

## LA MODERNIZACIÓN POLICIAL EN LA ARGENTINA Y EL ROL DE LO EDUCATIVO

---

### POLICE MODERNIZATION IN ARGENTINA AND THE EDUCATIONAL ROLE

---

#### Por Néstor Legnani \*

PROFESOR E INVESTIGADOR DE LAS UNIVERSIDADES DE MORÓN (UM) Y DE LA UNIVERSIDAD DE BELGRANO (UB).  
CONSULTOR A CARGO DE LA DIRECCIÓN DEL INSTITUTO SUPERIOR DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA (ISSA)  
DE LA POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA (PSA), DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.  
Mail: nrlegnani@fibertel.com.ar

**FECHA DE RECEPCIÓN:** NOVIEMBRE DE 2007

**FECHA DE ACEPTACIÓN Y VERSIÓN FINAL:** DICIEMBRE DE 2007

---

#### RESUMEN

El presente trabajo describe los pormenores de la modernización policial que está siendo llevada a cabo al interior de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, rescatando especialmente el rol educativo en el proceso de transformación y sus incidencias para la renovación de la profesión policial ligada a la sociedad civil. Para ello, se describe el surgimiento y la evolución en la conformación de la institución a nivel mundial y en la Argentina, sus rasgos tradicionales y el desafío de su modernización en un paradigma de securitización dado por la complejidad del delito en sus formas de Nuevas Amenazas.

#### PALABRAS CLAVE

Policía, Modernización, Educación, Sociedad Civil, Seguridad Aeroportuaria.

---

\* Agradezco al Lic. Juan Cruz Vazquez por sus valiosos comentarios, intercambios de escritos y asistencia en la redacción de este artículo.

### ABSTRACT

This work describes the police modernization that is being taking place in the Airport Security Police, making special emphasis in the educational role over the transformation process and its influence in the renovation of the police profession towards society.

In this path, these lines describe the emergence and evolution of the police institution at global and nacional level, its traditional features and the modernization challenge in the new security paradigm that stands in relation to the new criminal complexity of the New Menaces.

### KEY WORDS

Police, Modernization, Education, Civil Society, Airport Security.

### RESUMO

O presente trabalho descreve os detalhes da modernização policial que está sendo levada a cabo ao interior da Polícia de Segurança Aeroportuária, resgatando especialmente o rol educativo no processo de transformação e suas incidências para a renovação da profissão policial ligada à sociedade civil. Para isto se descreve o surgimento e a evolução na conformação da instituição a nível mundial e na Argentina, seus rasgos tradicionais e o desafio na modernização dum paradigma de securitização dado por a complexidade no delito em suas formas de novas ameaças.

### PALAVRAS-CHAVE

Polícia, Modernização, Educação, Sociedade Civil, Segurança Aeroportuária.

Fruto del paso de la historia y de la interacción social específica que implica su labor, la institución policial argentina en su conjunto presenta hoy un cúmulo de significados diversos y complejos, que fue siendo construido a partir de las convergencias y desencuentros de su propia percepción institucional con aquella, más variada y heterogénea, dada por la sociedad desde sus distintos sectores y niveles. En su entramado identitario, se conjugan de modo aleatorio las figuras de agentes caídos heroicamente en cumplimiento de su deber; la "maldita policía"; el antiguo y respetado "policía del barrio"; el policía fuera de servicio que fue baleado salvajemente al descubrirse su condición en un robo cualquiera; hasta el represor comandado por la dictadura militar en los años '70. ¿Cuál de todas estas figuras resume a la institución policial? Si ninguna lo hace, entonces ¿cuál de ellas predomina sobre las demás? La respuesta firme a estos interrogantes

sólo puede provenir de quien haya sido marcado hondo por experiencias en relación o interacción con las fuerzas... por lo demás, la gama e intensidad de opiniones nos remiten irremediamente al párrafo anterior.

Seguramente resultarán extrañas al lector las distinciones que hago, y ello se explica en gran medida por la tendencia predominante en nuestro país de separar tajantemente entre unos y otros, entre un "ellos" y "nosotros", que distingue "sociedad" de "policía" haciendo a una deixis social<sup>1</sup> (Calsamiglia y Tusón, 1999) que impone nociones totalizadoras y simplistas.

Pero, hablando de extrañamientos, en lo personal me impactó particularmente -de uno y otro "lado"- la noción compartida por ambos de que el agente policial no es un civil, cuando claramente la ley especifica que la policía es una "fuerza civil armada". En todo caso, el agente es un civil que fue habilitado por el Estado (y exclusivamente por él) a portar un arma como instrumento último de acción en virtud de la profesión que ejerce.

Aludí al tema de la profesión, y entiendo que este concepto es clave para lograr las reformas en curso en algunas de las policías argentinas, que atraviesan por un proceso de modernización. Pero quise advertir en las primeras líneas que la institución misma está atravesada por significados internos y externos a ella, que convierten el período de formación y capacitación – en resumidas cuentas: la educación – en un área clave si se quiere modernizar y profesionalizar este sector estatal.

## 1. Nuevas amenazas y segurización

Pero: ¿por qué habría de ser modernizada la policía?

