



SABER, arte y técnica

Minerva. Saber, arte y técnica

AÑO V • VOL. 1 • JUNIO-DICIEMBRE 2021

ISSN en línea 2545-6245

ISSN impreso 2591-3840

Policía Local

EN EL MUNICIPIO DE QUILMES: tensiones entre coyuntura y formación

ANA MILENA PASSARELLI*

Universidad Nacional de Quilmes,
Laboratorio de Estudios Sociales
y Culturales (UNQ /LESyC), Argentina
Instituto Universitario Nacional
de Derechos Humanos -
Madres de Plaza De Mayo (IUNMA),
Argentina
anitapassarelli@gmail.com

RECIBIDO: 1 de abril de 2021

ACEPTADO: 21 de mayo de 2021

Resumen El presente ensayo se propone reflexionar sobre el proceso de formación en la Policía Local en el municipio de Quilmes y la coyuntura en la cual se desarrolló. En ese sentido la pregunta que guía el trabajo es cuál es el vínculo existente entre la gestión política y la formación de una nueva fuerza de seguridad. El acento está puesto en el trayecto formativo de las y los nuevos agentes y el impacto del contexto político en el mismo. En el primer apartado se realiza una aproximación al contexto político que dio lugar al debate y creación de la nueva fuerza de seguridad. El segundo se focaliza en el proceso de formación de la nueva fuerza en el municipio de Quilmes: ¿cómo fue?, ¿qué particularidades tuvo? Y, en el tercer y último apartado, se reflexiona sobre el vínculo entre la coyuntura y la formación.

Palabras clave policía local, policiamiento, formación policial

Police of Quilmes Municipality: Tensions Involving Police Training Under Existing Political Circumstances

Abstract This essay aims at discussing the training process of the Local Police of Quilmes Municipality in Buenos Aires Province, and the context in which it was developed. In this respect, the issue guiding this assignment is about the relation between political administration and law enforcement training. The emphasis is placed on the training process of new officers and the impact of the political context there on. The first section provides contextualization for the political situation that led to the discussion and creation of the new law enforcement agency. The second section is focused on the process of training new law enforcement officers in Quilmes Municipality: How was it? What were its distinctive features? And, in the third and last section, the link between the existing political situation and police training is discussed.

Keywords local police; Quilmes municipality; law enforcement officers training

1. Introducción La Policía, en el sentido moderno del término, no es más que el instrumento del Estado mediante el cual se impide que aparezca el desorden en la sociedad, “la eliminación del desorden será responsabilidad de la policía”, afirma Foucault (2006[1978]: 404). La institución policial es entendida como la herramienta de los Estados para mantener la seguridad mediante la vigilancia y la sanción (Reiner, 2012). La Policía, entonces, entendida de este modo, fue concebida como una institución hobbesiana por excelencia. Se la creó para mantener el orden de las ciudades, para estar a cargo de garantizar la seguridad y el orden en los diferentes espacios públicos. Es decir, garantizar la seguridad en esos lugares donde se produce la convivencia entre los distintos ciudadanos para lograr un buen funcionamiento de la sociedad y del sistema económico (Guillén, 2015). El objeto de las Policías es, por tanto, el flujo o la circulación de personas y bienes en la gran ciudad.

Teniendo en cuenta el origen de la Policía, es necesario resaltar que se trata de una institución de carácter público estrechamente vinculada a las gestiones de gobierno. Es decir, no podemos pensarla de forma separada a las gestiones públicas. Es por eso que en el presente ensayo nos preguntamos sobre la relación entre el proceso de formación de una nueva fuerza de seguridad, la Policía Local, a partir del caso del municipio de Quilmes, y el contexto social y político que dio lugar a su creación e implementación. El ensayo propone una reflexión en torno a dos dimensiones a partir del trabajo de campo realizado para la elaboración de la tesis de Maestría “Los Pitufos: Policías y Jóvenes. Un recorrido por las trayectorias de los jóvenes policías locales del municipio de Quilmes (2015-2019)” (Passarelli, 2020).

