de hecho las alcaldías sin que se les hayan transferido los recursos económicos correspondientes.

Los Departamentos Ejecutivos atienden los requerimientos de la sociedad incorporando empleados a los distintos servicios que asume, sin concursos de ingreso, con requisitos básicos de educación e idoneidad, con sueldos que no atrae ni retiene a los más calificados. En algunos casos, el municipio se constituye en el mayor empleador en una región, confundiendo su finalidad con una función social.

En este esquema, resulta difícil generar un sistema de gestión de recursos humanos, cuando la planificación cede a las presiones de incorporar personas que no tienen inserción en el mercado laboral privado, donde el clientelismo y el nepotismo son criterios válidos de ingreso a la planta comunal. Los aumentos de salarios son generales, sin distinción de categoría o reconocimiento de desempeño, donde la promoción refleja más la proximidad a la autoridad política o administrativa que el mérito personal y la capacitación. La posibilidad de formarse es a menudo escasa, está lejos y es oneroso acceder a ella. El principal incentivo en un colectivo de empleados abúlicos y resignados termina siendo la renovación de sus contratos laborales.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y también el hecho de que los municipios argentinos difieren enormemente entre sí, incluso dentro de una misma Provincia o región, este trabajo formula el modelo de gestión de recursos humanos para una policía de comuna

¹³ ITURBURU Mónica, “Modernización en los municipios argentinos” En Cravacuore D. e Israel R. (compiladores) “Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)”. Editorial Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile, Buenos Aires, 2007, pp. 21-23, en <http://www.econ.unicen.edu.ar/extension/vinculacion/images/Filminas/Modernizaci%C3%B3n%20en%20los%20Municipios%20Argentinos%20-%20Iturburu%202007.pdf>

objeto de esta tesis sobre la base del “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil” de Francisco Longo¹⁴.

Marco teórico y metodología de trabajo

El marco teórico de análisis de organizaciones públicas en cuestión se empleará en este trabajo a modo de hoja de ruta y no como instrumento de referencia para el diagnóstico de sistemas y organizaciones nacionales y subnacionales de servicio civil para lo que fue creado. No hay política, práctica ni objeto a analizar en una entidad de existencia ideal. Sin embargo, este parámetro de referencia permite estructurar e integrar a través de los subsistemas que lo componen *el modelo de gestión de recursos humanos para una policía municipal* objeto de esta tesis.

En efecto, el marco conceptual de Francisco Longo es un sistema de gestión de recursos humanos (GRH) compuesto por distintos subsistemas: de organización del trabajo, de planificación de recursos humanos, de gestión del empleo, del desarrollo, del rendimiento, de la compensación y de las relaciones humanas y sociales. Estos componentes se deben encontrar siempre operativos -no puede faltar uno de ellos- y funcionan integrados entre sí.

El despliegue del sistema de GRH se apreciará en forma sencilla en la Parte C) “Propuesta de un modelo de gestión de recursos humanos para la policía municipal de San Isidro”. Aquí se glosarán los subsistemas de organización del trabajo en la policía municipal, tanto en el nivel de comando como en el operativo; de planificación de los recursos humanos, haciendo hincapié en las necesidades cuantitativas y cualitativas estimadas para cumplir los fines de la organización; de gestión de empleo, en donde se diferenciarán los procesos de incorporación de la Policía Local y de la fuerza en proyecto y se considerarán particularidades de la movilidad y la desvinculación.

¹⁴ LONGO Francisco, “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil”, ESADE, Barcelona, España, 2002.

El capítulo correspondiente al subsistema de gestión del desarrollo abordará el *cursus honorum* policial municipal distinguiendo la formación básica de la capacitación para el desarrollo de carrera y la específicamente técnica-profesional. En el apartado de gestión del rendimiento se considerará la evaluación individual y se puntualizará la necesidad de establecer un sistema de valoración del desempeño colectivo. En el capítulo correspondiente a la gestión de la compensación se abundará sobre los mecanismos de retribución y se propondrá una estructura de incentivos coherente con los fines corporativos. Finalmente, el subsistema de relaciones humanas y sociales se explayará sobre el vínculo laboral entre el empleador y sus agentes y culminará con una propuesta de organización de la función recursos humanos.

La estructura de los capítulos es semejante: se aborda cada tema con la definición y explicación que brinda el catedrático español a cada uno de los subsistemas, se describe la política y práctica vigente en la Policía de la Provincia en general y en la Policía Local de San Isidro en particular y finalmente se formula la propuesta de cómo se debería gestionar el capital humano en la fuerza municipal.

En el desarrollo se mantiene la particularidad del sistema guía en cuanto a preservar la coherencia estratégica de manera que la GRH debe considerarse siempre en relación a los fines y objetivos de la organización. También, se conserva la exigencia de compatibilizar los requisitos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad propios de las administraciones profesionales en contextos democráticos (Longo, 2002:7).

Además del marco analítico que estructura esta tesis, se usó la totalidad de la bibliografía obligatoria y gran parte de la recomendada durante el curso de “Teoría de la Organización y Recursos Humanos” de la Maestría, además de textos y artículos de otros autores y en algunos casos, notas de medios periodísticos que reflejan hechos puntuales u opiniones relevantes para la investigación.

En lo atinente a la metodología de trabajo, se empleó la observación directa y las entrevistas personales. La primera herramienta permitió apreciar las prácticas, usos y costumbres en el ámbito laboral natural: en el cuartel, en el servicio de calle y en la escuela de la Policía Local, dialogando con los jefes y oficiales. Es necesario precisar que el reglamento castiga severamente el hecho de brindar información sin intervención de Prensa de la Jefatura de Policía que está en la ciudad de La Plata, por lo que se mantuvo en reserva los nombres de los interlocutores, con la excepción de algunos altos funcionarios que expresamente prestaron su consentimiento para colaborar sin óbice para que se los mencionara, con la debida precaución en lo que se consigna en el texto.

Las entrevistas con los agentes se elaboraron en base a los subsistemas de la GRH, con preguntas estructuradas o consignas disparadoras de debate que se presumían compatibles con el universo objeto de análisis. Así, se pudo obtener información sobre ocupaciones anteriores al ingreso a la Policía Local, acerca del proceso de incorporación, que esperaban y que encontraron en el trabajo cotidiano, que percepción tienen del municipio, de sus pares bonaerenses, de su unidad de revista, cuáles son sus expectativas laborales, etc.

A poco de iniciar el trabajo de recolección de datos y descripción de hechos, se observó que la Policía Local opera más integrada a la Secretaría de Prevención Ciudadana de la comuna, la patrulla y el monitoreo municipal que a la Jefatura del Distrito San Isidro de la Policía de la Provincia, responsable estratégico de la seguridad en el Partido, para la que cumple funciones de policía auxiliar (refuerzo de personal y patrulleros, perímetros de seguridad externos en procedimientos, consignas para cuidar lugares clausurados luego de una intervención, etc.). Esta circunstancia llevó a ampliar el universo de análisis a las unidades organizativas mencionadas.

B) ANÁLISIS DE LOS FACTORES EXTERNOS

Capítulo 2

El marco jurídico de la seguridad pública

Fundamentos constitucionales en el orden jurídico nacional

El Preámbulo de la Constitución Nacional establece la manda de “*consolidar la paz interior y asegurar los beneficios de la libertad*” de donde surge el deber de la Nación de proveer el servicio de seguridad pública, que se constituye en derecho a ser usufructuado por los ciudadanos. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁵ expresa que “*todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*”, (art. 1). Este principio se repite en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁶ (art. 3) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁷ (art. 9). En sentido semejante, amplía la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹⁸ “*que toda persona sin distinción de raza, color, origen nacional o étnico, tiene derecho...a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución*” (art. 5, inc. “b”).

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁹ -el Pacto de San José de Costa Rica- consigna que “*toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal*” (art. 7, inc. 1º). Además, recoge el principio jurídico de que “*Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática*” (art. 32, inc. 2), mandato que se constituye en fundamento de la seguridad individual y el orden

¹⁵ Aprobada en la IXª Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, 1948.

¹⁶ Adoptada y proclamada por la Resolución 217º de la IIIª Asamblea General de ONU, 10/12/48.

¹⁷ Suscripto en Nueva York, el 19/12/66 y aprobado por la República Argentina por Ley nº 23.313.

¹⁸ receptada en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley nº 17.722.

¹⁹ Suscripto en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, llevada a cabo en Costa Rica, en noviembre de 1969 y receptada en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley nº 23.054.

público²⁰.

Este precepto también se invoca en la ya referida Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre cuando reza que *“Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”* (art. 28).

Las Declaraciones antes mencionadas tienen jerarquía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico al hallarse incorporadas por el artículo 75 inciso 22° de la Constitución Nacional.

La ley suprema expresa también que las Provincias se dictan su propia Constitución (arts. 5 y 123), que aseguran su administración de justicia (art. 5) y la autonomía municipal (art. 123), que se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas (art. 122), y que conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal (art. 121), lo que incluye al poder de policía.

Si bien la seguridad pública no está expresamente particularizada como institución del Derecho Constitucional argentino, del contexto normativo expuesto surge la pretensión de que cada Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires puedan dar existencia a un orden social exclusivo y contribuir a su preservación.

La Ley n° 24.059 de Seguridad Interior

En el orden jurídico nacional la seguridad pública se funda en esta norma que en su artículo 2 precisa: *“A los fines de la presente ley se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas las libertad, la vida y el patrimonio de lo habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”*.

²⁰ GROS ESPIELL Héctor, “La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis Comparativo”. Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1991, pp. 133 a 135.

En principio se advierte que la ley brinda una definición en sentido amplio, circunstancia que corrige en el artículo siguiente en el que precisa el instrumento de aplicación: *“La seguridad interior implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar los objetivos del artículo 2”* (art. 3). Como bien dice José Manuel Ugarte *“éstos dos artículos deben leerse en forma conjunta”*²¹.

El desglose de los elementos que conforman el concepto de seguridad pública que brinda la norma en sus artículos 2 y 3 nos permite precisar que:

1. *“La situación de hecho, basada en el derecho”* refiere que es a través de las leyes y su cumplimiento efectivo que se concreta el marco de orden social y de garantía de los derechos individuales que posibilita la seguridad de la persona tanto en lo físico, como en su condición de ciudadano o habitante.
2. el *“resguardo de la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”,* es -precisamente- la finalidad última del orden constitucional liberal. La vida, libertad y patrimonio son condiciones naturales de la persona humana y el Estado surge para asegurarlas a través de los derechos, las garantías, las instituciones de la Constitución.
3. *“La seguridad interior implica el empleo de...todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación”* las policías (federales, provinciales, de la Ciudad) y las fuerzas de seguridad -Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina- son los instrumentos específicos para lograr la seguridad interior, aunque no son exclusivos, dado que actúan otros poderes y organismos del Estado en la consecución del mismo bien público. Finalmente, el sistema de seguridad interior está enderezado a la prevención y persecución de ilícitos preservando el orden público en los términos que define la norma. Para ello, las fuerzas de aplicación de la ley actúan sujetas a la

²¹ UGARTE José Manuel, *“Los Conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa”*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 2004, p. 205.

autoridad de un juez competente y se deben atener a las normas penales y procesales penales aplicables para cada caso.

Fundamentos constitucionales en el orden jurídico provincial

El Preámbulo de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece la manda de “*consolidar la paz interna*” y “*proveer la seguridad común*”. El mismo cuerpo legal precisa que “*Todos los habitantes de la Provincia...tienen derecho perfecto de defender y de ser protegidos en su vida, libertad, reputación, seguridad y propiedad*” (art. 10) y “*gozan de los derechos y garantías que establece la Constitución Nacional*” y “*los que emanan en su consecuencia a través de los tratados celebrados por la Nación*” (art. 11), haciendo expresa referencia a los incorporados por el artículo 75 inciso 22° de la Carta Magna de la Nación.

El deber de la Provincia de proveer seguridad y el derecho que le asiste al ciudadano de gozar de este servicio público resultan explícitos en el ordenamiento constitucional provincial, a diferencia de la mención implícita a la que se ha hecho referencia en el pacto fundamental nacional.

El marco legal provincial

“*La seguridad pública es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires*” completa la Ley Provincial n° 12.154 de Seguridad Pública en su artículo 2. La misma norma la define como “*la acción coordinada del pueblo de la Provincia de Buenos Aires y de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, particularmente referida a las Policías de la Provincia, a la seguridad privada y a la participación comunitaria*” (art. 3).

El cuerpo legal crea también el Sistema Provincial de Seguridad Pública cuyo fin es “*la formulación, gestión, implementación y control de las políticas de seguridad pública desarrolladas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, particularmente referidas a las Policías de la Provincia*” (art. 4), que componen el Ejecutivo, el Legislativo, las

Policías de la Provincia, los sistemas Penitenciario, de Institutos de Menores, de Defensa Civil, el Patronato de Liberados, los Foros Departamentales, Municipales y Vecinales y los Defensores Municipales de Seguridad (art. 5).

El Gobernador -en su carácter de jefe de la administración- es responsable de la implementación de las políticas del Sistema de Seguridad Pública (art. 6). En atención a ello, mediante el Decreto n° 373 del 30 de junio de 2014, instruyó al Ministro de Seguridad para que -en el ámbito de la Policía de la Provincia- cree la Superintendencia de Seguridad Local con la misión de organizar y coordinar las “Unidades de Policía de Prevención Local” (UPPL), cuyo fin es fortalecer la prevención del delito en los municipios bonaerenses²².

La Resolución del Ministro de Seguridad n° 835 del 2 de julio de 2014 sienta las bases legales administrativas de las Policías Locales, que nacen de un “Convenio Específico de Conformación y Cooperación” celebrado entre los Municipios de más de setenta mil habitantes y la Provincia que -con su presupuesto- las equipa, conforma y financia. Las UPPL tienen el rango de “Divisiones”²³, similar al de Comisarías y dependen *administrativa y operativamente* de la Superintendencia de Seguridad Local de la Policía de la Provincia. Éste mando recibe de los Intendentes firmantes un “Programa Operativo de Seguridad” con las políticas y acciones estratégicas para el Partido. El Superintendente es responsable de fiscalizar la ejecución del plan, de supervisar las Unidades y de coordinar su acción con otros elementos de la fuerza provincial.

Las UPPL tienen como misión *“la prevención de delitos y contravenciones, actuando con características de policía de proximidad, coordinando su actuación con los*

²² Los fundamentos del Decreto n° 373/14 se encuentran -además de en la Ley n° 12.154- en la Ley n° 13.482 de Unificación de Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires que define la estructura organizativa policial, las competencias de sus distintas áreas y dependencias, la descentralización y desconcentración operativa y faculta al Ministro de Seguridad para crear nuevas unidades policiales determinando competencias y jurisdicciones. Otro sostén del instrumento en cuestión fue el Decreto n° 220/14 por el que se declaró la emergencia de seguridad en la Provincia, que permitió al Ministro de Seguridad reasignar y gestionar recursos humanos y materiales policiales afectándolos a funciones operativas para prevenir el incremento del delito en el territorio bonaerense.

²³ Una Comisaría generalmente está a cargo de un Comisario. La unidad organizativa de menor rango es una Subcomisaría y la inmediata superior un Departamento, usualmente al mando de un Comisario Inspector.

municipios y demás unidades policiales” (art. 7). El Jefe de Unidad es designado por el Ministro de Seguridad con acuerdo del Intendente.

Es claro que las UPPL son parte integrante de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y la participación de los municipios aparece limitada en la letra de la Resolución reglamentaria. Sin embargo, la hipótesis de traspaso de la Policía Local a los municipios -y con ello la delegación parcial de la competencia en seguridad pública por parte de la Provincia- está contemplada en el artículo 25 de la norma, que prevé la transferencia legislativa de atribuciones y de los recursos humanos y materiales.

Estos mismos principios se consagran en cuerpo de mayor jerarquía, toda vez que la Ley n° 13.482 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires establece que *“Las Policías Comunes de Seguridad (actúan) en los Municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires con una población que no podrá exceder de los setenta mil (70.000) habitantes (art. 56),... dependerán funcionalmente del señor Intendente (art. 57)... (quien) diseñará las políticas preventivas y las acciones estratégicas (art. 58)... El Jefe de la Policía... deberá cumplir (sus) directivas (art. 59)... y Se transfiere a las cuentas habilitadas de cada Municipio... las partidas presupuestarias asignadas a sueldos, horas extraordinarias, combustible, mantenimiento y reparación de vehículos (art. 86)...”*²⁴. Ninguno de estos preceptos que están en la letra de la Ley vigente se cumple en los hechos.

Seguridad y autonomía municipal

Las normas y las prácticas contrapuestas bonaerenses no hacen más que reflejar el subyacente problema de la autonomía municipal. Históricamente las comunas fueron creadas para atender cuestiones de espacio público (mantenimiento de caminos, calles, parques y paseos, alumbrado, señalización, higiene urbana y recolección de residuos, ornamentación, vigilancia, cementerios, etc.), comerciales (habilitación y control de

²⁴ Este texto de la Ley n° 13.482 -del año 2006- copia con puntos y comas la Ley n° 13.210 de Policías Comunes de Seguridad, a la cual deroga. Esta última norma fue propiciada por el entonces Ministro de Seguridad provincial León Carlos Arslanian, que fijaba el 1° de noviembre de 2004 como fecha de entrada en vigencia del régimen de Policía Comunal de Seguridad en todos los distritos que efectuaran su adhesión, lo que muchos hicieron, pero jamás se implementó.

mercados, comercios, mercaderías, pesas y medidas), justicia de menor cuantía, etc. Para sostener estas funciones se les permitió percibir tasas²⁵. En tanto, quedaron reservadas a la Nación y las Provincias las competencias sobre parcelar el suelo, registrar bienes, puertos, costas, riveras, hidráulica, vivienda, servicios sanitarios, obras viales, salud, educación, justicia y seguridad. Sin embargo, la demanda social hizo que los ayuntamientos comenzaran a brindar servicios públicos para los que no tienen competencia legal ni recursos económicos. Los gobiernos locales reclaman naturalmente estas herramientas, lo que supone un grado de autonomía y poder político que la Provincia no está dispuesta a ceder.

Más allá de la capacidad ejecutiva y los fondos para sostener la función de protección ciudadana, la Ley Orgánica de las Municipalidades bonaerense faculta a las comunas a dictar Ordenanzas en materia de seguridad “*encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales*” (Decreto-Ley n° 6769/58, art. 25). Los distintos gobiernos provinciales mostraron espasmódicamente dicha voluntad de combinar potestades que se reflejan en las normas aquí expuestas, pero no en la realidad de los hechos.

En el hipotético caso de que esa voluntad se tradujera en la efectiva delegación de competencias de la Provincia en los municipios bonaerenses, aún subsistiría el problema de los recursos económicos. No se pueden transferir créditos que no existen o son insuficientes (horas extraordinarias, combustible, mantenimiento y reparación de vehículos, etc.).

Sin embargo, un inadvertido Dictamen de la Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires abre la posibilidad a las comunas de generar recursos para financiar servicios públicos esenciales²⁶. Los municipios pueden legalmente imponer tasas que son gravámenes que surgen de la contraprestación directa al ciudadano de un servicio

²⁵ En San Isidro: Alumbrado, Limpieza y Servicios Generales; Inspección de Comercios e Industrias; Ambientales y Derechos de Publicidad.

²⁶ “Dictamen Municipal sobre creación de una tasa retributiva del servicio público municipal de prevención y atención de siniestros originado en consulta del HCD de Olavarría”, Asesoría General de Gobierno, La Plata, 4 de abril de 2017, http://www.asesoria.gba.gov.ar/descargas/dictamenes_municipales.php?pagina=5

específico que beneficia a la comunidad. La carga más conocida es la que proviene de la prestación por alumbrado, recolección de residuos, higiene, mantenimiento del espacio público y del mobiliario urbano (ABL).

Resulta evidente que las comunas no pueden imponer sobre la base de la seguridad pública que es competencia exclusiva del Estado Provincial. Sin embargo, el Dictamen en cuestión sienta un precedente aplicable específicamente al servicio de seguridad contra incendios del reclamante Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de Olavarría al que habilita para crear una tasa destinada al sostén del Cuerpo de Bomberos local²⁷.

El Dictamen concluye que *“El derecho a la vida, a la seguridad humana, a la supervivencia, son derechos humanos fundamentales y deben ser atendidos por el Estado, proveyendo la seguridad común, tratando de lograr una mejor calidad de vida y bienestar general. Todos ellos, expresados en nuestros ordenamientos jurídicos y en el plano de tratados internacionales de los que la Argentina es parte. Es ostensible y necesario que el servicio de atención antisiniestral se manifieste, organice y preste en territorio municipal. Amén de las disposiciones normativas por leyes provinciales, la materia no es ni podría ser ajena a la competencia municipal porque es de su inherencia local. Tanto la constitución provincial genéricamente, como la ley orgánica de las Municipalidades encargan (a estas) la realización del servicio público de seguridad al que nos abocamos; ello, conteste con la declaración constitucional paradigmática expuesta en el dispositivo magno federal 123... Sin mengua de las normativas provinciales sobre la materia, el municipio podrá crear el servicio público específico en materia de seguridad antisiniestral de amplio espectro, debiéndose fijar a través de ordenanza respectiva que la Municipalidad prestará dicho servicio por sí o por terceros, utilizando los mecanismos normativos vigentes...Consecuentemente, podrán crearse contribuciones específicas para solventar dichas actividades...”*.

²⁷ Es necesario destacar que la Policía de la Provincia de Buenos Aires brinda el servicio de seguridad siniestral (incendios, explosivos, emergencias ambientales) en todo el territorio bonaerense; que los Cuerpos de Bomberos Voluntarios se sostienen principalmente con fondos municipales; que el Ministerio de Seguridad de la Nación aporta recursos que ayudan al sostén del material y que el Dictamen en cuestión no obsta a que la corporación procure fondos para su funcionamiento mediante donaciones, rifas, organización de eventos u otros medios.

Esta herramienta deja expedita la vía administrativa y en su defecto la judicial, para reclamar al Gobierno Provincial -en idénticos términos- la efectiva delegación de competencias en materia de seguridad pública, los recursos humanos y materiales necesarios para la prestación y la potestad de crear una tasa destinada específicamente al servicio de policía municipal.

Con los instrumentos expuestos, no existe óbice legal para establecer fuerzas de aplicación de la ley comunales; aunque, la organización y gestión de los recursos humanos debería correr por canales distintos que se tratarán en el desarrollo de este trabajo de tesis.



Universidad de
SanAndrés

Capítulo 3

El marco político de la Policía Local

Esta ventana de oportunidad de mayor autonomía municipal en materia de seguridad no deja de ser un antecedente importante aunque, si nos regimos por el particular caso de las UPPL, la perspectiva es poco halagüeña. Las Policías Locales del interior de la Provincia de Buenos Aires se han ido eliminando de la orgánica institucional desde el 30 de noviembre de 2016, cuando el Ministro de Seguridad Cristian Ritondo y el Intendente de Lobos Jorge Etcheverry rescindieron el convenio de adhesión, por lo que la Policía Comunal absorbió a la Local. Acto seguido, otros veintiocho municipios adoptaron idéntico temperamento²⁸.

En el transcurso del año 2017 el Ministerio de Seguridad suspendió la incorporación de agentes a las UPPL y continuaron las fusiones hasta que a mediados de 2018 quedaron cuarenta y seis de las ochenta y dos unidades originales que había dos años antes. Los policías locales remanentes cambiaron el uniforme azul celeste que los había popularizado con el mote de “pitufos” por el reglamentario de la policía provincial (8/5/18), conservando solo la boina y el escudo identificativo del cuerpo en la manga derecha.

La Policía Local nació como un instrumento de campaña presidencial del ex Gobernador Daniel Scioli²⁹, para aparentar brindar solución al problema de la inseguridad y generar empleo público en las comunas con más votantes y sus zonas de influencia. Pero, la reglamentación preveía crear unidades en Partidos de menos de setenta mil habitantes solo por excepción (Resolución MS n° 835/14, art. 3), la que pronto se hizo regla. No pasó mucho tiempo hasta que los vecinos de las pequeñas y medianas comarcas del interior bonaerense se percataron de que la coexistencia de la fuerza Comunal original y la Local

²⁸ Ayacucho, Balcarce, Baradero, Bragado, Brandsen, Cañuelas, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Castelli, Chivilcoy, Coronel Suárez, Exaltación de la Cruz, General Alvarado, General Las Heras, General Madariaga, Ranchos, Laprida, Las Flores, Maipú, Marcos Paz, Mercedes, Navarro, Pinamar, Rauch, Rojas, San Antonio de Areco, San Miguel del Monte y Tres Arroyos.

²⁹ Que impuso por Decreto en razón del fracaso de su proyecto de ley en el Congreso provincial en 2014 (ver cita 3).

carecían de sentido práctico dado que duplicaba innecesariamente la estructura de comando y dispersaba el esfuerzo de policía. A ello, se sumaba el hecho de que la Provincia desplegaba la unidad, pero luego el municipio debía financiar su funcionamiento.

Además, en comunas grandes y pequeñas por igual la implementación de la iniciativa fue deficiente, los ciudadanos veían a los noveles uniformados como inexpertos, desinteresados (atentos a sus teléfonos celulares, charlando en grupos, etc.), no inspiraban respeto en los marginales que sabían de sus erráticas e inseguras reacciones y para los delincuentes eran presa fácil para la sustracción de armas y equipamiento.

El actual Subsecretario de Planificación, Gestión y Evaluación del Ministerio de Seguridad Vicente Ventura Barreiro, en una entrevista de la revista especializada en temas bonaerenses La Tecla, reconoció que: *“Hay serias deficiencias en el reclutamiento de la Policía Local... El sistema está mal hecho... uno de cada tres policías locales no está capacitado para cumplir con sus funciones al no superar las pruebas de tiro, los test psicológicos o socioambientales... (Por ello) se puso en marcha la unificación de la Policía Local y la Policía Comunal en 29 municipios. En ellos funcionaban ambas fuerzas en simultáneo y a partir de la fusión, todos los efectivos comienzan a cumplir sus tareas bajo el sello de la Comunal... La idea es mantener al personal en su lugar de origen y también eliminar el doble comando, porque al funcionar las dos policías al mismo tiempo, había dos jefes para las tropas”*³⁰.

Por su parte, la gobernación provincial expresó al diario La Nación: *“Es que no entregó buenos resultados la evaluación que el gobierno bonaerense realizó sobre los nuevos efectivos que fueron asignados a tareas de patrullaje urbano. Sobre 14.984 policías locales evaluados, 2.890 de esos agentes fueron obligados a volver a la escuela de entrenamiento policial”*³¹.

³⁰ “La Policía Local camino a su desaparición: cuál es el plan del Gobierno para los ‘pitufos’” en el portal “[La Tecla Info](http://www.latecla.info)”, La Plata, 16 de marzo de 2017, http://www.latecla.info/5/nota.php?nota_id=81706

³¹ “Unificarán las policías locales y las comunales en 29 distritos bonaerenses” en el diario “[La Nación](http://www.lanacion.com.ar)”, CABA, 7 de diciembre de 2016, <https://www.lanacion.com.ar/1962847-unificaran-las-policias-locales-y-las-comunales-en-29-distritos-bonaerenses>

La suerte de las fuerzas locales parecía estar echada, cuando la misma administración central admitía al diario platense El Día que *“No hay decisión tomada, pero el futuro de las Policías Locales está en estudio”*³² y a La Nación *“que se evalúa además la unificación de (las) otras 53 policías locales con la provincial”*³³.

Una buena iniciativa mal implementada, difícilmente arroje buenos resultados. Sin embargo, la experiencia de la Policía Local deja dos hitos relevantes: en primer lugar, la mencionada posibilidad de que la Provincia de Buenos Aires delegue parcialmente su atribución en materia de protección ciudadana en municipios. En segunda instancia, la táctica de oficiales de parada fija (en una esquina u objetivo) y móvil (recorriendo un circuito preestablecido de cuadras) que resultó novedosa tanto para la policía como para los ciudadanos bonaerenses. Los uniformados caminando por las mismas veredas por las que transitan los vecinos sólo se veía cuando se cruzaba la Avenida General Paz. En efecto, la táctica básica histórica de la Policía Federal Argentina en la Ciudad de Buenos Aires era desplegar paradas “de infantería” y controlarlas mediante el patrullaje en vehículos. En la Provincia de Buenos Aires, con menos recursos humanos y materiales y jurisdicciones más extensas que las capitalinas, solo se podía contar con el exiguo recorrido de móviles, en tanto y en cuanto no requiera ocuparlos en la atención de emergencias e intervenciones policiales.

La fusión de las Policías Comunes y Locales dividió las aguas en la Provincia. Al mismo tiempo que los Partidos del interior rural bonaerense rescindían los convenios de adhesión, los Intendentes de grandes comunas, especialmente los del Conurbano comenzaron a exigir -más allá de su pertenencia partidaria- la delegación lisa y llana de la competencia provincial en materia de seguridad pública a través de la transferencia de las UPPL con sus partidas presupuestarias.

³² “En algunas comunas empezarán a desactivar las Policías Locales”, en el diario *“El Día”*, La Plata, 4 de diciembre de 2016, <https://www.eldia.com/nota/2016-12-4-en-algunas-comunas-empezaran-a-desactivar-las-policias-locales>

³³ “Unificarán las policías locales y las comunales en 29 distritos bonaerenses”, en el diario *“La Nación”*, CABA, 7 de diciembre de 2016, <https://www.lanacion.com.ar/1962847-unificaran-las-policias-locales-y-las-comunales-en-29-distritos-bonaerenses>

"Los intendentes de Cambiemos y amplios sectores del peronismo planteamos una mayor municipalización del sistema"³⁴ y "La Policía Local tiene que pasar a los municipios. Una gestión fina de cercanía podría mejorar la seguridad de los municipios"³⁵ expresó el Intendente de Vicente López Jorge Macri. "En nuestro distrito intentamos trabajar coordinadamente con todas las fuerzas de seguridad disponibles, incluso con las nacionales. Pero considero que la fuerza local debe mantener funciones propias con cierta autonomía, no creo conveniente que se incorpore a la (Policía) Distrital (porque) se planteó una fuerza con un perfil y funciones diferentes que se debería sostener", explicó su par de Baradero, la vecinal -también en Cambiemos- Fernanda Antonijevic. En la misma vereda política, remató el Secretario de Seguridad de Lanús Diego Kravetz: "(a la Policía Local) la queremos más que al dulce de leche"³⁶.

En la parcialidad peronista, el Intendente de San Martín Gabriel Katopodis (FPV), señaló que "si pasaron la (Policía) Federal a la ciudad de Buenos Aires con fondos, transfieran la Local, que la pagan los habitantes de San Martín con sus impuestos"³⁷. Su par de Ituzaingó, Alberto Descalzo, coincidió en "que la Provincia transfiera las fuerzas locales y sus recursos o que asuma la responsabilidad por la inseguridad". La Intendente de La Matanza, Verónica Magario (FPV), desgranó la idea al decir que "existe una policía local a la que pagamos los edificios, los uniformes y el equipamiento, lo único que no pagamos son los sueldos. Pero tampoco tenemos la autoridad ni la competencia para dirigirla. Por eso pedimos que (la Provincia) nos transfiera esa policía con sus recursos". El jefe comunal de Lomas de Zamora, Martín Insaurralde, concluyó que "no se pueden trasladar los problemas sin los recursos para resolverlos. Los Intendentes queremos debatir la responsabilidad de los municipios en la seguridad de los vecinos"³⁸

³⁴ "Unificarán las policías locales y las comunales en 29 distritos bonaerenses", en el diario "La Nación", CABA, 7 de diciembre de 2016, <https://www.lanacion.com.ar/1962847-unificaran-las-policias-locales-y-las-comunales-en-29-distritos-bonaerenses>

³⁵ "Los intendentes piden estar a cargo de una policía de prevención", en el diario "La Nación", CABA, 7 de mayo de 2017, <https://www.lanacion.com.ar/2021376-los-intendentes-piden-estar-a-cargo-de-una-policia-de-prevencion>

³⁶ "Los municipios piden el traspaso de fondos", en el diario "La Nación", CABA, 7 de diciembre de 2016, <https://www.lanacion.com.ar/1962848-los-municipios-piden-el-traspaso-de-fondos>

³⁷ "Los municipios piden el traspaso de fondos", en el diario "La Nación", CABA, 7 de diciembre de 2016, <https://www.lanacion.com.ar/1962848-los-municipios-piden-el-traspaso-de-fondos>

³⁸ "Intendentes del PJ se unen para reclamar el traspaso de las policías comunales", en el diario "La Nación", CABA, 4 de mayo de 2018, <https://www.lanacion.com.ar/2131417-intendentes-del-pj-se-unen-para-reclamar-el-traspaso-de-las-policias-comunales>

Estas tres últimas declaraciones fueron efectuadas en momentos en que el reclamo por seguridad en el Conurbano arreciaba en razón de hechos puntuales como el homicidio de un colectivo en Virrey del Pino y la toma de la Comisaría 1ª de San Justo. Sin embargo, la pretensión de los líderes peronistas -es justo reconocerlo- es anterior a la rescisión del convenio de Lobos. En efecto, Martín Insaurralde había presentado en la legislatura provincial (julio de 2016) un proyecto de ley para traspasar las fuerzas locales con su presupuesto, equipamiento, comando y control. El proyecto fue corolario de una reunión partidaria de legisladores y dirigentes del Partido Justicialista Bonaerense, el Frente Renovador y del Frente para la Victoria, a la que asistieron también los Intendentes de Ituzaingó (anfitrión), La Matanza, San Martín, Moreno, Florencio Varela Avellaneda, Almirante Brown, Malvinas Argentinas, Berazategui, Merlo, Hurlingham, La Costa, Esteban Echeverría, Chivilcoy, Castelli, Mercedes y General Alvarado³⁹. Si bien puede leerse desde una perspectiva política que el proyecto de norma fue una mera formalidad y lo que verdaderamente importaba era mostrar un peronismo bonaerense unido, no es trivial que la única propuesta que concitara consenso unánime fuera precisamente la de transferencia de la Policía Local.

En suma, el traspaso de la guardia local es aún tema abierto. La Plata defenderá su competencia constitucionalmente originaria sobre la seguridad pública al tiempo que retacea poder y recursos a alcaldes mayoritariamente enrolados en la oposición política. En tanto, los municipios reclamarán la potestad y las partidas presupuestarias alegando -con razón- que están en capacidad de brindar mejor servicio por la inmediatez en la relación con el vecino que obliga a dar respuestas prácticas y flexibles. Además, los gobiernos locales conocen mejor los Partidos, los grupos socioeconómicos que los componen, sus valores, los focos de población crítica, los problemas por zona geográfica y -en consecuencia- la estrategia y tácticas de intervención territorial adecuadas para darles solución.

³⁹ “Intendentes piden a Vidal el traspaso de la policía local y parte de la bonaerense a los municipios”, en “Agencia Telam”, CABA, 11 de julio de 2016, <http://www.telam.com.ar/notas/201607/154774-reunion-intendentes-pj-por-tarifas.php> y en “Intendentes y legisladores peronistas presentaron proyecto para el traspaso de la policía local”, en “Agencia Nova”, especializada en noticias bonaerenses, La Plata, 13 de julio de 2016, http://www.agencianova.com/nota.asp?n=2016_7_13&id=51512&id_tiponota=4

Para poner el tema en su justa dimensión, resulta evidente que el reclamo de los municipios bonaerenses trasciende la materia de la seguridad y pretende -en verdad- mayor autonomía política y financiera. Los gobiernos locales -independientemente del signo partidario circunstancial- reclaman en distinto grado la asunción de atribuciones provinciales en salud, educación, defensa civil, bomberos, etc., y la capacidad de percibir por sí o por coparticipación los recursos para sostener esos servicios públicos que brindan directamente a los vecinos y que a menudo la Provincia no presta o lo hace en forma parcial y deficiente.



Universidad de
San Andrés

Capítulo 4

El marco social e institucional: el Partido de San Isidro

Ámbito geográfico, sociodemográfico y político

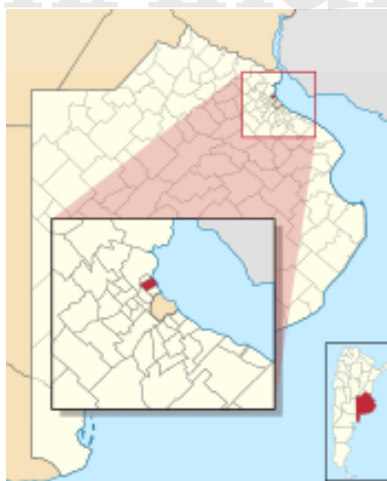
Ubicación geográfica y datos sociodemográficos

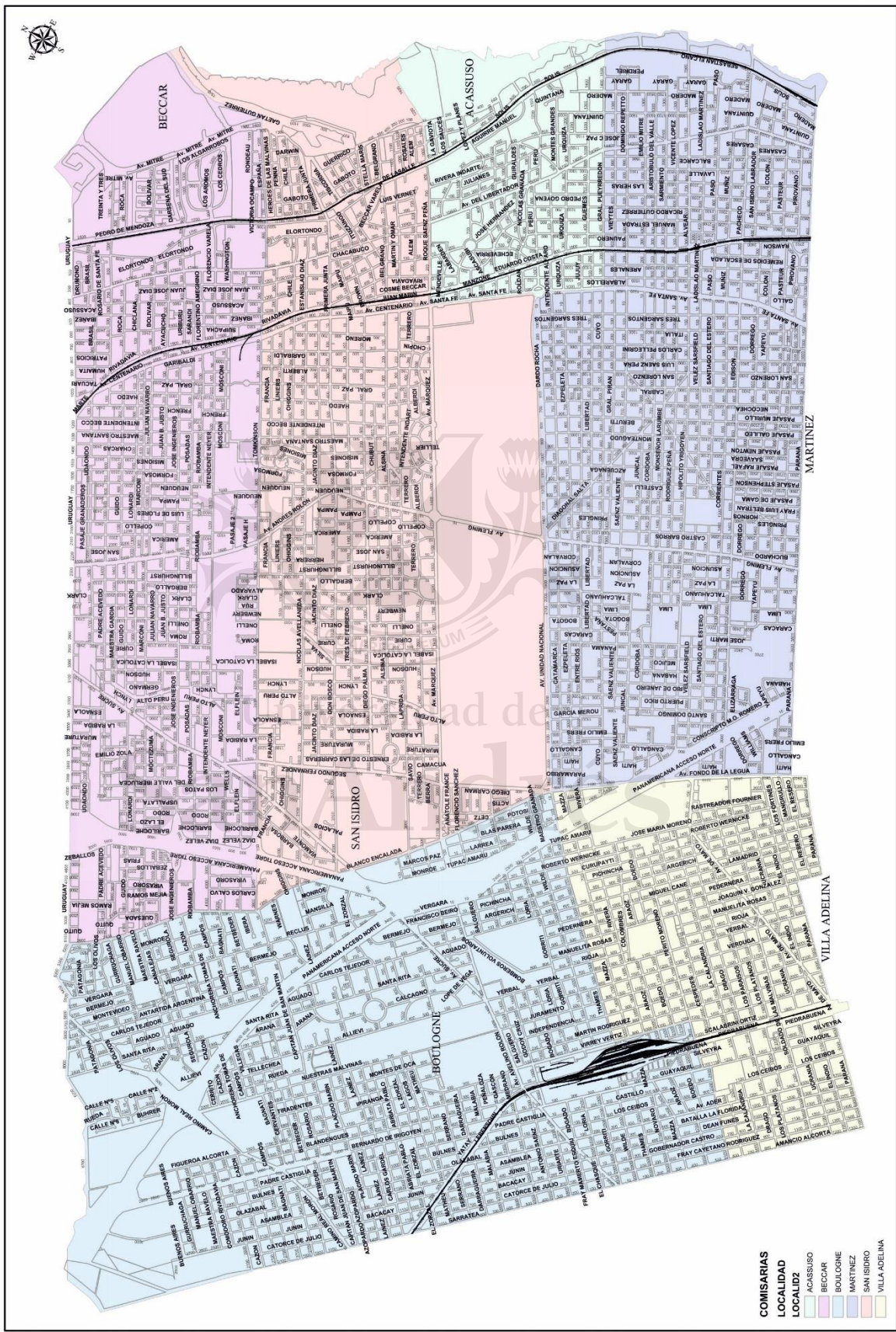
El Partido de San Isidro es uno de los ciento treinta y cinco municipios de la Provincia de Buenos Aires; se sitúa en la Región Metropolitana Norte, también integrada por los Partidos de Vicente López, San Fernando y Tigre y es una de las veinticuatro comunas del Conurbano Bonaerense, conglomerado de 9.916.715 habitantes (Censo 2010). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires está a veintidós kilómetros al sur y la capital provincial, La Plata, a ochenta kilómetros en la misma dirección (cuadro 1).

San Isidro tiene una superficie de 52,5 km² totalmente urbanizada. Lo componen seis ciudades: San Isidro, cabecera administrativa, Acassuso, Villa Adelina, Martínez, Boulogne y Beccar (ver cuadro 2).

Cuadro 1:

Ubicación Geográfica del Partido de San Isidro





- COMISARIAS**
- LOCALIDAD**
- ACASSUSO
 - BECCAR
 - BOULOGNE
 - MARTINEZ
 - SAN ISIDRO
 - VILLA ADELINA

Según el Censo Nacional 2010, residen allí 292.878 habitantes (0,8% del total nacional y 2,9% del Conurbano Bonaerense), con una densidad poblacional de 5693,6 personas por km². Hay 107.714 viviendas, es decir, una unidad cada 2,7 personas y la población con NBI es del 5,3% (15.523 personas)⁴⁰.

Con datos recogidos durante 2017 por la “Red de Progreso Social”, constituida por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el Grupo de Fundaciones y Empresas (GDFE) y la Fundación Avina se publicó, en noviembre de este año, el “Índice de Progreso Social (IPS) 2018”⁴¹, que mide las necesidades sociales de los habitantes de los municipios del Conurbano Bonaerense en tres dimensiones: “necesidades humanas básicas”, “fundamentos de bienestar” y “oportunidades de progreso” integradas por las variables que ilustra el cuadro 3.