En el escenario global al que se asiste hoy, el crimen organizado se ha transnacionalizado de manera vertiginosa, haciendo que el rastro para la detección y desbaratamiento de las distintas empresas delictivas locales se torne por demás dificultoso al adquirir éstas rasgos de regionalidad o transnacionalidad. Se ha denominado a este nuevo cuadro situacional con la expresión de "nuevas amenazas", definiendo con el término a las redes delictivas extra-nacionales con incidencias locales concretas.

Deteniéndose en las transformaciones que sufrió en los últimos tiempos el accionar del terrorismo, se vislumbrará un cambio operativo que trocó el manejo centralizado de las acciones a células independientes e inconexas entre sí que operan por cuenta propia

<sup>1</sup> Entendiendo por ésta a la diferenciación subjetiva de tinte simbólico, identitario y/o espacial de los actores que se conforman en grupos separados como, por ejemplo, los simpatizantes de dos equipos de fútbol: con percepciones, emblemas y espacios divididos que marcan "quién es parte y quien no" en cada grupo.

pero bajo un mismo cometido. Lo mismo acontece en el caso del narcotráfico, donde se pasó del típico Cártel de los años 80 (centralizado, localizado territorialmente) a bandas u organizaciones de tráfico ilícito de estupefacientes, sin base territorial ni concentración en su manejo y (en sus magnitudes medianas) con componentes extranacionales de tinte regional.<sup>2</sup> De esta manera,

"[...] lo novedoso acerca de las nuevas amenazas a la seguridad es la facilidad y rapidez con que cruzaron las fronteras nacionales [y asimismo]... su naturaleza compuesta o híbrida – es decir, que afectan a la seguridad internacional y a la seguridad doméstica al mismo tiempo [...]” (Tulchin, 2005: 106).

Justamente, la arista local es la que me gustaría resaltar de este nuevo fenómeno, ya que desde la finalización de la guerra fría se consolida un corrimiento de la violencia externa inter-societal a la violencia intra-societal, que se resalta especialmente en América Latina, donde el Estado enflaquecido no ha podido vestirse de paranoia y hierro como sus pares del primer mundo. En esta región, siguiendo a Dammert, se dispuso un proceso paralelo en el que la disminución de la violencia política va de la mano con un incremento proporcional de la violencia delincencial (Dammert, 2000). Allí comienza a operar el concepto de “seguritización/ securitización” que interpretaremos aquí en una noción amplia que compone el despliegue de instituciones, prácticas, redes y miembros públicos y privados operando en pos del resguardo de las personas en su integridad física y su entorno de manera directa; e indirectamente -en base a lo primero- al aparato institucional-estatal que la asegura en el seno de un ambiente social determinado.

Respondiendo entonces al interrogante inicial de esta sección las nuevas formas delictivas exigen nuevos modos de atacarlas, y la modernización policial acierta en dos puntos simultáneamente: 1) rediseñar la policía en su sistema interno y acción externa para confrontar los nuevos modos que infringen la ley; y al mismo tiempo 2) depurar los defectos y vicios estructurales que este tipo de institución fue presentando desde su inicio hasta la actualidad mediante la necesaria reforma que debe tener lugar para dar paso a la implementación de cánones de modernización. Las dos vertientes forman un mismo torrente que tiene su curso iniciado como vertiente en las Policías Bonaerense (La Bonaerense II) y la de Seguridad Aeroportuaria (PSA).

<sup>2</sup> Al respecto, resulta muy ilustrativo el paradigmático estudio de 2007: *El narcotráfico de estupefacientes en la Argentina. Un estudio sobre sus condicionantes estructurales y coyunturales*, Buenos Aires, Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SE.DRO.NAR) / Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

## 2. El devenir histórico de la institución policial en el mundo y en la Argentina

La explicación sobre la tarea de reforma y modernización policial sería a medias si no se remite al lector a tiempos pasados: al origen mismo del aparato policial. Pidiendo disculpas de antemano por el brevísimo recorrido que reseñaré como su origen y evolución, situaré la creación del aparato policial primeramente desde el plano teórico.

Sus raíces provienen de la figura del Leviatán de Hobbes, en donde los sujetos efectúan un pacto otorgando su poder de violencia al Estado, que lo esgrimirá en una de sus manos como el poder terrenal, y se constituirá en el garante del final del Estado de Naturaleza. Desde ya, esa espada que el grabado de 1651 representa conforma primariamente el atributo que Oszlak define como capacidad estatal de externalizar su fuerza (ante terceros); y secundariamente como penetración estatal represiva en su propio territorio.

Con el paso del Estado Absolutista al Liberal, los avatares económico-sociales llevan a una enorme transformación demográfica que convierte a las ciudades industrializadas en cosmopolitas (en su acepción de “polis ampliadas” en tamaño). Ya no se constituyen como centros urbanos exclusivamente político-militar-religiosos sino como enclaves económicos de gran tránsito y densidad poblacional. Ello configura la necesidad de un control social más estricto por parte de un Estado que deberá lidiar ahora con ciudadanos, precisando una institución acorde para tal cometido.