El trabajo está organizado en tres apartados. El primero, donde se realiza una breve contextualización del escenario social y político que dio lugar al debate y posterior creación e implementación de una nueva fuerza de seguridad en la provincia de Buenos Aires. En el segundo, nos adentramos en el proceso de formación: ¿cómo fue?, ¿qué particularidades tuvo? Y, en el tercero, se plantean reflexiones en torno a las implicancias del contexto político en el proceso de formación de las y los nuevos policías locales.

2. Coyuntura

En Argentina, particularmente en la Provincia de Buenos Aires, la institución policial y sus funcionarios se han convertido en un eje central de debate para los gobernantes. La Policía de la Provincia de Buenos Aires (Policía Bonaerense) cuenta con alrededor de 100.000 efectivos en actividad, un promedio de 7 policías cada 1000 habitantes. Dicha Policía se encuentra regulada por la Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (Ley 13.482), que sostiene en el artículo 3: “Las Policías de la Provincia de Buenos Aires son instituciones civiles armadas, jerarquizadas y de carácter profesional”. La ley define a la Policía Bonaerense como una institución civil y armada, dado que es la fuerza pública que tiene como misión velar por el orden público con la potestad de portar armas de fuego en el marco de sus actividades laborales. El uso del arma reglamentaria es el último recurso frente a una circunstancia extrema. Dicha condición convierte a los y las agentes de la institución en los únicos funcionarios estatales con la potestad de hacer uso de la fuerza letal y no letal.

Asimismo, es una institución que se caracteriza por su estructura jerárquica, se encuentra dividida en escalafones que se encargan de diferentes funciones, con distintas responsabilidades, atribuciones y facultades. Todos sus miembros responden a los mandos de los escalafones superiores y delegan decisiones y funciones en los escalafones inferiores. La Policía Bonaerense depende institucionalmente del Ministerio de Seguridad de la Provincia y su ámbito de actuación es “todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires, excepto en los lugares sometidos exclusivamente a la jurisdicción federal o militar” (Ley 13.482).

La Policía de la Provincia de Buenos Aires tiene una larga trayectoria y durante la década del noventa comenzó a cuestionarse de manera más activa no solo su accionar, sino también el modo de organización. Es así que, desde mediados de los noventa, pasó por distintos procesos de reformas e intentos de reformas atravesadas por la influencia del poder político de turno. Sin embargo, estas experiencias tuvieron una corta duración, porque desde el poder político se privilegiaron las iniciativas que ponían a la “inseguridad” como problema primordial y al policiamiento como respuesta principal para hacer frente a dicho fenómeno.

Sumado a esto, las demandas sociales fueron centrales para que se generase un cambio en el eje de las medidas, dado que la sociedad reclamaba respuestas rápidas y efectivas frente a la cuestión de la inseguridad. Esto implica que no podemos pensar a la Policía sin tener en cuenta el contexto y cada gestión de gobierno. Las reformas se hicieron a partir de crisis coyunturales, para atravesarlas y, salvo algunas excepciones, se encararon antes que para producir cambios estructurales de largo alcance para responder a desafíos puntuales que no empañaran la coyuntura electoral de los funcionarios de turno.

El aumento de las demandas sociales, sumado a los linchamientos y la justicia por mano propia, instalados en los medios de comunicación en el año 2014 condujeron a que el entonces gobernador, Daniel Scioli, decretara una *emergencia en seguridad*. La ejecución de la *emergencia* apuntó principalmente a resolver el miedo al delito mediante políticas de prevención situacional y saturación policial. Miedo o temor social que es tomado como elemento principal para las políticas y que Rodríguez Alzueta (2016a: 16) llama “gestión de la inseguridad”, es decir, utilizar el miedo al delito como instrumento para implementar políticas públicas. De este modo, la respuesta del gobierno provincial se centró en hacer visible y masificar la presencia de las fuerzas policiales, disminuyendo el tiempo de formación de nuevos efectivos (Oyhandy, 2014; Rodríguez Alzueta, 2014).