Cuadro 3: Variables del IPS



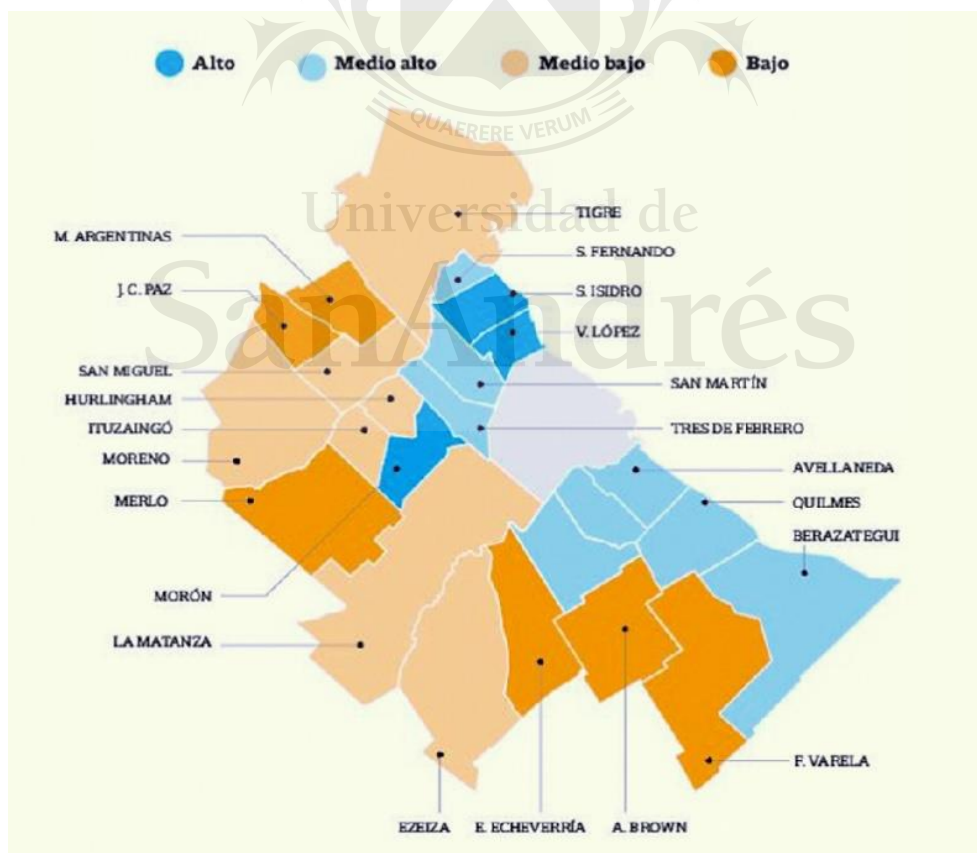
⁴⁰ Fuente: Dirección Provincial de Estadística, <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/>

⁴¹ “Primera medición sobre el Progreso social del conurbano bonaerense”, Ministerio de Desarrollo Social PBA, Buenos Aires, 19 de noviembre de 2018, https://www.gba.gob.ar/desarrollosocial/noticias/primera_medici%C3%B3n_sobre_el_progreso_social_del_conurbano_bonaerense e “Índice de Progreso Social de la Provincia de Buenos Aires”, CIPPEC, Buenos Aires, en <https://www.cippec.org/proyecto/indice-de-progreso-social-de-la-provincia-de-buenos-aires/>

El IPS trasciende la medición del PBI *per cápita* o el nivel de ingreso de las familias incorporando variables que permiten acceder a indicadores sociales, de educación, de acceso a la atención médica, al agua potable e instalaciones sanitarias, que reflejan la percepción de seguridad de las personas, del medioambiente y el ejercicio de los derechos individuales.

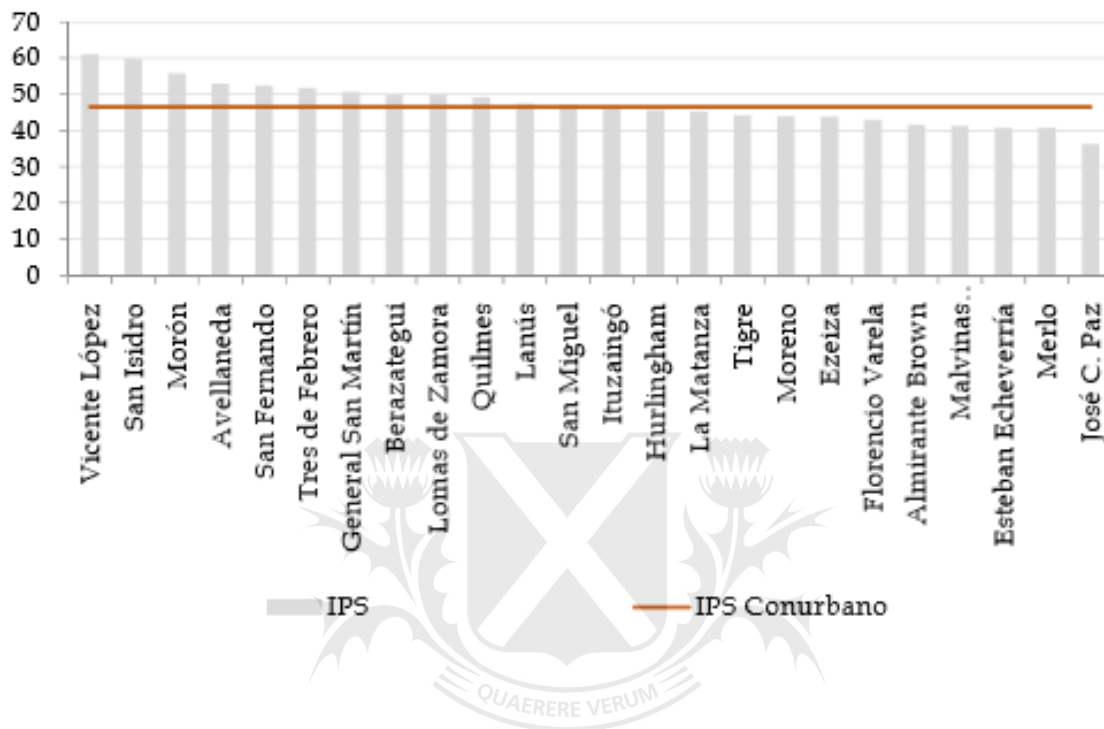
El estudio arrojó como resultado que el Conurbano se divide en cuatro grupos de comunas: de alto, medio, medio bajo y bajo progreso social (cuadro 4), ubicándose San Isidro en el primer segmento luego de Vicente López (cuadro 5). El promedio general de la región es de 47 puntos sobre 100 posibles, alcanzando el Partido que nos ocupa casi 60 puntos.

Cuadro 4: Agrupamiento de municipios según IPS



Cuadro 5:

Gráfico II. Resultados IPS por municipio



La inseguridad en San Isidro

Para lograr una composición de lugar sobre el fenómeno en cuestión se toman las estadísticas de delito del Ministerio de Seguridad de la Nación⁴² en San Isidro poniéndolos en contexto con los vecinos: General San Martín, San Fernando y Vicente López e incorporando a Tigre, por ser parte de la homogénea Región Metropolitana Norte. Se usan solo dos variables claves que reflejan la cantidad global de ilícitos y el nivel de violencia: i) total de hechos delictivos (incluye delitos contra las personas y contra la propiedad) y ii) total de homicidios dolosos. Luego, se amplía el universo de observación al Conurbano Bonaerense, incluyendo a los dos Partidos con guarismos más altos: La Matanza, en el

⁴² “Estadísticas Criminales de la República Argentina”, año 2017 (último disponible), Ministerio de Seguridad de la Nación, Buenos Aires, 7 de setiembre de 2018, <https://estadisticascriminales.minseg.gov.ar/#> e “Informe sobre Estadísticas Criminales en la República Argentina - Año 2017” del Ministerio de Seguridad de la Nación, Buenos Aires, 7 de setiembre de 2018, pp. 16-18, <https://estadisticascriminales.minseg.gov.ar/reports/Informe%20estadisticas%20criminales%20Republica%20Argentina%202017.pdf>

oeste y Quilmes, en el sur del conglomerado que rodea la ciudad Capital.

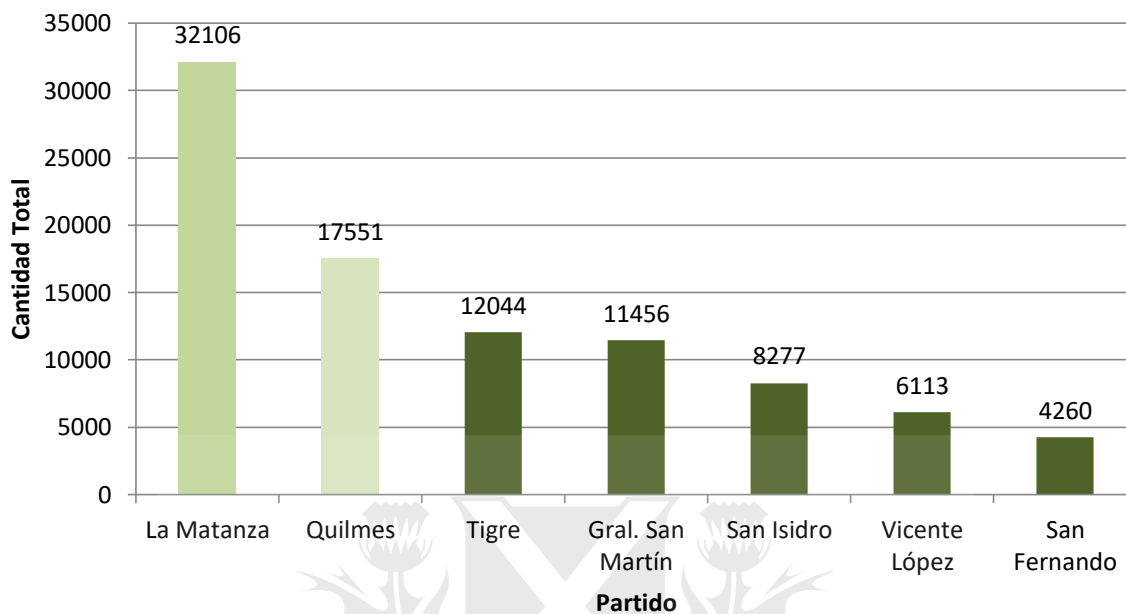
Seguidamente, se presentan los indicadores en el contexto de la Provincia de Buenos Aires y la Nación y se compara la tasa de homicidios en la región. Para finalizar, se vuelve a San Isidro, prescindiendo de otras jurisdicciones, para apreciar comparativamente su propia evolución en el último trienio.

En San Isidro se cometieron 8277 delitos contra las personas y la propiedad en 2017, lo que lo sitúa en posición intermedia respecto a los municipios vecinos y alejado de los extremos del Conurbano oeste y sur (cuadro 6). En cuanto a los seis homicidios intencionales sufridos en el mismo año, está en condición semejante a sus colindantes San Fernando y Vicente López y distante de Gral. San Martín, Tigre, La Matanza y Quilmes (cuadro 7). En el cuadro 9 se compara el total de muertes dolosas en el Partido respecto al total provincial (0,6%) y al nacional (0,26%).

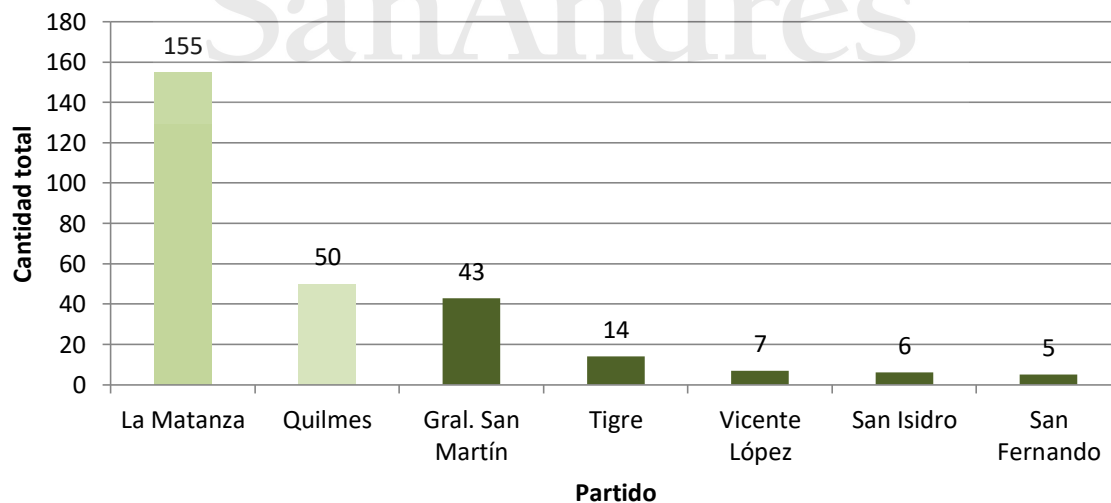
En el cuadro 8 se aprecia comparativamente la cantidad de delitos contra las personas y la propiedad, respecto al total de la Provincia de Buenos Aires (2,18%) y al total nacional (0,55%). En la ilustración 10 se contrasta la tasa de homicidios cada cien mil habitantes de la Argentina con la de los países vecinos⁴³. Finalmente, se vuelve el foco sobre el Partido que nos ocupa y se observa que en 2017 incrementó la cantidad total de hechos delictivos respecto a los dos años anteriores (cuadro 11).

⁴³ Estos datos se toman del citado “Informe sobre Estadísticas Criminales en la República Argentina - Año 2017” p. 18. La tasa del 5,2% homicidios dolosos cada cien mil habitantes de Argentina para 2017 concuerda con otra fuente de información fidedigna como son las “Estadísticas Criminales de la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Delito” (UNODC) que toma el Observatorio de Seguridad Ciudadana, 7 de setiembre de 2018, <http://www.seguridadciudadana.org.ar/estadisticas/datos-a-nivel-nacional/estadisticas-criminales>. Sin embargo, esta última fuente difiere respecto al mismo indicador en los países vecinos citados en este acápite. Para UNODC las tasas de muertes intencionales cada cien mil habitantes en 2017 fueron de 26,7% en Brasil, 8,4% en Uruguay, 9,3% en Paraguay, 12,4% en Bolivia y 3,6% en Chile.

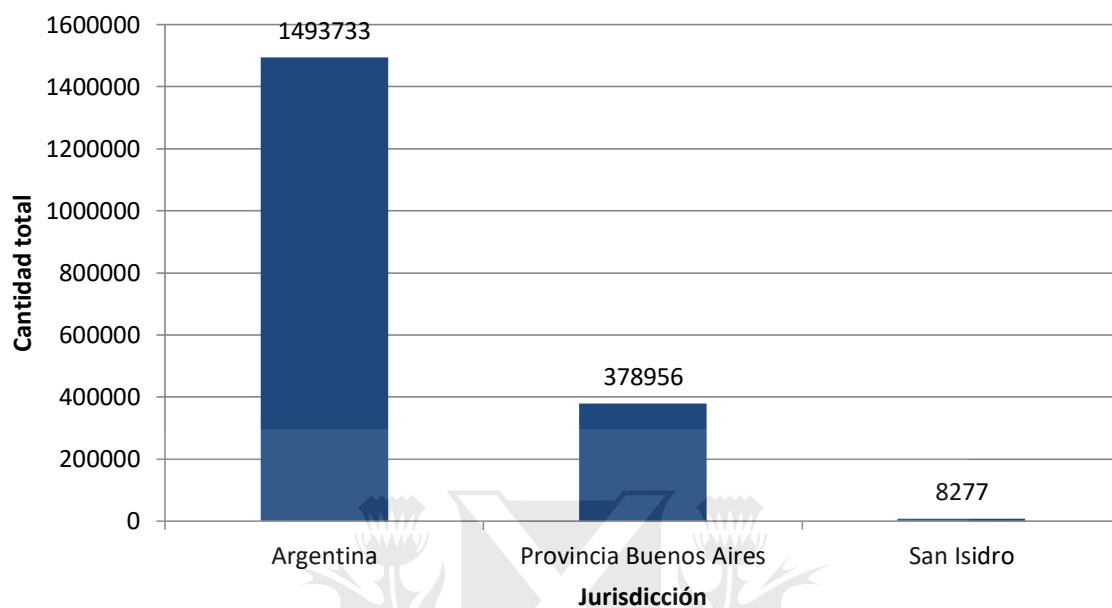
Cuadro 6: Cantidad total de hechos delictivos en Partidos elegidos en Conurbano



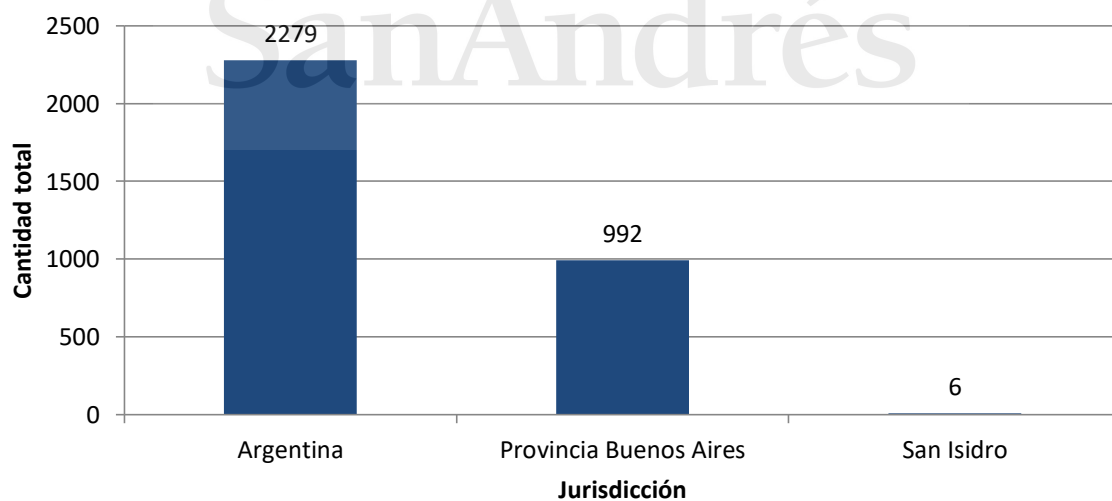
Cuadro 7: Total homicidios dolosos en Partidos elegidos en Conurbano



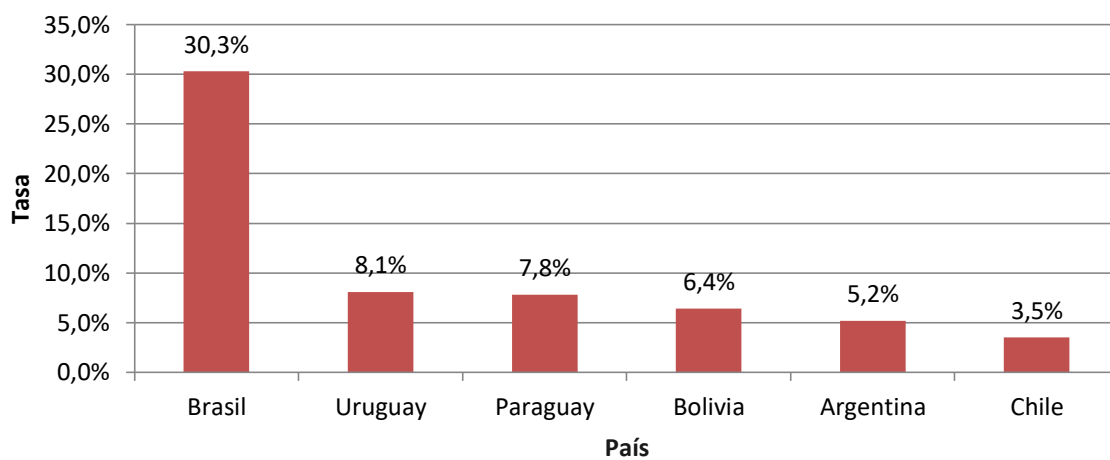
Cuadro 8: Total hechos delictivos en San Isidro comparativo con Nación y Provincia de Buenos Aires



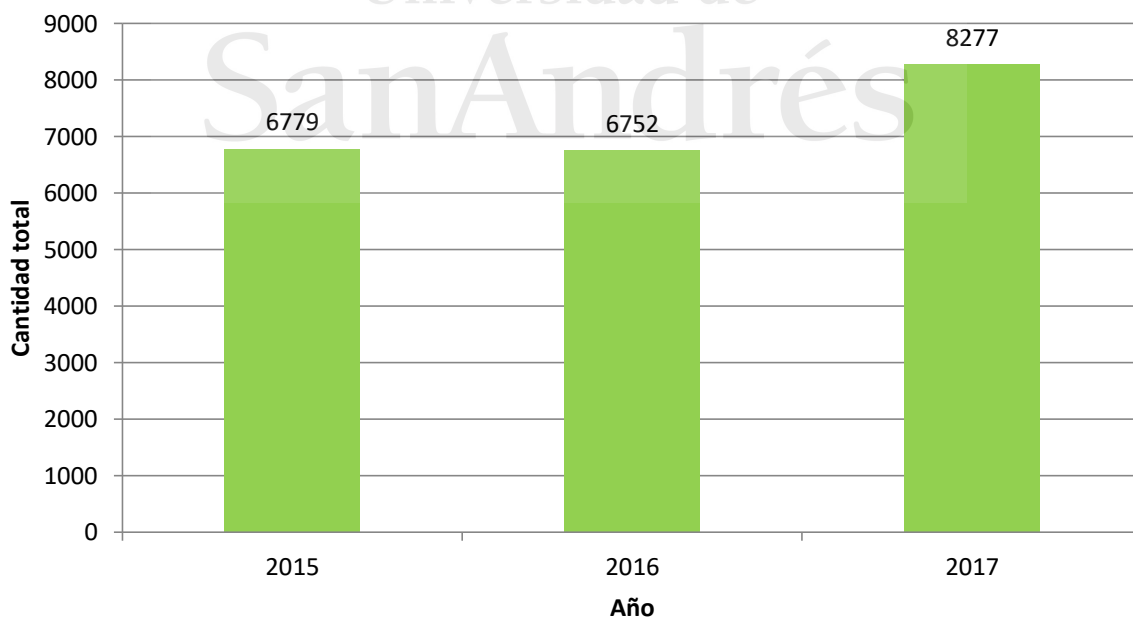
Cuadro 9: Total homicidios dolosos en San Isidro comparativo con Nación y Provincia de Buenos Aires



Cuadro 10: Tasa de homicidios dolosos cada cien mil habitantes en Argentina y países limítrofes



Cuadro 11: Evolución anual de la cantidad total de delitos en San Isidro



El Gobierno Municipal

El Departamento Ejecutivo está compuesto por la Intendencia y las Secretarías General; de Salud Pública; de Obras Públicas; de Niñez, Adolescencia y Familia; de Integración Comunitaria; Legal y Técnica; de Modernización, Innovación y Participación Ciudadana; de Desarrollo Económico Sustentable; de Planeamiento e Integración de Políticas Productivas y de Prevención Ciudadana. Con rango de Subsecretarías Generales se encuentran Gobierno, Comunicación; Espacio Público; Economía; Cultura e Inspección, Registros Urbanos y Tránsito. El Departamento Deliberativo está integrado por veinticuatro Concejales: doce del “Interbloque Cambiemos” (alianza del partido vecinal “San Isidro es Distinto” de Gustavo Posse con Cambiemos), cinco del vecinal “Convocación por San Isidro”, tres de Unidad Ciudadana, dos del Frente Renovador y dos del Partido Justicialista.

El “Presupuesto General de Gastos 2018” (expediente n° 14.073/17), en su acápite “Descripción de Políticas Presupuestarias” (pp. 22-23) asigna a la Secretaría de Prevención Ciudadana la función de *“... llevar a cabo la política de Prevención-Seguridad, a través de los distintos programas establecidos como Patrulla Municipal, Centro de Monitoreo Municipal, Programa Alerta Drogas, Instituto de Docencia y Formación de Seguridad Urbana de San Isidro, como así también efectuar el nexo con las Juntas Vecinales, manejar las relaciones institucionales con las Fuerzas de Seguridad y los Poderes Judiciales de Nación y Provincia...En cuanto al apoyo a la seguridad, el Programa de Patrulla Municipal, atiende situaciones de emergencia que puedan afectar a los vecinos tanto en la vía pública como en sus hogares... Si bien por ley la seguridad de los bonaerenses es una facultad y obligación del gobierno de la Provincia de Buenos Aires que debe cumplirse por medio de la Policía de la Provincia, San Isidro desarrolla una política de apoyo a la seguridad que, a través de los años, ha permitido el mantenimiento de móviles policiales, entrega de vehículos para seguridad y prevención, compra de chalecos antibalas y equipos de comunicaciones, construcción de fiscalías descentralizadas de comisarías y otras sedes policiales, capacitación de sus efectivos, empleo de servicios adicionales y participación comunitaria.”*

El mismo “Presupuesto General de Gastos 2018” dice que los recursos de la Municipalidad de San Isidro para ese ejercicio ascienden a \$5.998.952.920. El 65% es de origen municipal, el 33,4% provincial, el 0,6% de la Nación y el 1% de otra procedencia (p. 2). La Secretaría es unidad ejecutora de los Programas 19 “Cuidado Comunitario y Prevención Ciudadana” y 59 “Instituto de Formación y Docencia de Seguridad Urbana” los que suman recursos por \$482.153.830 y representan el 8% del total municipal (cuadro 12). El 25,5% del crédito de la Secretaría se eroga en recursos humanos, el 72% en gasto e inversión y el restante 2,5% en transferencias (pp. 381-383 y 388) (cuadro 13). En estos últimos rubros se incluye tanto equipamiento propio: cámaras, fibra óptica, vehículos, mantenimiento edilicio y automotor, uniformes, comunicaciones, consumibles, suministros de empleo municipal; como construcciones, mantenimiento de infraestructura y de rodados, combustibles y lubricantes, seguros, artículos de higiene y limpieza, papelería y útiles de escritorio adquiridos para uso de las dependencias de la Policía de la Provincia con asiento en el Partido de San Isidro⁴⁴. También comprende el pago de horas POLAD (policía adicional), que es en realidad gasto en personal, en atención a que remunera a los oficiales que hacen horas extras en la Patrulla Municipal y otros servicios de calle, juzgados, fiscalías, defensorías, hospitales, campos de deportes, centros de atención médica y asistencia social en zonas críticas, etc.

La Secretaría de Prevención Ciudadana

El “Presupuesto General de Gastos 2018” asigna a esta unidad organizativa 481 cargos, de los cuales 471 se imputan al Programa 19 de Cuidado Comunitario y los restantes diez al 59 de Instituto de Formación. Solo hay diez puestos jerárquicos y el 74% de la planta es “mensualizada” (contratados) (p. 195). De las 471 posiciones del programa sustantivo, 440 son de personal operativo (260 inspectores-choferes de patrulleros comunitarios y 180 de operadores de monitoreo). Solo hay veintidós cargos administrativos y de maestranza.

⁴⁴ Lo mismo se hace con las Fiscalías. San Isidro sostiene las oficinas del Ministerio Público Fiscal provincial y hasta contrata sus empleados. Más aún, las Fiscalías descentralizadas de Martínez-Acassuso, de Boulogne-Villa Adalina y hasta una Fiscalía Federal fueron construidos y equipados por la comuna.

Los cuadros 14 y 15 ilustran sobre la organización administrativa de la Secretaría en cuestión. En atención a que la unidad se encuentra en proceso de ampliar servicios (más patrulleros y cámaras) también incrementa la planta ocupada y con ella la estructura de gestión. Por ello, en algunos cuadros se observa la fecha de creación de nuevas dependencias y también quienes tienen título universitario o la procedencia laboral, para tener una mejor composición de lugar del conjunto.

La Secretaría conduce el apoyo a la seguridad en San Isidro cuyas funciones principales son la videovigilancia de la vía pública, el patrullaje disuasorio, el refuerzo a la prevención y represión de ilícitos responsabilidad de la Jefatura Distrital de la Policía de la Provincia y la conducción estratégica y táctica de la Policía Local. A ello, se suma la coordinación con las FFSS/PP⁴⁵.

La actividad de la Secretaría incluye la atención al público, juntas vecinales, asociaciones civiles, grupos de vecinos, para lo que cuenta con el auxilio de la Dirección de Administración y Relaciones Institucionales y -finalmente- la producción de estadísticas semanales sobre delitos por zona y modalidad que permiten dirigir los recursos humanos y materiales a la atención de focos críticos. La asiste la Subsecretaría que ocupa un funcionario de reciente incorporación quien se interioriza de la gestión con vistas a reemplazar al titular del área que prevé jubilarse durante 2019.

La Dirección de Planeamiento Estratégico se encarga de redactar los reglamentos de funcionamiento general y de cada unidad organizativa, planifica el desarrollo de la Secretaría coordinando lo atinente a nuevas incorporaciones de personal para atender las funciones ordinarias o las nuevas que van surgiendo (vigiladores en puestos fijos, editores de imágenes, etc.), conduce la relación con los Ministerios de Seguridad en lo atinente a la integración con sus sistemas operativos (lectores de patentes, identificación de personas) y la coordinación para grandes eventos (G20, Juegos Olímpicos de la Juventud 2018, etc.).

⁴⁵ Esta actividad se programa mediante una reunión semanal con los oficiales de enlace de PFA, GN y PNA para que combinen despliegue con la fuerza provincial y la patrulla comunal. La realidad es que las FFSS/PP acceden verbalmente a todo lo que el municipio les pide, pero en la práctica hacen lo que sus respectivos comandos ordenan. El apoyo federal es meramente formal.

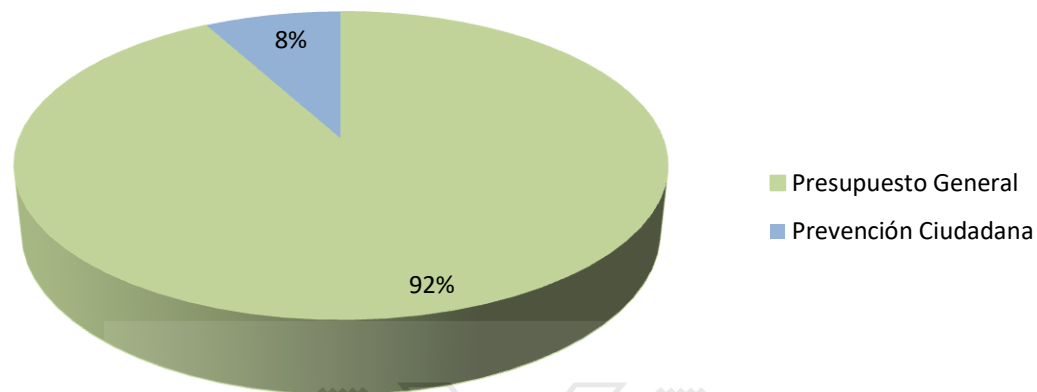
Como es práctica común en los municipios, los funcionarios son polivalentes y este asume de hecho la Dirección General de Monitoreo que se encuentra vacante permitiendo al Director del Centro de Control y Monitoreo de Imágenes concentrarse en el mantenimiento de la red de cámaras. También de hecho, el planificador conduce la capacitación de los aspirantes a inspectores-choferes.

La Dirección de Planeamiento Logístico programa la adquisición de medios materiales y la ejecución presupuestaria, desarrolla proyectos especiales como el de establecer una patrulla motorizada o renovar la flota automotor que implican especial esfuerzo presupuestario y de gestión. También, asume *de facto* la conducción de las Secciones Logística, Parque Automotor y Suministros dependientes de la Dirección General de Seguridad.

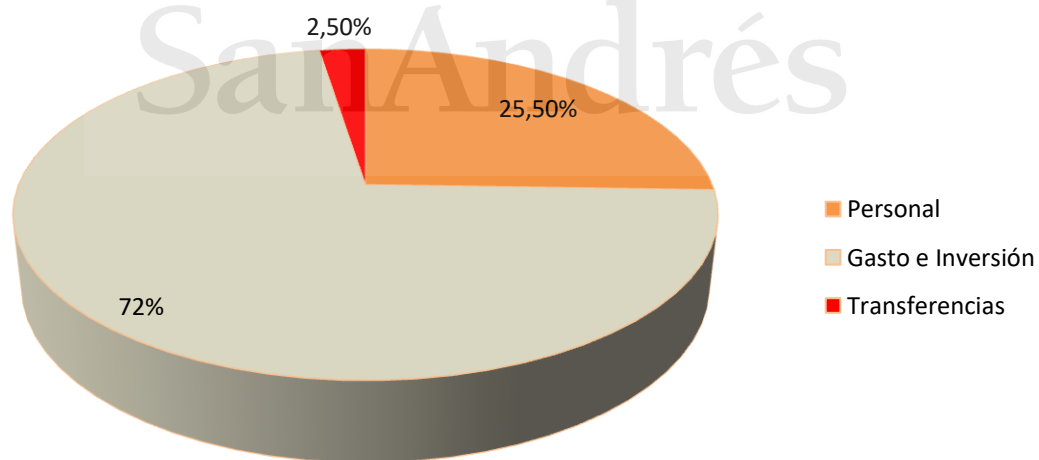
Esta última unidad sustantiva conduce los recursos humanos y materiales de la Patrulla Municipal en forma estratégica para asegurar la mayor cantidad posible de vehículos con su dotación de inspector-chofer y policía adicional recorriendo las calles durante las 24 horas del día, todos los días del año. Es el comando que recibe la información estadística de la Secretaría, identifica modalidades, horarios y zonas críticas y dispone los medios para prevenir ilícitos. Para su cometido se apoya en la Dirección de Seguridad que formula los planes de patrulla para cada área del Partido, turno horario y punto crítico identificado. También fiscaliza su cumplimiento y evalúa los resultados. La Dirección de Patrullas es el otro sostén del comando estratégico y se ocupa exclusivamente de que los móviles con sus respectivas dotaciones, equipamiento y sistemas de comunicaciones salgan al servicio y patrullen los barrios asignados.

La Dirección de Administración y Recursos Humanos se ocupa de las finanzas y mantenimiento de la Base del Patrullaje Municipal, de la gestión administrativa de los inspectores y operadores (incorporación, evaluación, promoción, licencias, remuneración, horas extras, etc.) en la que actúa por delegación de la Dirección General de Recursos Humanos municipal.

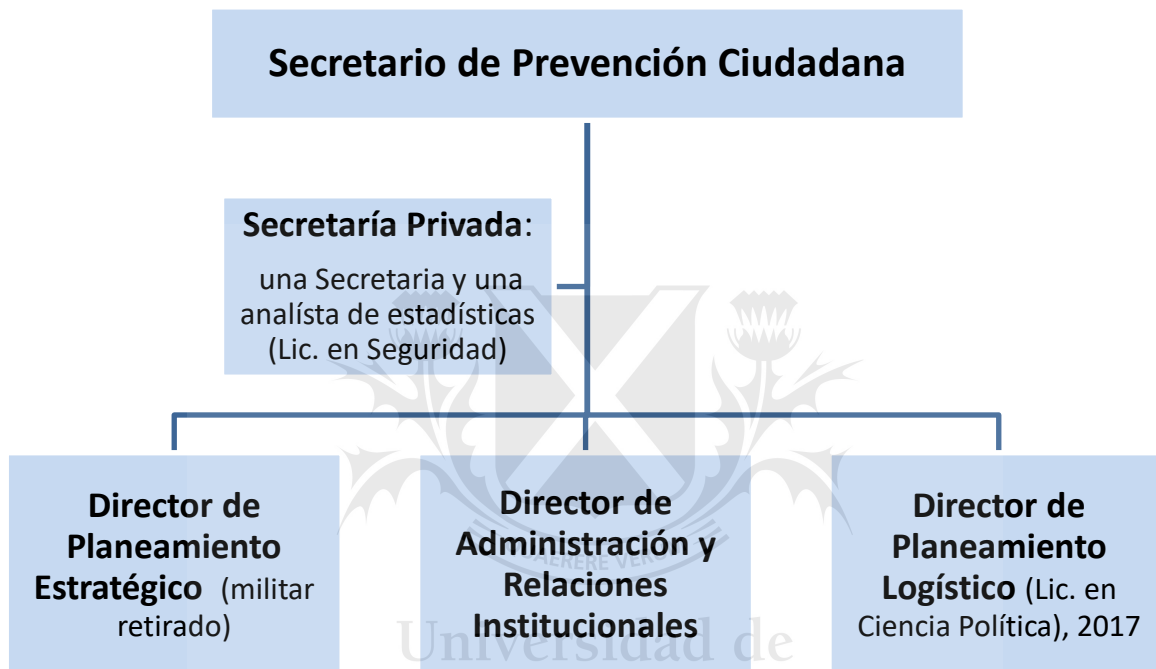
Cuadro 12: Presupuesto General de Gastos 2018 y Programas de Prevención Ciudadana



Cuadro 13: Presupuesto desagregado de Prevención Ciudadana

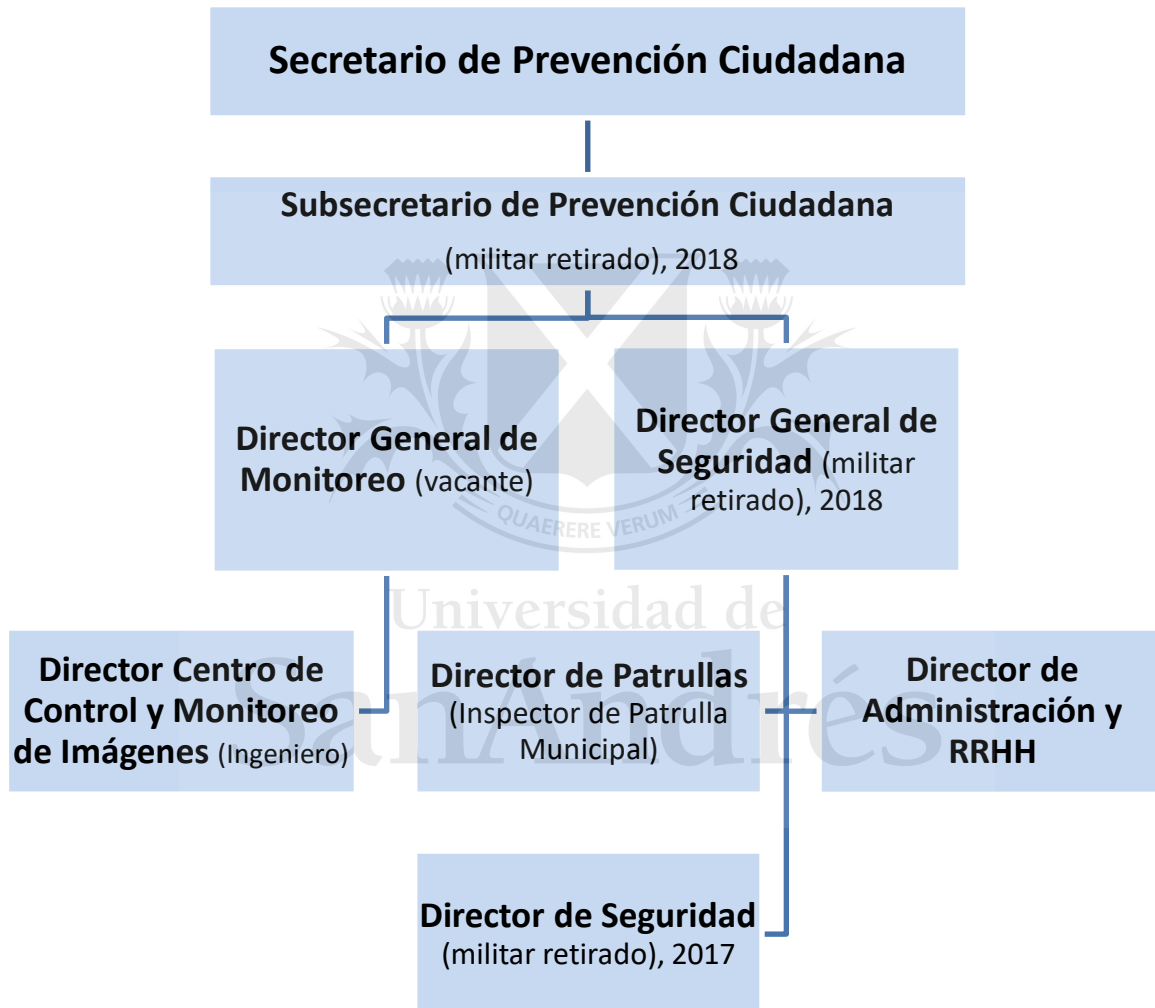


Cuadro 14:

Organigrama de la Secretaría de Prevención Ciudadana (gabinete)

Universidad de
San Andrés

Cuadro 15:

Organigrama de la Secretaría de Prevención Ciudadana (unidades operativas)

La seguridad en el Partido de San Isidro

La contribución del Municipio

Si bien la seguridad pública es competencia provincial expresamente no delegada en los municipios, la comuna brinda servicios de apoyo de patrullaje, monitoreo de imágenes, sostén de los medios de la policía provincial desplegados en el Partido y coordinación con las Fuerzas Federales de Seguridad -Gendarmería Nacional y Prefectura Naval- y la Policía Federal Argentina. A la postre, esta contribución más que respaldar, determina la seguridad y el orden público en la jurisdicción.

El primer componente de este esquema auxiliar a la seguridad pública es el “Programa de Patrullaje Municipal”. San Isidro fue pionero tanto en el apoyo a la policía provincial mediante la patrulla comunitaria -que comenzó a operar en el año 2000- como en el monitoreo de las calles, con cámaras activas desde 2007⁴⁶. Los vecinos recuerdan que “*los golsitos*”⁴⁷ habían empezado a trabajar y dar buenos resultados muchos años antes de que los Intendentes de Tigre, Vicente López, Lomas de Zamora y Ezeiza lo presentaran falsamente en sus respectivas campañas políticas como “iniciativas propias”.

El programa cuenta con 136 automóviles adquiridos, equipados y mantenidos por el ayuntamiento y 260 Inspectores choferes a quienes se brinda capacitación especial para:

- transportar a un oficial bonaerense contratado mediante el servicio de policía adicional para que recorra las calles de la comuna en apoyo del Comando de Patrullas provincial. Los policías de cualquier dependencia y Partido que terminan sus turnos de guardia ordinarios cuentan de esta manera con la posibilidad de hacer “horas extras” en forma voluntaria, lo que incrementa su ingreso mensual.

⁴⁶ Es la primera arquitectura de videovigilancia urbana desarrollada y emplazada en la República Argentina. Se actualiza cada año extendiendo la fibra óptica y los nodos que permiten la instalación de más cámaras. Está certificada por la Norma IRAM 9001 y recibe visitas de ayuntamientos de todo el país y del extranjero que la toman como modelo a seguir.

⁴⁷ Como los vecinos llaman al programa porque originariamente tenía vehículos Volkswagen VW Gol, aunque en la actualidad cuenta también con VW Voyage y camionetas VW Amarok y Ford Ranger.