Pero, ¿qué instituciones se tenía a mano en ese entonces para emular y reconvertir en una fuerza interna? Tanto en Europa como (posteriormente) en los Estados Unidos la mirada se posará en las fuerzas militares, como único modelo a imitar en la construcción de una fuerza interior. La noción de instrumento a operar en estos casos (las distintas clases de armas) dará origen a la instrucción militar que será aplicada a la policial. Nace entonces “lo policial” como institución estatal y como agencia del Estado, constituyendo el eslabón más inmerso en los síntomas sociales y el primer “extractor”<sup>3</sup> del delito en un trinomio conformado por 1) administración de la justicia; 2) sistema penitenciario; y 3) aparato policial (Lozada, 2000).

De este modo, las policías nacerán referenciadas por los cuarteles militares, sus símbolos y prácticas. Pero el detalle está en que a mediados del siglo XX, en los mismos países donde habían surgido, comienzan a cambiar su lógica apartándose del tono castrense hacia uno civil

<sup>3</sup>En palabras de Marcelo Sain: “... la policía [...] configura la instancia primera y principal del proceso de criminalización. Las agencias judiciales y penitenciarias se limitan apenas a administrar aquellos casos que fueron criminalizados efectivamente por las agencias policiales, convirtiendo a éstas en una de las principales agencias de control social” (sain, 2004a: 22).

y más profesionalizado. En Argentina el proceso es el mismo, aunque con una continuidad de marcado tono castrense, alejado del profesionalista mencionado.

Por tomar los dos casos mencionados en el punto uno, la Policía de la Provincia de Buenos Aires fue creada a fines del siglo XIX, cuando la ley promulgada el 13 de diciembre de 1880 le otorga un presupuesto y la concibe como "Policía de Campaña", nombrando la Provincia (con acuerdo del Senado) al Coronel Julio Dantas como Jefe de la misma.<sup>4</sup> Otro tanto se puede decir de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), creada sobre la vieja estructura de la Policía Aeronáutica Nacional (PAN), ésta a su vez enmarcada orgánica y funcionalmente dentro de la Fuerza Aérea Argentina. La PAN había sido creada en virtud de la ley 21.521, publicada en el boletín oficial el 7 de febrero de 1977, como una "fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de poder de policía en el aerospacio y el servicio de policía de seguridad y judicial en la jurisdicción territorial [...]".<sup>5</sup> Así, resultaba una fuerza predominantemente castrense con poder de policía dentro de la órbita de la Fuerza Aérea (dependiente del Comando en Jefe de la misma), creada en una específica y muy particular época castrense.

Véase que, a pesar de una amplia brecha temporal de noventa y siete años, ambas policías siguen el mismo patrón constitutivo en su origen, como lo seguirán en su desarrollo. Y esto porque los autoritarismos que comienzan a plagar la historia argentina del siglo XX reimprimirán -una y otra vez- los cánones que fueron cimiento constitutivo de las policías en el país; coadyuvando a que la modernización de la institución no girara hacia la transformación efectuada en el viejo continente y en Norteamérica. Siguen publicándose hoy en el periódico los casos de juicio a represores de la década del '70 entre los cuales aparecen policías, ya que las dictaduras comandaron a éstas durante sus acciones de violencia interna y terrorismo de Estado, utilizando en muchos casos sus miembros y recursos en los "Grupos de Tareas".

A este factor, de tipo político-histórico, se le sumó otro del mismo talante (interno) en el plano organizacional, desde que el devenir histórico (sin considerar ahora el régimen político imperante) dio en general y primordialmente a las policías argentinas los rasgos de: 1) desgobierno político, ya que tradicionalmente las instancias políticas tendieron a otorgarles autonomía

<sup>4</sup> Resulta importante apuntar que Dantas era por ese entonces Oficial Jefe del Ejército y que había sostenido en 1866 un desempeño distintivo durante la guerra contra el Paraguay. Sería este militar quien elaboraría el primer reglamento de esta "Policía de Campaña" aprobado el 23 de diciembre.

<sup>5</sup> Artículo 3º, del Capítulo I: "Misión y dependencia", en *Boletín Oficial de la República Argentina*, 7 de febrero de 1977.

<sup>6</sup> Aquí es donde se vislumbra la "impronta delegativa" de parte del gobierno civil a las cúpulas policiales, ya que en la muchos casos los líderes políticos, a los que una policía respondía jurisdiccionalmente, le delegaban a ellos mismos su gobierno y regulación, a cambio de que garantizaran niveles aceptables de seguridad.

direcciona siempre que aseguraran ciertos índices de seguridad ; 2) autogobierno policial, de la seguridad<sup>6</sup> pública y de la institución misma; 3) centralismo organizacional, bajo “[...] una conducción policial centralizada ejercida por un ‘Estado Mayor’ de impronta castrense, con estructura cerrada, hiperjerarquizada y altamente militarizada” (Sain, 2004a: 41); 4) régimen de personal militarista, con un sistema de ingreso, pases, ascensos y promociones que imitaba la lógica castrense;<sup>5</sup> y 5) unicidad funcional, concentrando en un mismo seno y sin distinción, las tareas de seguridad preventiva y de investigación policial.