En este contexto, en el que la seguridad es planteada como un problema policial, tuvo lugar el debate para la creación de una nueva Fuerza que permitiera resolver el problema de forma rápida y efectiva, por lo menos en cuanto a la demanda de la sociedad. La iniciativa surge como propuesta de diversos sectores políticos para enfrentar la problemática, con la finalidad de garantizar la *seguridad ciudadana* mediante un cuerpo policial nuevo y distinto a la Policía Bonaerense. Se buscaba que prevaleciera el criterio preventivo de la seguridad auspiciando una intervención de carácter proactivo de las fuerzas de seguridad, posibilitando así, en teoría, una mayor interacción entre la comunidad y la policía que contribuyera a recuperar la confianza hacia las policías. Además, el objetivo era detectar los problemas locales y específicos de una determinada región geográfica y viabilizar un mejor control de la gestión de las fuerzas de seguridad.

La discusión tuvo lugar en las comisiones de la Asamblea Legislativa así como en el seno de la misma. Además, participaron otros órganos del Estado con competencias específicas en la materia, como el caso de la Fiscalía de Estado, Secretaría de Derechos Humanos y Ministerios. El encuadre legal de la discusión estaba establecido por el artículo 144 de la Constitución Provincial, de las leyes 12.154, que establece que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado provincial, y 13.482, que organiza la Policía provincial atendiendo a los principios de especialización, descentralización y desconcentración operativa, facultando al Ministro de Seguridad de la provincia para las designaciones y otros, y el Decreto 220/2014, mediante el cual se dictó la emergencia en seguridad. Se discutió cuáles serían los distritos en los que se podría implementar, cómo sería el vínculo con la ciudadanía, de quién dependería la conducción, cuáles serían los mecanismos para legitimar la fuerza, cuál sería el ámbito de actuación y la portación del arma.

La imposibilidad del gobierno para construir consensos políticos, sumado a las presiones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y el escenario electoral, condujo a que se aprobara la creación de la Superintendencia de Seguridad Local mediante un Decreto provincial (373/2014). Creada la Superintendencia, se aprobó la Resolución Ministerial (835/14) que permitía la implementación de la nueva fuerza de seguridad.

El decreto es el reflejo de la incapacidad del gobierno para consensuar y diseñar políticas en materia de seguridad que aborden la problemática del delito, y las violencias que circulan a su alrededor, desde una mirada que no recaiga en el policiamiento como respuesta a todos los problemas en la materia. Una vez más el miedo o temor social al delito fue el elemento que se tuvo en cuenta para implementar políticas públicas. La creación de la Policía Local en este contexto reafirma la incompetencia de los gobiernos para pensar la seguridad más allá de la Policía, para pensar e implementar políticas de seguridad que no impliquen el control poblacional. Un control que, como sabemos, es discrecional y está respaldado por los discursos de los medios masivos de comunicación y los vecinos “de bien” (De Giorgi, 2005).

La resolución permitía la implementación en los distritos provinciales que contasen con más de setenta mil habitantes, y se podían crear de manera excepcional en municipios que lo solicitaran y no contaran con esa cantidad de habitantes. Los requisitos básicos para ingresar eran: secundario completo, no tener antecedentes penales, tener entre 18 y 35 años y no haber sido miembro de otra fuerza de seguridad.

El cuerpo de oficiales estaría a cargo de un jefe de la Policía de Prevención que sería el titular de la Policía Distrital en cada municipio. Las acciones y el funcionamiento serían llevados adelante por los intendentes que se encontrarían, a la vez, controlados y regulados por el Ministerio de Seguridad y Justicia. En este sentido, el cuerpo policial dependería orgánicamente de la cartera provincial.

Entre las funciones asignadas se encontraban principalmente tareas de observación, patrullaje y vigilancia en zonas establecidas por el sistema de seguridad provincial; llevar adelante la prevención primaria en el barrio en el cual se trabajara; disuadir aquellas situaciones de actitudes y hechos delictivos o contravencionales; actuar frente a conflictos relacionados con violencia de género. No podrían custodiar objetivos fijos o personas ni tampoco albergar detenidos en sus bases operativas. En lo que respecta a la formación, el proyecto señalaba que la capacitación quedaría a cargo de la cartera bonaerense y tendría una duración de doce meses con la posibilidad de realizar prácticas en los puestos de trabajo, aunque se podría reducir a seis meses en caso que fuera necesario (Resolución 835/14).