- vigilar la zona asignada dando aviso al Centro de Operaciones Municipales (COM) en el caso de detectar personas sospechosas o situaciones anómalas que permitan prever la comisión de ilícitos y
- asistir al vecino en caso de necesidad de protección física, primeros auxilios, incendios, contingencias de defensa civil y orientación sobre servicios municipales. Los Inspectores cuentan con botiquines, matafuegos y equipos de comunicación para solicitar apoyo de la misma patrulla comunal, la policía, los bomberos, ambulancia, defensa civil, etc.

La Base del Patrullaje Municipal tiene asiento en Cura Allievi 2014, en la intersección de esta arteria con la Colectora Panamericana Oeste, en la localidad de Boulogne.

“*El comunitario*” -otra denominación popular- está particularizado por su ploteo azul y blanco, cuenta con equipo de comunicaciones instalado, GPS, blindaje con nivel de protección RB2 (hasta calibre .357) y algunos vehículos pueden transmitir imágenes al COM, que controla las 1400 cámaras instaladas por la misma comuna desde su sede del edificio corporativo sito en Av. Centenario 77 de San Isidro Centro. Cada día -durante las 24 horas- alrededor de 50 patrulleros municipales recorren las calles de las seis ciudades sanisidrenses o cubren paradas fijas transitorias en zonas comerciales, bancarias, en el ingreso y egreso de alumnos en las escuelas y en los corredores escolares.



La contribución del ayuntamiento se completa con el sistema de monitoreo urbano, diseñado, instalado, operado y mantenido por la misma Municipalidad de San Isidro. Es un esquema cerrado, que al no permitir acceso externo, preserva al máximo la privacidad de los vecinos.

El cerebro de la red es el COM, donde se encuentran los operadores que observan las 24 horas del día el trazado de calles y los puntos críticos (accesos y egresos al Partido, centros comerciales, vías rápidas, escuelas, corredores escolares, intersecciones y zonas peligrosas, etc.). También cuenta con una central telefónica propia. Los vecinos saben que el 4512-3333 atiende siempre, rápido y -a consecuencia- el “golsito”, la ambulancia o los bomberos llegan de inmediato. El número de emergencias municipal termina desplazando al provincial 911, de respuesta a menudo incierta.



Puede concluirse que la contribución del municipio es percibida como un servicio eficaz por los residentes, si bien saben que San Isidro no escapa a la situación general de inseguridad que vive el Conurbano Bonaerense.

La observación directa por parte del autor del funcionamiento del sistema municipal de apoyo a la seguridad permitió identificar la causa de su éxito, que -desde la perspectiva técnico policial- obedece a la sumatoria de *disuasión por saturación* de móviles patrullando y policías apostados más *la inmediatez de respuesta* ante un llamado de cualquier

naturaleza. Esta *first response* impide en estadio temprano que un hecho menor se agrave o escale a delito.

Una alta autoridad policial del Conurbano Norte, al mando de una unidad sustantiva, definió “*sin el patrullaje comunitario, en San Isidro no funciona nada*”, lo que incluía a su propio comando. La aseveración refleja la limitada prestación del servicio de protección por parte del Gobierno Provincial.

La Policía de Distrito

La dependencia policial bonaerense responsable de la seguridad pública en el Partido es la Jefatura del Distrito San Isidro que reporta orgánicamente a la Jefatura Departamental Conurbano Norte con asiento en la localidad de Tigre. El elemento está al mando del Comisario Inspector Juan Carlos Ruggero, de quien dependen el Comando de Patrullas San Isidro (CP), diez Seccionales territoriales y una especializada, la Comisaría de la Mujer, con jurisdicción en todo el término municipal y el siguiente despliegue (ver cuadro 16 al final del capítulo):

- Jefatura del Distrito San Isidro, Av. Avelino Rolón 1054, Boulogne
- Comando de Patrullas San Isidro, Av. Avelino Rolón 1054, Boulogne
- Comisaría 1°, Alsina 90, San Isidro
- Comisaría 2°, Italia 1969, Martínez
- Comisaría 3°, Av. Avelino Rolón 2343, Boulogne
- Comisaría 4°, Balcarce 2070, Martínez
- Comisaría 5°, Posadas 66, Beccar
- Comisaría 7°, Diego Palma 1501, San Isidro
- Comisaría 8°, Soldado de Malvinas y Scalabrini Ortiz, Villa Adelina
- Comisaría 9°, Colectora Panamericana y Camino Real Morón a San Fernando, Boulogne

- Comisaría 10°, Hipólito Yrigoyen 2455, Martínez
- Comisaría 11°, Av. Andrés Rolón 1500, Beccar
- Comisaría de la Mujer, Juncal 46, Martínez

El enlace de móviles y estaciones policiales lo hace la central radioeléctrica policial que también recibe las llamadas de los vecinos a través de la línea de emergencias 911.

El CP es la base única de la que parten los automóviles patrulleros que recorren las calles del Partido, que -a este efecto- se encuentra dividido en cuarenta cuadrículas. A cada una de ellas se asigna una pareja de oficiales que recorren a bordo del móvil con la misión de prevenir ilícitos, reprimir el delito y asistir en emergencias. Ante una intervención, los policías remiten aprehendidos, testigos, actas y objetos afectados a la Comisaría -cuya demarcación territorial corresponde al barrio- la que redacta las actuaciones judiciales que se elevarán a la Fiscalía de turno.

El Comisario Ruggero reconoce que con la renovación de la flota automotor producida durante 2018, llegaron más vehículos de los que usualmente tenía asignados, con ello *“puedo cubrir hasta treinta cuadrículas las veinticuatro horas del día sin problemas”*, dice al investigador. Al preguntar qué pasaba con las restantes, expresó *“que se le pide refuerzo a la Policía Local para abarcar alguna más, pero que siempre completa la Patrulla Municipal”*.

Cabe destacar que las cuadrículas comprenden parcialmente jurisdicciones de una o más estaciones policiales, que los Jefes de Comisaría tienen responsabilidad sobre las actuaciones judiciales, pero no sobre la intervención de los oficiales del CP, quienes reportan a su jefe de turno. Eso, si el móvil depende del Comisario Ruggero, pues si es de la Policía Local responde al cuartel del Comisario Caiero.

La coexistencia de unidades con idéntica misión, de jurisdicciones superpuestas, de líneas de mando segmentadas y -con ello- de responsabilidades difusas responde a la concepción política del Gobierno de la Provincias sobre la organización de su Policía, lo

que excede el marco de competencias de la unidad organizativa que nos ocupa.



Unidades especializadas

Existen otras dependencias que brindan servicios policiales específicos a los Partidos del Conurbano Norte, las que se encuentran emplazadas en distintas localidades de la región:

- Delegación Departamental de Investigaciones en Función Judicial, Beccar
- Delegación Departamental de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas y Crimen Organizado, Martínez
- Policía Científica, Acassuso
- Cuerpo Médico, Martínez
- Comunicaciones-911, Boulogne
- Escuadrón de Caballería, Boulogne
- Seguridad Siniestral-Explosivos, Boulogne
- Seguridad Vial, Boulogne
- Centro de Reentrenamiento, Villa Adelina
- Destacamento de Infantería, Tigre
- Custodia de objetivos fijos, personas y traslado de detenidos, Tigre
- Grupo de Apoyo Departamental (GAD), equipo táctico dependiente de la Jefatura

Departamental Conurbano Norte, Tigre

- Operaciones Aéreas, Puente 12, La Matanza

También tiene su asiento en la ciudad de Beccar, la Planta Verificadora Policial que suministra servicios de constatación de componentes y documentación de automotores a los ciudadanos por cuenta y orden de la Dirección Nacional del Registro de la Propiedad Automotor.

La Policía Local

Conforme se expresó en el capítulo anterior, la Provincia crea en la estructura orgánica de la policía bonaerense las “Unidades de Policía de Prevención Local” (UPPL) con el fin de proveer un servicio de seguridad de proximidad en Partidos de más de 70.000 habitantes con participación del Ejecutivo comunal.

Esta participación se verifica en primer lugar, en el hecho de que el Intendente remite al Superintendente de Seguridad Local de la Policía Bonaerense el “Programa Operativo de Seguridad” con las políticas y acciones estratégicas para el Partido que deberá implementar la UPPL (Resolución n° 835/14 art. 5).

El Jefe de Unidad -que es un Oficial Jefe de la Policía Bonaerense designado por el Ministro de Seguridad con acuerdo del Intendente (Resolución n° 835/14 art. 7)- es responsable de la gestión operativa y administrativa y -por lo tanto- del cumplimiento de las metas que establece el Programa.

La tercera intervención del Intendente se concreta en la integración de la “Mesa de Coordinación Operativa” que como miembro pleno comparte con el Jefe de UPPL y un Coordinador Operativo designado por el Ministerio de Seguridad a propuesta del alcalde (Resolución n° 835, art. 17). En el caso que nos ocupa, la Mesa la integran el Intendente Gustavo Posse, el Comisario Inspector Christian Caiero y el Secretario de Prevención

Ciudadana Federico Suñer.

La Mesa tiene por finalidad coordinar la actividad operativa de la UPPL San Isidro con otras dependencias policiales con funciones en el distrito y entender en los aspectos relativos a la implementación de las estrategias establecidas en el Programa.

El Partido de San Isidro firmó el “Convenio Específico de Conformación y Cooperación” con la Provincia de Buenos Aires en agosto de 2014⁴⁸. La primera promoción egresó de la escuela de formación básica el 11 de mayo de 2015.

El presupuesto autorizado por el Ministerio de Seguridad para cubrir vacantes en la novel unidad y las ceremonias de egreso reflejaron el declive del interés de la Provincia en el proyecto. La primera graduación tuvo noventa y ocho oficiales y se celebró en el Hipódromo de San Isidro con formación presidida por el entonces Gobernador y candidato presidencial Daniel Scioli y su Ministro de Seguridad Alejandro Granados.

La tercera camada tuvo su ceremonia en el mismo Hipódromo el 23 de diciembre de 2015 y contó también con la presencia del nuevo Ministro de Seguridad Cristian Ritondo. Pero, la quinta y última cohorte de treinta policías celebró en el pequeño salón de actos del Honorable Concejo Deliberante con la sola presencia de autoridades locales, el 29 de diciembre de 2016.

Al concluir este trabajo (diciembre de 2018), doscientos setenta y cuatro de los trescientos tres policías locales graduados están en servicio activo (90,5%). Seis se fueron de baja voluntaria, uno se suicidó y veintidós fueron separados por faltas disciplinarias. Todos los efectivos pasaron satisfactoriamente el Programa de Evaluación y Reentrenamiento que el Ministerio de Seguridad llevó a cabo en 2016⁴⁹.

⁴⁸ El Honorable Concejo Deliberante autorizó al Departamento Ejecutivo a suscribir el instrumento en sesión del 20 de agosto de 2014. La votación contó con 20 votos positivos del oficialista Acción Vecinal-San Isidro es Distinto, el vecinal Convocación por San Isidro, el Frente Renovador y el Partido Justicialista y 4 negativos de la Coalición UNEN, formada por el radicalismo, el socialismo, GEN y Libres del Sur. San Isidro fue la segunda administración local firmante del acuerdo con la Provincia.

⁴⁹ La Cartera designó un equipo interdisciplinario que evaluó a todos los policías locales en materia de operaciones policiales, tiro, aptitud psicofísica y salud. Los efectivos fueron ponderados con color *verde*,

Organización, personal y funciones

La UPPL San Isidro tiene doscientos setenta y ocho efectivos en servicio activo. Cuatro del Subescalafón Comando⁵⁰ y los doscientos setenta y cuatro restantes son policías locales. Los primeros incluyen al jefe de unidad, Comisario Inspector Caiero, quien es secundado por un Comisario y dos Oficiales Subayudantes con apenas cuatro años de egresados de la Escuela de Policía.

Entre ellos se reparten las funciones de oficial jefe de turno (comando de la unidad), oficial de servicio (jefe del turno de guardia), administración, logística, judiciales y oficial de control (fiscalización del despliegue de personal y móviles en la calle). No hay mandos medios para desempeñar estos puestos ordinarios en una dependencia operativa. *“No tengo Inspectores ni Sargentos. La falta de oficiales con experiencia es uno de los principales problemas de la Unidad”* lamenta el Comisario Caiero.

Todos los policías locales están en el servicio externo. Ocasionalmente algunos asisten en la labor interna de la Unidad, pero todos hacen paradas fijas y móviles, recorriendo “de infantería” circuitos preestablecidos como corredores escolares o zonas comerciales. Algunas de esas paradas fijas tienen infraestructura propia (contenedores oficina) y más cantidad de oficiales asignados a la protección de un barrio o zona específica; son los Destacamentos Villa Adelina, Boulogne, Barrio San Isidro y Bajo San Isidro.

Como no hay mandos medios, los más responsables son asignados a recorrer en automóvil patrullero y controlar a sus pares en las paradas. Otros, suplantando a los móviles del Comando de Patrullas cuando no puede cubrir las cuadrículas. Quienes recibieron capacitación como motociclistas policiales en La Plata alternan esta función con paradas, dependiendo de las necesidades del servicio y las condiciones climáticas.

pero los aptos para el servicio; *amarillo*, aptos que necesitan capacitación y *rojos*, quienes debían ser desvinculados de la fuerza.

⁵⁰ Agrupamiento del personal que incluye a quienes revistan con los grados de Oficial Subayudante a Comisario General y es asimilable a la denominación de “Personal Superior” de las FFSS/PP.

El cuerpo es también una reserva estratégica para asistir a distintos actores institucionales. Apoya al municipio cuando hay eventos con asistencia masiva de público, las intervenciones judiciales, las operaciones de las brigadas de investigaciones, los controles de las fuerzas federales. En todos los casos, se recurre a la Policía Local para no afectar la labor del Comando de Patrullas y de las Comisarías.

Un policía local trabaja en turnos diurnos de 12 horas por 36 de franco. No hay oficiales de noche. La mayoría del personal sale al servicio a las 08.00 horas de la mañana, luego de la “academia”, la reunión en que el superior imparte las órdenes y asigna las tareas del día. Hay otros grupos de efectivos que entran de guardia en forma escalonada en la mañana, el último de ellos a las 12.00 horas. De esta manera la jefatura se asegura tener agentes en la calle hasta la medianoche.

Semana por medio, durante los días franco de servicio, tienen 8 horas de capacitación. Se enseñan contenidos técnico policiales, principalmente relativos a los distintos tipos de intervención, de procedimientos, autoprotección y manejo de situaciones con el público. Al principio, se empleaba mucho tiempo de instrucción en enseñar lectoescritura. *“Vinieron sin saber escribir y no entendían lo que leían. ¿Cómo iban a redactar un acta de procedimiento?”*, dice un jefe policial. La crítica a la educación secundaria -requisito de ingreso para los aspirantes- es unánime en autoridades municipales y policiales.

Material

La UPPL San Isidro cuenta con diez automóviles patrulleros y diez motocicletas. La flota fue adquirida por la Provincia, pero como en el resto de los casos, su mantenimiento, combustible y seguros es solventado por el municipio. El equipamiento individual -uniformes, chalecos antibalas, armas y cartuchería- fue provisto por el Ministerio de Seguridad.



El asiento físico de la unidad está en Perito Moreno 2400 de Villa Adelina. Fue inaugurada en junio de 2016 y ocupa 120 m² de la planta baja del edificio que perteneció a la fábrica de porcelanas Lozadur, que cerró a fines de los años 80. La Municipalidad financió la obra y sostiene el funcionamiento de la dependencia policial.

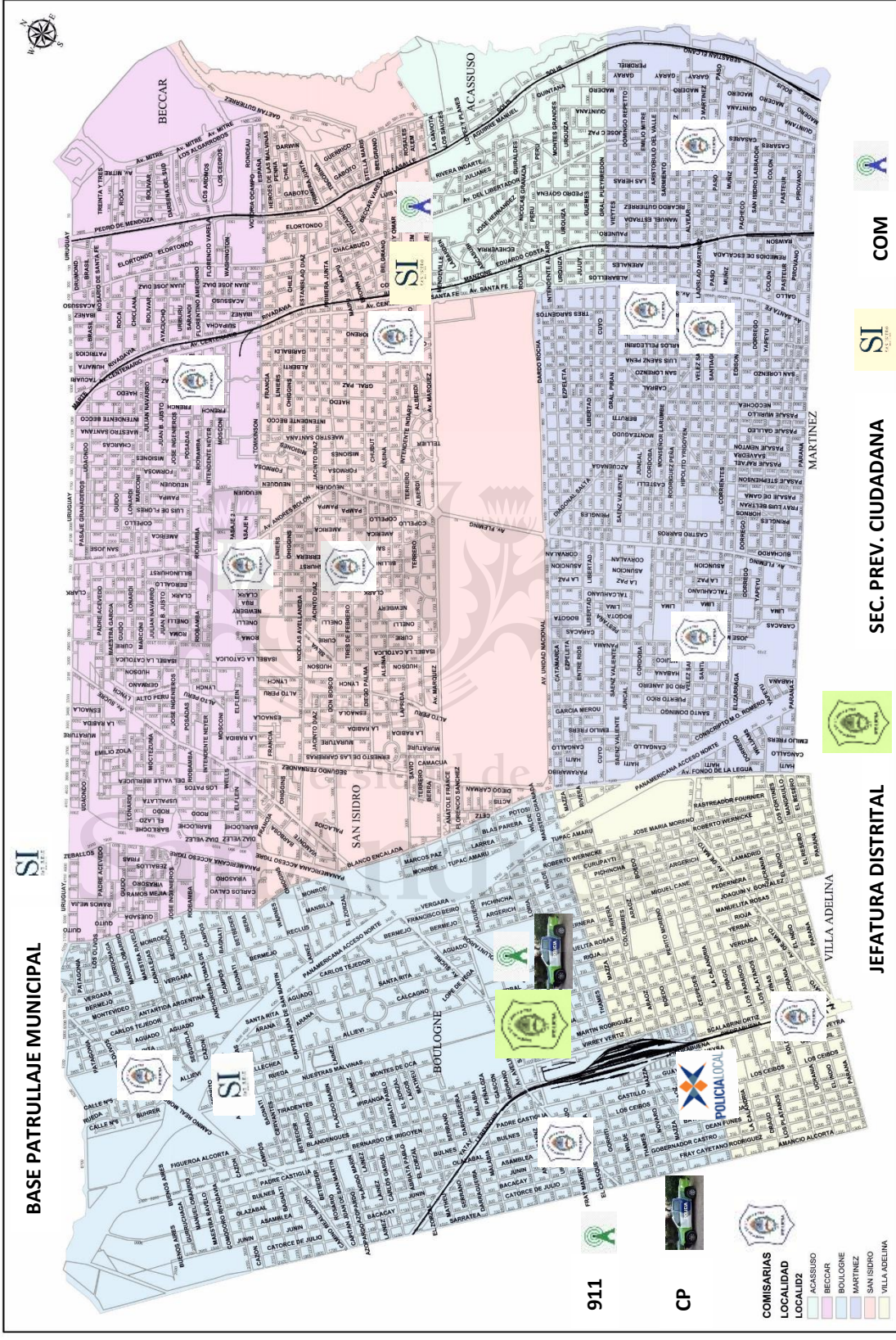
El modelo policial

Aquí se abren dos caminos: cómo se *organiza* y cómo *funciona*. En el trabajo de campo se planteó el interrogante del tipo corporativo que tiene la UPPL San Isidro y cuál debería ser su futuro. El Secretario Suñer y el Comisario Caiero coinciden en que la dependencia es “un cuerpo”, es decir, una unidad organizacional vertical, casi militarizada. Esta disposición administrativa común en las instituciones policiales, se adopta en las divisiones que concentran gran cantidad de personal y/o medios, más para facilitar su gestión que por una cuestión de doctrina, verbigracia, un Escuadrón de Caballería o un Destacamento de Infantería. Las comisarías y las áreas de investigaciones asumen distinta disposición burocrática según sus respectivas funciones.

El funcionario municipal sostuvo que la Policía Local debería continuar siendo “un cuerpo”, conservando las comisarías en la esfera policial bonaerense, visión que precisamente no comparte este trabajo, en atención a que podrían lograrse mejores resultados en términos de seguridad pública implementando la propuesta de organización que desarrolla esta tesis.

En lo que al *funcionamiento* respecta, se planteó el interrogante del modelo que adopta la UPPL San Isidro y cuál debería ser su futuro. Todas las personas consultadas, incluso ajenas al municipio, coinciden en que la Policía Local debe ser una “fuerza de proximidad o comunitaria” enfocada en la atención de los problemas de los vecinos, que se ocupa más de la prevención que de la represión de ilícitos. Ante la observación de que precisamente el delito es lo que preocupa al vecino del Conurbano Bonaerense y que prevención y represión “son las dos caras de la misma moneda de la seguridad”, las respuestas tendieron a reforzar el mito urbano de que la policía de proximidad podría ser la solución al problema. Esta tesis también pone en duda éste aserto generalizado. Analizar el *modelo de organización* y de *funcionario policial* que debería actuar en ella es - precisamente- el objeto del siguiente capítulo.





Capítulo 5

Hacia una idea de policía municipal

Modelos de Policía⁵¹

Un modelo es un instrumento que elabora el estudioso de una realidad compleja con el fin de describirla y de profundizar en su conocimiento y en el de los factores que la componen (Longo, 2002:62). En Estados Unidos y Gran Bretaña el estudio de la policía, sus organizaciones, sus agentes, su subcultura particular, las relaciones con los políticos, los magistrados, la comunidad y otras características propias de este colectivo de personas son objeto histórico de análisis multidisciplinario⁵².

De estos trabajos nace la clasificación más conocida y empleada por la literatura especializada en la materia, la que se basa en *quien define los objetivos de la organización policial*: el líder político o policial, los grupos de presión, la misma fuerza de seguridad, la Justicia, la comunidad, etc. Así se establecen cuatro tipos de organización policial: tradicional, racional-burocrática, profesional y comunitaria.

El modelo tradicional, propio de principios del Siglo XX, describe a una organización sometida al liderazgo del jefe político o policial, permeable a los grupos de presión locales, con líneas de comando difusas, reemplazadas por la cercanía al líder, con ausencia de burocracia profesional. Estas son fuerzas en las que la voluntad del jefe es más importante que la aplicación de la ley. Sin embargo, son organizaciones bien integradas a

⁵¹ Este punto se desarrolló siguiendo a TORRENTE ROBLES Diego, “La Sociedad Policial”, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas en coedición con la Universidad de Barcelona, Madrid, 1997, pp. 17 a 28.

⁵² Algunos de los más destacados investigadores de esta temática fueron: el ex Jefe de Policía de Berkeley August Vollmer cuya obra “*The Police and Modern Society*” Montclair, Patterson Smith, se reeditó varias veces entre 1936 y 1971, es considerado el primer teórico de la policía moderna y propulsor del policía profesional, dotado de movilidad y tecnología para hacer su trabajo; David Bayley, autor de “*Patterns of Policing. A comparative International Analysis*”, Rutgers University Press, New Brunswick, 1980; Albert Reiss, autor de “*Policing a City's Central District: The Oakland Story*”, Washington National Institute of Justice, 1985, en donde cuenta una exitosa experiencia de cambio de perspectiva en el patrullaje, poniendo los móviles, motos y unidades especializadas al servicio de los agentes de a pie; Herman Goldstein, autor de “*Problem – Oriented Policing*”, Nueva York, McGraw Hill, 1990, impulsor de la técnica “*problem solving*” que crea equipos de policías orientados a la atención de problemas concretos de la comunidad.

sus comunidades, dado que reflejan sus intereses y el líder mantiene su legitimidad ocupándose de que estos sean satisfechos. Es la policía de la serie televisiva de los años 80 “Los Dukes de Hazzard”.

El modelo racional-burocrático es el tipo de organización de las policías nacionales de la Europa continental -*Gendarmerie Nationale Francaise, Carabinieri*, Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil en España- y que en Estados Unidos se replica en agencias como las federales *Drug Enforcement Administration (DEA), Federal Bureau of Investigation (FBI), Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF), US Border Patrol*, etc. y las estatales *State Troopers*, que se asemejan a corporaciones militares⁵³.

Reemplazan al líder político o policial por la ley. Prima la aplicación pura y dura de las normas legales y administrativas por sobre cualquier otro criterio. El policía encuadra cualquier conducta individual que enfrenta en una norma y la aplica sin consideración de circunstancias sociales o atenuantes, que -para el agente- resultan menester del Juez.

La orientación legalista limita los liderazgos circunstanciales y la influencia política, acrecentando al mismo tiempo la de los magistrados. También aporta racionalidad y equidad a los procedimientos, posibilidad de analizarlos objetivamente (acorde las normas procesales y técnico-policiales), de medir la actividad de agentes y unidades (estadísticas de aprehensiones, delitos resueltos, control de automotores, cantidad de multas, tiempo de respuesta ante emergencias, etc.).

Las corporaciones policiales se centralizan y burocratizan, al tiempo que el trabajo se vuelve *taylorista*. Es sencillo establecer incentivos al personal, toda vez que sus procederes y conductas se estandarizan en línea con los fines de la organización. Al mismo tiempo, resulta fácil identificar desviaciones o faltas que se sancionan severamente acorde escala preestablecida en la reglamentación del cuerpo. El agente se ajusta así a un patrón

⁵³ En EEUU la transformación en grandes corporaciones se da principalmente luego de la segunda postguerra. En los años 60, por influencia de las teorías managerealistas, copian criterios de organización, de gestión y léxico (agencias, productividad, etc.) de las empresas privadas, particularidad que no se da en los cuerpos policiales europeos y latinoamericanos.

de conducta rígido que trae aparejado “estar bien” en la institución y -al mismo tiempo- tener una relación fría y distante con el vecino, a quien percibe como fuente potencial de infracción o delito.

“*El que lo sanciona no soy yo, es el artículo N de la Ley X*” es una frase -dicha a veces en sorna, a veces en serio- de uso común en la Policía Federal Argentina, ejemplo de organización racional-burocrática. Refleja sin querer la imparcialidad e impersonalidad descripta en este modelo policial.

El modelo de organización profesional cambia la autonomía de la institución basada en la orientación legalista que la aleja de la comunidad a la que sirve, por la autonomía del policía, quien permuta su rol de “fiscal de barrio” -que judicializa cualquier procedimiento policial- por el de un profesional multidisciplinario que responde en base a su conocimiento experto, pudiendo decidir tanto un arresto como una derivación a organismo asistencial, manejar conflictos vecinales y familiares, como asesorar a víctimas de delitos y personas en situación de vulnerabilidad social.

Es un primer paso de acercamiento de la policía y sus agentes a la comunidad. Se abandonan las respuestas burocrático-judiciales estandarizadas y se confía en la actuación del policía profesional que es rigurosamente seleccionado y formado para brindar respuestas autónomas en los distintos tipos de intervención.

Este modelo -de los años sesenta norteamericano y británico- pretende superar a su antecesor weberiano pero termina siendo criticado por mantener la rigidez, el aislamiento respecto a la sociedad y a otras organizaciones de servicio público. El profesionalismo del *Officer* y del *Condestable*⁵⁴ redundan a veces en actuaciones discrecionales y disímiles ante situaciones semejantes, postura que se agrava cuando se trata con minorías, como pobres, inmigrantes y grupos étnicos⁵⁵.

⁵⁴ Primer grado del escalafón policial en Estados Unidos y Gran Bretaña respectivamente.

⁵⁵ Los ejemplos pueden ir desde la actuación de las policías del Estado de Alabama ante el movimiento por los derechos civiles en EEUU en los años 60 hasta los casos recientes de pérdida de vidas de afroamericanos por abuso policial: Michael Brown en Missouri, Erik Gardner en Nueva York, Freddy Gray en Baltimore,

Para terminar con un buen ejemplo de policía profesional, citamos al *New York Police Department (NYPD)*, que revirtió los altos índices delictivos ciudadanos durante la gestión del Alcalde Rudolph Giuliani y el Comisionado William Bratton (1994-2001).

En el modelo de organización comunitaria la sociedad define los objetivos de la policía. La fuerza está para resolver los problemas de la comunidad. Su estructura administrativa puede graficarse como una pirámide achatada, con pocos niveles jerárquicos, con la mayor parte de los efectivos en unidades organizativas territoriales (servicio de calle) y pocas unidades especializadas⁵⁶. Como consecuencia, los oficiales son generalistas, no hay expertos en disciplinas técnico-policiales. Las oportunidades de ascenso son escasas y basadas en la relación personal con los líderes políticos o de la corporación más que en la capacidad individual y la capacitación profesional para el desarrollo de carrera.

El agente se prepara para mediar en conflictos vecinales y familiares, en derivar a las personas a organizaciones públicas o privadas de asistencia social, jurídica, de salud, en entender y atender a minorías y grupos en riesgo. Ante una situación de desorden busca disuadir con su presencia o intervención, procurando no judicializar la respuesta. El policía de proximidad se preocupa por la prevención y disminuye en lo posible la represión del delito. No investiga ni busca delincuentes. Es una fuerza reactiva y no proactiva. Busca resolver problemas puntuales, jamás de fondo.

Es una policía mínima, relacionada con el vecino a quien hace sentir cuidado a la vez que obtiene información sobre potenciales focos de conflicto en el vecindario⁵⁷. Pero, con la confianza disminuye la autoridad fundada en la Ley o la pertenencia institucional que se reemplaza por el carisma, el aprecio o el respeto personal. La discrecionalidad de los agentes conlleva brindar respuestas técnicas variadas a un mismo tipo de problema, se

Walter Scott en Carolina del Sur, Keith Lamont Scott en Carolina del Norte, Paul O'Neal en Chicago, Alton Sterling en Louisiana, Philando Castle en Minnesota, Tyree King (13 años) en Ohio, Terence Crutcher en Oklahoma, Alfred Olango y Carnell Snell Jr. en California.

⁵⁶ Como servicios de investigaciones, grupo táctico, escena del crimen, etc. Por lo general, se prefiere requerir prestaciones especializadas a policías de estado provincial o nacional.

⁵⁷ Lugares de venta de drogas o alcohol a menores, modalidades de delito y zonas en los que se perpetran, situaciones críticas de violencia familiar, vecinos disfuncionales, merodeadores, etc.

pierde profesionalismo. Estas particularidades hacen que el riesgo de corruptela sea alto, aunque es más difícil la corrupción estructural, para la que es necesaria contar con complicidad política. Cuando se llega a este extremo y la Justicia, los organismos de control, la prensa u otra agencia policial lo descubren las consecuencias trascienden a la fuerza de seguridad.

La jefatura corporativa es influenciable por la autoridad política y los grupos de interés. A su vez, son más frecuentes los desvíos carismáticos y personalistas de los Comisarios.

En la práctica, las organizaciones que se asemejan a éste modelo teórico sólo se pueden encontrar en ciudades pequeñas y comunidades rurales, con mayoría de clase media y sin grandes diferencias sociales (políticas, religiosas, raciales, etc.). A modo de ejemplo, las Policías Locales de España o de los Condados del interior de los Estados Unidos.

No funciona en grandes ciudades con altos índices de delito o carencia de orden público, dado que la realidad y los ciudadanos demandan estilos de aplicación de la ley más severos y son necesarias estructuras orgánicas policiales más grandes y complejas que se explican mejor por el modelo racional-burocrático.

Concepto de policía municipal

La fuerza que éste trabajo de tesis propone y denomina “Policía de San Isidro” (POLSI) -en referencia al municipio que se ha elegido para ilustrar el modelo en desarrollo- se concibe como *una organización pública dependiente del Gobierno Municipal, cuya finalidad es la de proveer un servicio de seguridad adaptado a la demanda social local y complementario del brindado por la Policía de la Provincia en jurisdicción del Partido*. Desagregando el concepto:

- ✓ Al definir a la POLSI como *una organización pública* se hace referencia a una institución de gobierno cuya misión fundamental es hacer el bien común, brindando

bienes y servicios a la comunidad a la que sirve y que se financia mediante la tasa que pagan los contribuyentes y la coparticipación provincial.

Implica también que en su calidad de organización policial comunal tendrá un régimen legal administrativo particular, diferenciado de las normas y estatutos municipales vigentes. Es decir, poseerá misión, funciones, competencias, valores, pautas culturales, estructura administrativa, conducción, agrupamiento del personal, jerarquías, régimen disciplinario, de empleo (ingreso, movilidad y desvinculación), riesgos, normas, procesos y prácticas internas particulares de la entidad y exclusivas de la profesión policial.

- ✓ La condición de la POLSI de *dependiente del Gobierno Municipal* está implícita en su naturaleza de institución local y determina que las competencias que le acuerde el Poder Legislativo provincial la ejerza solo *en jurisdicción del Partido*.
- ✓ La *finalidad* de la organización es *proveer el servicio público de seguridad a la comunidad*.
- ✓ La idea de proveer un servicio público de seguridad *adaptado a la demanda social local* implica que la política de la comuna y la estrategia y táctica de la policía sanisidrense tengan como meta satisfacer los requerimientos concretos de los vecinos en esa materia. En otras palabras, el Gobierno Municipal debe consolidar un ambiente seguro para el desarrollo de la vida diaria, contar con una fuerza policial próxima y sentida como “propia” por la gente, lograr inmediatez en la asistencia y en la emergencia, proveer vigilancia cercana pero no opresiva, brindar calidad en el trato y en la respuesta técnico-policial y que se ocupe de la preservación del hábitat en el que se desarrolla la vida cotidiana.
- ✓ Cuando la definición en análisis refiere a que la POLSI debe ofrecer un servicio de seguridad *complementario al brindado por la policía bonaerense*, expresa que ambas organizaciones actúan individualmente en el ejercicio de sus competencias,

pero a la vez, cooperativamente o en forma conjunta cuando las circunstancias lo requieren o la materia legal lo amerita, de manera de maximizar la eficacia del esfuerzo de policía y el beneficio social consiguiente. La POLSI propuesta no compite con la fuerza provincial, ni aspira a absorber servicios especializados (investigaciones, pericias, aéreas, antidisturbios, seguridad vial, etc.), tampoco se plantea la existencia de una relación de subordinación operativa entre ambas instituciones. Por el contrario, el hecho de complementar las respectivas acciones persigue el fin de optimizar el servicio público de seguridad en la jurisdicción. La POLSI y la Policía de la Provincia de Buenos Aires deberán actuar individual o cooperativamente en un esquema integrado de dos entidades complementarias entre sí.

Las funciones de la policía municipal

De esta idea de organización y su finalidad surge el trabajo que la policía municipal debe llevar a cabo, es decir, el tipo de intervención en la comunidad y el territorio:

1. Prevenir el delito y mantener el orden público: implica *cuidar a las personas, sus bienes y su ambiente* por medio de la vigilancia física (patrullaje y paradas) o electrónica, las intervenciones policiales y la asistencia en situaciones de emergencia; *reprimir las contravenciones*, es decir, las conductas predelictivas⁵⁸ y *las faltas* tipificadas en las ordenanzas municipales. Esto contribuye a generar un orden público y disminuye la percepción de inseguridad por parte del vecino.
2. Reprimir el delito: hacer cesar el ilícito en el momento de su comisión *-flagrancia-* o en ocasión de hecho reciente en el que un particular requiera intervención o

⁵⁸ Aquí es necesario puntualizar que el régimen contravencional existe -independientemente de sí se debe actualizar, crear juzgados que intervengan, atender posiciones de abogados y organismos de Derechos Humanos en la materia- y debe emplearse para proteger a la gente. No puede decidir el poder político cuando se usa una norma que está vigente. La policía debe ser autónoma en su función fundamental de aplicar la ley con prescindencia de a quien, en qué circunstancias y en qué lugar. Luego, los magistrados evaluarán la situación del prevenido y los servicios sociales del asistido. Pero no se puede relativizar la aplicación de la ley según el grupo de pertenencia o especulaciones políticas. No existe algo así como un Estado de Derecho de ocasión.

formule denuncia, detener al autor, asistir a la víctima, preservar la escena, recuperar lo sustraído, recolectar los testimonios y elementos probatorios y poner a inmediata disposición del Fiscal en turno al infractor y las pruebas habidas.

En esta competencia de reprimir delitos está implícita la función de *investigarlos*. La inmediatez que deriva de la intervención del policía en la calle, la recepción de denuncias en las Comisaría, el poder establecer modalidades de delitos, zonas, horarios y circunstancias en los que se llevan a cabo, el conocimiento sobre personas y núcleos poblacionales conflictivos, la elaboración de estadísticas, etc., ponen a la policía con despliegue territorial y contacto directo con el vecino en la mejor posición relativa para efectuar pesquisas propias y colaborar eventualmente en las indagaciones de la Justicia, la Policía de la Provincia y las fuerzas federales.

La POLSI actuará así como Auxiliar de la Justicia, como cualquier otra fuerza de aplicación de la ley. La naturaleza municipal y los fines de la organización ceñirán naturalmente esta función a la materia correccional y criminal de menor cuantía. La investigación de causas criminales relevantes y de delitos complejos quedaría así reservada a las policías provinciales y federales.

3. Asistir al vecino: es fundamental que el policía sepa atender, contener y derivar apropiadamente al ciudadano. Debe estar entrenado para escucharlo y asistirlo en la simple consulta y en la contingencia, para evaluar y encausar situaciones críticas y orientarlo para que pueda recurrir a organizaciones especializadas que puedan mitigar o brindar una solución efectiva a los problemas que lo afecta.

La formación básica del agente debe asegurar la calidad y la calidez en el trato, la idoneidad en la contención de personas, en el manejo de situaciones conflictivas y en el conocimiento de los canales adecuados de derivación⁵⁹.

⁵⁹ Obviamente no hay instituto de formación básica policial que pueda garantizar el criterio personal del funcionario; si existe, es innato. No obstante, la buena formación inicial, la supervisión de un tutor en los primeros años de carrera, la capacitación profesional adecuada y la experiencia *de calle* contribuyen a desarrollar esa cualidad en la mayoría de los casos.

Si se busca tipificar al cuerpo policial descrito en este acápite, se encuentra preeminencia del “modelo de organización comunitaria” por su estructura y orientación funcional a la prevención, la relevancia de la demanda social y la asistencia al vecino. Pero también, se exige a los integrantes de la corporación contar con *las competencias* del policía del “modelo de organización profesional” y se propicia además la proactividad respecto a las conductas punibles (no la mera reacción ante el hecho consumado) para que el servicio de protección comunal sea verdaderamente eficaz. La seguridad es una moneda de dos caras, una es la prevención del delito, la otra, su represión. La POLSI debe actuar con igual eficacia e idoneidad en ambos planos.



Universidad de
San Andrés

Capítulo 6

Propuesta de estructura organizacional de la policía municipal

Si bosquejáramos la disposición administrativa de la proyectada POLSI obtendríamos una red de estaciones policiales que brindarían servicio directo al ciudadano y sobre ellas una mínima estructura de conducción representada por la Jefatura y sus Direcciones (ver cuadro 17 al final del capítulo)⁶⁰. Se hace evidente que esta propuesta se aleja de la conformación orgánica de “cuerpo” que hoy tienen las UPPL.

La configuración institucional de la propuesta POLSI suprime instancias burocráticas onerosas para el contribuyente, que además restarían flexibilidad a la dinámica de servicio de la organización⁶¹.

La estructura de conducción

En el proyecto POLSI, el Jefe de Policía ejercerá el mando de la organización, será el responsable operativo, administrativo, de la comunicación pública y representación institucional, siendo secundado en estos menesteres por el Subjefe de Policía. La Jefatura estará también integrada por:

- i) la Oficina de Atención Ciudadana que se interesará por las demandas específicas de los vecinos, las organizaciones e instituciones de la comunidad,
- ii) la Asesoría Jurídica que además de los aspectos del derecho administrativo deberá efectuar un seguimiento de las causas penales, contravencionales y de faltas más relevantes en las que haya intervenido la fuerza con el fin de

⁶⁰ La que Henry Mintzberg denomina “cumbre estratégica”, es decir, quienes tienen la responsabilidad general de la organización. MINTZBERG Henry, “Diseño de Organizaciones Eficientes”, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2004, pp. 18 a 22.

⁶¹ La POLSI presentaría así una estructura burocrática más reducida que la de las policías locales españolas: Jefatura-Inspección-Subinspección-Unidad en Madrid o Jefatura-Sección-Departamento-Unidad en Barcelona. También posee menos escalones administrativos que la Policía de la Ciudad cuyo ordenamiento es Jefatura-Superintendencias-Direcciones-Departamentos-Divisiones/Comisarías.

generar conocimiento relativo a la instrucción penal y administrativa que permitirá formar a los oficiales, evaluar la eficiencia de los Comisarios y de las unidades organizativas y establecer así un proceso de mejora continua que contribuya a la eficacia de la policía municipal. Brindará además, patrocinio legal al agente interventor en procedimientos que dieran origen a sumario judicial.

- iii) la Oficina del Encargado General de la POLSI que representará al personal del agrupamiento subalterno.
- iv) la Secretaría General encargada de la comunicación pública, el ceremonial institucional y el soporte administrativo y logístico de la Jefatura.

De la Jefatura de Policía dependerán directamente las siguientes unidades organizativas:

1. Dirección de Operaciones
2. Dirección de Personal

La Dirección de Operaciones

Este escalón constituye la *conducción estratégica, coordinación operativa y supervisión administrativa* de las Comisarías. Incluye tanto a las diez unidades organizativas territoriales, como a la temática Comisaría de la Mujer. No debe descartarse la posibilidad de crear nuevas seccionales en el futuro, sí existiera la necesidad de atender con mayor nivel de detalle un área de conflictividad crónica.

De esta Dirección depende directamente una División Investigaciones que -con la correspondiente intervención judicial- puede abocarse a resolver ilícitos de los que se haya tenido conocimiento en razón de denuncias recibidas en las Comisarías y que por su naturaleza o inmediatez el magistrado considere que pueden indagarse en ámbito de la fuerza municipal sin que resulte pertinente girarlo a las áreas de investigaciones complejas de la policía bonaerense. Esto permitiría atender casos de menor cuantía que pudieran resultar relevantes para los vecinos, evitando que queden irresueltos.

También contará con un servicio logístico que abastezca a las unidades operativas del equipamiento policial necesario para su funcionamiento: material bélico, transporte, comunicaciones, protección personal, indumentaria, etc.⁶²

La Dirección de Personal

Este comando cumplirá cinco funciones críticas: i) *la administración del personal*, ii) *la gestión de su bienestar*, iii) *la disciplina*, iv) *la formación y capacitación* y v) *la comunicación interna*.