Un sexto punto debe tratarse aparte, ya que el desgobierno político y su correspondiente autogobierno policial dieron pie en algunos casos a la búsqueda de recursos por vías informales e ilegales, como una manera de complementar los insuficientemente asignados en el nivel formal presupuestario, o como una vía de enriquecimiento de la máxima autoridad a cargo de las distintas dependencias policiales, haciendo a la “...participación policial directa e indirecta (complicidad, encubrimiento o participación regular) de efectivos en actividades ilícitas realizadas por diversas organizaciones o grupos criminales, mediante diferentes formas de complicidad, encubrimiento y protección de dichos grupos o a través de la intervención regular de los policías en los mismos, conformando de este modo un verdadero sistema penal subterráneo” (PSA, 2006: 14). A partir de esta característica, la imagen de la institución decayó ante una población que atestiguaba los casos de gatillo fácil, piratas del asfalto, zonas liberadas, secuestros o robos “profesionales”, y tantas otras modalidades delictivas que involucraron a efectivos policiales en su comisión.

Éste era (con sus matices e intensidades) el estado generalizado de la cuestión policial en el país, que sería objeto de transformación a partir de la entrada en agenda pública de la cuestión de la seguridad. Así, la “seguritización” conformó el disparador para que el ojo público<sup>8</sup> -y, como era de esperar, luego de él la mirada de los gobernantes- se posara en las instituciones policiales, sus usos, lógicas y prácticas la securitización, junto a las nuevas amenazas, configurarían la maduración de un escenario que llevaría a la modernización policial.

### 3. Breves consideraciones sobre la policía y la sociedad argentina

Pero la sociedad miraría a distancia la lógica policial, tal como lo habían hecho los políticos

<sup>7</sup> Es ilustrativo que en la PSA los ascensos no estuvieran basados en méritos o capacidades profesionales adquiridas, sino considerados a partir del período de permanencia en un cargo como condición para acceder al siguiente.

<sup>8</sup> Pudiendo señalar la movilización que lideró Juan Carlos Blumberg por el asesinato de su hijo, Axel Damián, como instancia mediática y cronológicamente visible de una realidad que se sucedía en gradualidad en sectores de la población que no tenían el status ni los recursos para alcanzar a la opinión pública tal como lo hizo este hecho en particular.

hasta la llegada de este nuevo escenario que les obligaba a tener una injerencia más comprometida (o alguna, si no la había habido antes) sobre el sistema de seguridad pública (delegado en estrategias y acciones a las instituciones policiales) y sobre los efectivos policiales, su capacitación y prácticas profesionales y no profesionales.

Esta distancia se debía, y se debe, a una brecha que existía y sigue presente entre esta institución y la sociedad, desde que las prácticas represivas en tiempos de autoritarismo y las delictivas en tiempos de democracia configuraron una mala imagen de la primera ante la segunda. Siguiendo las premisas de Juan Cruz Vazquez en un muy interesante labor analítico que se encuentra desarrollando en la PSA, tanto la sociedad como la policía misma refuerzan esta brecha, y crean un "otro funcional" para ambos, que hace más endogámicas las instituciones policiales, y más delegativas y "distráidas" a las instancias de regulación social (y a la sociedad misma) que se lava(ba)n las manos encerrándose en su "resguardo civil" sin tomar las riendas de lo policial.<sup>9</sup>

Por su parte, Mariana Galvani da más pautas para ahondar en las motivaciones actuales de esta brecha. En un análisis que efectúa sobre la Policía Federal compuesto por entrevistas a sus miembros, se distinguen tres bastiones que participan activamente -de modo simbólico y funcional- en esta brecha: 1) la otredad vista desde los policías hacia la sociedad civil<sup>10</sup>; 2) la contradicción de la sociedad civil en sus reclamos o aseveraciones referentes a la institución policial;<sup>11</sup> y 3) el respecto como vínculo quebrado que alguna vez supo unir deicticamente a los dos riesgos de acantilado ya sin puente entre ellos.<sup>12</sup>

Pero esta brecha, el paradigma de la securitización y las transformaciones en curso al centro de distintas policías argentinas, significan una oportunidad para atingir varios niveles hacia su confluencia en la modernización policial como un todo. Así, la "cultura policial", la "profesión policial" y la "imagen de la policía" pueden tener otras conformaciones sobre la base de reformas que apunten a una profesionalización.

<sup>9</sup>Vazquez ilustra gráficamente el caso desde el título "Casa Tomada". Sin los avatares políticos que componen o le endilgan a este cuento de Julio Cortázar, asevera que la lógica es la misma: la sociedad y los gobernantes asumen (o asumieron) idéntico comportamiento que los protagonistas de la obra literaria.

<sup>10</sup> "[...] todos los policías entrevistados marcan con claridad un 'otro' del que se separan inmediatamente: la sociedad civil. Implícita o explícitamente, en las entrevistas aparece la división entre 'uniformados' y 'civiles'. El 'afuera' está puesto en la sociedad civil, de la que consideran no formar parte, y donde perciben el desorden y la fuente del delito. Su función, entonces, no es la de cuidar a un par o a un igual sino a un 'otro'" (Galvani, 2007: 55).

<sup>11</sup> "Por un lado se les exige que brinden seguridad, lo que hace que la gente acuda a la policía cuando se presenta una dificultad de cualquier tipo [...] Por otro lado son percibidos como represores y corruptos" (*Ibidem*, 2007: 63-64).