Entonces, la Policía Local nació como una fuerza nueva, con características que permitirían distinguirla del resto de las fuerzas de seguridad, en un contexto permeado por las desavenencias políticas y los descontentos sociales que ponían a la problemática de la seguridad en el centro de la atención pública y mediática. Ahora bien, ¿qué implicancias tuvo esto en el proceso de formación? Esta es la pregunta que hacemos a continuación a partir del caso de la Policía Local en el municipio de Quilmes.

3. Formación en la Policía Local en Quilmes

En el municipio de Quilmes, las y los policías locales se formaron mediante un curso inicial que consistía en la aprobación de veintiún asignaturas en las que abordaban cuestiones como derecho penal, seguridad pública y ciudadana, ética aplicada y derechos humanos, abordaje de conflictos y tiro policial. El curso que inicialmente duraría doce meses se llevó adelante en seis debido a la urgencia del contexto político y la demanda social.

En principio se trataba de una propuesta diferente a las existentes. En primer lugar, porque se desarrollaba en el municipio de residencia; en segundo lugar, porque no tenía régimen de internado, es decir, las y los jóvenes iban a la academia y luego volvían a sus casas; y en tercer lugar, porque las materias teóricas estaban a cargo de profesores de la Universidad Nacional de Quilmes.

La Universidad Nacional de Quilmes formó únicamente a la primera camada debido a que no la dejaron intervenir en lo referido a los contenidos de cada una de las materias, teniendo que dictar las clases con enlatados que provenían de la Escuela de Formación Juan Vucetich de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, a pesar de no poder intervenir en los contenidos, su presencia en la formación es reconocida por los agentes como un punto para destacar. De hecho, es uno de los elementos que utilizan para distinguirse entre sí. Es decir, frente a la falta de una estructura jerárquica, todas las y los egresados lo hicieron con rango de oficiales, el hecho de haber sido formados por docentes universitarios establece una distinción que otorga una mayor jerarquía entre los agentes.

Sin embargo, formarse con docentes universitarios tampoco fue fácil. Algunas asignaturas, más vinculadas a lo físico, eran dictadas por instructores que pertenecían a la Policía Bonaerense

quienes desacreditaban constantemente la labor de los docentes universitarios que ponían el acento en el “trato con la gente”, “la proximidad con el vecino”, la “resolución de conflictos” y una mirada desde “los derechos humanos” (Nahuel, 38 años).¹ Esta situación condujo a que tres de las cuatro camadas de egresados fueran instruidas en su totalidad por miembros de la Policía Bonaerense, lo que generó una percepción general de que las diferencias entre la formación de una Fuerza (la Local) y la otra (la Bonaerense) no fueran significativas.

Ahora bien, la formación académica no es la única, también está aquella que se adquiere en la calle. Esto implica que la academia de policía brinda las herramientas generales y los conocimientos básicos –estandarizados– que cada policía debe poseer, pero luego tiene que ir calibrándolos, ajustándolos en su quehacer cotidiano. La buena policía se hace en la calle. Es ahí donde se hacen esos ajustes, donde se van desarrollando otros criterios que permiten ajustar los saberes aprendidos a las distintas situaciones (Bover, 2016).

Entonces, ¿qué es lo que se aprende en la calle? En la calle aprenden a diferenciar los territorios tranquilos de los “picantes” o “zonas calientes”. También en la calle tiene lugar lo inesperado, es decir, aquellas situaciones que no necesariamente se relacionan con el delito, como un accidente o una discusión vecinal. Situaciones que no constituyen un delito, pero son fuente de conflictos y que, mal tratadas, pueden escalar hacia los extremos.

La Policía Local es una fuerza nueva y precaria que además carece de historia. Situaciones que dificultaron aún más la salida a la calle de las y los agentes, ya que saldrían sin experiencia previa, sin poder contar con compañeros con mayor experiencia que pudieran transmitir el trabajo policial. Cuando salieron, haciendo multitud y distinguiéndose con un uniforme diferente y diferenciable del resto de las Fuerzas, tuvieron que sortear estas dificultades.