- i) Entenderá en lo concerniente a la planificación, ingresos, altas, cambios de destino, promociones, sistema de incentivos, situación de revista, bajas y retiros (jubilaciones). Es además, la instancia responsable de coordinar las competencias en materia de gestión del personal por parte de los jefes de Comisarias (función de recursos humanos) y de generar las políticas y actividades que hagan coincidir las metas laborales de los agentes con los objetivos de la organización policial.
- ii) Coordinará los aspectos relativos a los beneficios sociales, el bienestar del personal y de su grupo familiar. Gestiona la salud laboral, buscando generar las condiciones de trabajo y salubridad que aseguren el bienestar físico y psíquico de los oficiales.
- iii) El Director poseerá atribuciones jurisdiccionales, detentando la facultad de juzgar la conducta de los efectivos policiales por la comisión de faltas administrativas y aplicar sanciones disciplinarias que pueden llegar hasta la propuesta de desvinculación laboral, sobre la que decidirá el Intendente o el Jefe

⁶² Esta sección no se ocupa de los artículos de papelería, higiene y elementos que pueda proveer la comuna, sino de facilitar, almacenar, mantener y dar disposición final al material específico para la función policial (armas, municiones, chalecos, *trunking*, vehículos blindados, uniformes, etc.). Elabora además el plan anual de abastecimiento, promoviendo su integración con el del municipio e interoperabilidad con los sistemas de armas, comunicaciones y transporte de la policía provincial. Finalmente, normaliza los bienes para asegurar su calidad y la eficiencia del gasto.

de Policía según disponga la regulación laboral. Dentro de esta competencia se encuentra la función de control interno de probidad⁶³.

- iv) Atenderá lo referido a la formación básica, a la capacitación profesional ordinaria y para el desarrollo de carrera, a los acuerdos extrainstitucionales en la materia, a la determinación general y verificación individual de estándares de instrucción. Es responsable de asegurar la congruencia entre los distintos programas que se imparten al personal y las necesidades de la organización.
- v) La comunicación interna será materia de su competencia, tanto en lo que atañe al hecho de hacer conocer las directivas institucionales y los eventos de importancia o interés para el personal, como la evaluación de su moral, de la cultura organizacional que se vaya gestando y de las medidas necesarias para motivar el compromiso del colectivo.

La estructura operativa (ver cuadro 18 al final del capítulo)

En la POLSI, las Comisarías serán las unidades fundamentales de provisión del servicio de seguridad pública. El jefe de cada una de estos elementos organizativos territoriales será responsable de la conducción de los recursos humanos y materiales para lograr las metas de protección ciudadana fijadas por la política del Gobierno Municipal y las estrategias de la jefatura policial comunal. El Comisario será secundado en esta misión por el Subcomisario. De este comando dependerán directamente las siguientes secciones:

- La Oficina de Servicio que gestionará el personal y los medios policiales para brindar seguridad y asistencia a los vecinos.
- La Oficina Judicial y Contravencional que tramitará las actuaciones y

⁶³ En la actualidad se trabaja el control de corrupción con un escalón interno -dentro de la Policía- y al menos un Auditor Externo. El municipio deberá asumir este rol. Al mismo tiempo, deberá firmar convenio de cooperación con la Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad provincial para que esta se constituya en la segunda instancia de contralor externo, independiente de la alcaldía, contribuyendo a lograr mayor transparencia sistémica.

diligencias judiciales, contravencionales y de faltas en las que intervenga la dependencia.

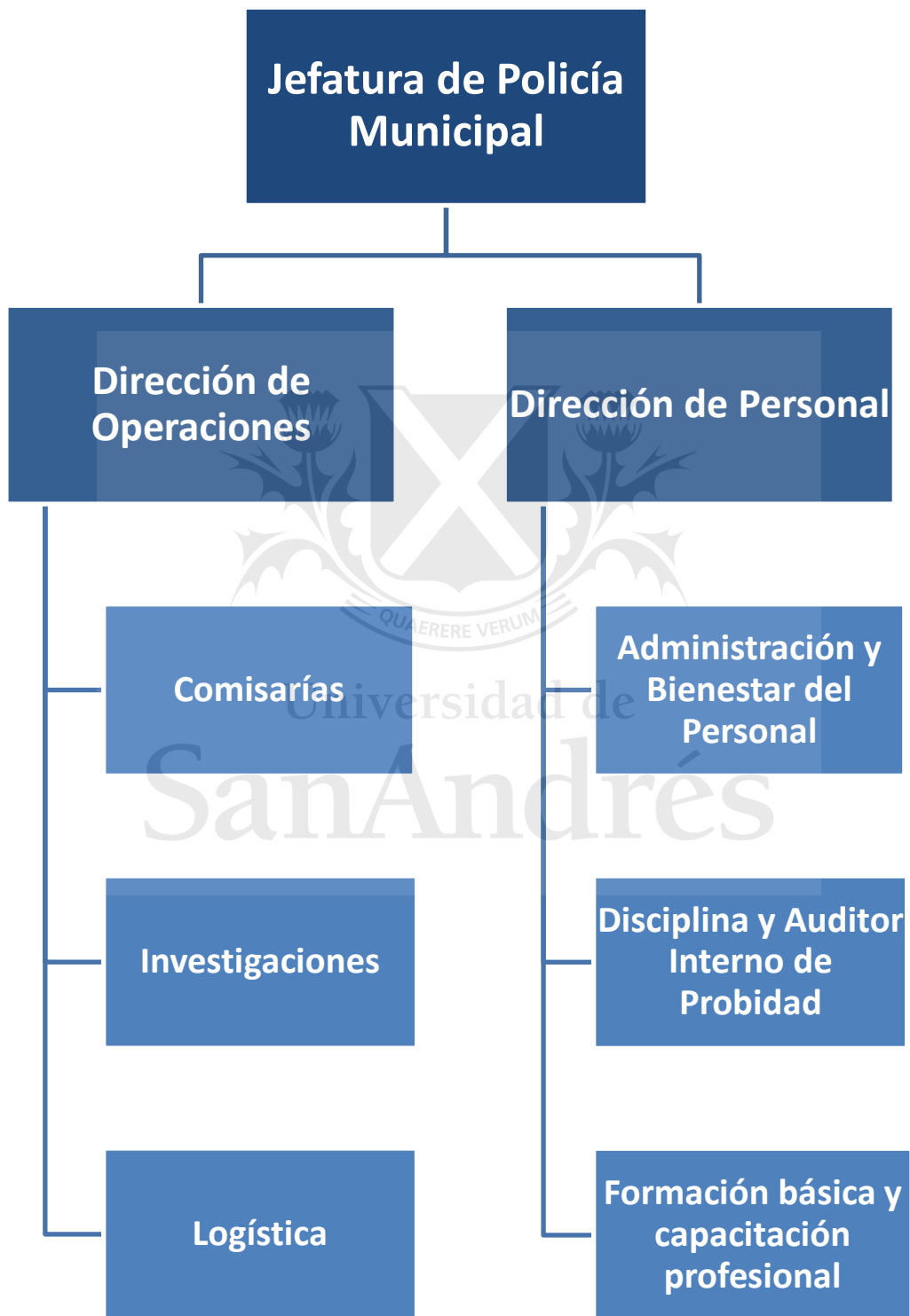
- La Oficina de Administración y Logística que asistirá a la jefatura de la estación policial en materia de personal, suministros, mantenimiento, finanzas y despacho general (gestión de notas y expedientes).

La Comisaría es el elemento táctico que previene y reprime ilícitos, como así también el que atiende las emergencias y asiste al vecino. Es la dependencia que emplea personal y medios materiales para proteger vidas, bienes y derechos individuales; es la oficina que coadyuva a generar un ámbito ordenado donde vivir permitiendo que las familias paulatinamente vuelvan a recuperar el espacio público. También es el conjunto de operadores de base que interactúan directamente con el ciudadano. Debe agrupar la mayor cantidad de efectivos de la corporación y ser la principal receptora del presupuesto municipal asignado a la seguridad en cada ejercicio. Este trabajo centra el análisis del sistema de GRH principalmente en esta unidad sustantiva de la propuesta policía municipal.

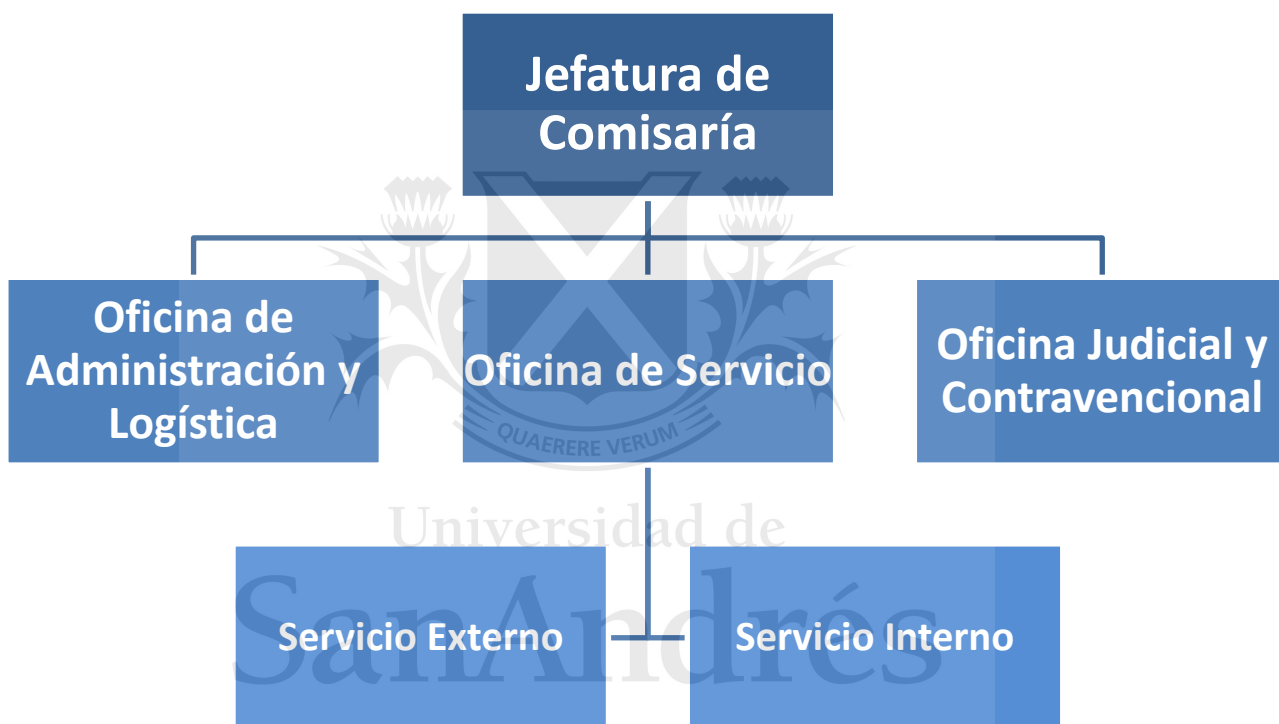
El cuadro 19 al final del capítulo muestra el despliegue de la fuerza, observándose que cada Comisaría municipal asume en su jurisdicción con unidad de comando la totalidad de funciones operativas y de instrucción judicial que hoy se encuentran divididas entre el Comando de Patrullas y las Comisarías provinciales. En otras palabras, cada seccional será una pequeña Jefatura de Distrito con todos los recursos disponibles para proteger y asistir al vecino en su barrio y en su cuadra⁶⁴.

⁶⁴ Para representarlas gráficamente en el cuadro 19 se tomó uno de los escudos oficiales del Partido de San Isidro, que fue diseñado por el publicista Ernesto Savaglio y se incorporó a la heráldica comunal en 2014. Hoy lo emplea la Patrulla Municipal en sus uniformes y vehículos patrulleros.

Cuadro 17:

Estructura organizativa de la Policía Municipal

Cuadro 18:

Estructura organizativa de la Comisaría de la Policía Municipal

PATRULLAJE MUNICIPAL
COMISARIAS
1:118.000

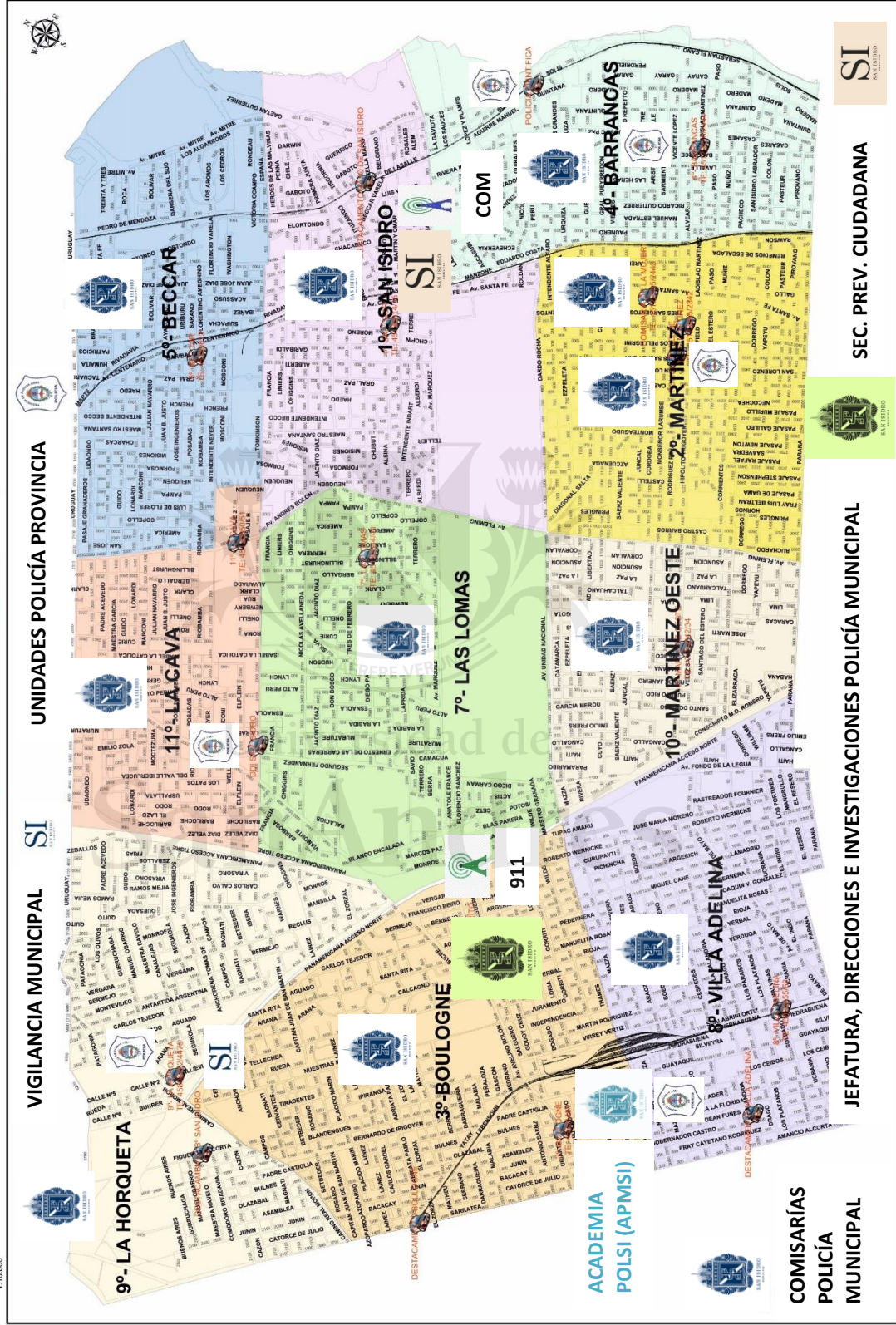


SAN ISIDRO

Cuadro 19: DESPLIEGUE DE LA POLICÍA MUNICIPAL



SUTG



COMISARIAS
POLICÍA
MUNICIPAL

JEFATURA, DIRECCIONES E INVESTIGACIONES POLICÍA MUNICIPAL

SEC. PREV. CIUDADANA



C) PROPUESTA DE UN MODELO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA LA POLICÍA MUNICIPAL DE SAN ISIDRO

Capítulo 7

La organización del trabajo en la policía municipal de San Isidro

En los dos capítulos anteriores vimos “que debe ser”, “que debe hacer” (capítulo 5) y “como se debe estructurar” (capítulo 6) la policía sanisidrense. Ahora descendemos del plano político a los niveles estratégico y táctico para precisar “como” y “quienes” desempeñarán las distintas funciones.

El “como se hace el trabajo” implica *diseñar los puestos*, es decir, establecer su finalidad, la tarea concreta a realizar y que resultado se espera de la posición, en otras palabras, como modifica la realidad. “Quienes hacen el trabajo” es *definir los perfiles* de los empleados que ocuparán las vacantes, lo que conlleva pormenorizar las competencias básicas que debe tener cada policía en su puesto (Longo, 2002:23-24). Para el caso que nos ocupa, como en cualquier *cursus honorum*⁶⁵, el grado del oficial representa tanto las aptitudes requeridas para el empleo a ocupar como los requisitos de antigüedad en rango y cargos anteriores, de calificaciones en la evaluación anual, de capacitación en los institutos de formación profesional y de selección para acceder a la nueva jerarquía y las posiciones que a ella se le reservan en la estructura.

Al tratar la estructura administrativa en el anterior capítulo se describieron los contenidos de los puestos de Jefatura y Dirección, por lo que ahora nos centraremos en la unidad organizativa territorial que brinda servicio directo al ciudadano y que concentra la mayor parte de los recursos humanos y materiales de la policía municipal.

La Jefatura de Comisaría

Estará formada por el Comisario y el Subcomisario. *El puesto de Jefe de Comisaría*

⁶⁵ un Juez de Cámara del fuero Penal fue antes Juez de Garantías, Fiscal, o Defensor; un Consejero fue antes Secretario de Embajada; un General fue antes Coronel; etc.

tendrá por objeto conducir los recursos humanos y materiales asignados a la dependencia de manera que tiendan permanentemente a minimizar los delitos, faltas y contravenciones en el distrito. En esta dignidad recaerá la responsabilidad de la seguridad jurisdiccional y por lo tanto el resultado final de su gestión debe ser el de disminuir o mantener -si se encuentra en niveles aceptables- los ilícitos y afianzar el orden público. Su labor será ejercer el mando de la dependencia, conducir las operaciones, la administración y representar a la unidad organizativa ante la comunidad, autoridades y pares.

El titular de la estación policial deberá ostentar el rango de Comisario de la POLSI, lo que implica contar entre sus competencias-clave con los años de experiencia en el desempeño de cargos y grados anteriores, las calificaciones y la capacitación profesional exigida para su nivel jerárquico.

El puesto de Segundo Jefe de Comisaría tendrá por finalidad secundar al Comisario en la conducción de los recursos humanos y materiales asignados a la dependencia para brindar seguridad a la jurisdicción. En lo específico, supervisará la administración, las operaciones (el Servicio Externo), la dirección del esfuerzo de inteligencia criminal⁶⁶ y la capacitación profesional del personal.

Este funcionario será corresponsable de la seguridad jurisdiccional y -al igual que el Comisario- el resultado final de su gestión debe ser el de disminuir o mantener -si se encuentra en niveles aceptables- los ilícitos y afianzar el orden público, además de optimizar el funcionamiento de sus áreas de competencia primaria.

Para desempeñar este empleo será necesario ostentar el rango de Subcomisario de la POLSI, lo que conlleva la exigencia de determinados años de experiencia en el ejercicio de cargos y grados anteriores, las calificaciones y la capacitación profesional exigida para su nivel jerárquico.

⁶⁶ La inteligencia (reunión, análisis y sistematización de la información) practicada por la policía se realiza sobre personas con antecedentes penales, patrones delictivos o núcleos humanos conflictivos. Las estaciones policiales acceden en forma cotidiana a ella, pero raramente se colecta y guarda en forma ordenada para hacerla accesible a una eventual investigación judicial, la policía provincial u otras fuerzas de seguridad.

Las oficinas de la Comisaría de policía municipal

El puesto de Encargado de la Oficina de Administración y Logística implicará conducir la sección que asista al comando de unidad en materia de personal, suministros, mantenimiento, finanzas y despacho general. No requiere tener estado policial. El resultado que se debe esperar de este funcionario es la asistencia a la jefatura en la gestión eficiente y ordenada de dichos recursos.

La dotación de esta oficina se conformará con empleados municipales sin estado policial. Excepcionalmente podrán asignarse oficiales con limitaciones físicas derivadas de la función o no vinculadas a ella, en este caso, en forma transitoria.

El puesto de Oficial de Judiciales y Contravenciones tendrá la finalidad de gestionar la oficina responsable de continuar las diligencias procesales de las Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) iniciadas por los Jefes de Servicio y Jefes de Servicio Externo. La posición requiere personal con estado policial. El resultado que de ella se espera es la asistencia a la jefatura de seccional en el cumplimiento estricto de las normas procesales penales en las actuaciones labradas en la dependencia, la ejecución precisa de las órdenes del agente fiscal y la elevación en tiempo y forma de lo actuado a sede judicial. Idéntica competencia tiene respecto a los autos administrativos por contravenciones e infracciones a las Ordenanzas municipales, en las que interviene la Justicia de Faltas local.

El puesto de Jefe de Servicio conllevará la crítica tarea de comandar la Oficina de Servicio, que es la sección que despliega el personal policial de patrullas y paradas en la calle, es decir, que previene y reprime el *in fraganti* delito, que brinda contención primaria a la víctima de ilícito, que atiende las emergencias, que asiste y orienta al vecino, que instruye actuaciones judiciales y que controla por si o apoya a la autoridad municipal de tránsito. Será quien gestione “la ventanilla” o el “*street level*”.

El resultado de su gestión debe ser la adecuada conducción de los recursos humanos y materiales del turno de guardia para brindar seguridad a la jurisdicción.

El puesto de Jefe de Servicio exigirá ostentar el rango de Oficial Principal de la POLSI u Oficial Inspector en su defecto, para lo que debería contar entre sus competencias-clave con determinados años de experiencia en el desempeño de cargos y grados anteriores, las calificaciones y la capacitación profesional acorde a su nivel jerárquico. En su labor, será secundado por el Jefe de Servicio Externo, el Oficial de Guardia y distintos Encargados de supervisar las tareas básicas policiales.

El puesto de Jefe de Servicio Externo tendrá por objeto conducir las operaciones y procedimientos policiales en la calle. Será responsable directo de la prevención (intervención en contravenciones y faltas, despliegue y fiscalización del patrullaje y las paradas), de la represión del delito en caso de flagrancia (intervención, aprehensiones, preservación de la escena del crimen, etc.), del apoyo a la autoridad municipal (de tránsito, defensa civil, espacio público, etc.), de la concurrencia a emergencias, de la atención y contención primaria de las personas que hayan sufrido contingencias (accidentes, delitos, etc.), de la resolución de incidentes particulares comunes.

También recogerá la información del personal a su cargo y la que proporcionen los vecinos u otras fuentes sobre actividades presuntamente ilegales, que será analizada y sistematizada por la jefatura seccional responsable de la inteligencia criminal.

El resultado que de él se espera es la eficaz conducción del personal y medios de calle y la corrección técnica de los procedimientos policiales de manera que asegure la protección física de las personas y sus bienes durante su turno de guardia en la jurisdicción de la Comisaría municipal.

El puesto de Jefe de Servicio Externo requerirá ostentar el rango de Oficial Inspector de la POLSI o -en su defecto- Oficial Subinspector, lo que exige contar con la antigüedad, calificaciones y capacitación profesional reglamentaria para su nivel jerárquico.

El puesto de Encargado de Servicio implicará la supervisión de una función

específica que puede estar en cualquiera de las Oficinas de la Comisaría. A modo de ejemplo, habrá en cada turno de guardia un Encargado de Control Externo que fiscalizará las paradas y el patrullaje a la vez que recorre la jurisdicción. También habrá un Encargado de Guardia Interna, directo colaborador del Jefe de Servicio y Oficial de Guardia, con responsabilidad sobre funciones propias de la seccional como la seguridad, las comunicaciones, la custodia de detenidos, de sus efectos personales y la atención al público.

Es necesario hacer algunas precisiones sobre esta última labor mencionada. La atención al público carece -en general- de la trascendencia que merece. Debe adaptarse el numerario de personal de atención en la Oficina de Servicio de la Comisaría de policía municipal a la cantidad de concurrentes que haya en cada dependencia, en cada horario de afluencia y no el ciudadano adecuarse a la cuantía de empleados dispuestos a asistirlo. La atención cordial e inmediata debe ser un objetivo institucional de la fuerza local. Por lo general, en las oficinas policiales no sólo es escaso y mal capacitado el equipo que realiza el primer contacto con el ciudadano, sino que además existe una mala división del trabajo y falta de elementos. Todo ello demora la realización de una consulta o un trámite, da imagen de desorganización e irrita al vecino que merece deferencia y respeto por su tiempo.

Como operador policial con cierto nivel de responsabilidad se espera como resultado del trabajo de los Encargados de Servicio la adecuada supervisión y el eficaz funcionamiento de las actividades ordinarias de la estación policial. La posición implica haber accedido al grado de Oficial Mayor o Sargento Primero de la POLSI, lo que conlleva la exigencia de determinados años de experiencia en el oficio policial, las calificaciones y la capacitación profesional reglamentaria para dicho nivel jerárquico.

El puesto de Patrullero tendrá por finalidad brindar protección en la parada o zona de patrulla al que se lo asigne. Como operador básico policial se espera de su trabajo efectiva disuasión y prevención de ilícitos, protección y esmerada atención a las personas en el objetivo asignado durante su turno de guardia. La posición implica haber accedido al grado de Oficial de Policía en la POLSI, habiendo cumplido las exigencias de ingreso y de

formación básica requeridas para cubrir la vacante.

El diseño de puestos de trabajo y la definición de perfiles para las funciones específicas de otras unidades organizacionales (investigaciones, logística, personal) resultan análogos a los referidos para los grados y cargos de la Comisaría.

El cuadro 20 que luce al final del capítulo ilustra lo enunciado en éste capítulo. En primer lugar es necesario resaltar que la *las funciones existentes* en esta propuesta de organización *determinan la cantidad exacta de grados* de la escala jerárquica. Por lo general, en las instituciones armadas existe una tendencia a generar “inflación” de rangos que por un lado obra como incentivo positivo, evitando a la persona estancarse en un mismo empleo, pero por otro, burocratiza la gestión de la corporación.

Los grados se toman de la Ley n° 13.982 del Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, que en su artículo 29 ordena al personal con estado policial en un “Escalafón de Oficiales” dividido en un *Subescalafón Comando* que comprende las categorías de Comisario General a Oficial Subayudante, coincidente con el personal superior en las Fuerzas de Seguridad y Policiales Federales, y en un *Subescalafón General* con grado de Mayor a Oficial de Policía, compatible con el personal subalterno en las FFSS/PP.

El grado de acceso al primer segmento es el de *Oficial Subayudante* y al segundo el de *Oficial de Policía* que en esta trabajo de tesis se conservan. Se reduce la cantidad total de jerarquías del Escalafón a trece grados (la fuerza provincial tiene dieciséis) en razón de la menor estructura administrativa y cantidad de funciones que tendrá la policía municipal.

En el agrupamiento general de la fuerza comunal se introduce el rango de *Cabo* entre las categorías de Oficial de Policía y Sargento -omitida en la escala policial bonaerense- para destacar la función de coordinación básica que parece ausente al pasar del grado inicial al de mando intermedio con que se reconoce a la denominación “Sargento” en las policías argentinas y extranjeras.

También se cambia la denominación del grado superior del Subescalafón General de “Mayor”, rango de Oficial Jefe del Ejército, al de *Oficial Mayor*, proveniente del histórico “Suboficial Mayor”, máxima jerarquía del personal subalterno de las policías provinciales, federales y de las Fuerzas de Seguridad que unge de prestigio a quien lo ostenta entre los distintos colectivos de uniformados⁶⁷.



⁶⁷ El rango de Oficial Mayor se emplea en la Policía de Seguridad Aeroportuaria y en la Policía de la Ciudad.

Cuadro 20:

Puestos de trabajo, grados, agrupamiento y perfiles del personal de la policía municipal⁶⁸

AGRUPAMIENTO ESCALAFÓN OFICIALES, SUBESCALAFÓN COMANDO

Puesto	diseño del puesto	grado y perfil del ocupante
Jefe de Policía	es el mando político y estratégico de la organización, la que gestionará con el fin de proveer los servicios públicos de orden y seguridad en jurisdicción del Partido de San Isidro	Comisario General
Subjefe de Policía	ejerce el comando político y estratégico de la organización con el fin de proveer los servicios públicos de orden y seguridad en jurisdicción del Partido de San Isidro. Gestiona los servicios de apoyo a la Jefatura: atención ciudadana, asesoría jurídica y secretaría general	Comisario General o Inspector (mínimo Comisario Inspector)
Director de Operaciones	ejerce el comando y control estratégico y táctico de las unidades operativas territoriales (Comisarías) y especializada en investigaciones con el fin de lograr la provisión de los servicios públicos de orden y seguridad en jurisdicción del Partido de San Isidro	Comisario Inspector (mínimo Comisario)
Director de Personal	lleva adelante la gestión política y estratégica de los recursos humanos para su alineamiento con los fines corporativos	Comisario Inspector (mínimo Comisario)
Jefe de Comisaría o División	ejerce el comando de los recursos humanos y materiales de una unidad organizativa territorial para lograr orden y seguridad en jurisdicción de la Comisaría o de la unidad especializada en investigaciones o de apoyo a las operaciones (logística, personal)	Comisario (mínimo Subcomisario)
Segundo Jefe de	ejerce el comando y control de los recursos	Subcomisario

⁶⁸ En este cuadro puede apreciarse claramente la división de los recursos humanos según su función en la organización que hace Henry Mintzberg: i) el núcleo operativo, constituido por quienes realizan el trabajo básico relacionado directamente con la producción del servicio público de seguridad (en el caso particular que nos ocupa): desde los *Jefes de Servicio* hasta los *Patrulleros*; ii) la línea media, que une la Jefatura de Policía con los comandantes directos de los operadores de base: *Jefe y Segundo Jefe de Comisaría o División* y iii) la cumbre estratégica, que son quienes tienen la responsabilidad general de la organización: la *Jefatura de Policía* y sus *Directores*. MINTZBERG Henry, “Diseño de Organizaciones Eficientes”, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2004, pp. 14 a 22.

Comisaría o División	humanos y materiales para lograr el objetivo de su unidad organizacional	(mínimo Of. Principal)
Jefe de Servicio	conduce el servicio y los recursos asignados para lograr seguridad en un turno de guardia	Oficial Principal (mínimo Of. Inspector)
Oficial Judicial y Contravenciones	instruye las actuaciones y diligencias procesales penales, contravencionales y de faltas	Oficial Inspector (mínimo Of. Subinspector)
Jefe de Servicio Externo	conduce el servicio de calle y las intervenciones policiales en un turno de guardia con el fin de dar seguridad y asistir al vecino en un turno de guardia	Oficial Subinspector (mínimo Of. Subayudante)
Oficial de Guardia	gestiona la oficina de atención al público y auxilia al Jefe de Servicio en su función	Oficial Subayudante (mínimo Sargento Primero)
Encargado Of. Administración y Logística	brinda asistencia administrativa a la jefatura de Comisaría o División	titular sin estado policial, no excluyente

AGRUPAMIENTO ESCALAFÓN OFICIALES, SUBESCALAFÓN GENERAL

puesto	diseño del puesto	grado y perfil del ocupante
Encargado de Servicio	gestiona servicios externos, internos y oficinas de la Comisaría y de las Divisiones con el fin de apoyar la función de las jefaturas de unidad y sus secciones	Oficial Mayor (mínimo Sargento Primero)
Supervisor de Servicio. Patrullero	supervisa servicios externos, internos y oficinas de la Comisaría y de las Divisiones con el fin de apoyar la función de las jefaturas de unidad y sus secciones. Hace patrullaje y paradas con el objetivo de brindar protección en objetivos y áreas asignadas y fiscalizar a los operadores de base en ese mismo menester	Sargento Primero (mínimo Sargento)
Patrullero responsable de operación básica	patrullaje y paradas con responsabilidad sobre cuadrículas, objetivos externos y personal con el fin de proteger el objetivo o área asignada y asistir al vecino	Sargento
Patrullero con experiencia y capacidad de coordinación	patrullaje y paradas con nivel básico de coordinación de personal y actividades con el fin de proteger el objetivo o área asignada y asistir al vecino	Cabo
Patrullero	patrullaje y paradas con el fin de proteger el objetivo o área asignada y asistir al vecino	Oficial de Policía

Capítulo 8

La planificación de los recursos humanos

Luego de diseñar los puestos de trabajo y definir los perfiles de quienes los ocuparán, en forma natural se comienza a pensar en cómo cubrir esos empleos. A modo de ejemplo, un día de 2017 el Ministerio de Seguridad provincial le informó a la UPPL San Isidro que les asignaría diez motocicletas, para lo cual debería seleccionar y enviar a capacitación en la ciudad de La Plata a los oficiales locales postulados a ocupar las plazas de motociclistas. Por su parte, la Patrulla Municipal -empeñada en tener más “golsitos” recorriendo las calles del Partido- planificó pasar de un curso anual de formación básica para Inspectores-choferes a tres ediciones en 2018. Ambas acciones implicaron reformular presupuestos, atraer y seleccionar candidatos, formarlos, equiparlos, organizarlos y prever supervisión.

En ambos casos, la planificación de los recursos humanos “*tuvo por objeto determinar la cantidad y el tipo de empleados necesarios para realizar el trabajo apropiado en el tiempo adecuado*”⁶⁹. Francisco Longo divide este subsistema en: i) *el análisis de necesidades de RRHH*, que permite contrastar la cantidad de personal disponible con las necesidades cuantitativas y cualitativas a corto, mediano y largo plazo, es decir, cuantos efectivos tenemos, cuantos necesitamos, que competencias deberían tener y en cuanto tiempo podrían estar en servicio activo y ii) *la programación de medidas de cobertura para satisfacer esas necesidades* (Longo, 2002:19-20). En los casos mencionados en el párrafo anterior, asegurar presupuesto para abrir las vacantes, reclutar postulantes, obtener plaza en las academias de formación y demás actividades necesarias para lograr un operador idóneo para cada función.

Así, la planificación de los recursos humanos tiene lugar en forma permanente de manera formal e informal en todos los niveles de cualquier organización, pública o privada,

⁶⁹ MILKOVICH George T. y BOURDREAU John W., “Dirección y Administración de Recursos Humanos – Un enfoque de estrategia”, Ed. Addison-Wesley Iberoamericana, México, 1997, p. 149.

transnacional o municipal. En suma, se trata de recopilar y usar información sobre postulantes, empleados y el trabajo a realizar con objeto de adecuarlo a los fines corporativos. También para apoyar las decisiones de inversión (contratar, capacitar, promover, prescindir, etc.) y la gestión del personal (organizar el trabajo, definir puestos y perfiles, el régimen de empleo, la carrera, evaluar rendimiento, etc.), (Milkovich y Bourdreau, 1997:4-5 y 132-135; Longo, 2001:201-208).

Para el particular caso de la policía municipal en proyecto habrá dos instancias críticas: la del Director de Personal, que naturalmente formulará y coordinará los programas de recursos humanos de manera de que sean congruentes con las necesidades de la organización (Milkovich y Bourdreau, 1997:145) y la de los directivos de línea, los Comisarios, quienes llevarán adelante la conducción directa de los -siempre escasos- oficiales o “gestión de corta distancia”.

Análisis de las necesidades cuantitativas

A menudo, en medios de comunicación y en conferencias sobre la temática de seguridad, se debate acerca de la cantidad óptima de policías que debe tener una provincia, un municipio o una ciudad determinada. Es frecuente escuchar que Nueva York o Madrid son seguras porque tienen determinada cantidad de oficiales. En realidad, la paz urbana incide más en la determinación del número de agentes necesarios que estos sobre el orden ciudadano.

Para el caso que nos ocupa, importa determinar la *disponibilidad actual de agentes* para luego formular un esbozo de plantilla óptima a alcanzar en el futuro. La UPPL San Isidro cuenta con doscientos setenta y ocho oficiales (cuatro del Subescalafón Comando y doscientos setenta y cuatro policías locales). La totalidad de los efectivos realiza tareas de conducción (Subescalafón Comando) o de supervisión, patrullaje y vigilancia de objetivos en la vía pública (policías locales). Algunos cubren ocasionalmente tareas de apoyo administrativo en el asiento de la Unidad. Todos “*hacen calle*” resume un jefe policial.

Por su parte, la Policía Distrital destaca al servicio externo 410 oficiales, distribuidos entre los 140 efectivos destinados en Comisariías y los 270 del Comando de Patrullas. El total de policías ocupados específicamente en la prevención urbana en el término municipal es de 648 agentes.

En otras palabras, el Partido de San Isidro cuenta con un policía cada 452 habitantes (población total según Censo Nacional 2010: 292.878 habitantes).

El Ejecutivo Municipal fijó su *necesidad bruta de recursos humanos* en 1200 policías, independientemente de su procedencia institucional. Es decir, un agente cada 244 sanisidrenses,

A fin de establecer parámetros de comparación, este trabajo de tesis tomó como cantidad máxima de uniformados *posible* la que existía en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lugar en donde se verifica la mayor concentración de policías del país abocados a la protección ciudadana en relación a la cantidad de habitantes. La medición se hizo el mes de diciembre de 2015⁷⁰. Con el fin explícito de hacer un cálculo conservador, se centró el análisis en la cantidad de efectivos que revistaban en las cincuenta y cuatro Comisariías de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la Policía Federal, aún no transferida a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016). En otras palabras, en quienes tenían responsabilidad primaria en la vigilancia urbana, excluyendo a quienes brindan servicios de apoyo o específicos -como los cuerpos de policía montada, de tránsito, científica o de investigaciones- o la fuerza auxiliar que era entonces la Policía Metropolitana.

⁷⁰ A los fines de precisar el universo de personas se tomó la cantidad de recibos de sueldo que la División Remuneraciones PFA, encargada del pago de haberes, asignaba a las 54 Comisariías. Cada seccional tenía un código de dependencia, así el “235” correspondía a la Comisaría 35ª del barrio de Nuñez, con lo que resultaba sencillo saber la cantidad de personas que trabajaban en cada unidad, zona y en toda la ciudad capital. Fuente: Superintendencia de Administración de la PFA. El hecho de tomar este dato obedece -además de la fiabilidad de la fuente- a la estabilidad del momento. En 2016 se llevó a cabo el proceso de transferencia de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana PFA (SSM) al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin que se fusione con la Policía Metropolitana (5/2/10 al 1/1/17), que continuaba con las competencias limitadas que le acordaba la ley. Así, se inició un proceso de traspaso de bienes y empleados que si bien debería haber culminado el 2 de enero de 2017 con la unificación de la SSM y la “METRO” en la POLICÍA DE LA CIUDAD, continúa al concluir esta tesis en razón de que el registro de pases de personal entre la fuerza federal y la porteña permanece abierto, amén de los reclamos judiciales que acarreó la transferencia de uniformados.

La ciudad capital contaba así con 11.691 policías federales en las cincuenta y cuatro Comisarías. A ellos debían sumarse 2.500 gendarmes y prefectos afectados al Cinturón Sur (patrullaje de las seis seccionales del sur porteño). La suma de ambos contingentes totalizaban 14.191 agentes, lo que representaba un policía cada 203 porteños (población total según Censo Nacional 2010: 2.890.151 habitantes).

La previsión cuantitativa del Ejecutivo Municipal parece entonces razonable -al menos en lo formal- toda vez que se acerca a un parámetro práctico como el de CABA.

Las necesidades cualitativas

El trabajo policial diario pasa de la rutina a la emergencia en instantes, por ello, la conducción de las unidades operativas asignan los roles (supervisión, patrullaje, apoyo administrativo y logístico) en forma dinámica acorde las contingencias del servicio. Esta flexibilidad funcional da fundamento a la necesidad de integrar la fuerza municipal con oficiales generalistas, es decir, policías de calle.

En las organizaciones policiales, las unidades especializadas se crean recién cuando están cubiertas las necesidades de patrullaje (Torrente Robles, 1997:69). Para el caso que nos ocupa, la Policía de la Provincia de Buenos Aires brinda la mayoría de esos servicios (control de disturbios, investigaciones complejas, grupo táctico, pericias, traslado de detenidos, etc.) por lo que no es necesario reproducirlos en nuestra fuerza local. La especialización insume personal que se retira de la vigilancia general. Incluso la unidad especializada en pesquisas se debería crear cuando estén cubiertas la totalidad de las vacantes en las Comisarías.

Registro de movimientos y habilidades del personal

Es competencia de la Oficina de Administración y Logística de cada estación policial llevar una base de datos compartida con la Dirección de Personal que debe permitir programar los movimientos internos que se producen en la unidad territorial y en sus distintos turnos, las altas, las fechas estimadas de ascenso, de retiros y los reemplazos, es decir, determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas anuales y estimar las de

mediano y largo plazo. La Dirección de Personal debe integrar los asientos individuales en un registro institucional destinado a la administración de los recursos humanos.

La oficina administrativa también consignará en dicha base de datos las capacidades individuales y aptitudes técnicas de los agentes⁷¹. A nivel institucional, el inventario de habilidades permitirá a la Dirección de Personal relevar las competencias del recurso humano, su distribución en las unidades organizativas y turnos de servicio y estimar necesidades futuras.



⁷¹ Capacidades como abogados, peritos criminalistas, dominio de idiomas, etc. y aptitudes como choferes de patrullero, ciclistas, escopeteros, instructores de tiro, etc.

Capítulo 9

La gestión del empleo

Establecidos los puestos de trabajo que compondrán la Comisaría de la policía municipal, definidos los perfiles de quienes los ocuparán y relevadas las necesidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos que le darán vida, corresponde establecer las políticas y prácticas destinadas a gestionar los flujos de personas que entran, se mueven y salen de la POLSI en general y de nuestra unidad organizacional prototipo en particular.

En palabras de Francisco Longo, “*es poner en contacto al individuo con su trabajo específico en las distintas etapas de su vida laboral*” (Longo, 2002:27). La gestión del empleo comprende los procesos de *incorporación, movilidad y desvinculación* del personal policial.

Es oportuno entonces describir la situación de la Policía Local y los criterios fundamentales que esta tesis propone para la futura POLSI con el objeto de que la adecuada gestión de los recursos humanos redunde en la eficaz protección de personas, libertad y bienes en nuestra comunidad de la región metropolitana norte.

La incorporación

El proceso de incorporación es el conjunto de programas y actividades relacionadas con el acceso a la organización y sus puestos de trabajo. Incluye tres subprocesos comunes a toda entidad pública o privada: *el reclutamiento, la selección y la recepción o inducción* del novel empleado.

Para el caso en análisis, el reclutamiento fue la actividad de “*buscar y atraer candidatos para cubrir los puestos*” (Longo, 2002:27) de policías locales de San Isidro. La difusión de la convocatoria la hizo el Ministerio de Seguridad a través de medios públicos de información. El municipio divulgó mediante la prensa zonal y brindó asistencia a los interesados que consultaban.