<sup>12</sup> "El respeto es nombrado permanentemente como uno de los valores sociales perdidos [...]" (*Ibidem*, 2007: 65).



#### 4. La modernización policial y la predominio de lo educativo

En la modernización policial, el rol de lo educativo -entendido como capacitación- es un aspecto central que posibilitará una reforma con continuidad, desprovista de espasmos de política pública temporaria. Y esto porque las áreas de educación y capacitación (ya no “instrucción”) presentan el nexo entre los núcleos familiares y las labores profesionales que los eventuales estudiantes, una vez graduados como agentes policiales, deberán cumplir.

Justamente por la brecha aludida, la mayor cantidad de aspirantes a policía provienen de familias con cierta trayectoria dentro de la profesión militar o policial. Eso hace que el núcleo de socialización primaria imprima de antemano (en relatos o valores de los familiares) las pautas de lo que es “ser un policía”. Estos estudiantes ingresarán a las instituciones educativas policiales reformadas a los nuevos cánones, y a su salida se encontrarán compartiendo espacios profesionales con agentes capacitados e “instruidos” en la modalidad tradicional. Como se ve, la centralidad del área educativa y del rol de la capacitación es notoria, ya que conforma el enclave desde donde se pueden reformar estas concepciones al ingreso y egreso del individuo.

Así, el agente egresado bajo la nueva concepción modernizadora y profesionalista, puede convertirse en comunicador de las nuevas pautas policiales a través de su labor. Haciendo, ni más ni menos, el egresado de las instituciones policiales podrá ser él mismo el protagonista del cambio en las percepciones de uno y otro lado de las puertas de las comisarías, constituyéndose en una parte más en la construcción del puente que una los riscos separados de “lo policial” y “lo civil”. Aunque pueda sonar magnánimo decirlo, los nuevos egresados harán historia, con un cometido de peso en un primer plano desde sus profesiones: brindar seguridad en un paradigma de securitización; y con un objetivo de fondo en su investidura y trato: reestablecer nuevos cánones de unión entre la sociedad y la institución policial basándose en una nueva “cultura policial”.

#### 5. Un caso testigo: la Policía de Seguridad Aeroportuaria

El 22 de junio de 2006 entraba en vigor la ley 26.102, consolidando a la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) como una fuerza policial autónoma con una intervención civil que de allí en más tendría injerencia sobre la seguridad en jurisdicción del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA) de la República Argentina. Esta flamante -y a partir de allí la cuarta- fuerza federal se concebía desde una nueva visión<sup>13</sup>, constituyéndose en base a una perspectiva estructural y cultura organizacional diferente a la de sus pares y, especialmente, diametralmente opuesta a

<sup>13</sup> A tono con su rasgo histórico emblemático: la única creada con nuevos cánones en un marco democrático.

su antecesora en materia de seguridad aeroportuaria: la Policía Aeronáutica Nacional (PAN). Es que la flamante PSA venía a ocupar el lugar de esta última, luego de una serie de controversias y cuestionamientos<sup>14</sup> que hicieron a la intervención y posterior reemplazo de la PAN<sup>15</sup> como responsable de la seguridad aeroportuaria nacional.<sup>16</sup>

Desde sus comienzos, el proceso de reforma y modernización de la PSA contó con tres elementos a favor, que la conforman como un caso paradigmático: 1) es una fuerza nueva, ya que pasó de ser una dependencia, y en ocasiones “destino castigo” de la Fuerza Aérea a la cuarta fuerza federal, creada en tiempos de democracia; 2) es una policía reducida en dimensiones de efectivos y espacio jurisdiccional, ya que únicamente tiene injerencia en el ámbito aeroportuario del SNA; y 3) es una policía de baja conflictividad y confrontación, desde que su ámbito jurisdiccional no presenta asiduamente situaciones de violencia o enfrentamiento letal, otorgándole un tinte más preventivo que confrontativo/reactivo al delito. Estos factores hacen más “controlable” el proceso de modernización en curso, y se trasvasan al ámbito de capacitación policial de la PSA: el Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria (ISSA).

### 5.1. Los cánones de “instrucción” de la PAN y el nuevo modelo educativo a seguir

Una vez creada la PSA, la primera tarea en materia educativa y de capacitación policial fue elaborar un diagnóstico del tipo de educación que se estaba llevando a cabo en la antecesora PAN, para tener un cuadro de la situación. Así es cómo surge el *Documento de Trabajo n° 1: Análisis del Modelo de Enseñanza y Formación de la ex Policía Aeronáutica Nacional*, cuyas observaciones sobre el modelo de la PAN fueron las siguientes:

- El ingreso al instituto de formación de la PAN estaba primordialmente condicionado a una “carta de recomendación” de parte de Oficiales y Suboficiales de la Fuerza Aérea, ejerciendo este padrino un requisito fundamental en el ingreso de la PAN.

<sup>14</sup> Que tienen como quiebre último el caso de tráfico de estupefacientes que involucró a la empresa “Southern Winds”, en febrero del año 2005.