La figura de un par que guíe, enseñe, explique, que transmita su saber es fundamental. Es ahí donde la experiencia juega un rol primordial. Si la policía aprende en la calle, si prevenir significa estar en la calle, no es lo mismo que se esté solo o con alguien que ya es dueño de repertorios de acción, de una experiencia que, por mínima que sea, ya cuenta con criterios que les permiten orientarse mejor en su labor cotidiana.

En la calle no solo aprenden con las y los compañeros, sino también con los vecinos. Son los vecinos los que le marcan a la policía la deriva de los grupos que generan miedo, preocupación o problema. Son las y los vecinos quienes le señalan las conductas que no son propias del espacio público, que son consideradas como problemáticas y generadoras del ambiente para que el delito tenga lugar.

Entonces, es en la calle donde se aprende el olfato policial, que no lo podemos pensar ni analizar sin tener en cuenta el olfato social. El olfato implica desarrollar una lectura indicial, mirar lo cotidiano prestando atención a pequeños detalles vinculados a los actores y las situaciones. Es una habilidad que relaciona la posibilidad de identificar “peligrosos” con destrezas que caracterizan el trabajo policial generando así modos particulares del hacer policial (Garriga Zucal, 2016). En la calle, en la práctica cotidiana, aprenden a quiénes pueden parar, a quiénes tienen que observar con mayor detenimiento. Lo aprenden mirando al resto de las fuerzas de seguridad y a sus compañeros. Pero ese olfato policial se nutre del olfato social que le ayuda a identificar con mayor facilidad aquellos grupos que comparten ciertas pautas de consumo y estilo de vida

1. Entrevista realizada en el marco del trabajo de campo de mi tesis de maestría *Los Pitufos: Policías y Jóvenes. Un recorrido por las trayectorias de los jóvenes policías locales del municipio de Quilmes (2015-2019)*.

4. Repercusiones de la coyuntura en la formación policial

que son referenciados como productores de riesgo y destinatarios del trabajo policial (Passarelli, 2020). Es decir las y los policías necesitan participar a los vecinos en las tareas de vigilancia, “No hay olfato policial sin olfato social” (Rodríguez Alzueta, 2016b:19). Son estos los que, en última instancia, deben denunciar las situaciones problemáticas y marcarles a las personas que les inspiran miedo o preocupación.

La formación en el municipio de residencia de las y los agentes así como el hecho de que no haya tenido carácter de internado nos permiten pensar que en el caso de la Policía Local el quiebre definitivo entre lo civil y lo policial (Sirimarcó, 2009) no se da. En otras palabras, el mundo policial los atraviesa pero no los determina, lo ponen permanentemente en tensión. Las y los ingresantes a la nueva Fuerza son, en su mayoría, jóvenes que encontraron en la Policía una forma de acceder a un trabajo en blanco, con garantías de continuidad y acceso al crédito y el consumo (Frederic y Calandrón, 2019). Sin embargo, podemos afirmar que estos jóvenes no son únicamente policías, tienen múltiples identidades, tanto al interior como fuera de la institución policial (Lahire, 2004).

Identificamos dos tipos de formación: la académica (o institucional) y la callejera, que es la que reviste mayor importancia, porque es una policía que solo tiene calle, una policía que se formó en apenas seis meses, que no tiene historia propia, que está construyendo una identidad. Y, a diferencia de otras Fuerzas donde la identidad se empieza a constituir desde el internado preparatorio (Sirimarcó, 2009), en la Policía Local la forman en la calle. Es allí donde aprenden, como señalamos anteriormente, a desarrollar algo fundamental para su labor: el olfato policial. Y también donde incorporan otras habilidades asociadas al trabajo prevencional, las maneras de tratar a las personas para evitar conflictos o evitar que escalen a los extremos es algo que se aprende en la calle, es decir que llega con la experiencia propia o ajena. Una experiencia que no se enseña en la capacitación inicial, que puede intuirse por experiencias propias, cuando muchos de estos jóvenes fueron objeto de la atención y el trato policial. Habilidades y destrezas que se aprenden y desarrollan con los pares, pero también con los vecinos.