El Decreto n° 835/14, en su artículo 16, dispone que la incorporación debe *"dar preferencia a los residentes y/o habitantes del municipio o de la vecindad del lugar al que serán asignados"*. El Secretario Suñer reconoció que este mandato generó muchas dudas en la administración comunal, *"nos preguntábamos ¿quién se va a postular en San Isidro?"* recordó. El oficio policial no parecía *a priori* una salida laboral atractiva para la media socioeducativa de los vecinos de 18 a 35 años de edad.

La incertidumbre hizo que la primera promoción se formara entre el predio prestado por la Agrupación de ex Combatientes de Malvinas de San Isidro, ubicado en Av. Avelino Rolón 1942 de Boulogne y las aulas cedidas por el Hospital Central "Dr. Melchor Posse". Para sorpresa de la alcaldía, las consultas de jóvenes interesados no cesaron luego del primer reclutamiento y eso decidió al municipio a crear la propia "Escuela de Policía de Prevención Local" conforme lo dispone el artículo 14 del Decreto mencionado en el párrafo anterior. En la primera convocatoria, en 2014, hubo 140 postulantes. En la última, en 2016, se presentaron 170 aspirantes para cubrir las 50 vacantes ofrecidas. La duda inicial acerca de si habría interesados se disipó totalmente.

El reclutamiento fue abierto de derecho y de hecho a todos los candidatos. En el subproceso de selección, es decir, *"de elegir a quienes ingresarán a la organización"* (Milkovich y Bourdreau, 1997:233) o *"de aplicar instrumentos para elegir bien al aspirante"* (Longo, 2002:27) se usaron las siguientes técnicas⁷²:

- ✓ formulario solicitud de empleo,
- ✓ presentación y verificación del título de educación secundaria,
- ✓ examen médico,
- ✓ examen psicotécnico,
- ✓ examen de aptitud física,
- ✓ certificado de antecedentes,

⁷² Conforme lo dispuesto en el art. 4 del Anexo del Decreto 1050/09 reglamentario de la Ley n° 13.982 del Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

- ✓ entrevista personal al candidato por parte de las autoridades municipales y policiales.

Los trámites se completaron en la Municipalidad y remitieron al Ministerio de Seguridad que determinó que postulantes debían acceder a la vacante en el curso de formación básica.

La recepción o “*políticas y prácticas destinadas a recibir y acompañar a las personas en sus primeros pasos en el puesto y su entorno*” (Longo, 2002:28) se llevó a cabo en la mencionada “Escuela de Policía” en la que hubo una exhaustiva observación del desempeño individual de los educandos, tanto por parte de la autoridad policial -el entonces Subcomisario Caiero- como de la Secretaría de Prevención Ciudadana.

Propuestas para el proceso de incorporación a la policía municipal

El primer paso previo a la implementación efectiva de la POLSI es la redacción de un manual que describa puestos y perfiles basados en competencias que constituya la guía y el fundamento de la selección por mérito individual del postulante a cada posición desde el Jefe de Policía hasta el agente de patrulla. Lejos de agotarse la utilidad de este documento en ese acto, debería resultar una herramienta que agregue seguridad jurídica y administrativa a futuros concursos de oposición internos para el desarrollo de carrera, independientemente de que dicho proceso se efectúe en la misma POLSI o en un organismo profesional de selección provincial, como correspondería a juicio del autor de esta tesis.

El subproceso de reclutamiento en la POLSI

El segundo paso es el reclutamiento de candidatos para ocupar los distintos puestos de la organización. La Municipalidad de San Isidro -conforme la norma provincial que eventualmente se dicte- debe informar los requisitos psicofísicos, de grado en la policía provincial u otra fuerza de origen, de capacitación, de antecedentes generales y de trayectoria laboral en el caso de oficiales que se postulan para ser transferidos a la POLSI. El Ejecutivo local debe comunicar claramente cómo se remunerará cada posición, que beneficios salariales y no monetarios tendrán los admitidos y como se desarrollará la

carrera. Estos rubros pueden diferir de los vigentes en la fuerza provincial y de otras municipales, contribuyendo a establecer un mercado de la profesión policial que redundará en la mejora sistémica de la seguridad pública.

Las fuentes de reclutamiento natural de la futura POLSI serán i) los policías de la Provincia de Buenos Aires no locales y ii) los oficiales de la UPPL San Isidro. Pero, a la vez, debe abrirse el acceso a iii) policías federales, de la Ciudad o de otras provincias, iv) Inspectores de la Patrulla Municipal y v) postulantes provenientes de la comunidad.

i) Policías de la Provincia de Buenos Aires no locales: esta categoría incluye a oficiales bonaerenses que revistan en la Policía Distrital (Comando de Patrullas y Comisarías) y en otras dependencias que pueden estar desplegadas en el Partido (Investigaciones, Caballería, etc.) o fuera de él (Infantería, GAD, otras Policías Locales, etc.).

El hecho de reclutar oficiales que se desempeñen en San Isidro es una ventaja dado que conocerán el terreno y la modalidad de trabajo que esta impone. Pero además, permitirá a la Municipalidad seleccionar a quienes sabe probos, eficaces y con capacidad de contribuir al desarrollo de la organización. A ello se suma que la comuna podrá analizar en La Plata los antecedentes generales de desempeño, capacitación profesional y situación personal, familiar y patrimonial de cada postulante. La Secretaría de Prevención Ciudadana podrá incluso invitar por nota a policías para que se presenten al proceso de admisión.

ii) Policías de la UPPL San Isidro: en ocasión de tratar el marco jurídico provincial (cap. 2) se hizo referencia a la posibilidad legal de transferir los recursos humanos al Gobierno Municipal, conforme establece el Decreto 835/14 en su artículo 25. En este instrumento se estipula que *“el personal deberá prestar su conformidad con anterioridad al comienzo de los cursos de capacitación dispuestos para el ingreso”* (art. 11 y 25). De ello podría colegirse que la incorporación automática de policías locales a la futura POLSI está resuelta. No es así.

El tiempo hizo que las circunstancias profesionales de muchos oficiales cambiaran y el consentimiento firmado como condicionante para ingresar a la carrera, en el hipotético caso de una transferencia automática se convertiría en fuente de reclamos administrativos y judiciales.

El análisis situacional llevado a cabo para este trabajo permitió verificar que muchos agentes no están conformes con el eventual traspaso al municipio. Sus jefes, instructores y guías en la calle son policías bonaerenses que muchas veces se convierten en “el ejemplo a seguir”, en lo que “el oficial quisiera ser”. Otros creen que la función de la policía provincial es más importante, que ofrece mejores oportunidades de ascenso jerárquico y que brinda la posibilidad de elegir distintas especialidades (peritos, motociclistas, grupo Halcón, etc.) que harían más atractivo el trabajo. Para ellos, permanecer en la fuerza bonaerense es una cuestión de aspiración profesional.

Incluso, la fusión de Policías Comunes y Locales en el interior provincial les parece más una buena perspectiva laboral y personal que una amenaza a la estabilidad del lugar de trabajo. Al preguntárseles si no temen un traslado fuera de San Isidro contestan, por lo general, que la reasignación de destino es necesaria para “hacer carrera”. En este punto es dable destacar que no se verifica una identidad cultural propia de las personas que integran la UPPL San Isidro. Se reconocen como policías bonaerenses que trabajan en San Isidro, pero carecen de la vivencia grupal que los identifique como un colectivo particular y de lazos concretos que los acerquen al Partido.

Más allá de la lógica atracción que la Policía de la Provincia ejerce sobre ellos, se pudo apreciar que el ayuntamiento no se esmeró durante los tres años de existencia de la UPPL San Isidro en generar identificación de los agentes con su comuna. Podría haberse contribuido a crear esos lazos mediante estímulos tales como ceremonias de premiación por parte del municipio o de organizaciones vecinales, desfiles, distinciones para vestir en el uniforme, etc., pero, nada se hizo en ese sentido. En términos de Edgard Schein, la policía local sanisidrense carece de una cultura particular entendida como *“un producto aprendido de la experiencia grupal y por ende, algo localizable solo allí donde exista un grupo*

definible y poseedor de una historia significativa”⁷³. La experiencia e historia son escasas y el colectivo aparece distante de una definición localista.

“Hablamos permanentemente con los oficiales tanto en las academias como en el servicio para tratar de crear espíritu de cuerpo e identificación con la dependencia. Sin esto no vamos a ningún lado”, reitera preocupado el Comisario Caiero, quien identifica acertadamente éstas características como condiciones necesarias para el compromiso personal del agente con su función, con San Isidro y con los fines del cuerpo.

Con prescindencia del colectivo de procedencia, sus rasgos culturales y el encuadre normativo, la transferencia de policías bonaerenses y locales debe ser por igual voluntaria y con consentimiento expreso por escrito. Se debe respetar el grado de la fuerza originaria o su equivalencia en la nueva escala, la antigüedad general y en el rango, el acceso a puestos conforme la jerarquía, la remuneración, la Caja y el régimen de retiro.

iii) Policías federales, de la Ciudad o de otras provincias: el acceso a los puestos por parte de policías profesionales con desempeño y capacitación apreciable -especialmente en posiciones de línea media y cumbre estratégica- contribuirá a la mejora del capital humano disponible en la POLSI, al tiempo que favorecerá la generación de una cultura particular distinta a la policial bonaerense.

iv) Inspectores de la Patrulla Municipal: la Municipalidad podrá invitar a sumarse a la fuerza de aplicación de la ley a Inspectores cuya personalidad, desempeño y conocimiento del Partido hagan pensar que podrían superar el proceso de selección, la capacitación técnico-policial y obtengan certificación de idoneidad por parte de la Policía de la Provincia como oficiales municipales. Este personal sería intercalado, conforme su antigüedad

⁷³ SCHEIN Edgard H., *“La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica”*, Plaza & Janes Editores S.A., Barcelona, 1992, p. 24. Para más detalle, el autor entiende a la cultura como un modelo de presunciones básicas, inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado que va aprendiendo de la experiencia de enfrentar problemas de adaptación externa e integración interna que hayan ejercido suficiente influencia para que sean considerados válidos, y en consecuencia, ser enseñados a los nuevos miembros de la organización como el modo correcto de percibir, pensar, sentir y resolver esos problemas. SCHEIN Edgard H., cap. 1, *“Una definición de cultura empresarial”*, ibidem.

laboral y las calificaciones obtenidas en el Subescalafón General (grados de Oficial de Policía a Oficial Mayor).

v) Postulantes provenientes de la comunidad: se mantendrá abierto -en la medida que la planificación de los recursos humanos lo requiera- el acceso al puesto inicial del Subescalafón General -grado Oficial de Policía- para los ciudadanos que sean seleccionados por la Policía de la Provincia y el Municipio para acceder a una vacante en el curso de formación básica de la fuerza bonaerense.

Deficiencias del subproceso de selección en la Policía Local

El análisis situacional permitió detectar deficiencias en la selección externa de aspirantes a la UPPL San Isidro provenientes de la comunidad que no deberían repetirse en la POLSI. A continuación se detallan los aspectos a mejorar:

- a. Límite de edad: oportunamente se señaló que la edad para el ingreso a la policía local era de 18 a 35 años de edad. Si se considera que el oficial accedería al retiro con derecho el 100% del haber de pasividad con 35 años de servicio, es sencillo observar que en el futuro podría haber policías comunales de 70 años de edad. En razón de ello, sería lógico ubicar el límite máximo en los 25 años que establece la ley de personal policial bonaerense⁷⁴.
- b. Examen académico: deben ser requisitos de ingreso a la escuela de formación básica pruebas orales y escritas de materias con contenidos de principios de derecho, castellano y formación ética y ciudadana. Esto permitirá apreciar mejor el nivel educativo del postulante, lo obligará a consolidar conocimientos necesarios para asistir al curso y significará un desafío personal para el candidato que redundará en su autovaloración y en la consideración de la organización a la que accede.
- c. Psicotécnico: psiquiatras y psicólogas del Hospital Central de San Isidro efectuaron

⁷⁴ Ley n° 13.982, art. 5 inciso “b”, del Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. El límite etario de ingreso a las policías locales presentó cierta dispersión. Mientras San Isidro lo mantuvo en 35 años, Vicente López lo limitó a los 29 años de edad.

los test y entrevistas para determinar la aptitud y perfil de los postulantes. Pero, ninguno de ellos tenía experiencia previa en el tipo profesional que nos ocupa. “*Se hicieron especialistas a la fuerza*” comentó el Secretario Suñer. Es deseable que en el futuro la Policía de la Provincia centralice la función de determinar la salud psíquica e identificar los rasgos de personalidad⁷⁵ de los aspirantes en una unidad organizativa especializada en selección de personal policial.

- d. Informe ambiental: Uno de los requisitos de ingreso a la policía provincial es el hecho de “*poseer condiciones de moralidad y buenas costumbres*” (Ley n° 13.982 art. 5, inc. “c”), para lo que “*se realizará una información sumaria, por medio de la comisaría de la jurisdicción donde se hubiere domiciliado el postulante, y serán tenidos en cuenta los antecedentes prevencionales que sean conceptuados como inhibientes o desfavorables para el ingreso*” (Decreto 1050/09 art. 3 del Anexo). La urgencia impuesta desde la Provincia de Buenos Aires para implementar las policías locales -uno de los ejes de la campaña presidencial del ex Gobernador Daniel Scioli- hizo que no se llevaran a cabo los informes ambientales que ordena la norma y que tiene por objeto conocer el entorno familiar y social en el que transcurre la vida del candidato. Tampoco incluyó información sobre antecedentes de su núcleo conviviente. Es deseable que la Policía de la Provincia vuelva a efectuar estos informes, que constituyen un predictor de conductas del joven, mediante una unidad organizativa especializada en selección de personal policial.

Es necesario también reconocer que no se recogió evidencia ostensible de arbitrariedad manifiesta, mecanismos clientelares ni politización en la selección de aspirantes. Los distintos actores consultados -autoridades administrativas y policiales, profesionales que participaron en las entrevistas y los mismos oficiales- no refirieron conocer casos emblemáticos de estas prácticas. La multiplicidad de puntos de transacción -Provincia, Municipalidad, Policía, Hospital Central- parece haber contribuido a neutralizar

⁷⁵ Estos rasgos de personalidad, junto a los valores, carácter, motivación, autoestima, conocimientos generales, habilidades, capacidad de adaptación al cambio, de soportar estrés, etc., conforman lo que David McClelland, Lyle y Signe Spencer denominaron las *soft competences* o competencias personales; descrito en HERRANZ Antonio y DE LA VEGA Ricardo, “Las competencias: pasado y presente” en revista “Capital Humano” n° 123, España, 1999, pp. 58 a 66.

esos desvíos.

El subproceso de selección en la POLSI

Este trabajo planteó que *“la POLSI y la policía provincial deberían actuar individual o cooperativamente en un esquema integrado de dos instituciones complementarias entre sí* (título “Concepto de policía municipal”, cap. 5). Esta complementariedad no se circunscribe solo a las operaciones tácticas. Por el contrario, es imposible pensar en la sobrevivencia de las policías municipales sin la asunción centralizada por parte de la Provincia de determinadas funciones estratégicas, entre ellas, la selección interna del oficial municipal para el desarrollo de carrera y la selección externa para ingresar a las fuerzas de comuna⁷⁶.

Precisamente, Francisco Longo resalta la importancia de *“construir sistemas de garantías del principio de mérito para hacer frente a la arbitrariedad y la politización”* y considera que *“la existencia de órganos profesionales de selección legitimados por el conocimiento experto de actuar con independencia es la mejor garantía de un sistema de mérito eficaz”* (Longo, 2001:199-200).

Es en la Provincia de Buenos Aires -ya sea a través del Ministerio de Seguridad, de su Policía o de una dependencia rectora del Servicio Civil provincial- donde debería crearse ese organismo profesional de selección, que contribuiría así, con la idea de generar una administración pública profesional y escogida por mérito, sin la cual no puede pensarse a la Argentina como país desarrollado.

Con independencia del nivel administrativo (provincial o municipal) del organismo de aplicación y del agrupamiento al que se haga la incorporación (Subescalafón Comando o

⁷⁶ La selección externa es la aplicación de un conjunto de técnicas (solicitud de empleo y CV, entrevista, examen académico, psicofísico, estudio del núcleo familiar y social, etc.) que brindan indicadores (información personal, laboral, estudios, aptitud personal, calificaciones, resultado psicofísico, informe ambiental, etc.) sobre las características personales del aspirante, que permitirían predecir su desempeño en el puesto y en la organización previamente a ser incorporado. MILKOVICH George y BOUDREAU John W., *“Dirección y Administración de Recursos Humanos. Un enfoque de estrategia”*, Ed. Addison – Wesley Iberoamericana, España, 1997, cap. 7.

General), la cobertura de cargos en la POLSI deberá observar estricta e indefectiblemente los siguientes principios:

- a. *publicidad del reclutamiento*: proceso abierto de hecho y de derecho, con reglas preestablecidas, difundidas y claramente explicadas a los postulantes,
- b. *selección externa basada en el principio de mérito*: determinada a través de multiplicidad de pruebas fiables,
- c. *imparcialidad en la selección*: evaluación exhaustiva de cada postulante a través de un organismo profesional de selección, cuya idoneidad e independencia constituya aval de transparencia, equidad y garantía del principio de mérito. El proceso de reclutamiento se completará con la publicación inmediata de los resultados finales y orden de mérito obtenido por los concursantes.

Más allá de la relevancia de tomar la decisión correcta de contratación del futuro oficial de policía municipal, la equidad y transparencia en el proceso de reclutamiento constituirán también un mensaje de posicionamiento institucional de la POLSI ante la comunidad.

Para esta etapa fundacional de la fuerza de comuna, la asimilación de policías se debería instrumentar a través de estas técnicas de selección:

- ✓ formulario solicitud de empleo,
- ✓ invitación del Secretario de Prevención Ciudadana para incorporarse a la policía municipal (cuando haya sido formulada),
- ✓ examen médico,
- ✓ examen psicotécnico,
- ✓ estudio del legajo personal del postulante en su fuerza de origen y
- ✓ entrevista al candidato por parte de las autoridades políticas y policiales municipales.

Para la selección de postulantes que no provengan de instituciones de aplicación de la ley, sin perjuicio de otros instrumentos que pudiera establecer la normativa que a la sazón se dicte, se deberían aplicar las siguientes técnicas:

- ✓ formulario solicitud de empleo,
- ✓ presentación y verificación del título de educación secundaria,
- ✓ examen médico,
- ✓ examen psicotécnico,
- ✓ examen de aptitud física,
- ✓ certificado de antecedentes,
- ✓ examen académico,
- ✓ informe ambiental,
- ✓ entrevista personal al candidato por parte de las autoridades municipales y policiales.

La movilidad

La gestión del movimiento de las personas entre los puestos de trabajo se da por cambio de tareas *-movilidad funcional-* o de lugar de trabajo, es decir, por *movilidad geográfica*. En la actualidad no hay norma que excluya a los agentes de la UPPL San Isidro del alcance del artículo 9° de la Ley n° 13.982 que circunscribe la estabilidad en destino a un año o a dos continuos para el efectivo con carga de familia. Más aún, la ley dispone que “*cuando razones propias del servicio debidamente acreditadas lo aconsejen, podrá trasladársele sin derecho a indemnización alguna*”. El oficial local puede así ser destinado sin más trámite a cualquier dependencia policial de la geografía bonaerense.

La situación será distinta para los futuros policías municipales. La movilidad entre un puesto y otro de trabajo será siempre *funcional*, por promoción y consecuente asunción de cargos de mayor responsabilidad como resultado del desarrollo de carrera o por mero cambio de tareas dentro de un mismo nivel jerárquico, por necesidades ordinarias o extraordinarias del servicio. No habrá *movilidad geográfica* que implique cambio de lugar

de residencia del agente, toda vez que el trabajo se hará siempre en la jurisdicción del Partido de San Isidro.

La desvinculación

La extinción de la relación laboral en la futura policía municipal podrá darse por baja o retiro de la corporación. En el primer caso, la disolución del vínculo podrá ser voluntaria (por decisión del agente) u obligatoria (por fallecimiento, por razones disciplinarias, etc.). El retiro (jubilación) también deberá ser voluntario u obligatorio (a solicitud del interesado, por alcanzar el límite máximo de edad, por no reunir los requisitos para la promoción o por falta de vacantes en el grado o cargo).

La desvinculación de los policías municipales deberá regirse por el estatuto específico que en su oportunidad dicte la Provincia de Buenos Aires. Esta norma debería conservar parámetros de equidad con los regímenes vigentes en otras fuerzas policiales argentinas⁷⁷.

Para el caso de los oficiales de la POLSI provenientes de otras policías, el retiro no ofrecerá controversia toda vez que se conservarán las Cajas previsionales originales, con la adecuación a los años requeridos de servicio activo en la fuerza municipal para acceder al haber de pasividad.

⁷⁷ Ley n° 13.982 para la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Ley n° 21.965 para la Policía Federal, etc.

Capítulo 10

La gestión del desarrollo de carrera

Este subsistema comprende las actividades orientadas al crecimiento individual y colectivo de los policías en la organización, las que se conducen principalmente a través de la formación y la promoción jerárquica. Francisco Longo dice que “*el propósito de las políticas y prácticas de gestión de desarrollo es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades de la organización con los diferentes perfiles individuales*” (Longo, 2002:28).

En otras palabras, dotar al policía de las competencias (contenidos teóricos y prácticos) necesarias para que -a través del canal administrativo que la corporación diseña (carrera)- se pueda desarrollar profesionalmente (ingreso, ascenso jerárquico, incremento salarial, autoridad, reconocimiento, etc.) en la medida que su trabajo contribuya a satisfacer los fines de la institución. Incluye las políticas y prácticas de:

1. *formación básica*: para acceder al cuerpo,
2. *capacitación para el desarrollo de carrera*: mediante esta herramienta la policía articula el aporte individual del agente a los fines de la organización con el reconocimiento que esta hace de dicho aporte. Así, la persona enfrenta distintas instancias educativas cuya superación le permite escalar jerárquicamente y ocupar distintos cargos en la fuerza,
3. *capacitación profesional*: busca dotar al individuo de las competencias técnicas necesarias para que con su trabajo contribuya a cumplir las metas corporativas.

La formación y capacitación en la Policía Local

El Decreto n° 835/14, en su artículo 14, crea el “Instituto de Formación y Capacitación Profesional” que está *“abocado a la formación y capacitación del personal policial a desempeñarse en las de las Unidades de Policía de Prevención Local”*, cuyo asiento está en el Ministerio de Seguridad en la ciudad de La Plata.

Cuando el Ejecutivo provincial creó las UPPL se percató de que era necesario formarlas regionalmente en razón de que la Escuela de Policía Coronel Julio S. Dantas (ex-Escuela de Suboficiales y Agentes) no tenía capacidad para dar instrucción básica y alojar a tantos alumnos provenientes de distintos puntos de la geografía bonaerense.

La Provincia no podía sostener financieramente a su propia fuerza de aplicación de la ley, cuyo funcionamiento solventan históricamente los municipios, menos iba a extender su compromiso pecuniario más allá de equipar y pagar los sueldos de los oficiales una vez graduados. Así, las comunas generaron las “Escuelas de Policía de Prevención Local”, como sedes descentralizadas del mencionado “Instituto de Formación y Capacitación Profesional”. Las inauguraciones de las Escuelas, de los cuarteles de las UPPL y las graduaciones de uniformados azul Francia fueron figura corriente de las campañas políticas del Gobernador Scioli y los Intendentes bonaerenses durante 2015.

Los municipios consiguieron la infraestructura de aulas, alojamientos, campos deportivos y de tiro, contrataron docentes, pagaron las becas (sueldos) de los estudiantes y refrigerios, todo con el objetivo de que adquirieran las competencias necesarias para desempeñar las funciones básicas del oficio policial. Veintidós ayuntamientos abrieron

filiales del Instituto platense durante 2014 y 2015. El Ministerio de Seguridad las cerró a todas en 2016.

La Escuela de Policía de Prevención Local de San Isidro

Esta unidad organizativa fue una más de estas “sucursales educativas”, sin embargo, se adecuó a los nuevos tiempos sin aspirantes a policías locales y se convirtió en el Centro de Reentrenamiento de la Policía de la Provincia que hoy dicta capacitación profesional a oficiales de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre. Forma además, a los Inspectores de la Patrulla Municipal del Partido anfitrión.

Como se expresara oportunamente, el primer curso de aspirantes a policías locales se dictó en instalaciones prestadas de la Agrupación de ex Combatientes de Malvinas y del Hospital Central. Luego, la Municipalidad reconstruyó el edificio que perteneció a la antigua fábrica de porcelanas Lozadur, en la calle Perito Moreno 2400 de Villa Adelina, e inauguró la Escuela en octubre de 2015 y la UPPL San Isidro al año siguiente.

El instituto cuenta con aulas, biblioteca, sala de profesores, patios interno y externo para instrucción, cocina, vestuarios y sanitarios en una superficie de 700 m². En la planta baja, una pequeña oficina hace de despacho de la Directora, Subcomisario Patricia Hartfiel, y en otra similar se ubica la administración. La Municipalidad financió la obra y también sostiene su funcionamiento y el mantenimiento edilicio.

Los profesores de las materias técnicas del curso de formación básica de oficiales locales fueron en mayoría policías y algunos funcionarios municipales, las asignaturas del área jurídica estuvieron a cargo de magistrados. Si bien el cuerpo docente fue designado por el Instituto central, fue la comuna la que los propuso y pagó sus sueldos.

Como en otras Escuelas similares, el ayuntamiento solventó becas y racionamiento de los estudiantes. Al igual que en cualquier otro instituto de formación policial -con las limitaciones temporales, de recursos y de objetivos- para los cursantes rigió un sistema de vida semi-militarizado, con apego a normas disciplinarias a modo de introducción al régimen y formas institucionales. En lo atinente a los contenidos educativos, se brindó una visión técnica policial y jurídica de la realidad, haciendo especial hincapié en la autoprotección del efectivo a fin de atenuar el riesgo propio del oficio.

El primer curso de formación duró seis meses y culminó el 11 de mayo de 2015 con la graduación de los primeros noventa y ocho jóvenes que además del grado de Oficial de Policía, obtuvieron el título técnico de “Auxiliares en Seguridad Pública para la Prevención Local”⁷⁸. Las siguientes promociones egresaron el 24 de junio de 2015, el 23 de diciembre de 2015, el 29 de setiembre de 2016 y el 29 de diciembre de 2016 la quinta y última. En total, se recibieron trescientos tres agentes, doscientos tres de ellos (67%) del sexo femenino.

La realidad es que la actividad de la Escuela no terminó con la entrega de diplomas. El escaso tiempo de formación básica hizo que semana por medio -durante los días francos de servicio- los agentes tuvieran ocho horas de capacitación profesional: práctica de procedimientos, autoprotección, gestión del conflicto e instrucción teórica de armas que completaban con entrenamiento de tiro en Campo de Mayo⁷⁹. A ello, se sumó enseñanza de lectoescritura, para suplir las falencias que traían de la educación secundaria. El manejo

⁷⁸ En razón de que el “Instituto de Formación y Capacitación Profesional” platense está registrado como Instituto Superior de Formación Técnica n° 6014 por el Ministerio de Educación provincial.

⁷⁹ Lo ajustado del programa de formación, el hecho de depender de un polígono de tiro prestado y no siempre disponible, el tiempo que insumía el traslado desde y hacia el lugar de práctica y la escasa cartuchería enviada por la Provincia hicieron insuficiente la instrucción de tiro que normalmente requiere de mucho tiempo de entrenamiento teórico-práctico para que una persona se familiarice con el arma, las circunstancias de empleo y luego aprenda a tirar. Mucho después de alcanzar esta “aptitud de tiro”, el adiestramiento puede lograr la “actitud de tiro” (evaluación de situación, reflejos, disposición mental a efectuar el disparo, reevaluar y sostener la acción, etc.).

de armas y de la lengua castellana resultaron puntos igualmente preocupantes para las autoridades políticas, policiales y los docentes.

El cuadro 21 al final del capítulo muestra el programa de estudios y su distribución temporal. En el gráfico del cuadro 22 se podrá apreciar que el 80% del tiempo se dedicó a la formación técnica policial, el 12% a la jurídica y el restante 8% a complementar la educación secundaria (informática y lengua). El gráfico del cuadro 23 es similar al anterior, pero desagrega los contenidos técnico policiales (80%): 35% para las operaciones, 22,5% a la destreza física, 17,5% a las prácticas y 5% a la organización y valores.

Perfil del policía local sanisidrense

Se procuró bosquejar un perfil del oficial local, para lo que se recolectaron datos en la Secretaría de Prevención Ciudadana y en las dependencias policiales con las restricciones que la necesidad de proteger la información de los agentes impone y el compromiso del autor de no exponer a quienes colaboraron.

Se observó que del total de guardias recibidos solo cuatro tenían estudios universitarios, uno en curso (abogacía) y tres incompletos. Cinco graduados tenían títulos terciarios, tres en construcción y dos en informática. Solo doce agentes ingresaron con 18 años de edad, inmediatamente después de terminar la educación media. Todos los demás tenían experiencia laboral, generalmente en trabajos poco calificados. Para la mayoría ser policía local fue su primera ocupación estable. Para muchos ingresar al cuerpo no fue una decisión vocacional, era una oportunidad de trabajo fijo que escaseaba en el mercado laboral. *“La vocación de policía rara vez se trae de afuera. Nace adentro, en el ejercicio de la profesión”* afirmó el Comisario Caiero.

Para otros agentes, el oficio de policía era una alternativa a la perspectiva de un empleo en el comercio, en una fábrica o una oficina. El riesgo conlleva cierta aventura, también la vocación de servir al prójimo o la seducción de ejercer autoridad resultan en la íntima convicción que funda la decisión personal de ingresar a una fuerza de seguridad.

Finalmente, se tomó como muestra a los treinta egresados de la última camada para apreciar mejor el grupo social. Se observó que dieciséis eran del sexo masculino (53%); el promedio de edad era de veintiséis años y dos meses; la mitad tenía hijos (trece un solo hijo y dos agentes, dos hijos), dos graduados tenían estudios terciarios, pero uno incompleto; veinticinco oficiales vivían en zonas urbanas, dos en zonas de riesgo y tres en villas de emergencia.

La capacitación para el desarrollo de carrera y profesional en la UPPL San Isidro

Por el escaso tiempo transcurrido en servicio activo no hay previsión de promoción jerárquica de los oficiales locales. Un egresado de la primera camada tendrá el tiempo mínimo requerido de seis años en el grado para ser considerado para su ascenso a Sargento en el año 2020 (Anexo II de la Ley n° 13.982). Para acceder a esta jerarquía basta la antigüedad y buenas calificaciones anuales, pero también, la disponibilidad de vacantes que el presupuesto permita y el Ministerio de Seguridad considere indispensables.

Para los guardias locales no se cumplió lo establecido en el artículo 82 de la Ley n° 13.982 que dispone que el 25% de los mejores promedios de egreso adquiere el derecho a realizar el “Curso de Oficial Subayudante” para ser promovido al Subescalafón Comando.

La Policía provincial tampoco previó plazas para la capacitación profesional -como conductor de vehículos policiales, tiro dinámico, mecánico de armamento, etc.- de los oficiales locales. *“No sólo no ofrecen cursos, si uno los solicita oficialmente tampoco te dan vacantes. Nos arreglamos con lo que da la Escuela con apoyo de la Municipalidad”* expresa una autoridad policial.

La carrera policial bonaerense

Las futuras policías municipales deben cuidar muy especialmente superar el sistema de carrera vigente en la Policía de la Provincia, en donde se asciende en términos reglamentarios por “selección” y por “antigüedad”⁸⁰. Sin embargo, en los hechos se promociona por la influencia de un político y/o oficial de conducción, por lo que el mérito, el orden en el escalafón, la antigüedad en el grado, el desempeño personal, los títulos universitarios y las aptitudes profesionales (instructores de tiro, criminalistas, comandos, etc.) carecen de toda relevancia. El sistema de “*ascenso por contactos*” o “*padrinos*”, como lo llaman los efectivos provinciales, es una de las causas profundas de la decadencia institucional de la fuerza y no puede imputarse a la exclusiva responsabilidad de los uniformados.

1. La formación básica en la POLSI

En el capítulo anterior se expresó la necesidad de que la Provincia de Buenos Aires cuente con un organismo profesional de selección de recursos humanos policiales. De igual manera debería centralizar la instrucción básica de los oficiales de comuna en el “Curso de Formación Policial” que dicta con régimen de internado la Escuela de Policía Coronel Julio S. Dantas. El programa dura nueve meses, siendo deseable que se extienda a los doce que dispone la reglamentación vigente⁸¹. Concluido exitosamente este período educativo, la Provincia promoverá al estudiante al grado de Oficial de Policía, exactamente como se hace en la actualidad.

En síntesis, se propone el aprovechamiento de la Escuela y el Curso policial provincial para la formación conjunta de oficiales bonaerenses y municipales lo que redundaría en economía y mejor asignación de recursos, a la vez que en mayor coordinación entre la fuerza estatal y las comunales, lo que contribuirá a un esfuerzo de policía más eficiente.

⁸⁰ Ley n° 13.982, art. 41 y Decreto n° 1050/09, art. 117.

⁸¹ El Decreto 1050/09, Anexo I, art. 4, inc. “b” impone el requisito de “...aprobar el curso de ingreso...el cual tendrá una duración mínima de un (1) año”; sin embargo, el programa de la ex-Escuela de Suboficiales y Agentes duró 6 meses -como los de las Escuelas de Policía Local- hasta que el Ministerio de Seguridad lo llevó a los 9 meses actuales con régimen de internado en 2016.

La formación básica para el novel guardián se completará con otros dos trimestres intensivos en la “Academia de Policía Municipal de San Isidro” (APMSI)⁸² dependiente de la Dirección de Personal de la fuerza propuesta, en la que se profundizarán los siguientes contenidos educativos:

1. Derecho penal, contravencional y de faltas,
2. Procedimientos policiales,
3. Régimen administrativo policial,
4. Tiro y defensa personal,
5. Nociones de Derecho de Familia, intervención y manejo del conflicto. Protección de personas en riesgo: mujeres, niños, ancianos, etc.,
6. Asistencia y trato con el vecino, derivación a entidades públicas y privadas,
7. Primeros auxilios y bioseguridad,
8. Cooperación con la autoridad municipal⁸³, de tránsito, defensa civil y bomberos,
9. Conocimiento de San Isidro: Ciudades. Población. Gobierno y administración. Historia local y lugares históricos. Patrimonio cultural y arquitectónico,
10. Objetivos estratégicos: infraestructura vial, transporte, comunicaciones, servicios públicos, salud, etc. Áreas comerciales, escolares, turísticas, legaciones extranjeras, oficinas públicas nacionales y provinciales. Parques, paseos y áreas protegidas.

El objetivo de la formación básica en la POLSI

Las diferencias que plantea esta tesis para el oficial municipal están en el fondo más que en las formas. Al buen producto inicial que debería aportar el organismo de selección especializado provincial se sumaría la homogeneidad en la formación preparatoria del policía de comuna con el de estado. Sin embargo, aún falta un paso para lograr la calidad de *policía profesional* descrito en el capítulo 5 de este trabajo y es en la Academia de

⁸² Se propone el nombre de “Academia” para diferenciarlo de “Escuela de Policía” que tradicionalmente se usa en ámbito nacional y provincial. El vocablo refiere a un “*establecimiento docente, público o privado, de carácter profesional, artístico, técnico o simplemente práctico*” según el “Diccionario de la Lengua Española”, www.rae.es, vigésima tercera edición, Madrid, 2018. Tendrá asiento en la ex-“Escuela de Policía Local”, en Perito Moreno 2400 de Villa Adelina, para aprovechar la infraestructura existente.

⁸³ Inspección general (bromatología, ordenamiento urbano, señalamiento vial, obras particulares, habilitaciones comerciales, etc.), espacio público (infraestructura, alumbrado e higiene urbana), etc.

Policía Municipal donde San Isidro debe hollarlo. Su objetivo es graduar un funcionario con capacidad para tomar decisiones autónomas, con sólido conocimiento teórico-práctico de tipos penales, contravencionales y de las medidas procesales necesarias para comprobar ilícitos y faltas, con habilidades en el trato interpersonal que le permitan contener a quien enfrenta una tragedia, mediar en un conflicto entre particulares y devenir en afable orientador vecinal en asuntos misceláneos.

El trabajo policial requiere gran discrecionalidad para definir y abordar situaciones siempre cambiantes, por ello, es importante la selección y formación del agente, pero también, resulta fundamental -para que este esfuerzo redunde en resultados prácticos- la confianza en el funcionario de manera de apelar a su responsabilidad individual para proteger su área de patrulla o cumplir la misión asignada, fomentando así el compromiso con la función, con la organización y con la comunidad. Se trata de transferir el grado más alto posible de responsabilidad al oficial profesionalizado, como forma de motivar, comprometer y mejorar su rendimiento individual en el trabajo (*empowerment*).

Errores e ilícitos pueden darse como en cualquier actividad y organización; para los primeros existe la advertencia o las sanciones, para los segundos la exoneración (expulsión con pérdida de carrera, beneficios y régimen de retiro) y la acción penal correspondiente. Sin embargo, quienes cumplan eficaz y honradamente su labor serán siempre más que los fallidos.

La confianza en la *responsabilidad individual* del agente *bien seleccionado, formado y profesionalizado* resultará determinante en el éxito de la policía municipal. Esta premisa debe ser comprendida también por la administración que debe bregar porque su fuerza urbana no tenga una identidad social devaluada. La estigmatización de las organizaciones policiales a las que a menudo recurren los políticos para enmascarar sus propias falencias afrentan al buen policía, es decir, a la inmensa mayoría de estos trabajadores, que denigrados ante sus núcleos íntimos y sociales, se desmoralizan, pierden motivación para el ejercicio de un oficio en el que resulta fundamental el compromiso,

relajan el sentido de pertenencia al cuerpo y a la comuna y terminan afectando la eficacia de la fuerza y el crédito político del gobierno local.

2. La capacitación para el desarrollo de carrera en la POLSI

El desarrollo de carrera y la organización del personal

El diseño de la carrera policial y la organización de las personas tienen íntima relación. Este orden explica los mecanismos de progreso de cada individuo en la institución y el reconocimiento que ella hace de su aporte a los fines corporativos.

Es necesario en este punto recordar algunos principios establecidos al tratar el Subsistema de Organización del Trabajo en la POLSI en el capítulo 7:

- En esta tesis las funciones existentes en la policía municipal determinan la cantidad exacta de grados de la escala jerárquica,
- La cantidad de grados será menor en la policía municipal que en la provincial en razón de la reducida estructura administrativa y la menor cantidad de funciones a cumplir, y
- La forma de agrupar al personal policial municipal y los grados -aquí con alguna excepción⁸⁴- se toman de la Ley n° 13.982 del Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires para facilitar las equivalencias jerárquicas y de función (ver cuadro 14).

El cuadro 24 al final del capítulo grafica lo expuesto en este acápite. El personal policial municipal se agrupará en un solo Escalafón de Oficiales dividido en dos Subescalafones: Comando (personal superior) y General (personal subalterno)⁸⁵. El grado será la ubicación dentro del Escalafón. La antigüedad determinará la prelación dentro de un mismo rango, la que se obtendrá por el orden de mérito logrado en el programa de formación básica o en los cursos de desarrollo de carrera (ascenso) y los años de servicio

⁸⁴ Las excepciones son que i) se introduce el rango de *Cabo* entre las categorías de Oficial de Policía y Sargento para destacar la función de coordinación básica ausente en la escala provincial y ii) se cambia la denominación del grado superior del Subescalafón General de “Mayor”, de raigambre militar, por el de *Oficial Mayor*.

⁸⁵ En coincidencia con la Ley n° 13.982, art. 29.

cumplidos en cada jerarquía (antigüedad).

El desarrollo de carrera en el Subescalafón General

Como la formación básica, la capacitación para la promoción jerárquica debe ser suministrada por la Policía de la Provincia. Para ello, la Municipalidad de San Isidro planificará las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos para cada año, atendiendo los créditos presupuestarios del ejercicio. El primer peldaño para el desarrollo de carrera se dará en el egreso del Oficial de Policía municipal del “Curso de Formación Policial”⁸⁶. Los mejores promedios -y según la disponibilidad de vacantes en la POLSI- tendrán acceso al “Curso de Oficial Subayudante” de la Escuela de Policía Juan Vucetich, donde luego de un segundo año de estudio con régimen de internado pueden acceder a esa primera jerarquía del Subescalafón Comando⁸⁷.

Los Oficiales de Policía comunal que no se encuentren en esa condición ingresarán al Programa de Profesionalización de la AMPSI. Este ciclo se dictará en dos trimestres consecutivos. Los cursantes que logren los primeros promedios obtendrán el derecho a ser considerados para el ascenso a Cabos -según la disponibilidad de vacantes estimadas en la POLSI- con tres años de servicio, que es la mitad del tiempo mínimo reglamentario exigido en la fuerza provincial⁸⁸. De esta manera, se establece un incentivo en el que se formarán competitivamente cuadros propios no provenientes de otras fuerzas de aplicación de la ley.

La promoción ordinaria a las jerarquías de Cabo y Sargento se dará por antigüedad y evaluación de desempeño. Para acceder a Sargento Primero, además de estos mismos requisitos comunes a todos los escalones, se debe egresar del “Curso de Sargento” de la Escuela de Policía Coronel Julio S. Dantas. El orden de mérito obtenido dará una nueva posición en el Subescalafón General a los graduados. La promoción a la última categoría

⁸⁶ La Ley n° 13.982, art. 81, dispone que “*el ingreso a la carrera del personal policial será a través del Subescalafón General mediante la aprobación de los cursos que se implementen en los Institutos de formación policial, de los que se egresará con el grado de Oficial de Policía*”.

⁸⁷ En coincidencia con lo normado en la Ley 13.982 art. 82, para el personal de la Policía de la Provincia.

⁸⁸ La Ley n° 13.982 en su Anexo II establece que el tiempo mínimo reglamentario para el ascenso de Oficial de Policía a Sargento de la Policía de la Provincia es de 6 años.

de este segmento, Oficial Mayor, se hará por selección de la Municipalidad y de la Jefatura de Policía de San Isidro.