<sup>15</sup> Proceso iniciado con el Decreto Presidencial 145/05, y continuado sobre las pautas de la Ley 26.102.

<sup>16</sup> Se entiende por Seguridad Aeroportuaria “...a las acciones tendientes a resguardar y garantizar la seguridad interior en el ámbito jurisdiccional aeroportuario, a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos e infracciones que no estén previstos en el Código Aeronáutico”. Artículo 3°, del Título I: “Sistema de Seguridad Aeroportuaria”, Ley 26.102 “de Seguridad Aeroportuaria”, en *Boletín Oficial de la República Argentina*, Año CXIV, n° 30.931, Buenos Aires, 22 de junio de 2006, página 2.

- La instrucción atendía especialmente (y casi totalmente), a la “formación del carácter y del hombre” que sería agente de la PAN, predominando la “formación cultural” por sobre la “capacitación profesional” del futuro agente.
- Las materias eran dadas prácticamente de corrido, comenzando y terminando un programa, haciendo a una práctica pedagógicamente negativa al restar tiempo para la asimilación de los contenidos y construcción paulatina del saber en cada materia.
- Las materias que primaban eran “Orden Cerrado”<sup>17</sup> y AVSEC<sup>18</sup>, no observándose contenidos referentes a la seguridad pública ni derechos humanos; y revelando una escasa formación en derechos del personal y problemática del delito.
- La formación en materia legal procedimental<sup>19</sup> era escasa, siendo la forma predominante de educación la prueba y error del agente sobre el trabajo cotidiano una vez egresado.
- El período de formación se hacía bajo el régimen de internado y de modo endogámico hacia la institución, sin contacto con otros ámbitos sociales.

La suma de estos factores determinó que la formación adquiriera los siguientes rasgos: 1) falta de una carrera policial asentada en criterios profesionales; 2) desaprovechamiento de los recursos humanos disponibles; 3) primacía de una subcultura institucional de rasgos administrativistas y alejadas de las competencias del labor policial; 4) ascensos por capas, siguiendo la lógica de la Fuerza Aérea; 5) inexistencia de oportunidades planificadas de aprendizaje; 6) falta de vinculación entre capacitación recibida y el puesto de trabajo; 7) notoria ausencia de capacitación en materia de derechos humanos.

A partir de ellas, se definieron como pautas centrales de la reforma educacional de la PSA las siguientes: 1) nuevo modelo de funcionamiento y organización de la PSA, definiendo y separando áreas administrativas de operacionales, distinguiendo entre capacitación para cometidos preventivos y para complejos, e instituyendo un conjunto de funciones y cargos orgánicos

<sup>17</sup> Más allá de los enérgicos debates sobre este tema, emplearé la descripción efectuada en el documento diagnóstico aludido para caracterizar el Orden Cerrado: “Básicamente se enseñaba a impartir voces de mando, coordinar los movimientos para el desfile con y sin armas y cómo proceder ante los superiores y público en general. Tomando como ejemplo uno de los años, se dedicaron 22 horas del curso para entrenar en ‘firmes y descanso’, ‘giros a pie firmes’, ‘marcha’, ‘saludos’, etc. y otras 22 horas para hacer lo mismo pero con armas” (PSA, 2006: 26).

<sup>18</sup> Siglas en inglés de Aviation Security (Seguridad de la Aviación), tomado por la PAN como el objetivo primordial de la institución, y sólo como objetivo secundario la prevención y conjuración de delitos.

<sup>19</sup> Es decir, lo atinente a los pasos legales ante el descubrimiento de un delito para evitar nulidades o vicios en el proceso de judicialización del mismo.

constitutivos de la estructura funcional-organizacional de la PSA; II) la capacitación policial por competencias<sup>20</sup>, que implica "... la formación y capacitación policial asentada en la producción de capacidades y destrezas profesionales específicas derivadas de las labores ocupacionales y las tareas básicas propia de los agrupamientos y especialidades policiales..." (Sain, 2007: 40); III) la instalación y proyección de la formación y capacitación policial como uno de los elementos que, junto con el mérito de desempeño en su labor, constituirán los criterios para los ascensos y ocupación de cargos jerárquicos policiales; y VI) la desmilitarización del régimen de formación y capacitación.

Ahora bien ¿Cómo hacer a una correlación de estos puntos al nivel educacional? Desde los comienzos de mi gestión al frente del Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria (ISSA)<sup>21</sup> en enero de 2007, adoptamos dos niveles de reformas aglutinando estas nuevas premisas: reformas en el núcleo y reformas en la periferia<sup>22</sup>.

Las primeras refieren a todas las reformas al interior del ISSA mismo, vinculadas a los programas dictados, el claustro docente, las asignaturas, el lenguaje, procederes y los simbolismos. El segundo nivel remite al entorno donde funciona el ISSA, desde que sus instalaciones aún se encuentran en el predio de una base militar de la Fuerza Aérea.

## 5.2. Reformas en el núcleo

Entre las múltiples reformas del núcleo durante mi gestión al frente del ISSA se pueden nombrar como centrales las siguientes:

- *Cambio de programas y contenidos*: se trabajó sobre la confección de programas en su sentido académico "clásico", reconvirtiendo el temario de cada asignatura en un programa (*sylabus*) propiamente dicho. Del programa de cada materia se desprende una carpeta y un libro de temas que tiene que llenar cada uno de los docentes. A partir de esto, sólo puede y debe ser evaluado aquello que está en el libro de temas, no pudiendo evaluar ninguna otra cuestión que no esté volcado en el temario del aula.