Como pudimos ver, en el caso de la Policía Local la formación de las y los agentes quedó en medio de las disputas y presiones políticas. La urgencia frente a la demanda social, la presión mediática y el contexto político condujeron a que la policía se encuentre en las calles, haciendo multitud, en condiciones precarias y con una formación reducida a la mitad del tiempo establecido. Esto es así porque la seguridad se piensa únicamente como un problema policial, es la única respuesta que encuentran los gobiernos a la cuestión de la seguridad. Y los jóvenes que se convierten en policías son los primeros en padecer los efectos de la respuesta policial, lo padecen desde el curso preparatorio.

5. Bibliografía

Bover, T. (2016). Trayectorias policiales: producción de instituciones y agentes sociales en la Policía Federal Argentina. Tesis de Doctorado. Buenos Aires: UNSAM, IDAES.

De Giorgi, A. (2005). *Tolerancia Cero. Estrategias y prácticas de la sociedad de control*. Barcelona: Editorial Virus.

Frederic, S. y Calandrón, S. (comps.), (2019). *Deudas, consumos y salarios: usos y sentidos del dinero en las fuerzas de seguridad*. Villa María: Edivim.

Foucault, M. (2006[1978]). *Seguridad, territorio, población: curso en el College de France 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Garriga Zucal, J. (2016). *El verdadero policía y sus sinsabores. Esbozos para una interpretación de la violencia policial*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social.

Guillén, F. (2015). *Modelos de policía y seguridad*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.

Lahire, B. (2004). *El Hombre Plural. Los resortes de la acción*. Barcelona: Bellaterra ediciones.

Ley 13.482 (28 de junio de 2006) Ley de unificación de las normas de organización de las policías de la Provincia de Buenos Aires. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xapPdi40.html>

Oyhandy, A. (2014). De la Reforma Policial a la Declaración de Emergencia: Cambios y continuidades en las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires entre 2002 y 2014. *Cuestiones de Sociología*, 10. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6339/pr.6339.pdf

Passarelli, A. (2020). *Los Pitufo: Policias y Jóvenes*. Un recorrido por las trayectorias de los jóvenes policías locales del municipio de Quilmes (2015-2019). Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Quilmes, Laboratorio de Estudios Sociales y Culturales (UNQ /LESyC). Bernal, Argentina. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2984>

Reiner, R. (2012). *Las políticas de la policía*. Buenos Aires: Prometeo.

Rodríguez Alzueta, E. (2014). *Temor y control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. Buenos Aires: Ed. Futuro Anterior.

Rodríguez Alzueta, E. (2016a). *La máquina de la inseguridad*. La Plata: Editorial Estructura Mental a las Estrellas.

Rodríguez Alzueta, E. (2016b). *Hacer Bardo. Provocaciones, resistencias y derivas de jóvenes urbanos*. La Plata: Malisia.

Sirimarco, M. (2009). *De civil a policía. Una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial*. Buenos Aires: Editorial Teseo.

Cita sugerida: Passarelli, A. (2021). Policía Local en el municipio de Quilmes: tensiones entre coyuntura y formación. *Minerva. Saber, arte y técnica* V(1), junio-diciembre. Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA), pp. 46-53.

*** ANA MILENA, PASSARELLI**

Magíster y Especialista en Ciencias Sociales por la Universidad de Quilmes (UNQ). Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Participante en proyectos de extensión e investigación sobre violencia policial en jóvenes en la UNQ. Miembro del Comité Editorial de la revista *Cuestiones Criminales*. Miembro del Laboratorio de Estudios Sociales y Culturales en Violencias Urbanas (UNQ). Coautora de *Hacer bardo* (2016); *Actores e instituciones de la seguridad en la provincia de Buenos Aires (2010-2018)* (2019); *Yuta: El verdugueo policial desde la perspectiva juvenil* (2020).