El desarrollo de carrera en el Subescalafón Comando

El grado de acceso a este colectivo es el de Oficial Subayudante. El oficial municipal con este rango ingresará al Programa de Profesionalización de la APMSI donde cursará tres trimestres con el siguiente contenido:

1. Derecho penal, contravencional y de faltas,
2. Práctica sumarial e investigación del delito,
3. Gestión de la escena del crimen,
4. Procedimientos policiales,
5. Régimen administrativo policial,
6. Tiro y defensa personal,
7. Nociones de Derecho de Familia, intervención y manejo del conflicto. Protección de personas en riesgo: mujeres, niños, ancianos, etc.,
8. Asistencia y trato con el vecino, derivación a entidades públicas y privadas,
9. Primeros auxilios y bioseguridad,
10. Cooperación con la autoridad de tránsito, defensa civil, bomberos, inspección general (bromatología, ordenamiento urbano, señalamiento vial, obras particulares, habilitaciones comerciales, etc.), espacio público (infraestructura, alumbrado e higiene urbana), etc.
11. Conocimiento de San Isidro: Ciudades. Población. Gobierno y administración. Historia local y lugares históricos. Patrimonio cultural y arquitectónico,
12. Objetivos estratégicos: infraestructura vial, transporte, comunicaciones, servicios públicos, salud, etc. Áreas comerciales, escolares, turísticas, legaciones extranjeras, oficinas públicas nacionales y provinciales. Parques, paseos y áreas protegidas.

Finalizados los tres trimestres en la Academia, los primeros promedios obtendrán el derecho a ser tratados para el ascenso a Oficial Subinspector -según la disponibilidad de vacantes estimadas en la POLSI- con un tiempo mínimo de dos años en la jerarquía de

Oficial Subayudante⁸⁹. Es decir, se reduce el requisito de antigüedad para la promoción en tres años, exactamente el mismo término con el que se beneficia el Oficial de Policía que asciende a Cabo por mérito en el Programa de Profesionalización del instituto educativo de comuna.

La promoción ordinaria a las demás jerarquías hasta Comisario inclusive se dará por antigüedad y evaluación de desempeño, con excepción de los ascensos a:

- Oficial Inspector, para el que se deberá aprobar el “Curso de Oficial Ayudante” en la Escuela Superior Coronel Adolfo Marsillach. En este caso se alcanza un nivel de conducción intermedia superior por lo que es necesario adquirir las competencias específicas para gestionar las jefaturas de servicio y oficinas judiciales de las Comisarías e Investigaciones y grandes equipos de personas en función operativa.
- Subcomisario, para el que se deberá aprobar el “Curso de Oficial Principal” en la Escuela Superior Coronel Adolfo Marsillach. En este caso se accede al nivel de jefatura de unidad organizativa lo que exige competencias específicas para la gestión de recursos humanos y medios materiales.

El orden de mérito obtenido en estos cursos dará una nueva posición en el Subescalafón Comando a las personas promovidas a los rangos de Oficial Inspector y Subcomisario.

Ascenso a los grados superiores

La promoción a las jerarquías de Comisario Inspector y General se dará por antigüedad, evaluación de desempeño y selección de la Municipalidad y la Jefatura de Policía de San Isidro. Para acceder al primer peldaño de la cumbre estratégica, se debe haber aprobado el “Curso de Estado Mayor” en la Escuela Superior Coronel Adolfo

⁸⁹ Para sus pares se mantiene el tiempo mínimo en el grado de cinco años que la Ley n° 13.982 en su Anexo I, dispone para la Policía de la Provincia.

Marsillach⁹⁰. Esta capacitación para el desarrollo de carrera no produce un cambio de posición del funcionario en el escalafón.

En el cuadro 24 al final del capítulo, se aprecia la propuesta de grados que compondrían la escala policial municipal, su agrupamiento (subescalafón), los años de antigüedad en cada escalón para ser considerado para el ascenso (tiempos mínimos), el sistema de promoción a cada grado, los puestos que corresponde a cada nivel jerárquico y el tipo de selección a esas posiciones laborales.

El objetivo de la capacitación para el desarrollo de carrera en la POLSI

Podríamos sintetizar el sistema de desarrollo de carrera en la POLSI en la fórmula “*antigüedad + capacitación competitiva*” donde el primer término refleja de alguna manera el mérito individual (desempeño profesional, evaluación anual, plácemes por procedimientos, etc.)⁹¹. La mera antigüedad como requisito de promoción cosecha a menudo mala opinión porque contribuye a la inflación artificial de estructuras (Longo, 2001:7 y 2002:40) y a desvincular rendimiento de ascenso (Longo, 2001:6; Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, 2002:10); sin embargo, en el oficio policial implica experiencia y esta puede significar la diferencia entre la vida y la muerte, entre la salud y la invalidez, entre conservar el trabajo y la baja⁹².

La *antigüedad*, reflejada en el requisito reglamentario de tiempo mínimo en el grado anterior, debe estar presente en todo proceso de promoción. La *capacitación competitiva* se

⁹⁰ El ciclo educativo deberá hacerse en la jerarquía de Comisario de la fuerza municipal. En la Policía de la Provincia se cursa en el grado de Comisario Inspector y tiene por finalidad preparar al oficial para los cargos y funciones que trae aparejada la promoción a Comisario Mayor y General.

⁹¹ No suma años quien es dado de baja por ineptitud y la mera acumulación de años de servicio en un grado no determina la promoción al rango siguiente. Más aún, alcanzar el doble del tiempo mínimo en un rango sin ser considerado apto para el ascenso es causal de baja para el art. 41 de la Ley n° 13.982.

⁹² La antigüedad resulta perjudicial para el desarrollo de la carrera policial cuando constituye el único criterio de promoción. El ejemplo clásico es la PFA, en donde la relación de superioridad entre policías se funda exclusivamente en la antigüedad dada por orden de mérito del instituto de formación básica, sin posibilidad de competir por un nuevo orden de escalafón en ninguna etapa de la carrera. Los policías federales le dicen “*el sistema de parada de colectivo*”, dado que, “*uno se pone en su lugar de la fila y algún día le toca subir*”. Lo inapropiado del sistema se completa con la prohibición de cambiar de agrupamiento. El art. 31 de Ley n° 21.965 para el Personal de la PFA expresa que “*queda prohibido el cambio de categoría de Personal Subalterno a Superior*”, principio que -como mínimo- desalienta el progreso individual. Por el contrario, la normativa policial bonaerense admite el cambio del Subescalafón General (personal subalterno) al Subescalafón Comando (personal superior), conforme lo establece el art. 21 del Decreto n° 1050/09.

debe sumar en la transición de tareas básicas operativas a las de supervisión, como en la promoción de Sargento a Sargento Primero. También en la gestión de servicios de menor a mayor complejidad, como es el caso del Oficial Subinspector a Inspector y en la evolución a los puestos de jefatura: Oficial Principal a Subcomisario.

La fórmula “*antigüedad + capacitación competitiva*” se reservaría así a los puntos clave de la carrera en los que el ascenso implica también un cambio sustantivo de función y -por ello- resulta conveniente obtener competencias específicas en las aulas.

Todos los actores institucionales involucrados -Ejecutivos Provincial y Municipal, policía estatal y de comuna- deben constituirse en garantes del principio de mérito en el ejercicio de sus respectivas competencias, asegurando así la eficiencia del esfuerzo humano y presupuestario y el mejor resultado en la provisión del servicio de seguridad y orden público.

Ascensos y designación en los puestos de trabajo

El Intendente y el Jefe de la POLSI llevarán a cabo la selección interna para la promoción de los guardias municipales, la que homologará la Policía provincial certificando la idoneidad técnica de los candidatos. El Ejecutivo local dictará el acto administrativo de ascenso de los oficiales.

El alcalde también selecciona y designa⁹³ en sus puestos al Jefe, Subjefe y Directores con acuerdo del Honorable Concejo Deliberante y homologación del Ministerio de Seguridad. Para estas dignidades es conveniente mantener la posibilidad legal de incorporación por medio de selección externa, con la finalidad de atraer policías provinciales, federales o municipales con aptitudes y desempeño relevantes. Esto permitiría suplir eventuales carencias técnicas propias, capitalizar experiencia adquirida en otras organizaciones y fomentar la competitividad en el propio cuadro y en el oficio policial, generando un mercado de la profesión.

⁹³ La designación de personal superior en las comunas es facultad indelegable del Intendente, conforme lo dispone el art. 181, inc. 2, apartado a) del Decreto-Ley n° 6796/58 Ley Orgánica de las Municipalidades.

El Jefe, Subjefe y Directores de la POLSI deben durar cuatro años en sus cargos, pudiendo renovar por idéntico período por única vez, mediando proceso de selección interna, adecuándose así a los términos de la Ley n° 14.836 que limita la renovación de cargos electivos de intendentes, legisladores, concejales y consejeros escolares.

El Jefe de Policía Municipal designará a los Jefes y Segundos Jefes de Comisaría y Divisiones y el Director de Personal a la dotación ordinaria de éstas unidades.

No escapa a este trabajo que *“designaciones y promociones son armas efectivas para la construcción de alianzas que representan importantes valores a ser intercambiados en la organización. El patronazgo genera una base importante de poder, porque genera en el funcionario (de línea) designado una obligación difusa con respecto a su protector”*⁹⁴. Esto lleva inmediatamente a pensar que un “Barón del Conurbano Bonaerense” -político perpetuo a fuerza de prácticas populistas y corrupción- necesariamente utilizará la policía de su comuna como instrumento de presión política y de negocios espurios.

Si pensamos que no hay solución a esto, no perdamos el tiempo de nuestras vidas en este país, ni tampoco en concebir o dirigir una tesis de maestría. Sin embargo, si imaginamos que puede ser distinto pensemos los instrumentos que pueden contribuir a corregir los desvíos mencionados en el párrafo anterior. En primer lugar, la Justicia es sin duda el *primus inter pares* entre los tres poderes del Estado al que le compete limitar el poder político, así como efectuar el control de legalidad de las intervenciones policiales. Luego, el Poder Legislativo provincial al eliminar la reelección indefinida de los mandatos⁹⁵ y dictar las normas que permitan en un futuro establecer policías municipales profesionales. El Ejecutivo bonaerense al constituir los organismos imparciales especializados en selección, adecuar los cursos de formación de agentes, al homologar a los oficiales de comuna y al dirigir el esfuerzo provincial de policía. También, los ciudadanos

⁹⁴ IACOVIELLO Mercedes, en “El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas”, publicado en “Cuaderno CEPAS n° 4”, Buenos Aires, 1996, p. 15. El artículo es resumen de su tesis como *Master of Arts in Human Resource Management, University of Illinois, EEUU, 1995.*

⁹⁵ La Ley n° 14.836 (publicada en el B.O. del 21/9/16) limita la renovación de cargos electivos de intendentes, legisladores, concejales y consejeros escolares quienes *“si han sido reelectos no podrán ser elegidos en el mismo cargo, sino con intervalo de un período”*.

al hacer valer sus derechos individuales, la prensa al advertir sobre esas prácticas, los partidos en la faz agonal de la política y las organizaciones de la sociedad civil al fiscalizar la provisión de los bienes y servicios públicos.

La misma policía municipal debería también constituir un límite a la tentación de poder omnímodo de los circunstanciales alcaldes. La cultura particular de una organización de policías profesionalizados, orgullosos de su institución, celosos del prestigio social de su cuerpo, conscientes de que sus trabajos y carreras no dependen exclusivamente del arbitrio del mandante temporal, contribuiría a restringir la tentación de prácticas abusivas.

La relación cercana de la policía con una magistratura reforzada en su función de administrar justicia -en donde ambas pudieran trascender el estado de pauperización subsahariana en el que hoy desgastan a sus recursos humanos- constituiría también un límite natural a potenciales abusos de los políticos⁹⁶.

La carrera horizontal o en el puesto

En las FFSS/PP y en las policías provinciales existen carreras horizontales de hecho, que no están particularizados en la ley del personal ni reciben remuneración adicional⁹⁷. En sus reglamentos solo existen las carreras verticales, es decir, el ascenso por la escalera de grados del escalafón.

Francisco Longo explica que *“existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el*

⁹⁶ Esta aseveración nos lleva nuevamente al *primus inter pares*. La experiencia laboral del autor en distintas jurisdicciones argentinas y del extranjero le permitió comparar diferentes relaciones Justicia-Policía, resultando en la Provincia de Buenos Aires notablemente cercana. Por ello, cuando más se privilegie al Poder Judicial, más eficaces serán los límites al poder político.

⁹⁷ El ejemplo de un caso ajeno al colectivo investigado da cuenta de lo expresado. El Suboficial Auxiliar Ángel Veltri (quien autoriza su mención) es un experto en chalecos antibalas reconocido por las FFSS/PP. Es mecánico armero y se desempeña en la División Armamento y Munición de la PFA. Su prestigio personal y técnico hace que las demás Fuerzas requieran su consejo para la evaluación de prendas de protección balística. Diseñó y supervisó la fabricación de los chalecos marca “DGFM”, modelo “Multiamenaza” que son los únicos antibalísticos, anticortantes y antipunzantes que existen en el mercado argentino, fueron específicamente delineados para el uso de las Fuerzas Federales y produce la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) del Ministerio de Defensa. Con frecuencia recibe ofertas laborales de empresas privadas del rubro, sin embargo, permanece en servicio activo pudiéndose haber retirado hace años. No luce insignia alguna en su uniforme ni recibe remuneración extraordinaria por su especialización.

reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados” (Longo, 2002:39).

Este trabajo propone que la normativa provincial que de fundamento a las policías municipales genere y regule la carrera en el puesto, es decir, la adquisición de especialidades técnicas relevantes para satisfacer una necesidad específica del servicio. A modo de ejemplo, en la POLSI podría ser el caso de traductores de idioma, instructores de tiro o defensa personal, mecánicos armeros, aptitud en trato con menores en riesgo, etc. La reglamentación de personal debería establecer categorías consecutivas a las que podríamos denominar “especialista” y “experto” a las que se promocionará luego de obtener capacitación en instituciones públicas o privadas ajenas a la guardia comunal, extensa experiencia laboral y logros objetivos en la materia. La especialización debería ser entonces reconocida de manera formal mediante insignia en el uniforme y suplemento particular en el haber mensual. La distinción -de carácter excepcional- la debería otorgar la Policía de la Provincia a propuesta del Ejecutivo Municipal.

Para el oficial distinguido resulta un reconocimiento a su esfuerzo personal, es motivo de prestigio entre sus pares e implica la certificación de su idoneidad en un oficio con mercado propio en el ámbito privado, lo que siempre generará la expectativa de empleabilidad fuera de la institución en ocasión de producirse el retiro del servicio activo.

Para la POLSI redundante en la satisfacción de una necesidad específica del servicio, en la generación de un marco de incentivos de carrera para los demás oficiales, en la mejor articulación de los fines individuales del personal con los de la organización y en la mejora del capital humano que siempre genera valor en la prestación del bien público ofrecido.

3. La capacitación profesional en la POLSI

La capacitación profesional en la POLSI se diseñará para “*responder a un problema focal de la organización pública*”⁹⁸. Los cursos deben satisfacer necesidades concretas del

⁹⁸ PULIDO Noemí, en “La identificación de la capacitación gerencial prioritaria en el sector público”. Trabajo premiado en el XIII Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD, México, 1999, p 3.

servicio ordinario. A modo de ejemplo, se procurará adiestramiento táctico en instrucción sumarial, investigación del delito, manejo de escena del crimen, trato con personas en riesgo, mediación, conducción de vehículos policiales, algunas especialidades de tiro (dinámico, escopetero, armas no letales, etc.), mecánico armero, inteligencia criminal, operador de canes policiales, idiomas, etc.

Será competencia de la Dirección de Personal articular la oferta existente de esta enseñanza -disponible en otras fuerzas de aplicación de la ley o en entidades públicas y privadas- con las necesidades de la POLSI y con la disponibilidad de agentes, de manera de no resentir el servicio ordinario de las dependencias. Las policías municipales difícilmente podrán organizar y financiar estas capacitaciones que exceden sus fines organizativos, por lo que deberán recurrir a la cooperación con terceros.

La Dirección de Personal deberá evaluar cada curso verificando que la aptitud a adquirir permita al agente instruido cumplir eficazmente su trabajo y minimizar su riesgo laboral. Este Comando deberá asegurar que la capacitación contribuya a la mejora continua del capital humano y que ese progreso resulte comprobable en los indicadores de satisfacción del vecino con el servicio policial y en las estadísticas de criminalidad locales.

Finalmente, es en el medio educativo en donde se comenzará a consolidar la necesaria complementariedad, coordinación e integración operativa entre las policías municipales, provincial y federales, toda vez que se trata de un ámbito natural de cooperación de un colectivo de personas que comparten profesión, expectativas y riesgos.

Cuadro 21:

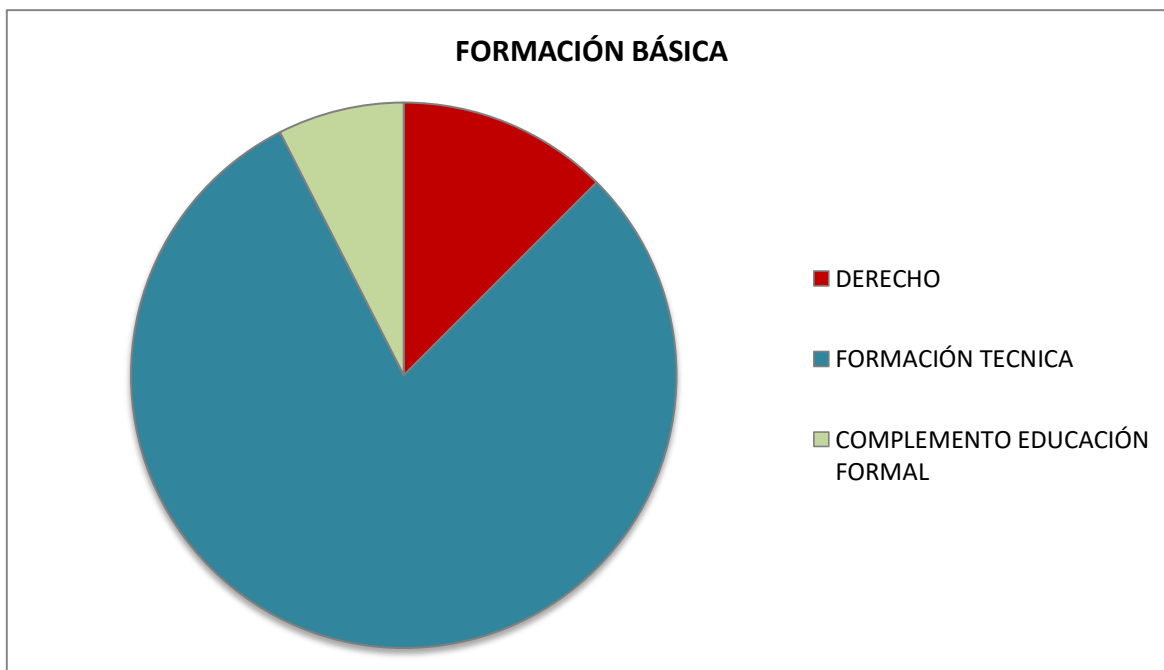
**Curso de formación profesional para certificación como
“Auxiliar en seguridad pública para la prevención local”
Resolución D. G. C. y E. n° 1548/14**

MATERIA	HORAS CÁTEDRA
1. Introducción al Derecho Penal y Procesal Penal	64
2. Derecho Constitucional	32
3. Práctica de lenguaje y comunicación	64
4. Primeros auxilios	32
5. Seguridad Pública y Ciudadana	32
6. Régimen legal de la profesión policial	32
7. Ética aplicada y DDHH	32
8. Defensa personal	96
9. Educación física	96
10. Manejo y mantenimiento de móviles policiales	64
11. Operaciones policiales	96
12. Derecho Contravencional	64
13. Abordaje de conflictos	32
14. Prevención estratégica comunal	32
15. Participación comunitaria en el municipio	64
16. Violencia de género e igualdad de oportunidades	32
17. Tiro policial	96
18. Espacio de definición institucional (seguridad turística, industrial y de zonas comerciales)	64
19. Prácticas profesionalizantes (en apoyo de funciones del servicio ordinario: patrulla, parada, móviles, oficina de guardia)	160
20. Informática	32
21. Criminalística	64
Total de horas cátedra: 1280 distribuidas en 24 semanas (6 meses)	

Cuadro 22:

Distribución temática de las materias

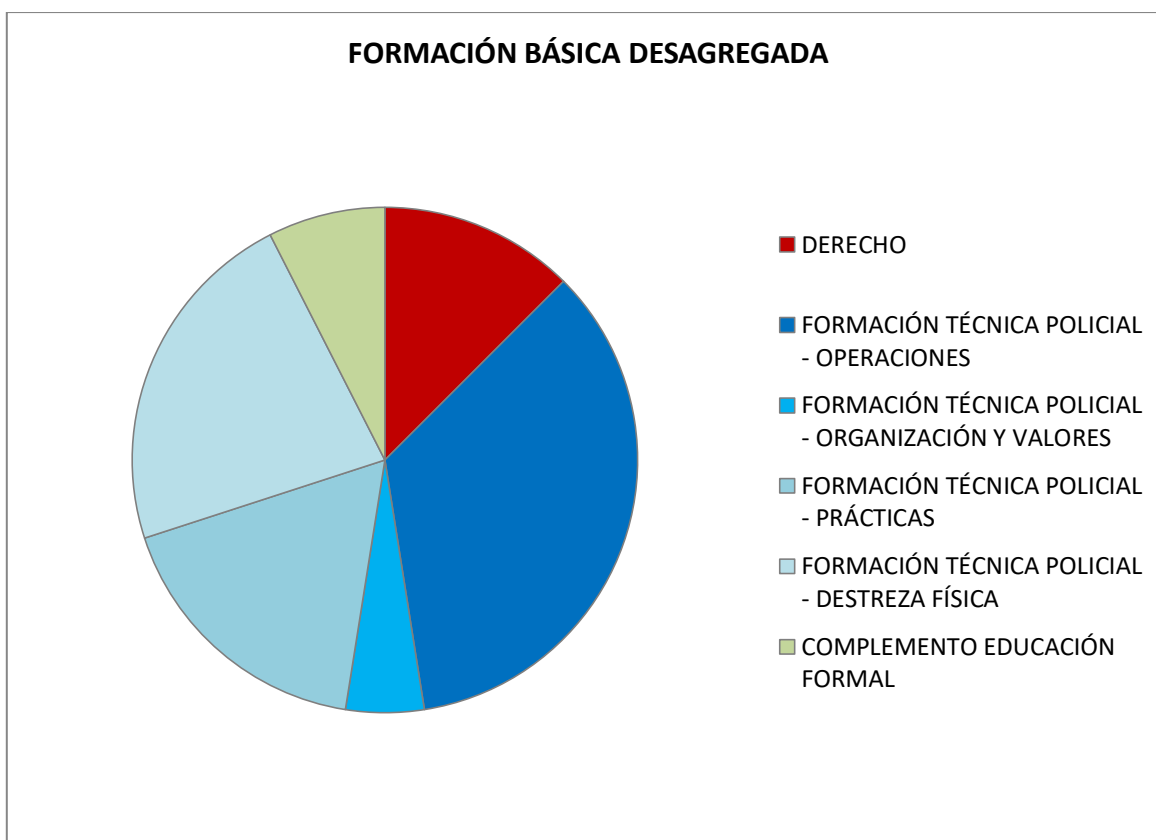
ÁREA TEMÁTICA	MATERIAS	HORAS CÁTEDRA	%
DERECHO	PENAL Y PROCESAL PENAL, CONTRAVENCIONAL, CONSTITUCIONAL	160	12
FORMACIÓN TÉCNICA POLICIAL	OPERACIONES, SEGURIDAD, CRIMINALÍSTICA, RÉGIMEN LEGAL PROFESIONAL, ÉTICA, TIRO, ED. FÍSICA, MÓVILES, PREVENCIÓN, PRIMEROS AUXILIOS, PRÁCTICAS, ETC.	1024	80
COMPLEMENTO DE LA EDUCACIÓN FORMAL	INFORMÁTICA, PRÁCTICA DEL LENGUAJE Y COMUNICACIÓN	96	8



Cuadro 23:

Distribución temática desagregada de las materias

ÁREA TEMÁTICA	HORAS CÁTEDRA	%
DERECHO	160	12
FORMACIÓN TÉCNICA POLICIAL - OPERACIONES	448	35
FORMACIÓN TÉCNICA POLICIAL- ORGANIZACIÓN Y VALORES	64	5
FORMACIÓN TÉCNICA POLICIAL – PRÁCTICAS	224	17,5
FORMACIÓN TÉCNICA POLICIAL – DESTREZA FÍSICA	288	22,5
COMPLEMENTO DE LA EDUCACIÓN FORMAL	96	8
TOTAL	1280	100



Cuadro 24: Agrupamiento, grados, tiempos mínimos, cargos o funciones y desarrollo de la carrera del personal policial municipal

Subescala-lafón	Grado	TM⁹⁹ (años)	Sistema de promoción al grado	Cargos	Tipo de selección al cargo
Comando	Comisario General	no	selección del Ejecutivo municipal, antigüedad y evaluación de desempeño	Jefe de Policía	interna y externa, con aprobación del HCD
Comando	Comisario Inspector	2	selección del Ejecutivo municipal, antigüedad, evaluación de desempeño y graduado en el "Curso de Estado Mayor" de la Escuela Superior Coronel Adolfo Marsillach	Subjefe de Policía o Director	interna y externa, con aprobación del HCD
Comando	Comisario	4	antigüedad y evaluación de desempeño	Jefe de Comisaría o División	interna
Comando	Subcomisario	4	graduado en el "Curso de Oficial Principal" de la Escuela Superior Coronel Adolfo Marsillach con nuevo orden en Escalafón, antigüedad y evaluación de desempeño	2° Jefe de Comisaría o División	interna
Comando	Oficial Principal	4	antigüedad y evaluación de desempeño	Jefe de Servicio	interna
Comando	Oficial Inspector	4	graduado en el "Curso de Oficial Ayudante" de la Escuela Superior Coronel Adolfo Marsillach con nuevo orden en Escalafón, antigüedad y evaluación de desempeño	Oficial Judicial	interna
Comando	Oficial Subinspector	5	la mayoría por antigüedad y evaluación de desempeño y una minoría por egreso con mérito de la Academia de Policía Municipal de San Isidro (APMSI)	Jefe de Servicio Externo	interna
Comando	Oficial Subayudante	5	egreso con mérito del "Curso de Oficial de Policía" para acceder y graduarse en el "Curso de Oficiales Subayudantes" de la Escuela de Policía Juan Vucetich	Oficial de Guardia	interna
General	Oficial Mayor	no	selección del Ejecutivo municipal, antigüedad y evaluación de desempeño	Encargado de Servicio	interna
General	Sargento Primero	6	graduado en el "Curso de Sargento" de la Escuela de Policía Coronel Julio S. Dantas con nuevo orden en Escalafón, antigüedad y evaluación de desempeño	Supervisor de Servicio	interna
General	Sargento	6	antigüedad y evaluación de desempeño	Patrullero responsable operación básica	interna
General	Cabo	6	la mayoría por antigüedad y evaluación de desempeño y una minoría por egreso con mérito de la APMSI	Patrullero coordinador básico	interna
General	Oficial de Policía	6	concurso público de ingreso mediante organismo de selección profesional de PBA para acceder y graduarse en el "Curso de Formación Policial" de la Escuela de Policía Coronel Julio S. Dantas	Patrullero	externa

⁹⁹ Tiempo mínimo: años de antigüedad en un grado para estar en condiciones de ascenso al inmediato superior.

Capítulo 11

La gestión del rendimiento

Definidas las características del vínculo laboral y del desarrollo de carrera, es necesario detenerse en las políticas y prácticas que la POLSI en proyecto deberá llevar a cabo para hacer que el policía municipal trabaje buscando obtener resultados acordes a los fines institucionales de contribuir a crear un San Isidro seguro y ordenado, mensurar ese producto y generar los parámetros necesarios para recompensarlo por los logros obtenidos.

Francisco Longo dice que el subsistema de gestión del rendimiento tiene el propósito de “*influir sobre las personas para alinearlas con las prioridades de la organización y para que con su trabajo contribuyan al logro de sus objetivos*” (Longo, 2002:31). Mercedes Iacoviello agrega que “*la evaluación de desempeño es el mecanismo que permite identificar la contribución de cada individuo o grupo de trabajo a la organización*”¹⁰⁰. Además de este propósito, la valoración fundamenta que se compense al empleado con beneficios preestablecidos en razón de los resultados laborales alcanzados (promoción, reconocimiento formal, compensaciones, etc.).

En la práctica, el subsistema comprende los procesos de *planificación o definición de estándares de rendimiento* acorde las metas de la corporación¹⁰¹; el *seguimiento*, que es la observación de las persona en su trabajo y el apoyo que se le brinda para hacerlo; la *evaluación* que es contrastar los resultados obtenidos por el individuo con los estándares esperados y la *retroalimentación (feed back)*, que es notificar de los resultados al agente y

¹⁰⁰ IACOVIELLO Mercedes, “Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado” en “*Revista Venezolana de Gerencia*” n° 8, Caracas, Venezuela, 1999, p. 51.

¹⁰¹ Toda organización tiene “estándares de rendimiento esperado”. El aporte de cada agente a los fines del servicio en particular y de la fuerza en general es contrastado con esos parámetros. A modo de ejemplo, las “aptitudes profesionales y técnicas” expresan las competencias deseadas que debe tener un individuo de cierto rango y antigüedad ya sea que las haya adquirido mediante capacitación o experiencia y su empleo en el servicio ordinario y en situaciones extraordinarias propias de la profesión policial. Se pondera si tiene los instrumentos para actuar; por caso, el conocimiento para redactar un acta circunstanciada de un delito complejo y si en ocasión de hacerlo, dicha acta contiene los supuestos del tipo penal en cuestión, de manera que contribuya a comprobar la existencia del ilícito.

acompañarlo si existe necesidad de mejorar aspectos de su desempeño individual (Longo, 2002:32).

En las policías provinciales y federales estas tareas son llevadas a cabo en forma ordinaria por toda la cadena de mando: Jefes de Dirección, Departamentos, Comisarías, Divisiones, turnos de guardia, brigadas y oficinas. Los reglamentos determinan exhaustivamente los estándares de rendimiento, los criterios a emplear por el evaluador, los procedimientos de aplicación, notificación y recusación, los plazos y las consecuencias administrativas para cada caso (aptitud para la promoción, para la permanencia en el grado, exhortación a mejorar desempeño, deficiencia para las funciones del grado, cambios de situación de revista, etc.).

La evaluación policial bonaerense

El Decreto n° 1050/09, en sus artículos 89 a 115, regula exhaustivamente el régimen aplicable a los policías bonaerenses, entre ellos, a los oficiales locales de la UPPL San Isidro. La norma establece los aspectos de fondo y formales de la gestión del rendimiento. El primer caso comprende la valoración numérica de *a) las competencias generales*: condiciones personales, aptitudes profesionales y técnicas, rendimiento y condiciones éticas del agente calificado y *b) las competencias específicas*, que no están expresamente consignadas, pero, se definen como las “*determinadas por la autoridad de aplicación* (Ministerio de Seguridad)” (art. 92).

En lo atinente a las cuestiones de forma, el Ministerio “*establecerá las instrucciones y los formularios para realizar las evaluaciones de competencias generales y específicas de forma tal que permitan reflejar la personalidad y el desempeño del personal policial calificado*” (art. 93). La autoridad política decide también sobre las consecuencias administrativas de la evaluación: ascensos, permanencia en el grado, disminución para las funciones del grado, aceptación y rechazo de reclamos. El Ministro preside además las Juntas de Calificaciones que son los órganos asesores en materia de evaluación del personal, promoción y determinación del orden de mérito en el escalafón. También

conduce las Juntas de Reclamos que revisa las decisiones administrativas de las anteriores y de los funcionarios de línea evaluadores¹⁰².

En la práctica policial bonaerense, compete a la autoridad política y administrativa la planificación (establecer parámetros) -que se plasman en las normas- y a los jefes de línea (Dirección, Departamento y Comisaría o División) el seguimiento, evaluación y retroalimentación. La personalización que se haga de estos subprocesos prácticos tiene que ver con la cantidad de personal de la unidad -a mayor cantidad de efectivos, menor posibilidad de observación individual- y con el sesgo de cada jefe de línea, en cuanto a si privilegia el aspecto práctico sobre el formal o si tiende a imponer calificaciones homogéneas para evitar conflicto con el agente ponderado (evaluador indulgente).

En lo atinente a la implementación se observó que los formularios de fojas de calificaciones son iguales para los Subescalafones Comando y General (que incluye a los oficiales locales), contrariamente a lo que ocurre en las demás FFSS/PP donde se particularizan las aptitudes para el ejercicio del mando y la conducción de unidades organizativas por parte del personal superior. Así, los instrumentos de medición no resultan objetivos para reflejar diferencias de funciones naturales.

En el particular caso de la UPPL San Isidro la calificación anual la efectúa el Comisario Caiero como única instancia. Esto lo obliga a tener un conocimiento exhaustivo de sus oficiales, lo que por la cantidad y por la falta de mandos medios que permitan particularizar mejor a los ponderados parece insuficiente.

La evaluación en la POLSI

¹⁰² Este grado de discrecionalidad y consecuente arbitrariedad es -a juicio del autor- uno de los principales problemas de la política de seguridad bonaerense y de su instrumento, la Policía provincial. El contacto personal con políticos o con los mandos de la organización puede determinar la carrera de un oficial jefe o superior más que los méritos reconocidos conforme a normas administrativas preexistentes. La carrera del policía queda más ligada así a satisfacer al dirigente circunstancial -cualquiera sea su motivación: de gestión, de política partidaria, de propaganda, de corrupción, etc.- que a cumplir los fines de la organización policial.

El desempeño individual del policía municipal: los aspectos de forma y de fondo

Las competencias objeto de calificación numérica del actual sistema policial bonaerense: condiciones personales, aptitudes profesionales y técnicas, rendimiento y condiciones éticas deberían complementarse en la POLSI con dos criterios de evaluación mensurables y uno conceptual: Los primeros:

- i) *conducta personal*, que refleje el comportamiento individual, la presentación personal y las habilidades para la interacción con ciudadanos y con los miembros de la misma organización y
- ii) *aptitud para el ejercicio del mando* que exprese una diferencia de función fundamental en una organización policial en la que la relación mando-obediencia debe ser explícita¹⁰³. Este criterio debe ser valorado desde el grado de Sargento o desde la función de Encargado de Servicio.

El segundo, debería ser un *concepto general* redactado por el evaluador, sin puntuar, que comunique fehacientemente al calificado sus fortalezas y debilidades (retroalimentación). Respecto a estas, el párrafo debe indicar los aspectos a mejorar, que resultados debería lograr y que herramientas pone la organización a disposición del agente para ayudarlo a alcanzar esos objetivos.

Más allá de lo instrumental, la cuestión de fondo es crear un “sistema de mérito” que constituya el fundamento de la carrera de cada oficial de la POLSI. Siguiendo a Mercedes Iacoviello (Iacoviello, 1999:30-50), en toda organización -sea pública o privada- se verifica en el proceso de evaluación de personas sesgos producto de la subjetividad o de la indulgencia del calificador y de la influencia que sobre este pudiera ejercer el calificado. Este influjo puede ser *interno*, como demostrar compromiso, congraciarse o seducir al superior; o *externo*, al recurrir a la mediación de terceros para condicionarlo.

En una organización de pequeña envergadura como la POLSI en la que la cumbre estratégica depende directamente del poder político más que de funcionarios técnicos y

¹⁰³ Estos criterios de evaluación se encuentran en el sistema de calificaciones de la Policía Federal Argentina, Decreto 1866/83, art. 274, reglamentario de la Ley 21.965 del personal de la PFA.

donde los directivos de línea -los Comisarios- estarán necesariamente en contacto con los funcionarios electos, este juego de mutuas influencias tenderá a potenciarse. Por ello, la reglamentación y las prácticas para el personal policial municipal deberán ser detalladas y precisas para evitar la arbitrariedad y el hecho de repetir el esquema de gestión politizada y discrecional de los recursos humanos de la Policía de la Provincia.

Las normas que establezcan el sistema de mérito en la policía municipal deben contener el procedimiento, los periodos de aplicación, los criterios de evaluación explicados claramente, la escala utilizada, los plazos para la notificación, sus efectos administrativos, las herramientas disponibles para el calificado en los casos en que se lo inste a mejorar algún criterio y los mecanismos de reclamo. También deben ilustrar sobre los requisitos y procedimientos de selección para el ingreso, el ascenso y el acceso a los puestos de comando. Deben puntualizar especialmente los alcances de la intervención de la autoridad política municipal y de los organismos competentes provinciales en materia de desarrollo de la carrera del guardia de comuna.

Así implementado, el sistema de mérito en la POLSI reflejará también los valores institucionales, exteriorizará el conjunto de incentivos que alienten conductas individuales consistentes con las metas de cada unidad y con los fines de la organización y constituirá el fundamento de la carrera de cada oficial de la policía municipal.

Necesidad de evaluar el desempeño colectivo

A juicio del autor la calificación individual resulta necesaria pero insuficiente y debería ser complementada con la valoración de resultados de la Comisaría en la que trabaja el policía. Por exceder el objeto de esta tesis no se desarrolla el tema, pero su relevancia hace menester, al menos, mencionarlo.

En la Provincia de Buenos Aires, la medición de resultados del trabajo policial se circunscribe a considerar i) el producto de la organización, sopesado a través de estadísticas de la autoridad política (Ministerio de Seguridad de la Nación), judicial (Procuración

bonaerense) o administrativa (la misma Policía) y ii) el desempeño individual de los agentes, calificados por su línea de comando, conforme el mecanismo aquí descripto.

No hay antecedentes de evaluación del desempeño de un programa policial¹⁰⁴ ni del *output* de una unidad organizativa. Es precisamente en este último punto donde el Municipio debería hacer un esfuerzo adicional. El Ejecutivo tendría que llevar a cabo una evaluación comparativa de eficacia de las seccionales, en atención a que son las “ventanillas” que dan servicio directo al ciudadano.

A modo de ejemplo, se podrían considerar “indicadores de criminalidad”, como cantidad de homicidios dolosos, de robos (asalto a mano armada), de hurtos de automotor; “indicadores de actividad policial”, como cantidad de detenidos por delitos, de drogas secuestradas, de vehículos recuperados, de aprehensiones de contraventores; “indicadores de percepción de seguridad/inseguridad”, como encuestas de victimización y escalas de seguridad/inseguridad que reflejen la opinión de los vecinos; etc.

Los resultados de la pesquisa constituirían una herramienta fundamental que ayudaría al Intendente a decidir una política de seguridad local y al Jefe de Policía a implementar la estrategia y las tácticas para materializarla.

La evaluación comparativa de la eficacia de las unidades de abordaje territorial permitiría también fundar el otorgamiento de compensaciones a sus oficiales. Estas podrían ser individuales -como mejora de las calificaciones en la foja de servicio, días de franco o distintivo en el uniforme- o colectivas, verbigracia, licencias o retribución salarial excepcional.

¹⁰⁴ Por caso, nunca se evaluaron los resultados del “Plan Director de Seguridad” lanzado por el ex-Ministro de Seguridad Juan José Álvarez en octubre de 2003, que aún está vigente. Este programa estableció “las cuadrículas” que son subdivisiones de la jurisdicción de una Comisaría a las que se asigna una cantidad variable de móviles y personal de patrulla, conforme la superficie geográfica, la densidad demográfica o la disponibilidad de recursos materiales y humanos en cada turno de guardia. En la vereda opuesta, son conocidos los resultados de los programas *Broken Windows* de George Kelling (1996) en el que se estudió la relación entre la represión de infracciones menores con la prevención de ilícitos mayores y el *Philadelphia Experiment* (2011) en el que se vinculó empíricamente el efecto del patrullaje a pie con el descenso del delito urbano.

El hecho de agregar elementos de competitividad en la gestión pública a través de la medición de resultados de una dependencia operativa tiene un doble beneficio. Desde el punto de vista del policía, la motivación individual redundará en la identificación con su grupo, con los objetivos específicos de su unidad y con los fines de la organización; en tanto que, desde una perspectiva estructural, conlleva siempre una mejora del sistema de seguridad local.

Capítulo 12

La gestión de la compensación

El rendimiento y su evaluación suministran la información necesaria para la retribución salarial o extrasalarial y el reconocimiento del trabajo de la gente en las corporaciones, lo que para Francisco Longo constituye “*la gestión del conjunto de compensaciones retributivas y no retributivas con que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de estos a los fines de la organización*” (Longo, 2002:34).

En el sector público argentino, por lo general, la relación *rendimiento-evaluación-compensación* no es lineal. En las fuerzas policiales federales y provinciales la calificación negativa reiterada de un agente no afecta su salario ni beneficios en lo inmediato, pero sí puede resultar en la permanencia en el grado o en la desvinculación de la institución.

Mecanismos de compensación retributiva: el sueldo y los beneficios

En la Policía de la Provincia de Buenos Aires el grado del agente determina tanto su *sueldo básico* como el acceso a los puestos de trabajo. La estructura salarial copia la escala jerárquica. Así, el Comisario Inspector Caiero que se desempeña en la posición de Jefe de la UPPL San Isidro tendrá necesariamente una remuneración superior a la de sus subordinados. Pero, si fuera trasladado a otra dependencia policial solo podría cumplir funciones en el mismo nivel de comando¹⁰⁵ y -por lo tanto- tendrá el mismo sueldo. En definitiva, se valora económicamente el “puesto de trabajo” en base a su contribución relativa a los resultados de la organización.

La compensación salarial básica por el grado es siempre fija para los que están en el mismo escalón. Sin embargo, existen también retribuciones variables, como los suplementos por permanencia en el grado (que hará que un Comisario Inspector con tres años en la jerarquía, perciba más que uno recién ascendido), el título terciario o el

¹⁰⁵ Puestos de Jefe Distrital, Jefe Departamental de Investigaciones, Director de instituto de formación, etc.

universitario (que agregan un porcentaje fijo del sueldo del Oficial de Policía), el riesgo especial (aeronavegantes, peritos en explosivos, técnicos antenistas, operadores de sustancias peligrosas y comando policial) y la actividad encubierta. Estos conceptos implican una retribución monetaria diferenciada en base a la antigüedad, la formación o la función peligrosa respectivamente¹⁰⁶.

Los *beneficios extrasalariales* son compensaciones no monetarias que una organización incluye dentro de su política salarial para todo el personal. En el sector privado pueden ser la remuneración extraordinaria en base a productividad general o individual, participación accionaria, afiliación o derivación de aportes a un sistema de medicina prepaga, convenios con entidades educativas o deportivas, etc. En la Policía son los que comúnmente tienen los demás empleados de la administración pública provincial, como acceso a créditos para la vivienda o bienes muebles en el Banco Provincia a tasas levemente diferenciadas de las ofrecidas al mercado y cobertura médica integral para el agente en actividad o retiro y su grupo familiar a través de IOMA.