<sup>20</sup> Es decir, la inculcación al agente del saber y procedimientos propios de cada puesto aeroportuario conforme al accionar en el mismo frente a diferentes situaciones.

<sup>21</sup> Creado mediante la ley 26.102 de Seguridad Aeroportuaria para reemplazar a la instancia educativa anterior de la PAN.

<sup>22</sup> Esta distinción y sus implicancias se encuentran más desarrolladas y detalladas en el trabajo que realizamos con Juan Cruz Vazquez (Legnani y Vazquez, 2007).

- *Nuevas materias en el “curso básico de formación”*: a tono con las transformaciones curriculares requeridas, dentro de la generalidad del curso se introdujeron nuevas materias que se consideraron fundamentales en las tareas de la PSA: Terrorismo; Narcotráfico; Taller de Resolución de Conflictos; Seguridad Privada; y Habilitación Profesional (con prácticas en el Aeropuerto Internacional Ministro Pistarini).

- *Reforma o supresión de materias*: las materias se reconvirtieron (“Orden Cerrado” en “Acondicionamiento Físico”) o suprimieron (se descartó la materia “Régimen” reemplazándola por “Policía de Seguridad Aeroportuaria”).

- *Modificaciones en el claustro docente*: como parte de la nueva socialización, se introdujeron en el claustro docente profesores y especialistas civiles en aquellas materias que así lo ameritaban, y se invitó a distintos miembros de la intervención a efectuar a sesiones especiales o conferencias para transmitir a los alumnos la importancia y necesidad de un nuevo esquema en la PSA.

- *Cambio relaciones docente-alumno*: se enfatizó en mejorar la relación docente-alumno pasando de un esquema rígido y distante a uno flexible y de accesibilidad.

- *Seguimiento pedagógico y administrativo del alumno*: se incluyó un gabinete psicopedagógico a cargo de una profesional civil contratada para supervisar y asistir en la capacitación de los estudiantes, atender eventuales reclamos y citar periódicamente a los alumnos para hablar sobre su desempeño académico. Del mismo modo, se construyó un sistema académico-administrativo para asentar, seguir y archivar el desempeño del alumnado desde su ingreso hasta su egreso.

- *Cambio en la forma de ingreso*: se desarticuló la “modalidad de padrinazgo” y se está construyendo un sistema múltiple de evaluación psicofísica e intelectual.

### 5.3. Reformas en la periferia

Por su parte, se complementó este proceso con transformaciones sobre la periferia, entendiendo por ésta la cultura organizacional antes militarizada y ahora trasladada a términos cívico-policiales:

- *Implementación del externado*: se instituyó la figura de una capacitación con externado, aplicada en dos fases, la primera mediada por un convenio con un hotel del sindicato SMATA (recreando la figura de un “campus universitario” fuera del predio castrense), y una segunda definitiva instancia donde el alumno elige su alojamiento.

- *Cambio en las prácticas de interacción*: se cambiaron determinadas prácticas de tono formal y castrense que en nada ayudaban a la formación profesional ni la supuestamente relacionada con el “carácter”. Para mencionar los principales puntos transformados, debe aludirse los siguientes: los alumnos no deben “pararse firmes” a saludar al profesor cuando ingresa

al aula; las eventuales medidas disciplinarias no deben implicar esfuerzo físico; la "marcha" no se practica como asimilación de orden ni unidad de los cursos.

- *Cambio en el lenguaje institucional e inter-subjetivo*: se cambiaron los términos castrenses en las denominaciones de dependencias del ISSA (Ejemplo: "detal" por "bedelia") y en la interacción diaria (ejemplo: "instructor" por "docente").

- *Tutorías a los alumnos*: se institucionalizó la figura de "tutor", a quien pueden recurrir los alumnos durante su estancia en el ISSA para pedidos administrativos u otros.

- *La "uniformación" como "uniformidad"*: se cambiaron los cánones de homogeneidad en vestimenta. Sólo por citar dos ejemplos emblemáticos, antes de tener el uniforme policial todos los alumnos debían venir de traje para estar "uniformes" en el ISSA, y si un alumno tenía frío y se ponía una bufanda, todos debían hacerlo para seguir "uniformes".

- *Cánones de privacidad y propiedad*: se remodelaron las instalaciones de manera que los alumnos tengan más privacidad en sus distintos ámbitos y tengan espacios que refuercen la idea de su propiedad (por ejemplo, con la instalación de casilleros personales).

- *Ceremonia de graduación 2007*: a la fecha de redacción de este artículo, se previó una ceremonia de egreso sin cánones castrenses. La misma se efectuará en un ámbito civil y cultural: el auditorio Ástor Piazzola del Centro Cultural Borges, no habrá parada, ni desfile ni uniformes, sino que la misma se diseñó como un acto de graduación universitario, sin tintes militarizados. Con él se pretende cerrar simbólicamente el período de cambios 2007, para seguir con la implementación de las reformas previstas para el año 2008.