Por cuerda separada, la fuerza brinda beneficios extrasalariales propios a través de la Superintendencia de Servicio Sociales, unidad organizativa de máxima jerarquía que provee cobertura médica y odontológica adicional a la suministrada por IOMA, reintegra los gastos médicos no cubiertos por la obra social provincial, ofrece servicios de turismo, jardines de infantes y maternales, proporciona préstamos y subsidios para atender contingencias personales o de salud y gestiona la Caja de Jubilaciones, Retiros y Pensiones policial. Este organismo mutual se solventa con el aporte de los afiliados a quienes incluso asiste fuera del territorio de la Provincia de Buenos Aires, como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Río Negro, etc.

El *reconocimiento no monetario* es el conjunto de políticas e instrumentos con los que la organización compensa los logros de los individuos sin que tengan efectos salariales. La normativa policial contempla el “Ascenso Extraordinario por Mérito” en casos excepcionales que hayan importado extrema peligrosidad, arrojo y pericia en la resolución

¹⁰⁶ Art. 61 y subsiguientes del Decreto n° 1050/09.

del hecho y la “Mención Especial” que implica publicación en el Boletín Informativo y en el legajo personal del agente, para casos relevantes de menor exposición¹⁰⁷. Si bien la promoción de grado trae aparejada un -por lo general- exiguo incremento salarial, el prestigio entre colegas, en el núcleo familiar y social del agente reconocido trasciende largamente la variable pecuniaria.

El hecho de vestir “distintivos por mérito” o “por aptitudes” (comando policial, brevet de aviador, motociclista, etc.) y las ceremonias en que la Provincia, los Municipios, otras instituciones, organizaciones de la comunidad, empresas y la misma fuerza policial entregan diplomas, plaquetas y medallas a los oficiales completan el menú de reconocimiento moral a los policías bonaerenses.

Mecanismos de compensación en la UPPL San Isidro

Los oficiales locales tienen la misma remuneración, beneficios sociales y formales que el resto de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Podrán acceder al grado de Sargento cuando tengan los años de antigüedad para la promoción. Pueden lucir distintivos por mérito si fuera el caso y por aptitud especial adquirida, aunque no se abren vacantes para cursos de especialización que se reservan a los cuadros provinciales no locales.

Además de la posibilidad de promoción por el desarrollo de carrera que naturalmente es un aliciente intrínseco de la profesión policial de mediano y largo plazo, resulta motivador para el oficial hacer policía adicional, es decir, horas extras recorriendo en los “golsitos” de la Patrulla Municipal, actividad que a fin de mes resulta en un incremento considerable del sueldo, llegando a veces casi a duplicarlo. El empleado valora el hecho de tener trabajo y remuneración estable, servicios sociales para el núcleo familiar y el sistema de retiro que -a pesar de ser un estadio aún muy lejano- es ponderado como uno de los beneficios más importantes del oficio policial¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Art. 30 de la Ley n° 13.982 y art. 123 y subsiguientes del Decreto n° 1050/09.

¹⁰⁸ Se retiran con 35 años de servicio con el 100% del haber de actividad, independientemente de la edad. Los policías antiguos acceden al mismo beneficio con 32 años de trabajo. Cumplir 65 años de edad provoca el pase a situación pasiva con prescindencia de los años de labor.

La temática del reconocimiento estuvo presente en las conversaciones sostenidas con las autoridades municipales y de la fuerza local durante todo el proceso de investigación hecho para esta tesis, pero al concluirla no se verificó medida concreta alguna tendiente a formalizarlo.

La compensación en la POLSI

Compensar a una persona por su desempeño y logros laborales, trasciende el reconocimiento pecuniario o formal que de ella se hace. Es también el modo de transmitir los valores de la organización, del grupo y de incentivar a los demás a actuar de manera que obtengan resultados concretos en términos de seguridad ciudadana. La gestión de la compensación nos lleva naturalmente a considerar las actividades relacionadas con la *motivación* para hacer que los policías municipales actúen acorde a los fines de su institución.

Toda organización responde a una visión previa que contiene sus fines, objetivos, doctrina y valores. El diseño de las carreras de las personas a través de los distintos puestos se ajusta a estos parámetros. Como la mayoría de los regímenes de empleo público, la carrera policial se desarrolla entre dos momentos concretos: el ingreso y el retiro o baja de la fuerza. Entre estos dos hitos se desenvuelve toda la vida laboral del agente, sometido a un compendio de normas administrativas que motiva determinadas conductas y desalienta otras. En otras palabras, *el régimen legal* es el primer mecanismo de motivación al generar incentivos positivos y negativos que alientan a conducirse conforme los fines y valores institucionales. Es, en definitiva, la acción humana individual la que concretará los actos de asistencia al vecino, de disuasión, de mantenimiento del orden público, de protección de personas y bienes, de prevención y represión de delitos que constituyen los fines de la policía municipal.

La sanción de un régimen legal en la fuerza comunal no es suficiente por sí misma para consolidar la mencionada visión previa de la organización. No se puede imponer un

paradigma por ley. Pero, las normas jurídicas y los reglamentos policiales deben marcar un fuerte impacto simbólico desde el ingreso a la carrera, que -sumado a la conducción política y administrativa- constituyan parte sustancial del mecanismo de incentivos que motive y compense las conductas deseadas y -al mismo tiempo- disuada y castigue los comportamientos réprobos o desviados de los fines institucionales.

Si bien el Derecho Administrativo Policial es el primer mecanismo de incentivos, no es el único. También lo es *la cultura organizacional* que sin estar escrita será igual de relevante¹⁰⁹. Toda organización humana desarrolla pautas de conducta o formas de hacer las cosas que se van incorporando a través del tiempo. Habrá patrones que se heredarán de la Policía de la Provincia, de la UPPL San Isidro, de los Inspectores de la Patrulla Municipal, del Ayuntamiento. Otros, vendrán con los nuevos agentes reclutados en la comunidad. También habrá parámetros que imponga la demanda vecinal, la autoridad política, la judicial, el comando de la fuerza y las funciones¹¹⁰. Estas pautas paralegales no suscitarán problema si se ajustan a Derecho.

Todo grupo humano que hace un trabajo específico en un mismo lugar, tiempo y organización desarrolla un sistema propio de valores. Este fundamenta las pautas de conducta, las ideas sobre el propio trabajo y sobre el medio social en que se desarrolla, da a los individuos sentido de pertenencia a la institución, los identifica con una profesión u

¹⁰⁹ Aunque hay autores que dicen que “*las normas internas dentro de la organización policial son más poderosas que las decisiones judiciales para conformar el comportamiento de la policía*” SKOLNICK, Jerome H, “*Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*” John Wiley & Sons, NY, 1966, p. 219. Este es el estudio pionero sobre la policía como auxiliar de Justicia en los EEUU. SKOLNICK sostiene que con frecuencia los policías usan la ley para justificar sus conductas. Como tienen gran margen de discrecionalidad individual, un agente de calle puede definir en qué y cómo actúa y si aplica o no las respuestas estandarizadas. Esto se replica a nivel agencias que, por lo general, tienen márgenes de autonomía que les permiten actuar independientemente de lo que disponga la norma, la autoridad judicial o política.

¹¹⁰ Así como hay normas y costumbres generales, los hay también específicas para ciertos grupos dentro de la organización, es decir, *subculturas particulares*. La función y el tipo de trabajo determinan esta compartimentación. Es el caso de los jefes. La responsabilidad personal que implica desempeñar un comando -sea de la POLSI, una Dirección o una Comisaría o División- crea un subsistema de valores, conductas y autopercepción propio. Ocurrirá lo mismo con los agentes que trabajen uniformados en las unidades con despliegue territorial y los que lo hagan en la dependencia especializada en investigaciones. Los primeros tenderán a la formalidad producto del atuendo, la relación con los vecinos, la aplicación de respuestas legales estandarizadas en las intervenciones y el cumplimiento de horarios estrictos. Los segundos desarrollarán una subcultura más flexible, a consecuencia de vestir de civil, trabajar por resultados (delitos resueltos, presos), con actividades y horarios programados día a día, con una línea de comando limitada al jefe de brigada (equipo) y de División.

oficio, genera un orden dentro de la estructura organizacional en la que adquieren relevancia los roles, las jerarquías, la indumentaria y los ritos. La cultura organizacional es de alguna manera la amalgama que une a personas distintas en un mismo colectivo y que hace que la acción humana individual se alinee con los fines y objetivos de la entidad.

Normas y cultura deberán conformar una estructura de incentivos que propicien acciones individuales de cada policía en su trabajo cotidiano que debe tener un resultado valioso para el vecino, a quien satisface -en la medida de lo posible- la necesidad personal de seguridad física y de desarrollo de la vida en un ambiente con cierto orden¹¹¹.

La estructura de incentivos

Los incentivos para el ingreso a la organización persisten cuando el estudiante se gradúa de Oficial de Policía: tener empleo estable, sueldo fijo, beneficios sociales (cobertura de salud y jubilación) y expectativa de desarrollo de carrera. Pero luego, la POLSI deberá perfeccionar estos instrumentos¹¹² y sumar otros que se relacionen con los puestos y responsabilidades que asume el agente a lo largo de su carrera y al mismo tiempo,

¹¹¹ Prats i Catalá, dice que “*la Reforma del Estado es, ante todo, la reforma de las normas y reglas que determinan los sistemas de incentivos del comportamiento político-administrativo*”. PRATS I CATALÁ Joan, “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, Revista del CLAD “Reforma y Democracia”, n° 11, Caracas, Venezuela, 1998, p. 5.

¹¹² Que deben adaptarse a las necesidades específicas del colectivo que nos ocupa. Premiar a un policía con acciones de una empresa no parece adecuado. El agente querría vender esos papeles y no sabría cómo ni donde, dado que no pertenecen a su mundo los agentes de bolsas y las cuentas comitentes. Por el contrario, sí a un empleado de la empresa emisora de acciones la gerencia le da un distintivo para usar en la camisa, no le dará ningún valor y no perforará su prenda de vestir para lucir un pedazo de tela o metal colorido. Esto parece una obviedad, sin embargo no siempre ocurre. A veces, los funcionarios políticos de turno hacen demagogia o buscan complacer su propia necesidad de sentirse innovadores o transgresores de los usos y costumbres, más que crear instrumentos apreciados por un colectivo que no terminan de comprender. A guisa de ejemplo, el Ministerio de Seguridad de la Nación estableció el “Programa Integral de Estímulos para el Personal de las Fuerzas Policiales y de Seguridad” mediante la Resolución 430-E/2017 del 8 de mayo de 2017, norma en la que -entre otras herramientas- compensa a los agentes federales con viajes turísticos no canjeables por dinero, arreglo que no sirve a quien tiene otras prioridades más importantes que pasear; también con desayunos o almuerzos de trabajo con autoridades ministeriales que los uniformados no valoran en absoluto y que les resulta un incordio, dado que los pone en riesgo administrativo toda vez que siempre habrá un superior presente; otra herramienta son los descuentos en la exclusiva cadena de gimnasios Megatlon, a la que los agentes no van y que tampoco tiene sucursales en los barrios en donde residen. La norma en cuestión parece orientarse más a generar trabajo burocrático y justificar estructura administrativa en el Ministerio de Seguridad que a compensar eficazmente a gendarmes y policías.

con las necesidades del individuo en cada etapa de su vida profesional y personal¹¹³. Se los enumera a continuación:

1. La compensación salarial

El salario contribuye a satisfacer la necesidad humana básica de supervivencia del individuo y de su grupo familiar¹¹⁴; también “*puede influir en los comportamientos y las actitudes laborales de los empleados, afectar sus decisiones de solicitar un trabajo, permanecer en él, ser más productivo, formarse para estar calificado para puestos mejor pagados...o puede provocar que disminuya su esfuerzo, busque otro empleo o forme un sindicato*” (Milkovich y Bourdreau, 1997:432). No necesita mayor explicación el hecho de que una mejor remuneración atrae, motiva y conserva mejores recursos humanos¹¹⁵. La seguridad pública es una actividad de mano de obra intensiva, por lo que el gasto en personal -empezando por el sueldo- redundaría directamente en la calidad de la provisión del bien público que nos ocupa.

Si bien serán determinantes los recursos financieros que el Municipio asigne a la partida presupuestaria destinada al pago de salarios, el Ejecutivo deberá tener en cuenta que -para que el sueldo sea un incentivo positivo- tendrá que ser competitivo respecto a la remuneración de un empleado municipal y de un policía de otra jurisdicción. En el primer caso, el riesgo profesional, la exigencia formativa y el régimen laboral diferenciado deben traducirse concretamente en mayor ingreso neto para el policía que para el trabajador municipal. En el segundo supuesto, el salario del oficial sanisidrense debe tratar de

¹¹³ Este punto se expone haciendo referencia a la conocida obra de Abraham MASLOW (1908-1970), quien desarrolló una teoría de la motivación que explica que la conducta humana busca satisfacer necesidades concretas de acuerdo a cierto orden, primero *básicas* o *fisiológicas* (supervivencia, alimentación, sexo, vestimenta, etc.), luego de *seguridad* (ausencia de amenaza física, ámbito ordenado, vivienda, estabilidad económica y laboral, etc.), *sociales* (afecto, amistad, sentido de pertenencia), de *reconocimiento* (estima, confianza, prestigio, logros profesionales y económicos) y finalmente de *autorrealización* (éxito personal). Estos cinco niveles se sacian de a uno, por lo que sólo al calmar las necesidades básicas, el individuo puede aspirar a cubrir el siguiente estadio. MASLOW Abraham, “*A theory of Human Motivation*”, originalmente publicado en “*Psychological Review*” n° 50, NY, 1943, pp. 370-396, obtenido en “*Classics in the History of Psychology*”, 2000, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.318.2317&rep=rep1&type=pdf>

¹¹⁴ El sueldo líquido de bolsillo de noviembre de 2018 de un Oficial de Policía bonaerense fue de \$ 24.043 (US\$ 616). Fuente: Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

¹¹⁵ Una frase popular entre los policías norteamericanos dice “*If you pay peanuts, you will get monkeys*”.

equipararse o superar los que perciben los pares de otras jurisdicciones mejor remunerados¹¹⁶.

El salario del policía municipal debe tener equidad externa, es decir, estar relacionado con los sueldos del mercado laboral, con los que perciben los trabajadores municipales y con los de efectivos de otras fuerzas de aplicación de la ley.

Como se expresara al principio del capítulo: “*la estructura salarial (en la Policía de la Provincia de Buenos Aires) copia la escala jerárquica*”. Por lo tanto, la remuneración en un grado es naturalmente mayor que la de su inmediato inferior. Esto es condición necesaria, pero no suficiente para que haya equidad interna. En la POLSI la pirámide salarial deberá contar además con diferencia sustancial de remuneración entre bandas salariales.

Pasar del núcleo operativo a la línea media y de esta a la cumbre estratégica de la organización (Mintzberg, 2004:14-22) resultará así un incentivo positivo que dará sentido al desarrollo de carrera más allá de la formalidad jerárquica y de posición relativa en la fuerza. En otras palabras, la promoción a los grados que requieran capacitación competitiva como los de Sargento Primero, Oficial Inspector, Subcomisario y preparación superior, como el rango de Comisario Inspector, deben estar acompañados por un salto cualitativo en la retribución salarial que conlleve una mejora en el nivel de vida del funcionario promovido¹¹⁷.

¹¹⁶ Excluidos los policías provinciales patagónicos, por situación geográfica, los sueldos más altos entre las FFSS/PP y provinciales corresponden a la PFA, PSA y Policía de la Ciudad. No debe haber un techo de cristal orientado por estas corporaciones en las policías municipales. A mayor inversión en RRHH, mejores resultados en seguridad pública. Resulta propicio mencionar que uno de los reclamos históricos del personal de la Guardia Civil y de la Policía Nacional de España es la equiparación salarial con las Policías Autonómicas y Locales que gozan de mejor retribución ordinaria.

¹¹⁷ En la práctica lo que ocurre es que las pirámides salariales se “achatan”, es decir, hay poca diferencia entre un sueldo y otro. Peor aún, hay escasa diferencia entre bandas salariales. Esta situación, desalienta al personal, relaja la disciplina, hace que el hombre perciba la inexistencia de un *cursus honorum* toda vez que pasar de banda salarial no es aliciente e implica mayor responsabilidad sin compensación suficiente o con perjuicio salarial, como es el caso del Oficial Principal que al ascender a Subcomisario no puede hacer servicio adicional, con lo que pierde su segundo trabajo y sueldo. Para que el lector tenga una idea más acabada de este caso, piense que le pasaría si percibiera mensualmente un sueldo de \$ 35.000 y horas extras por otros \$ 20.000. Al ser promocionado, no puede hacer estas horas extraordinarias y su sueldo en la nueva

Los policías municipales deberán mantener los mecanismos de compensación variable legislados para la Policía de la Provincia de Buenos Aires: suplementos por permanencia en el grado, título terciario o universitario y riesgo especial¹¹⁸. La comuna podrá establecer otros complementos que resulten de su interés particular, como remunerar idiomas¹¹⁹ o trato con el ciudadano. Este último reconocería acto puntual o conducta habitual destacada. Debe ser temporal, resultando además de una gratificación para el beneficiario, un estímulo para las conductas individuales de los pares.

La policía adicional deberá mantenerse¹²⁰ buscando establecer un equilibrio entre la necesidad municipal de tener más oficiales en la calle y que este hecho no resulte en exigir al trabajador hasta agotarlo física y mentalmente, con lo que se terminaría afectando tanto la calidad de su servicio ordinario como su vida personal. Puede contribuir a evitar este perjuicio el hecho de fijar la cantidad de horas complementarias disponibles para un oficial en períodos normales y el cupo aceptable para atender eventos imprevistos (inundaciones, incendios) o programados (festival musical Lollapalozza, partidos de Rugby con gran afluencia de público como el clásico CASI-SIC y la final de la URBA, etc.)¹²¹.

2. La estabilidad laboral

posición sería de \$ 45.000. ¡Imagínese el impacto familiar!. La percepción de mejora futura (tanto sea por el ascenso a ciertos grados o por el haber de retiro) es un factor fundamental de motivación en la carrera policial.

¹¹⁸ Títulos y riesgo vinculados específicamente a la actividad policial municipal.

¹¹⁹ Es útil para municipios con puntos o corredores turísticos. Debería vincularse la concesión y renovación periódica a la presentación de examen estandarizado internacional.

¹²⁰ Cabe recordar que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires intentó desactivar y luego solo limitar el servicio adicional en la Policía Metropolitana. La realidad es que no solo no pudo hacerlo, sino que para gestionar dichas prestaciones, la Policía de la Ciudad -su sucesora- creó el Servicio de Policía Complementaria (art. 107 de la Ley N° 5688 Sistema Integral de Seguridad Pública) que hoy conduce la Superintendencia de Policía Complementaria, unidad de máximo rango organizativo. Más allá de que para el oficial represente parte sustancial de su ingreso, *“las tareas de “policía adicional” son sufragadas por los beneficiarios, no generando una mayor erogación presupuestaria y facilitando el cumplimiento de las normas que prohíben al personal dedicarse a otras ocupaciones ajenas a sus funciones específicas, encausando su actividad dentro del marco reglamentario que el Estado determina”*, Resolución MJYSGC n° 12 del 10/1/17, reglamentaria de la actividad.

¹²¹ El Ministerio de Seguridad provincial limita la prestación de POLAD a 240 horas mensuales por cada trabajador policial. Es decir, 8 horas diarias, que sumadas a idéntica cantidad de servicio ordinario, más traslados entre lugares de servicio y desde y hacia domicilio particular -cuando puede regresar a su casa- resultan excesivas.

El oficial bonaerense adquiere estabilidad en el empleo al cumplir el año de servicio activo¹²². La legislación provincial para las fuerzas de comuna debe diferenciarse en este punto. La relación laboral POLSI-oficial deberá ser contractual hasta superar -al menos- el primer ascenso. Luego, el desempeño del oficial será evaluado en lo personal y profesional para decidir su pase a planta permanente.

En tanto, el policía de planta transitoria mantendrá el empleo, el sueldo, los beneficios sociales y se computarán sus años de servicio para el desarrollo de carrera profesional mientras su comportamiento individual se ajuste a las normas, valores y objetivos de la organización. Esto es además, una forma de comunicar al colectivo que está bien y que está mal, paradigma fundamental en un sistema vertical para mantener el orden interno y la disciplina, sin los que resultaría difícil cumplir con los fines corporativos de brindar un bien público de calidad.

Así, la estabilidad laboral constituirá para el trabajador policial tanto incentivo positivo como valorada compensación por su desempeño individual¹²³.

El cuerpo de Inspectores de la Patrulla Municipal de San Isidro tiene este régimen laboral. Cada empleado firma contrato por seis meses. Si su desempeño es bueno, se ampliará el plazo de convenio a un año. Según su idoneidad y calificaciones, pasa de planta transitoria a permanente en un término promedio de cinco años.

3. Los beneficios extrasalariales

El aspirante a policía pondera como valioso el beneficio de la cobertura social y de salud, aunque resulta menos relevante que el hecho de tener trabajo y sueldo. Sin embargo, a poco de ingresar a la fuerza, la asistencia médica, la ayuda mutual y el retiro resultarán compensaciones tan importantes como el salario y la perspectiva de estabilidad laboral, contribuyendo también a satisfacer la necesidad de seguridad del individuo.

¹²² Ley n° 13.982, art. 7.

¹²³ Contribuyendo a satisfacer la necesidad de seguridad, segundo nivel de la Pirámide de Maslow.

La cobertura de salud y los subsidios para atender situaciones como casamiento, nacimiento de un hijo, escolaridad, discapacidad, enfermedades, fallecimientos, etc., se apreciarán más en el transcurso del tiempo. También surgirá la necesidad de atender contingencias personales mediante créditos mutuales para la compra de materiales de construcción, adquisición de vehículo, vacaciones, evento familiar, etc.

La POLSI debería mantener los servicios de salud comunes a los empleados de la administración pública provincial y municipal a través de IOMA, a menos que el oficial decida derivar aportes a sistema prepago, ejerciendo así su derecho individual de disponer de su propiedad.

En lo que a la ayuda mutual y la jubilación respecta, la POLSI debería también mantener los beneficios de la Superintendencia de Servicio Sociales de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Para el caso específico del haber de pasividad, se debería conservar la afiliación a la Caja de Jubilaciones, Retiros y Pensiones hasta tanto se genere un sistema previsional por capitalización, circunstancia en la que cada agente podría decidir la permanencia o transferencia de sus aportes. En cualquier opción, el trabajador policial deberá percibir que la compensación futura asegurará su estabilidad y calidad de vida en la vejez.

El beneficio de pasividad resulta un estímulo relevante aún para los policías jóvenes. El novel oficial sabrá pronto que su pensión será probablemente superior a la de un empleado u obrero de otra actividad y que además, no tendrá que lidiar con el reconocimiento de aportes como a menudo sucede en el sector privado. También, que no necesitará cumplir 65 años para alcanzarlo. Le bastará con computar los años de servicio necesarios para acceder a una renta vitalicia a edad más temprana, perspectiva que constituye un incentivo propio del régimen laboral policial.

4. El reconocimiento no monetario

Los instrumentos de compensación vigentes en la Ley n° 13.982 -el “Ascenso Extraordinario por Mérito” para intervenciones de extrema peligrosidad y la “Mención

Especial” para premiar acciones riesgosas y destacadas- se deben conservar en el plexo normativo policial municipal. Aquí deberá sustentarse también el derecho de las comunas a establecer otros mecanismos de distinción que considere pertinentes.

En organizaciones como la policía, donde el producto del trabajo carece del resarcimiento pecuniario común en el sector privado, el reconocimiento público del mérito individual del agente es esencial. La formalidad deviene en cuestión de fondo.

Así, la comuna debería establecer un “Día de la Seguridad Sanisidrense” en donde se reconozca la labor de los policías municipales que se hayan destacado en su trabajo. Esta ceremonia pública consistiría en la entrega de distintivos para uniformes, diplomas, plaquetas u otro tipo de galardón. La “palmada en la espalda” impacta en el agasajado que ve su esfuerzo personal compensado, en su autoestima, en el respeto y prestigio ganado frente a su grupo familiar, sus camaradas, la autoridad política y policial y la comunidad. El acto de premiar también transmite valores, se reconoce lo que está bien, la conducta que se debe imitar, lo que es positivo para los fines de la organización y se comunica el empeño que la administración pone en la prevención ciudadana.

Para dar mayor trascendencia a la ceremonia que nos ocupa se debería honrar a otros empleados municipales y a personas u organizaciones que contribuyan directa o indirectamente con la policía sanisidrense. Así, se podría crear una categoría para distinguir a operadores de imágenes del COM, bomberos e inspectores de tránsito destacados en su trabajo y otra para laurear a policías provinciales o federales y a entidades civiles¹²⁴ que contribuyan a mejorar la seguridad local.

Reconocer el mérito individual del policía municipal también genera sentido de pertenencia a la POLSI, a su Comisaría y a su equipo de trabajo. El oficial se sentirá parte de un proyecto que lo trasciende y en el que su participación resulta relevante. Se compromete y se siente responsable de los resultados, fomenta la cooperación y el respeto

¹²⁴ Asistencia a víctimas, a menores en conflicto con la ley, a la atención de adicciones, etc.

mutuo con los colegas¹²⁵. Esto contribuye a fomentar un ambiente laboral positivo que redundará en una mejor actitud de servicio y trato con el ciudadano.

Al ser la fuerza local una pequeña organización, se puede evitar con más probabilidades de éxito el sentimiento de “ser un número” que inevitablemente conlleva la pertenencia a las grandes instituciones policiales. Además, el mejor clima interno propicia mejores respuestas externas, evitando así lo que graficó un oficial bonaerense: “*como pretenden que no chumbe (al ciudadano), si (los jefes) me viven ladrando*”.

5 El ascenso

La promoción es un mecanismo de retribución importante en cualquier organización pública o privada. En este trabajo la analizamos como parte del desarrollo de la carrera policial (capítulo 10) y como compensación salarial (en este título), lo que no agota el tema. Por el contrario, en las fuerzas de aplicación de la ley resulta una herramienta de motivación con peso específico propio.

El trabajo policial conlleva un *cursus honorum* en el que la posición relativa en la estructura refleja poder, prestigio, experiencia, reconocimiento de su núcleo familiar, social y laboral, mejora la percepción de sí mismo y apareja cierto incremento en la retribución salarial. El hecho de lucir los atributos de grado en el uniforme hace ostensible la autoridad del promovido en la organización.

Ascender es también signo de la responsabilidad y confianza que la Jefatura deposita en el agente, lo que concita mayor compromiso personal con la organización y sus fines, con la unidad de revista (Comisaría, División, etc.) y su equipo de trabajo (turno de guardia, brigada, oficina, etc.). El reconocimiento personal que implica la promoción termina amalgamando al individuo con su fuerza y con el oficio policial. Es la “palmada en

¹²⁵ Estos instrumentos de reconocimiento no monetario contribuyen a satisfacer las necesidades sociales (afecto, pertenencia) y de reconocimiento (estima, prestigio, logros) que motivan la conducta humana para Maslow.

la espalda” y también la “zanahoria” que en mediano plazo compensará tanto “palo” que es el día a día del trabajo policial.

Esta tesis propuso que el policía municipal ascienda no solo por los canales reglamentarios de “selección”, “antigüedad” y “evaluación de desempeño”, sino que también mediante la competencia académica en los estadios de la carrera en que el nuevo grado y función requieran capacidades específicas¹²⁶: para la promoción a Sargento Primero, Oficial Subayudante, Oficial Inspector y Subcomisario (capítulo 10).

A las capacidades a adquirir en institutos de formación de la Policía provincial se suma la posibilidad de acortar los tiempos mínimos para la promoción a Cabo y a Oficial Subinspector a través de la oposición en la Academia de Policía Municipal (capítulo 10).

El ingrediente de la competitividad académica da la oportunidad de obtener un nuevo orden de mérito en el escalafón, lo que constituye para el individuo un incentivo más estimulante que el transcurso del tiempo y la evaluación del desempeño laboral ordinaria. Pero, también resulta relevante para la organización toda vez que asegura que la capacitación profesional para el desarrollo de carrera no se constituya en mera formalidad y que se suministre en forma eficiente las competencias críticas que necesita el policía para hacer su trabajo en cada etapa.

La compensación por el ascenso así planteada tiene una doble lectura. Por un lado, -Maslow mediante- contribuye a satisfacer las necesidades sociales (afecto, amistad, pertenencia), de reconocimiento (estima, confianza, prestigio, logros) y de autorrealización (éxito) del policía como individuo, pero para la fuerza municipal es la oportunidad de optimizar el capital humano como decisión estratégica permanente de la organización.

6 El mercado de la profesión policial

En el título “Ascenso y designación en los puestos de trabajo” del capítulo diez se

¹²⁶ Sistema que se emplea en la Escuela Superior de Gendarmería Nacional para los oficiales aspirantes al Curso de Estado Mayor.

expresó que *“El alcalde también selecciona y designa en sus puestos al Jefe, Subjefe y Directores... por medio de selección externa, con la finalidad de atraer policías provinciales, federales o municipales con aptitudes y desempeño relevantes. Esto permitiría suplir eventuales carencias técnicas propias, capitalizar experiencia adquirida en otras organizaciones y fomentar la competitividad en el propio cuadro y en el oficio policial, generando un mercado de la profesión”*

En efecto, crear este mercado de funcionarios policiales trae aparejado distintos beneficios. Desde la perspectiva del joven oficial resulta un estímulo para prepararse toda la vida para aprovechar la eventual oportunidad que pueda presentarse de acceder a cargos, grados y remuneración mayor en su fuerza de origen o en otra policía municipal. Para un Comisario, si su expectativa de ascenso a posiciones de Estado Mayor es escasa, puede acceder a los mismos cargos en otras fuerzas de comuna. Para el Ejecutivo local, es un recurso para buscar al funcionario que mejor se adapte al perfil del puesto de mando que se desea cubrir si no se considera que los Comisarios de la propia organización tengan el perfil adecuado¹²⁷.

La creación de policías municipales en la Provincia de Buenos Aires generará un espacio de competencia específico que permitirá a quienes hayan aquilatado experiencia, trayectoria intachable y formación en otras instituciones de aplicación de la ley aspirar a oportunidades individuales de carrera en las fuerzas de comuna. El mercado profesional policial generará competitividad, optimizará el capital humano y resultará la causa eficiente de una mejora sistémica del esfuerzo de policía y -en consecuencia- de la seguridad pública provincial.

¹²⁷ Así, un Comisario provincial o municipal marplatense con exitosa gestión puede concursar para el cargo de Jefe de la POLSI. De igual manera, un Comisario sanisidrense con buena trayectoria puede aspirar a ocupar la Dirección de Operaciones de la fuerza comunal de Tigre.

Capítulo 13

Gestión de las relaciones humanas y sociales

Este subsistema se ocupa de gestionar las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando -por distintas razones¹²⁸- adquieren una dimensión colectiva (Longo, 2002:42). Abarca la gestión de a) la comunicación interna, b) las relaciones laborales, c) el clima de trabajo y d) las políticas sociales en las que la salud laboral de los policías ocupa un lugar preeminente.

a. Comunicación interna

Como se expresara en el capítulo 6, asegurar la eficiente comunicación interna será competencia de la Dirección de Personal. Para ello, emitirá una Orden del Día diaria en la que publicará:

- Ordenanzas, Decretos, acciones e iniciativas de la Municipalidad de San Isidro que resulten de interés general de la comunidad o particular de la POLSI.
- directivas del Ejecutivo respecto a políticas de seguridad y orientación sobre la acción policial municipal.
- disposiciones generales y particulares de la Jefatura y los Directores, sean estas para una dependencia, grupo de unidades o de personas o un solo agente cuya situación administrativa cambie (altas, bajas, retiros, pases, ascensos, situación de revista, etc.).
- anualmente, en el mes de diciembre -salvo excepciones- se publicarán los ascensos generales -que se harán efectivos a partir del 1° de enero de cada año¹²⁹- y los cambios de destino.
- incrementos de sueldo, beneficios extrasalariales y convenios con entidades públicas y privadas que puedan resultar de interés a los agentes.
- modificación de legislación nacional, provincial, municipal o reglamentación

¹²⁸ En este caso la envergadura de la persona jurídica Policía de San Isidro (POLSI).

¹²⁹ En coincidencia con lo normado por el art. 116 del Decreto n° 1050/09.

interna que resulte relevante para la función policial municipal.

- los turnos de los magistrados, sus instrucciones para el período y sus teléfonos de guardia.
- capturas, pedidos de paradero y secuestro de objetos afectados a causas judiciales.
- fechas de presentación de certificados de escolaridad, de aplicativos de AFIP, de controles psicofísicos de medicina laboral, recomendaciones de seguridad e higiene en el trabajo, etc.
- convocatoria pública para el ingreso a la organización a través del instituto de formación básica de la Policía de la Provincia y para la eventual selección externa para los puestos de jefatura y dirección.
- disponibilidad de plazas en los institutos de capacitación para el desarrollo de carrera en la Policía provincial y en la Academia de Policía Municipal
- plan anual de capacitación donde la Dirección de Personal informará las competencias que resultan de interés para ese período, en que centros educativos públicos o privados pueden adquirirse, la información necesaria para facilitar el acceso al curso, efectos administrativos de obtener la aptitud.

Como se observa, la información suministrada debe ser amplia, detallada y -principalmente- accesible a todo el numerario. Para ello, la Dirección de Personal la editará y distribuirá diariamente por vía electrónica a cada dependencia y teléfono de la flota oficial. El Comisario deberá asegurar que esté disponible en papel o en pantalla (terminal de computadora o CCTV) en su unidad. En las academias -reuniones de planificación anteriores a la toma de servicio- se debe dar lectura a las novedades relevantes. La Orden del Día así disponible a todos los agentes es información, pero también conocimiento fehaciente de las ordenes e importa la obligación de su cumplimiento¹³⁰.

La exhaustiva comunicación “desde arriba” no es suficiente. También es necesario abrir un canal de contacto “de abajo hacia arriba”, el que debería darse a través de la intranet de la organización y coexistirá con la nota escrita, vía reglamentaria usual en este

¹³⁰ Este sistema es eficaz, se aplica en la PFA y supera al de radiogramas en uso en las FFSS, que particulariza la información por destinatarios y temas, sesgando su disponibilidad.

tipo de organizaciones.

b. Gestión de las relaciones laborales

La Ley n° 23.551 de Asociaciones Sindicales, en su artículo 4, dice que “*los trabajadores tienen derecho a constituir libremente y sin necesidad de autorización previa asociaciones sindicales*” (inc. “a”) y de “*peticionar ante las autoridades y los empleadores*” (inc. “d”). Sin embargo, esto no rige para los policías argentinos.

Las leyes nacionales del trabajo no prohíben que una organización coercitiva federal o provincial tenga personería gremial. Como lo que no está prohibido por el ordenamiento jurídico está permitido¹³¹, *prima facie* parecería que el Ministerio de Trabajo no debería tener óbice para habilitar un sindicato policial. Sin embargo, este derecho reclamado por distintas asociaciones de policías se ha denegado invariablemente tanto en sede administrativa como judicial. En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires, la Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó recientemente el rechazo del Ministerio de Trabajo a una petición en tal sentido¹³².

El principal argumento que invariablemente el Estado Nacional esgrime para cercenar este derecho de los trabajadores policiales es que carecen de la capacidad de “*peticionar ante las autoridades y los empleadores*” (Ley n° 23.551, art. 4, inc. “d”), en atención a que la Ley n° 23.554 de Ratificación del Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo establece en su artículo 2 la reserva de que: “*La República Argentina declara que el Convenio 154 sobre ‘El fomento de la negociación colectiva’, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el día 19 de junio de 1981, no será aplicable a los integrantes de sus Fuerzas Armadas y de Seguridad*”.

¹³¹ Principio de Reserva del art. 19 de la Constitución Nacional “*Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los Magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la Ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.*”

¹³² En causa “*Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales*” que confirmó por mayoría (11/4/2017) el fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala X, del 30/4/2014.

En el ordenamiento reglamentario de las policías argentinas la petición colectiva está en general particularizado como infracción severa. La normativa bonaerense va aún más allá al disponer que “*Son faltas graves, que constituyen abuso funcional con intervención originaria de la Auditoría General de Asuntos Internos: ...Acatar decisiones de asociaciones gremiales o profesionales contrarias a la prestación normal de los servicios que le corresponden a la misión de la Policía, sea ostensible o encubiertamente*” (art. 205, inc. “m”, del Decreto n° 1050/09).

Es deseable que en ocasión de que el Poder Legislativo bonaerense dicte una ley que establezca los aspectos orgánicos, funcionales y de recursos humanos de las policías municipales regule un sistema de representación que corrija esta inequidad. Si no ocurre, esta tesis propone -sin pretender convertirse en un sucedáneo- que la normativa instaure la figura del “Encargado General de la Policía de San Isidro” para representar al personal del Subescalafón General¹³³.

Este funcionario debería ostentar el rango de Oficial Mayor, el más alto del agrupamiento, y ser electo por sus pares de la misma jerarquía para un período no menor a dos años con ratificación del Jefe de Policía. Su función será cooperar con el mando institucional en la determinación de necesidades colectivas del personal, en la prevención y gestión del conflicto laboral, en la optimización del material, en cuestiones de salud, higiene y seguridad en el trabajo. También, identificar casos puntuales de agentes que transiten una contingencia crítica que se pueda solucionar o mitigar mediante la asistencia del municipio y/o la organización.

c. Clima laboral

El Encargado General contribuirá también a mejorar el clima laboral, función común a toda la línea de mando desde el titular de la organización hasta los responsables de sección o servicios. En este menester la Dirección de Personal tendrá especial relevancia,

¹³³ Esta posición tiene origen -en Argentina- en las FFAA y se encuentra presente hoy en las FFSS y en el Servicio Penitenciario Federal donde representan al personal subalterno. Son designados por el titular de cada institución a quienes reportan en forma directa.

en atención a que posee la competencia original en materia de comunicación interna, carrera, bienestar, beneficios sociales, justicia administrativa, evaluación de la moral interna y motivación para lograr el compromiso colectivo de las personas con los objetivos institucionales (capítulo 6). Por ello, deberá ejecutar acciones que contribuyan a lograr:

- Seguridad laboral: respaldo político, administrativo y asesoramiento legal ante intervenciones policiales que resulten en la afectación a causa judicial del agente que haya actuado conforme a Derecho y normas técnicas del oficio. Propiciar que los Magistrados Federales y del Departamento Judicial San Isidro dicten cursos o den conferencias de las materias de sus respectivas competencias para agregar previsibilidad al accionar de la Justicia buscando minimizar el riesgo de interpretaciones individuales de las normas por parte del agente fiscal en turno ante ilícitos de idéntica naturaleza.
- Seguridad física: estar especialmente atento a la información del canal “de abajo hacia arriba” respecto a las demandas en indumentaria, equipamiento de comunicaciones, vehículos, armamento y munición, de protección pasiva (chalecos antibalas, escudos, etc.) y prevención del riesgo. No brinda seguridad quien no confía en su equipamiento de dotación individual o colectiva. De igual manera deben atenderse las demandas relativas a la infraestructura edilicia que debe ser funcional al propósito de la fuerza policial, ser limpia y ordenada propiciando la dignidad del trabajador con lo que se mejoran las relaciones interpersonales entre los policías y de estos con la comunidad.
- Reconocimiento laboral honesto: valorar y compensar el mérito de jefes y oficiales en los procedimientos policiales exitosos con repercusión pública y que la autoridad política no exhiba el esfuerzo y riesgo ajeno para sacar ventaja política.
- Percepción de equidad corporativa: la Dirección de Personal es Auditoría de Asuntos Internos, por lo que al juzgar la conducta de los miembros de la organización, en caso de faltas graves o con desprestigio institucional, debe actuar con la severidad que el régimen legal y la cultura organizacional imponen,

generando incentivo negativo para el transgresor. Al mismo tiempo, muestra respeto a quien observa las normas y actúa conforme los valores del colectivo. Es necesario en este particular hacer ostensible la inmediatez entre la acción inapropiada y sus consecuencias administrativas.

- Establecer una estrategia de gestión del clima: a través de la programación de medidas destinadas a elevar la moral del “cliente interno”, de la comunicación generalizada efectiva y de la evaluación periódica del clima organizacional, de segmentos de los Subescalafones y de dependencias individuales.
- Reconocimiento del grupo familiar del policía y de la comunidad: generar eventos de acercamiento de la familia del agente y de los vecinos a la POLSI como medios de valoración de los guardias y su trabajo¹³⁴.

d. Las políticas sociales y la salud laboral

Los uniformados gozarán de los mismos beneficios que tienen los demás empleados municipales en materia de remuneraciones por matrimonio, prenatal, nacimiento de hijo, adopción, escolaridad, hijo discapacitado, etc.; licencias anuales o por salud, estudio, cuidado de familiar enfermo, enlace, maternidad y paternidad, fallecimiento familiar, etc.¹³⁵ A estas prestaciones se sumará la opción personal de desregular aportes de salud y jubilatorios en los términos que fije la ley.

¹³⁴ A modo de ejemplo, el Grupo Especial de Operaciones Federales (GEOF) de la Policía Federal tiene un día en el que reconoce internamente a su personal en actividad y retiro, en el cual las familias tienen acceso al cuartel, se efectúa una demostración del trabajo y se hace participar a los hijos de los agentes. Para el caso del acercamiento a la comunidad, se puede propiciar evento similar de puertas abiertas. Obviamente, ninguna de estas actividades se puede hacer en dependencias con detenidos.

¹³⁵ En estas políticas la legislación provincial sobre policías municipales deberá tener cierto grado de flexibilidad a fin de que las comunas puedan compatibilizar la norma general con sus ordenamientos particulares, evitando inequidad e inconsistencias que pudieran dar lugar a reclamos administrativos y judiciales. A modo de mera enunciación, hoy existen diferencias en los regímenes de licencia por enfermedad (art. 45 del Decreto 1050/09 reglamentario de la ley de personal policial y art. 44 y ss. de la Ordenanza n° 8850, Convenio de Normativa General para Trabajadores Municipales [San Isidro]), por nacimiento de hijo (art. 50, inc. “c”, del Decreto 1050/09 y art. 62 del Convenio), por atención de familiar enfermo (art. 50, inc. “d”, del Decreto 1050/09 y art. 59 del Convenio) y derecho a la excedencia en caso de maternidad (art. 53 del Convenio).

En lo que atañe a la seguridad laboral, como toda otra persona jurídica, la POLSI se regirá por la Leyes Nacionales n° 24.557 de Riesgos de Trabajo y n° 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo. La primera tiene por objeto reducir la siniestralidad a través de la prevención de contingencias derivadas de la actividad laboral, brindar asistencia médica, reparar daños originados en accidentes y enfermedades profesionales, rehabilitar y reubicar al damnificado (art. 1). La norma rige por igual para empleadores privados como estatales. Para estos particulariza que *“están obligatoriamente...incluidos los funcionarios y empleados del sector público nacional, de las provincias y sus municipios y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”* (art. 2). La Provincia, comprendiendo a las comunas bonaerenses, se autoasegura garantizando la asistencia médica y demás prestaciones de ley.

La segunda norma mencionada -que también obliga al empleador- impone *“las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo en todo el territorio de la República Argentina,... a todos los establecimientos y explotaciones, persigan o no fines de lucro, cualesquiera sean la naturaleza económica de las actividades, el medio donde ellas se ejecuten, el carácter de los centros y puestos de trabajo y la índole de las maquinarias, elementos, dispositivos o procedimientos que se utilicen o adopten”* (art. 1°).

La POLSI deberá cumplir estrictamente con este plexo normativo. Para ello, la Secretaría de Prevención Ciudadana deberá contratar un servicio de higiene y seguridad en el trabajo y propiciar la creación de una oficina específica para el personal policial dentro de la orgánica del Departamento de Medicina Laboral municipal¹³⁶.

El Dr. Marcelo Javier Sommer¹³⁷, explica la importancia de estas medidas: *“la profesión policial tiene patologías características, que no solo atentan contra la*

¹³⁶ conforme lo disponen los arts. 8 y 10 del Decreto n° 351/79, reglamentario de la Ley n° 19.587.

¹³⁷ Titular del Estudio Sommer & Asociados, sito en Lavalle 1523, 3° piso, CABA, teléfono 4371-0246, especializado en salud laboral en las Fuerzas de Seguridad y Policiales federales y provinciales. Este bufete - popular entre el personal de esas organizaciones- se dedica solo a casos relacionados con muerte, incapacidad, accidente, enfermedad y contingencias derivadas del trabajo policial.

eficiencia del servicio (inasistencias, bajo rendimiento, licencias médicas, etc.), sino que minan el recurso humano, deteriorándolo como personas primero y como funcionario público después, de manera que la incidencia de suicidios y conductas autodestructivas suele manifestarse en mucho mayor grado que en otros oficios”.

“Las enfermedades profesionales más comunes en la población policial son el ‘trastorno por estrés postraumático’ o PTSD (post-traumatic stress disorder), causado por experimentar o presenciar un evento aterrador (enfrentamientos armados, occisos, escenas de crimen o accidente, etc.); el ‘síndrome del quemado’ o burn-out, originado en el hecho de involucrarse en situaciones emocionalmente demandantes durante tiempo prolongado (común en investigadores criminales, artificieros, peritos criminalistas, por carga horaria excesiva, por los años de servicio, etc.) y el ‘desgaste por empatía’, que suelen padecer quienes trabajan en unidades de atención a las víctimas (especialmente cuando resultan afectadas mujeres, menores, deudos de policías caídos en actos de servicio, etc.) quienes están expuestos al sufrimiento de los damnificados y sus familiares, afrontando la frustración de poder hacer poco o nada para evitar o morigerar la situación”.

“A estas afecciones, se debe agregar la coyuntura socioeconómica que vive el país. Hay que considerar que la mayoría de los policías tienen dos trabajos, hacen horas extras, cumplen horarios rotativos que alteran los ritmos circadianos y agotan física y mentalmente, se alimentan mal, trabajan con medios precarios y enfrenta actitudes hostiles de parte de ciudadanos, de superiores y pares igualmente agobiados y de sus propias familias que vuelcan en ellos la frustración de los hechos de la vida cotidiana que no pueden cambiar. Todo lo cual tiende a agravar la incidencia de los agentes estresores propios del entorno en que labora y que resultan predictores de las referidas enfermedades profesionales”.

“Para prevenir estas patologías el municipio empleador tendrá que tomar las medidas sanitarias necesarias para proteger la vida, preservar y mantener la integridad psicofísica de los trabajadores policiales. También deberá adoptar las

precauciones técnicas para reducir, aislar o eliminar el riesgo de los distintos lugares o puestos de trabajo y estimular una actitud positiva respecto a la prevención de los accidentes o enfermedades que puedan derivarse de un trabajo de por sí peligroso”.

“Por eso, es necesario cumplir estrictamente los preceptos de las leyes de Riesgos e Higiene y Seguridad en el trabajo. Particularmente -resalta el entrevistado- no debe soslayarse la obligación que impone el artículo 10° del Decreto n° 351/79, reglamentario de la Ley n° 19.857, de contar con un servicio de medicina laboral ‘con carácter interno’, es decir, con asiento físico en dependencias de la misma POLSI. Esto redundará tanto en un seguimiento activo permanente de los agentes como de intervenciones que los estresen, pudiendo prever patologías que -tratadas a tiempo- evitarán consecuencias para el oficial afectado, para la seguridad de terceros, para la propia fuerza y el municipio que deben responder penal y civilmente por las consecuencias del obrar de sus policías”.

Organización de la función Recursos Humanos

El sistema de GRH se completa con “*el análisis de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables*” (Longo, 2002:46), lo que implica plantear la coordinación de las disposiciones administrativas y operativas que imparten la cumbre estratégica y las líneas de comando sobre el personal.

En una fuerza policial la función operativa es prioritaria, por lo que resultan relevantes las decisiones de los Comisarios y los Jefes de Servicio con comando directo de los operadores de base. Estos funcionarios deben tener la autonomía para decidir sobre su gente respecto a las intervenciones, investigaciones, integración de equipos de trabajo, disciplina, evaluación del rendimiento, programación de licencias, horas extras, necesidades de capacitación técnica, etc.

La Dirección de Personal debe facilitar a estos mandos medios los recursos materiales y simbólicos para la gestión cotidiana de los oficiales, al mismo tiempo, asumirá la función de coordinar e integrar el conjunto de decisiones estratégicas tomadas sobre los recursos humanos. Así, ejercerá la conducción integral de los procesos de incorporación, planificación, capacitación, desarrollo de carrera, medicina laboral preventiva, gestión del clima y la comunicación interna. Con ello, trascenderá el rol burocrático reducido a la confección de legajos, control de asistencia, tramitación de expedientes, recepción de reclamos por liquidación de haberes (función que permanecerá centralizada en la Dirección General de Recursos Humanos municipal), etc.

Este comando deberá también orientar sus prácticas a la “prestación de servicios al cliente interno”, sean estos jefes u oficiales, ocupando el rol de facilitador de trámites (asistencia social, contingencias de salud y familiares, etc.). La Dirección y las Oficinas de Administración y Logística de las unidades deben ser apreciadas como lugares de servicio al trabajador donde resuelven problemas en forma práctica y sencilla. Es una manera de “cuidar a quien nos cuida” y de acercar a la Jefatura con sus policías.

La Dirección de Personal tendrá también funciones disciplinarias que le permitirá juzgar las conductas de jefes y oficiales, constituir instancia de apelación y de auditor de asuntos internos de la POLSI; por lo que debe resultar inflexible con quien comete falta o delinque. No puede permanecer impune el primero o trabajando en el cuerpo el segundo. Así, contribuirá a edificar la estructura de incentivos y el sistema de valores que den fundamento a la cultura organizacional propiciada en el capítulo 12 de esta tesis.

Capítulo 14

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

La primera conclusión que se desprende de lo expuesto es que los subsistemas básicos de la GRH, que constituyen el marco de referencia que estructura esta tesis, se verifican desarticulados, desintegrados e incluso ausentes (desarrollo de carrera) en la Policía Local de San Isidro. Sí se extiende el análisis a la red de organizaciones cuya finalidad es brindar seguridad pública en la jurisdicción, el resultado es llamativo. Coexiste la Policía de la Provincia de Buenos Aires con un esquema más articulado propio de las grandes corporaciones de corte burocrático weberiano fundado en el mismo marco jurídico de la Policía Local, pero con distintos efectos prácticos. Los oficiales de boina celeste no ascienden en los mismos términos, no acceden al Subescalafón Comando, aun obrando el derecho en la Ley de Personal y tampoco pueden aspirar a otra capacitación técnica profesional que no sea la que dispone la Jefatura de Policía en La Plata.

Por su parte, la Secretaría de Prevención Ciudadana tiene una desarrollada planificación de los recursos humanos para los colectivos de inspectores de la Patrulla Municipal y operadores del COM, un nomenclador de puestos y perfiles con descripción precisa de competencias requeridas y resultados esperados de cada posición, un esquema de evaluación de rendimiento con estándares definidos, seguimiento y retroalimentación y un sistema de selección exhaustivo¹³⁸ que se aplica por igual a ambos segmentos, pero con una particularidad: los inspectores se reclutan por convocatoria pública, cursan un exigente trimestre de instrucción selectivo y no hay memoria de que haya habido algún caso de padrinazgo político. Los operadores en cambio, se reclutan en el universo de recomendados que llegan al Intendente, Concejales, Secretarios y Directores, pasan la

¹³⁸ Exámenes psicofísicos, verificación de títulos, antecedentes y referencias, entrevistas individuales por separado con los Directores de Recursos Humanos (de la Secretaría), de Planificación Estratégica y de línea, todo lo que forma un legajo que es sometido a la decisión final del Secretario de Prevención Ciudadana y convalidado por el Director General de Recursos Humanos de la Municipalidad.

misma selección y si la superan hacen un breve curso introductorio a la gestión de equipos e imágenes. El COM concentra la mayoría de los problemas laborales, sindicales y tiene alta rotación de empleados. Pero, por otro lado, su proceso operativo tiene tal grado de estandarización que fue certificado con la Norma IRAM 9001. Excediendo el universo de análisis, se pudo observar que otras Secretarías de la misma Municipalidad trabajan con criterios y procedimientos distintos a los de la unidad sustantiva explorada.

Apreciando específicamente la UPPL San Isidro, se procuró particularizar los subsistemas de gestión de empleo, desarrollo de carrera y rendimiento en razón de que son los fundamentales para construir un sistema de mérito. Se determinó que el Jefe de Policía Local tiene poca injerencia en los dos primeros y es relevante en la evaluación individual de los agentes, que se resuelve en la calificación numérica anual de sus competencias generales (condiciones personales, profesionales, éticas y rendimiento). Un mal resultado pone al guardia bajo análisis de la Jefatura policial en La Plata, que decide su permanencia en el grado y en la organización.

El titular de la fuerza local tampoco tiene mayor predicamento en la organización del trabajo en atención a que el diseño de puestos y perfiles no está particularizado en un nomenclador de tareas policial. Sin embargo, las posiciones son las usuales para un cuerpo (paradas, patrullas, supervisión del servicio de calle, guardia interna, administración y logística) para lo que debe seleccionar los agentes más idóneos entre el personal disponible ante la ausencia de mandos medios formados para tales menesteres. La planificación cuantitativa y cualitativa de los recursos humanos también le resulta ajena, sólo se limita a la programación táctica. La Plata dispone libremente el empleo del personal de cualquier unidad y la Policía Local sanisidrense no es una excepción. Los reclamos del Intendente a la Gobernación y del Secretario Suñer al Ministerio de Seguridad para que cesen comisiones de servicio de policías locales o se anulen traslados sin reemplazo de oficiales del Comando de Patrullas resultan tan frecuentes como desgastantes para las autoridades municipales y policiales sanisidrenses.

Respecto a la gestión de la compensación y de las relaciones laborales tampoco existe mayor influencia por parte del jefe local en atención a que se articulan mediante mecanismos generales para toda la Policía de la Provincia, siendo los subsistemas relativamente mejor estructurados desde la perspectiva de la GRH.

Por su parte, la Municipalidad resultó relevante en el proceso de incorporación (reclutamiento, selección e inducción) del subsistema de gestión del empleo y en la formación básica del subsistema de desarrollo de carrera de la Policía Local. En ambos casos, el Departamento Ejecutivo advirtió pronto las falencias -cuando no el desinterés- de los reclutadores de La Plata y asumió algunas funciones, como la de complementar los requisitos formales en materia de exámenes psicofísicos avocando a un equipo *ad hoc* de psiquiatras y psicólogas del Hospital Central que hicieron un seguimiento permanente de los estudiantes admitidos en la Escuela de Policía Local para evitar la graduación de oficiales con rasgos predictores de conductas impropias. Estas psicólogas se fueron especializando y en la actualidad hacen seguimiento de los policías que comprende entrevistas evaluaciones periódicas, asistencia en caso de procedimientos o de situaciones familiares críticas.

Más allá de construir, equipar y financiar el funcionamiento de la Escuela, el pago de sueldos a docentes y becas a estudiantes, la comuna procuró suplir la insuficiente instrucción técnico-policial y las carencias que los cursantes traían de la educación media ampliando las clases de tiro y de lectoescritura luego de graduados, obligando a capacitarse en horas francas de servicio.

Todos los actores entrevistados que tuvieron participación en la selección de aspirantes y su formación, expresaron que no hubo evidencia de arbitrariedad, mecanismos clientelares ni politización en esos procesos. Coincidieron en esa percepción los oficiales graduados. La multiplicidad de puntos de transacción independientes -Provincia, Municipalidad, Policía, Hospital Central- parece haber sido la causal de ausencia de esas prácticas.

Esta particularidad se extendió durante el período de investigación para esta tesis. No se observaron influencias políticas que requieran algún beneficio para un agente o que se le asigne una función o más horas adicionales. La oposición política, corporizada por los Concejales de otras facciones, apareció en general colaborativa con el Secretario Suñer y el Comisario Caiero. Los reclamos no fueron más allá de algún pedido temporal de vigilancia en zonas específicas de los barrios como respuesta a hechos puntuales de inseguridad.

Pareciera que el *sistema de despojo* no alcanzó a la Policía Local sanisidrense. Ninguna persona influyente reclamó el ingreso de un hijo, pariente o amigo al cuerpo. El oficio policial no goza de la consideración pública de antaño y -para peor- los noveles oficiales generaron expectativas en la comunidad que muy pronto defraudaron, lo que desprestigió aún más a los uniformados de azul Francia.

En síntesis, el ajuste de la organización Policía Local de San Isidro a los parámetros del sistema de GRH es muy bajo. El personal está instrumentalizado, cumple funciones mecánicas sin una estructura de incentivos más allá de tener trabajo, minimizar el riesgo del oficio y no generarse problemas con los jefes. El marco jurídico y el administrativo policial bonaerense son muy fuertes y contienen cualquier tipo de reclamo o disidencia, aunque sean derechos que estén expresamente consagrados en las normas.

La UPPL San Isidro nunca terminó de crear una subcultura particular propia y menos aún identificada con la localidad. La expectativa de los oficiales es ser policías bonaerenses plenos y no auxiliares como se sienten ahora, por lo que el cambio de uniforme resultó un incentivo positivo y generó la esperanza de integrarse a la fuerza de Estado, a la que en definitiva pertenecen.

Las Policías Locales de la Provincia de Buenos Aires parecen no tener destino como organización coercitiva, pero la exigencia de los Intendentes -especialmente del Conurbano Bonaerense, que tienen mayor peso político- las mantiene vivas. El futuro en esta materia es de final abierto.

Como puede apreciar el lector, más que frente a un sistema integrado de GRH nos encontramos ante un revoltijo de normas que a veces se cumplen, acciones dispersas por distintas jurisdicciones, una subcultura de policía de proximidad que nunca se va a formar y la suma de esfuerzos individuales y cooperaciones circunstanciales que hacen que la seguridad aún no se desmadre en San Isidro si se la compara con otras comunas del Conurbano Bonaerense.

Esta carencia de orden y concierto puede hacerse extensiva a la política y estrategia provincial de seguridad, aunque es necesario resaltar que en los tres años de gestión de la Gobernadora Vidal se centralizó la capacitación en los institutos de formación policial platenses, se actualizaron los contenidos académicos, se elevó el tiempo de instrucción básica a nueve meses, se limitó la edad de ingreso a 25 años que se había flexibilizado de hecho contrariando la Ley de Personal, se mejoró ostensiblemente la logística, renovando la flota de patrulleros, las comunicaciones y el equipamiento individual de los oficiales.

Curso de acción

Visión y liderazgo

La primera recomendación que se puede hacer para avanzar en la creación de una policía municipal es mantener la idea de que es un proyecto político que -bien implementado- va a generar valor en términos de seguridad, calidad de vida y desarrollo económico local. El Intendente -cualquiera sea- debe hacer pública la voluntad de avanzar en la empresa con recursos propios, creando una tasa de servicio (como existe en otros municipios) o -más justo aún- percibiendo los fondos que recauda la Provincia por una prestación que cumple en forma parcial y deficiente. En definitiva, la Municipalidad solo se hará cargo de la masa salarial de los agentes, en atención a que todas las demás erogaciones: infraestructura, funcionamiento, mantenimiento de medios técnicos y materiales, consumibles y seguros los asume históricamente el presupuesto sanisidrense.

La ventana de oportunidad política llegará en algún momento, esperemos que no sea producto de una tragedia, pero es necesario estar preparados para aprovecharla. “*No basta con querer cambiar. Hay que poder. Es imprescindible un liderazgo comprometido con la innovación*” (Longo, 2001:9). Esa capacidad de construcción institucional hoy aparece difusa en alcaldes y legisladores bonaerenses, pero puede traducirse mañana en consensos que motoricen la propuesta, la difundan, contribuyan a generar un marco jurídico y - finalmente- la implementen.

Esta tesis pone en palabras la idea y el curso de acción para hacer realidad la visión que nos ocupa. Sorprenderá al lector que no haga *tabula rasa* con lo hasta aquí hecho por la Provincia y la Municipalidad, por el contrario, parte de la rigurosa selección de personas pertenecientes al colectivo hoy dedicado a proveer seguridad en la región, sean de las policías bonaerense, local, federales o inspectores de la patrulla comunal.

Tampoco se buscaron modelos de organización y personas o regímenes en Holanda (como la Policía de Seguridad Aeroportuaria) ni Gran Bretaña (como la Policía Metropolitana). No es necesario enviar contingentes de funcionarios a estudiar dichos sistemas, como se ha hecho, sino que se pone el acento en generar una organización pequeña, pagable por el contribuyente, flexible e integrada por policías profesionales, bien seleccionados, remunerados, capacitados y motivados. Todo ello, basado en principios jurídicos vigentes en el plexo normativo provincial, policial bonaerense o federal.

Marco Jurídico

La segunda recomendación es que esa visión y voluntad política se plasme en el marco jurídico que de fundamento a la policía de comuna. Esta debe ser una organización autónoma en su función fundamental de aplicar la ley, reservando el control de legalidad de sus actos a los Magistrados. Debe haber límites claros en las atribuciones del poder político local que se concentrará en designar autoridades, establecer políticas, estrategias, proveer y administrar los recursos materiales y financieros, evaluar resultados de la fuerza y sus

dependencias y constituir el primer auditor externo de probidad¹³⁹. También se establecerán las funciones de contralor de los Departamentos Deliberativos.

El fundamento jurídico deberá disponer además, que la fuerza de comuna se estructure administrativamente en tres niveles: Jefatura, Directores (Operaciones y Personal) y Comisarías. Este último escalón concentrará la mayor cantidad de recursos humanos, materiales y financieros. *La ejecución del gasto e inversión presupuestaria empezara siempre por la base de la pirámide en atención a que es en la “ventanilla” en donde la entidad toma contacto y resuelve los problemas del ciudadano.* No se debe replicar la orgánica policial en la administración municipal para justificar cargos improductivos que generan parálisis operativa en las organizaciones coercitivas, obligan a asignar oficiales a atender las demandas de los políticos y sus asesores y aumenta el gasto público en forma espuria. En otras palabras, hay que tomar el ejemplo de los Ministerios de Seguridad nacional, provincial y porteño y hacer exactamente lo contrario.

En el espíritu de la norma debe subyacer el hecho de que la estructura y dimensión de la corporación remiten necesariamente a un “modelo de organización comunitaria” y las funciones de prevenir, reprimir el delito y asistir al vecino a la necesidad de contar con un oficial con las competencias del “modelo de organización profesional”, de corte burocrático weberiano. También, que las policías municipales deben actuar en forma proactiva respecto a las conductas punibles. Proceder de manera reactiva ante el hecho consumado solo deja víctimas para tomarles la denuncia. Como se expresara en el capítulo 5: *“la seguridad es una moneda de dos caras, una es la prevención del delito, la otra, su represión La POLSI debe actuar con igual eficacia e idoneidad en ambos planos”*. En el Conurbano Bonaerense es tan inútil la tan publicitada policía de proximidad como el Ejército cuidando las calles.

Implementar el sistema integrado de GRH

Sí se logra sostener y difundir la visión, para luego plasmarla en la ley orgánica fundacional, la tercera recomendación es establecer un sistema integrado de GRH que

¹³⁹ Siendo el segundo la Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad provincial.

asegure el cumplimiento de la finalidad de la organización mediante el compromiso de su recurso más valioso, las personas. Para ello, se debe avanzar en la redacción de un nomenclador de funciones que despliegue puestos y perfiles para cada unidad organizativa. Concluido que hubiere, se planificarán las necesidades cuantitativas y cualitativas por Comisaría primero y para toda la corporación después.

Dispuestos estos parámetros, se iniciará el proceso de incorporación, por convocatoria pública o invitación dirigida por la alcaldía a policías e inspectores de patrulla que resulten de interés para el proyecto. Como parte de éste estadio continuará el subproceso de selección que, al iniciar la fuerza *da capo*, será en todos los casos externo. Este procedimiento debe llevarse a cabo por medio de organismo especializado de la Provincia o si no se constituyó aún, en colaboración del ayuntamiento con el Ministerio de Seguridad y la Policía bonaerense. Como en el caso de la UPPL San Isidro, se espera que la multiplicidad de puntos de transacción asegure la imparcialidad que contribuye a garantizar el principio de mérito evitando la arbitrariedad y la politización.

A quienes superen satisfactoriamente la selección, el Departamento Ejecutivo les homologará el grado en la nueva organización ante la Policía provincial. Para el Jefe, Subjefe y Directores será requisito además contar con el acuerdo del Departamento Deliberativo y el aval del Ministerio de Seguridad para asumir los cargos. Los escogidos harán un período de inducción en la Academia de Policía Municipal, separados por rango y funciones. En fecha y hora predeterminada asumirán los puestos en los destinos de revista.

A manera de cuarta recomendación, resulta menester que a la par de la selección y cobertura de puestos se desarrollen integrados los otros subsistemas de la GRH de manera de asegurar su coherencia estratégica. Así, se pondrán operativos los mecanismos para reservar las plazas en los institutos de formación policial bonaerense para la futura incorporación de postulantes sin experiencia en fuerzas coercitivas y para el desarrollo de carrera de los cuadros medios y superiores. Esta capacitación estará siempre ligada al trabajo, lo que concitará el compromiso del oficial interesado en adquirir competencias útiles para desempeñarse en los puestos de la organización. La competitividad en

determinados ciclos educativos motivará el esfuerzo personal para acceder a un nuevo grado u orden en el escalafón. El mercado externo de la profesión en las jerarquías superiores completará el cuadro de incentivos que redundará en la mejora sistémica del capital humano policial. A la vez, la guardia comunal procurará signar convenios con fuerzas provinciales, federales, entidades públicas y privadas que brinden formación técnica relevante para el cumplimiento de las metas organizacionales.

Al mismo tiempo, se desarrollarán los instrumentos para la evaluación de desempeño individual y de las dependencias operativas. Se establecerán los mecanismos de compensación salarial y beneficios futuros, en atención a que los iniciales ya se hicieron públicos en el subproceso de reclutamiento. También se pondrá operativo el subsistema de relaciones laborales generando los instrumentos de comunicación interna, de representación, de resolución de conflictos, las prácticas de gestión de clima laboral y su evaluación periódica, las herramientas para asegurar la asistencia social y la salud laboral. A la par, se ordenará la función recursos humanos de manera que se integre el nivel de dirección con los jefes de línea a quienes se debe apoyar en el logro de las metas establecidas para su comando.

Lejos de concluir el proceso de construcción del sistema de GRH, en el mismo momento en que asuman sus puestos los primeros oficiales municipales, se disparará el trabajo de planificación para prever las medidas de cobertura anticipando próximos ascensos, cambios de destino, cursos con perjuicio del servicio y retiros.

Cultura organizacional

Concomitante con la implementación de los distintos subsistemas se sentarán las bases de una estructura de incentivos que de fundamento a una cultura particular, a un plexo de valores y comportamientos, que motive al oficial a hacer propios los objetivos de la fuerza, de su unidad y de su equipo de trabajo, que genere sentido de pertenencia a la policía y a la comunidad sanisidrense. El compromiso individual nace en la mente de las personas y se traslada luego a sus actos. De ello depende, en definitiva, el cumplimiento de los fines y la continuidad de la policía municipal, el éxito del Gobierno local y de sus

políticas y estrategias de seguridad, el desarrollo económico y social de la comunidad, el pleno ejercicio de los derechos individuales y una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

Corolario

La seguridad pública es materia que trasciende a las fuerzas de aplicación de la ley y requiere la integración del esfuerzo policial con el que hace el Poder Judicial, el Servicio Penitenciario Bonaerense, los Institutos de Menores y el Patronato de Liberados. Este plexo institucional se completa con la articulación que estos actores hacen con escuelas, hospitales, centros de salud y las organizaciones no gubernamentales y religiosas dedicadas a la asistencia social, con las que se construye una red de alerta temprana (identificación de grupos vulnerables y personas en riesgo) que coadyuva a la prevención de ilícitos.

En esta perspectiva, la policía es la “ventanilla”, el “*street level*”, al que acude el ciudadano en búsqueda de respuesta inmediata, sea esta la mera asistencia, hacer cesar un desorden que lo afecta o la defensa de su vida y propiedad. La Provincia no podrá seguir monopolizando *ad infinitum* el suministro de un servicio público que delega de hecho, aunque no de derecho, en los municipios, entidades que a menudo financian al Gobierno bonaerense en ese menester, al mismo tiempo que afrontan las erogaciones derivadas del patrullaje y el monitoreo comunitario.

El vecino no tiene porqué solventar con su esfuerzo -que se esfuma en el pago de gravosos impuestos y tasas a cambio de servicios ineficaces, cuando no inexistentes- la coexistencia de diversas unidades (Comisarías, Comando de Patrullas, Policía Local y Patrulla Municipal) destinadas al cumplimiento de igual función en un mismo territorio. Tampoco tiene porqué diferenciar el segmento de la responsabilidad estatal en materia de seguridad que le corresponde a cada color de automóvil patrullero que circula por las calles de su barrio. Repare el lector en la diversidad de vehículos ploteados de distinta forma, pero destinados a idéntico quehacer, que ilustran el capítulo 4.

Este diseño organizativo trae como consecuencia la superposición de jurisdicciones, el fraccionamiento del mando y las cadenas de comando que llevan a la dilución de las responsabilidades individuales, a la desorganización operativa, a la multiplicación de instancias burocráticas, al empleo ineficiente de los recursos humanos y materiales y a la confusión de los vecinos que por costumbre recurren a las Comisarías de barrio para formular denuncias y reclamos, pero se encuentran con oficinas administrativas carentes de toda autoridad más allá de la puerta de calle.

Estas son las causas últimas por las que este trabajo propicia la concentración de facultades legales, recursos humanos y medios materiales en las estaciones policiales con unicidad de comando y funcionarios responsables capaces de obtener resultados en términos de protección urbana y de rendir cuentas a los vecinos y a la autoridad política.

Las leyes provinciales prevén la transferencia de competencias y recursos relacionados con la seguridad a las Municipalidades; hay además antecedentes que permiten a una comuna percibir tasas por análogo servicio. Pero, aún hay falta de voluntad política, de conciencia sobre la necesidad de generar organizaciones coercitivas eficaces en la tutela de vidas, libertad y propiedad en el Conurbano Bonaerense, de eficiencia en el gasto, de respeto por el esfuerzo tributario del contribuyente y de liderazgo para avanzar en el diseño y la construcción de una fuerza de comuna.

Así como tuvieron su ventana de oportunidad las policías Buenos Aires 2¹⁴⁰, Comunal de Seguridad y Local, iniciativas mal concebidas y peor ejecutadas, tendrá su tiempo la policía municipal. Para ese momento, esta tesis bien puede constituir el manual práctico para su organización e implementación.

¹⁴⁰ Entidad creada por iniciativa del entonces Ministro de Seguridad León Carlos Arslanian mediante la Ley n° 13.202 (2004). Era un contingente que se instruyó y desplegó en forma separada de la fuerza provincial, con la finalidad de crecer y paulatinamente desplazarla. Se concibió como una policía de proximidad, sin embargo, su primer cuartel se emplazó en el Partido de Gral. San Martín (3/1/2005), lugar con problemas críticos de seguridad, lo que pronto demostró lo erróneo de su concepción. A ello se sumó que fueron conducidos por oficiales retirados de PNA y GN y capacitados en la Universidad de La Matanza y en la Escuela de Gendarmería, con lo que pronto evidenciaron su desconexión con la realidad de las calles bonaerenses. Luego del impulso inicial pasó a cumplir funciones auxiliares (cortes de calle, consignas, etc.). La Ley n° 13.482 la incluyó dentro de las Policías de Seguridad (2006) y la Resolución del Ministerio de Seguridad provincial n° 199/16 la suprimió definitivamente.

BIBLIOGRAFÍA

“Carta Iberoamericana de la Función Pública”, adoptada por la III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno - Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”, Bolivia, 2003.

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno - Resolución N° 25 del “Plan de Acción de San Salvador”, El Salvador, 2008.

GROS ESPIELL Héctor, “La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis Comparativo”. Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1991.

HERRANZ Antonio y DE LA VEGA Ricardo, “Las competencias: pasado y presente” en revista “Capital Humano” n° 123, España, 1999.

IACOVIELLO Mercedes, “El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas”, publicado en “Cuaderno CEPAS n° 4”, Buenos Aires, 1996.

IACOVIELLO Mercedes, “Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado” en “Revista Venezolana de Gerencia” n° 8, Venezuela, Caracas, 1999.

IACOVIELLO, Mercedes, POTENZA Fernanda, “Evolución de la función pública latinoamericana en perspectiva comparada”, artículo elaborado en base al “Proyecto Diagnóstico del Servicio Civil en América Latina-Argentina” del BID y presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 2013.

IACOVIELLO, Mercedes, ZUVANIC Laura y TOMMASI Mariano, “El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje”, artículo elaborado en base

al “Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina” para el Diálogo Regional de Políticas, BID, Buenos Aires, 2002.

IACOVIELLO, Mercedes, ZUVANIC Laura y TOMMASI Mariano, “Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina”, artículo elaborado para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

ITURBURU Mónica, “Modernización en los municipios argentinos”, Cravacuore D. e Israel R. (compiladores) “Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)”, Editorial Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile, Buenos Aires, 2007.

LONGO Francisco, “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil”, ESADE, Barcelona, España, 2002.

LONGO Francisco, “Modernizar la gestión de las personas: los desafíos de la flexibilidad”, en “Revista del CLAD Reforma y Democracia”, n° 19, Caracas, Venezuela, 2001.

MASLOW Abraham, “*A theory of Human Motivation*”, “Psychological Review” n° 50, NY, 1943.

MILKOVICH George T. y BOURDREAU John W., “Dirección y Administración de Recursos Humanos – Un enfoque de estrategia”, Ed. Addison-Wesley Iberoamericana, México, 1997.

MINTZBERG Henry, “Diseño de Organizaciones Eficientes”, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2004.

O'DONNELL Guillermo, “Estado, Democracia y Globalización” en revista “Realidad Económica” n° 158, IADE, Buenos Aires, 1998.

PRATS I CATALÁ Joan, “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, Revista del CLAD “Reforma y Democracia”, n° 11, Caracas, Venezuela, 1998.

PRATS I CATALÁ Joan, “Del Clientelismo al Mérito en el Empleo Público. Análisis de un Cambio Institucional”, en “Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestion Estatal”, Biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya, España, 2005.

PULIDO Noemí, "La identificación de la capacitación gerencial prioritaria en el sector público". Trabajo premiado en el XIII Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD, México, 1999.

RAUCH James E. y EVANS Peter B., “*Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries*” en “Journal of Public Economics” n° 75 *Department of Economics, University of California , San Diego , La Jolla*, 2000.

SCHEIN Edgard H., “La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica”, Plaza & Janes Editores S.A., Barcelona, 1992.

SKOLNICK, Jerome H, “*Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*” John Wiley & Sons, NY, 1966.

TORRENTE ROBLES Diego, “La Sociedad Policial”, Editorial Centro de Investigaciones Sociológicas en coedición con la Universidad de Barcelona, Madrid, 1997.

UGARTE José Manuel, “Los Conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa”, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 2004.

NORMATIVA

Nacional

- Constitución Nacional
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, incorporada por el artículo 75 inciso 22° CN
- Declaración Universal de Derechos Humanos, incorporada por el artículo 75 inciso 22° CN
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por Ley n° 23.313 y luego incorporada por el artículo 75 inciso 22° CN
- Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por Ley n° 17.722 y luego incorporada por el artículo 75 inciso 22° CN
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, aprobada por Ley n° 23.054 y luego incorporada por el artículo 75 inciso 22° CN
- Convención sobre los Derechos del Niño, incorporada por el artículo 75 inciso 22° CN
- Ley n° 24.059 de Seguridad Interior
- Ley n° 21.965 del Personal de la Policía Federal Argentina y su reglamentación Decreto n° 1866/83
- Ley n° 24.557 de Riesgos de Trabajo
- Ley n° 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo y su reglamentación Decreto n° 351/79
- Ley n° 23.551 de Asociaciones Sindicales
- Ley n° 23.554 de Ratificación del Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo
- Fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala X, del 30/4/14 en causa “*Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales*”

Provincia de Buenos Aires

- Constitución Provincial
- Ley Provincial n° 12.154 de Seguridad Pública
- Ley n° 13.482 de Unificación de Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires
- Ley n° 13.982 del Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires y su reglamentación Decreto n° 1050/09
- Ley n° 14.836 modificatoria de la Ley Orgánica de las Municipalidades limitando la reelección de funcionarios provinciales y municipales
- Ley n° 13.210 de Policías Comunales de Seguridad (derogada por Ley n° 13.482)
- Ley n° 13.202 de la Policía Buenos Aires 2 (derogada por Ley n° 13.482)
- Decreto-Ley n° 6769/58, Ley Orgánica de las Municipalidades
- Decreto n° 220/14 de Emergencia en materia de Seguridad Pública
- Decreto n° 373/14 de creación de las Policías Locales
- Resolución del Ministro de Seguridad n° 835/14 de organización y funciones de las Policías Locales
- Resolución del Ministerio de Seguridad n° 199/16 de reorganización de la Policía de la Provincia y supresión de la Policía Buenos Aires 2
- “Dictamen Municipal sobre creación de una tasa retributiva del servicio público municipal de prevención y atención de siniestros originado en consulta del HCD de Olavarría” de la Asesoría General de Gobierno del 4/4/17

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- Ley n° 5688, Sistema Integral de Seguridad Pública
- Resolución Ministerio de Justicia y Seguridad n° 12/17 de reglamentación del servicio de Policía Complementaria

Municipalidad de San Isidro

- Ordenanza n° 8850, Convenio de Normativa General para Trabajadores Municipales

SITIOS DE INTERNET

- Agencia Nova, La Plata, www.agencianova.com
- Agencia Telam”, www.telam.com.ar
- Asesoría General de Gobierno, www.asesoria.gba.gov.ar
- Biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya, www.top.org.ar
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), www.cippec.org
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), www.clad.org.ve
- *Classics in the History of Psychology*, <http://citeseerx.ist.psu.edu>
- Diario digital “El Comercio on line”, www.elcomercioonline.com.ar
- Diario “El Día”, La Plata, www.eldia.com
- Diario “La Nación”, www.lanacion.com.ar
- Diccionario de la Lengua Española, www.rae.es
- Dirección Provincial de Estadística, www.estadistica.ec.gba.gov.ar
- *Docplayer*, <https://docplayer.es>
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA), www.buenosaires.gob.ar
- Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, www.gba.gov.ar
- Ministerio de Seguridad de la Nación, <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar>
- Observatorio de Seguridad Ciudadana, [_www.seguridadciudadana.org.ar](http://www.seguridadciudadana.org.ar)
- Revista digital “La Tecla”, La Plata, www.latecla.info
- *United Nations Public Administration Network (UNPAN)*, <http://unpan1.un.org>

ÍNDICE GENERAL

PARTE A) MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

	página
Capítulo 1: Introducción y metodología de trabajo	1
Presentación del tema	1
Estado de la cuestión: el factor humano en las organizaciones públicas	3
Marco teórico y metodología de trabajo	8

PARTE B) ANÁLISIS DE LOS FACTORES EXTERNOS

Capítulo 2: El marco jurídico de la seguridad pública	11
Fundamentos constitucionales en el orden jurídico nacional	11
La Ley n° 24.059 de Seguridad Interior	12
Fundamentos constitucionales en el orden jurídico provincial	14
El marco legal provincial	14
Seguridad y autonomía municipal	16
Capítulo 3: El marco político de la Policía Local	20
Capítulo 4: El marco social e institucional: el Partido de San Isidro	26
Ámbito geográfico, sociodemográfico y político	26
Ubicación geográfica y datos sociodemográficos	26
La inseguridad en San Isidro	30
El Gobierno Municipal	35
La Secretaría de Prevención Ciudadana	36
La seguridad en el Partido de San Isidro	42
La contribución del Municipio	42
La Policía de Distrito	45
Unidades especializadas	47

La Policía Local	48
Organización, personal y funciones	50
Material	51
El modelo policial	52

Capítulo 5: Hacia una idea de policía municipal 55

Modelos de Policía 55

El modelo tradicional 55

El modelo racional-burocrático 56

El modelo de organización profesional 57

El modelo de organización comunitaria 58

Concepto de policía municipal 59

Las funciones de la policía municipal 61

Capítulo 6: Propuesta de estructura organizacional de la policía municipal 64

La estructura de conducción 64

La Dirección de Operaciones 65

La Dirección de Personal 66

La estructura operativa 67

PARTE C) PROPUESTA DE UN MODELO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS
PARA LA POLICÍA MUNICIPAL DE SAN ISIDRO

Capítulo 7: La organización del trabajo en la policía municipal

de San Isidro 72

La Jefatura de Comisaría 72

Las oficinas de la Comisaría de policía municipal 74

Capítulo 8: La planificación de los recursos humanos	81
Análisis de las necesidades cuantitativas	82
Las necesidades cualitativas	84
Registro de movimientos y habilidades del personal	84
Capítulo 9: La gestión del empleo	86
La incorporación	86
Propuestas para el proceso de incorporación a la policía municipal	88
El subproceso de reclutamiento en la POLSI	88
Deficiencias del subproceso de selección en la Policía Local	92
El subproceso de selección en la POLSI	94
La movilidad	96
La desvinculación	97
Capítulo 10: La gestión del desarrollo de carrera	98
La formación y capacitación en la Policía Local	99
La Escuela de Policía de Prevención Local de San Isidro	100
Perfil del policía local sanisidrense	102
La capacitación para el desarrollo de carrera y profesional en la UPPL San Isidro	103
La carrera policial bonaerense	104
La formación básica en la POLSI	104
El objetivo de la formación básica en la POLSI	105
La capacitación para el desarrollo de carrera en la POLSI	107
El desarrollo de carrera y la organización del personal	107
El desarrollo de carrera en el Subescalafón General	108
El desarrollo de carrera en el Subescalafón Comando	109
Ascenso a los grados superiores	110
El objetivo de la capacitación para el desarrollo de carrera en la POLSI	111
Ascensos y designación en los puestos de trabajo	112

La carrera horizontal o en el puesto	114
La capacitación profesional en la POLSI	115
Capítulo 11: La gestión del rendimiento	121
La evaluación policial bonaerense	122
La evaluación en la POLSI	123
El desempeño individual del policía municipal: los aspectos de forma y de fondo	124
Necesidad de evaluar el desempeño colectivo	125
Capítulo 12: La gestión de la compensación	128
Mecanismos de compensación retributiva: el sueldo y los beneficios	128
Mecanismos de compensación en la UPPL San Isidro	130
La compensación en la POLSI	131
La estructura de incentivos	133
1. La compensación salarial	134
2. La estabilidad laboral	136
3. Los beneficios extrasalariales	137
4. El reconocimiento no monetario	138
5. El ascenso	140
6. El mercado de la profesión policial	141
Capítulo 13: Gestión de las relaciones humanas y sociales	143
a. Comunicación interna	143
b. Gestión de las relaciones laborales	145
c. Clima laboral	146
d. Políticas sociales y la salud laboral	148
Organización de la función Recursos Humanos	151
Capítulo 14: Conclusiones y Recomendaciones	153
Conclusiones	153

Curso de acción	157
Visión y liderazgo	157
Marco Jurídico	158
Implementar el sistema integrado de GRH	159
Cultura organizacional	161
Corolario	162
Bibliografía	164
Normativa	167
Sitios de internet	169
Índice General	170
Índice de Cuadros	175

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro	Página
1. Ubicación geográfica del Partido de San Isidro	26
2. Ciudades de San Isidro	27
3. Variables del Índice de Progreso Social (IPS)	28
4. Agrupamiento de municipios según el IPS	29
5. Resultado del IPS por municipio	30
6. Cantidad total de hechos delictivos en Partidos elegidos del Conurbano	32
7. Cantidad total homicidios dolosos en Partidos elegidos del Conurbano	32
8. Total hechos delictivos en San Isidro comparativo con Nación y Prov. Bs.As.	33
9. Total homicidios dolosos en San Isidro comparativos con Nación y Prov. Bs. As.	33
10. Tasa de homicidios dolosos cada cien mil habitantes Argentina y países limítrofes	34
11. Evolución anual de la cantidad total de delitos en San Isidro	34
12. Presupuesto General de Gastos 2018 y Programas de Prevención Ciudadana	39
13. Presupuesto desagregado de Prevención Ciudadana	39
14. Organigrama de la Secretaría de Prevención Ciudadana (gabinete)	40
15. Organigrama de la Secretaría de Prevención Ciudadana (unidades operativas)	41
16. Despliegue de la Policía de la Provincia	54
17. Estructura organizativa de la Policía Municipal	69
18. Estructura organizativa de la Comisaría de la Policía Municipal	70
19. Despliegue de la Policía Municipal	71
20. Puestos de trabajo, grado, agrupamiento, perfil del personal de la policía municipal	79
21. Curso formación profesional “Aux. en seguridad pública para la prevención local”	117
22. Distribución temática de las materias	118
23. Distribución temática desagregada de las materias	119
24. Agrupamiento, grados, tiempos mínimos, cargos, funciones y desarrollo de la carrera del personal policial municipal	120