## 6. El camino por delante

¿Y en que consistirán estas reformas? ¿Qué caminos tenemos por delante en la PSA desde el aspecto educativo? Dada la consecución exitosa de las reformas iniciadas a principios de este año, y continuando los lineamientos de modernización propuestas desde la intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, se vislumbran nuevos desafíos para el año entrante. Entre ellos, los primordiales serán:

- *Dictado de clases fuera del ámbito castrense*: mediante un convenio con la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), las clases que no requieran materiales específicos (como una máquina de rayos x o un polígono) serán impartidas en las instalaciones de la UNTREF, haciendo a una profundización del contacto de los futuros agentes con la sociedad civil desde la instancia educativa misma.

- *Inicio de proyectos de investigación*: se comenzará una serie de proyectos de investigación académico-institucionales que involucren las áreas sensibles de control en la labor aero-

portuaria, es decir: narcotráfico, terrorismo, contrabando de bienes culturales y naturales y tráfico de personas.

- *Modalidad teórico-práctica*: se profundizará la aproximación de contenidos teóricos con su práctica directa en el ámbito aeroportuario durante el curso impartido en el ISSA, agregando a la “habilitación profesional” una “práctica profesional”, que haga al surgimiento de experiencias propias de los estudiantes en su ámbito laboral que puedan posteriormente ser llevadas al aula para debate y discusión con el docente de las distintas materias tendientes a las actividades “operativas”.

- *Reconversión de los programas según tareas núcleos y capacidades*: se reconvertirán los programas atendiendo a “tareas núcleo” que implica cada puesto de labor en el ámbito aeroportuario, puliendo sus contenidos para que apunten al desarrollo de capacidades específicas separadas en un área preventiva y otra compleja.<sup>23</sup>

- *Cursos de educación a distancia*: durante el año 2007 se diseñó un curso de educación a distancia que fue puesto en consideración del sector específico de la UNTREF. Si fuera aprobado, se comenzarán a implementar paulatinamente distintos cursos a distancia para perfeccionamiento y capacitación continua de los agentes ya egresados.

Desde el ámbito de Capacitación y Formación del Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria de la Policía de Seguridad Aeroportuaria se ha comenzado el camino de la modernización policial, en busca de una nueva policía que se prestigie a sí misma reconectándose con al sociedad basándose sólo en los hechos: la profesión policial bien ejercida y comprometida con todos los argentinos.

## REFERENCIAS

- Calsamiglia, Helena y Amparo Tusón (1999). *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*. Barcelona: editorial Ariel.
- Dammert, Lucía (2000). *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en la Argentina*. Santiago de Chile. Serie Políticas Sociales n° 43, CEPAL.
- Galvani, Mariana (2007). *La marca de la gorra. Un análisis de la Policía Federal*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Hobbes, Thomas (1996). *Leviatán. O la materia, forma y poder de una República*

<sup>23</sup> Esta realización es posible a partir de la finalización de la etapa de asesoramiento que la Policía de los Países Bajos (Holanda) ha efectuado sobre los aspectos estructurales y funcionales del ISSA.

- eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Legnani, Néstor y Juan Cruz Vazquez (2007). "Modernización policial y reforma educativa: el caso de la PSA", ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política: ¿Hacia donde va la Argentina? Inserción internacional, Calidad Institucional y Nuevas Representaciones, de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Buenos Aires 6 al 9 de noviembre.
- Lozada, M. (2000). *Seguridad privada: sus impactos en el Estado de Derecho*, Buenos Aires: Ábaco.
- OAD/ Observatorio Argentino de Drogas (2007). *El narcotráfico de estupefacientes en la Argentina. Un estudio sobre sus condicionantes estructurales y coyunturales*, Buenos Aires, Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico / Organización de Estados Iberoamericanos.
- O'Donnell, Guillermo (1996). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial Universidad de Belgrano.
- Oszlak, Oscar (1982). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial Universidad de Belgrano.
- PSA (2006). "Análisis del Modelo de Enseñanza y Formación de la ex Policía Aeronáutica Nacional", *Documento de Trabajo n° 1*, Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) / Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) / Abuelas de Plaza de Mayo / Police Academy of the Netherlands (POLITIE).
- Sain, Marcelo (2007). "La educación policial en la Argentina: desafíos y estrategias de cambio", en *Cuadernos de Seguridad n° 3*, Instituto Nacional de Capacitación Política (INCAP), Consejo de Seguridad Interior, Ministerio del Interior.
- Sain, Marcelo (2004a). *Política, policía y delito. La red bonaerense*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Sain, Marcelo (2004b): "Seguridad pública, delito y crimen organizado. Los desafíos de la modernización del sistema de seguridad policial en la región sudamericana", en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas.
- Tulchin, Joseph S. (2005). "Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio", en revista *Nueva Sociedad*, n° 198. Venezuela: Friederich Ebert Stiftung.
- Vazquez, Juan Cruz (2004). "Economía de democracia en Argentina", en AA.VV.: Jornada: "La democracia y sus 20 años", *Documento de Trabajo n° 120*, Departamento de Investigación de la Universidad de Belgrano.