

CONDICIONES DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE BIENESTAR EN LA POLICÍA DE SANTA FE DURANTE EL AÑO 2020

Pablo E. Navarro Urquiza

Resumen

El presente trabajo analiza las condiciones de trabajo de la Policía de la Provincia de Santa Fe (Argentina), así como las políticas orientadas al bienestar policial ejecutadas a lo largo del año 2020 en dicha provincia. Las fuentes utilizadas son documentos oficiales publicados por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. El presente artículo se enmarca en el Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado “La policía desde la perspectiva de los estudios laborales: condiciones de trabajo, asociativismo policial y conflictos policiales”.¹

Palabras clave: Santa Fe, policía, condiciones de trabajo, políticas públicas, bienestar policial.

1) Condiciones de trabajo y policías.

A lo largo de los últimos años, en la Argentina, las cuestiones vinculadas a las *condiciones de trabajo en la policía* y, en este marco, al *bienestar policial* comenzaron a visibilizarse mediante protestas llevadas a cabo por las distintas instituciones policiales (Lorenz, 2020). Pese a ello, según Marcelo Sain, las condiciones de trabajo policial han recibido escasa atención por parte del ámbito académico y del arco político. En este sentido, este investigador propone una descripción de las actuales condiciones de trabajo de los policías argentinos:

Primero, en el ámbito de las instituciones policiales existe una pronunciada sobreutilización del trabajo policial. [...]. Segundo, los trabajadores policías reciben, en general, una remuneración salarial escasa e insuficiente para el mantenimiento mínimo de sí mismos y de su familia sin recurrir al doble empleo. [...]. Tercero, los policías trabajan en un ambiente precarizado y con medios de trabajo deteriorados. [...]. Cuarto, en el ámbito laboral de la policía existen condiciones de trabajo que favorecen un pronunciado deterioro de la salud física y psíquica de los policías. [...]. Quinto, el trabajador policial no recibe una educación profesional adecuada al conjunto de tareas que desempeñan cotidianamente. [...]. Sexto, hay una ausencia total de protocolización del trabajo policial cotidiano. [...]. Séptimo, el trabajador policía no cuenta con un régimen disciplinario adversarial en el que se le garantice, ante una imputación de falta disciplinaria, la contradicción, el debido proceso y el derecho a la defensa. [...]. Por último, en las policías, existe una pronunciada desigualdad institucional y socioeconómica entre los policías trabajadores y el comisariato (Sain, 2016, pp. 84 y ss.).

¹ Radicado en la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) y vigente desde septiembre de 2020.

En una dirección similar, Ingrid Gómez detalla que, desde finales del siglo XX, trabajadores de diversos rubros se enfrentan a realidades laborales que incluyen “cambios inciertos, con demandas de disponibilidad y actualización permanentes” (Gómez, 2007, pp. 107 y ss.). Por cierto, la situación se complejiza al tratarse de trabajadores policiales. Esto se debe a que, en nuestro país, los mismos no suelen ser considerados como trabajadores y, por lo tanto, sus condiciones y relaciones laborales se han desarrollado de forma soterrada y paralela al resto de los sectores laborales (Sain, 2016, p. 84). Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando hablamos de *condiciones laborales en la policía* y de *bienestar policial*?

Julio César Neffa sostiene que existen dos perspectivas teóricas que permiten analizar las condiciones de trabajo en un nivel general, sin centrarse en un rubro laboral específico. La primera, definida como “tradicional, reduccionista y muy cuestionada”, se sitúa al nivel de la empresa u organización sin tener en cuenta el contexto socioeconómico ni la individualidad de los trabajadores. Los estudios que se enmarcan en este enfoque analizan las condiciones de trabajo en función de la seguridad y de la higiene que impactan sobre el cuerpo humano. La segunda perspectiva, que según este autor se posiciona como una concepción renovadora acerca del bienestar laboral y las condiciones de trabajo, encuentra sus bases en la Conferencia Internacional del Trabajo (1974), organizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) luego de sucesivos conflictos sociales y laborales. En ella, el trabajo es entendido como un derecho humano, cuyo ejercicio puede provocar implicancias psicosociales. En este sentido, este enfoque entiende que el proceso laboral se desarrolla en el marco de determinadas condiciones de trabajo, que incluyen la duración y configuración del tiempo de trabajo, el contenido y organización del proceso, la ergonomía, los niveles de salario, el acceso a servicios de bienestar, la posibilidad de participar en el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo y las características mismas del empleo (si es estable, formal, informal, etcétera) (Neffa, 2015, pp. 6 y ss.).

Desde este último enfoque, en el presente trabajo analizamos condiciones de trabajo de la Policía de la Provincia de Santa Fe (Argentina), así como las políticas orientadas al bienestar policial ejecutadas a lo largo del año 2020 en dicha provincia. De esta manera, aportamos al debate acerca del bienestar policial y las condiciones de trabajo en la policía mediante un “estudio de caso”. Según el sociólogo norteamericano Howard Becker, este tipo de trabajos permite construir teoría a partir de casos:

[...] confío en lo que suele denominarse “estudios de casos”; estudios exhaustivos de situaciones particulares, organizaciones o tipos de acontecimientos. ¿Cómo se llega del conocimiento detallado de un caso a ideas más generales sobre cómo funciona la sociedad o una parte de ella? En primer lugar, una observación sencilla: debería tomarse en cuenta y utilizarse todo cuanto está presente o vinculado con una situación que deseo comprender. Si está allí, está haciendo algo, por poco importante que parezca, por muy discreto que sea. [...]. Otra observación simple: las cosas que estudio no ocurren todas al mismo tiempo, así que incluyo la idea de cambio o proceso en mis análisis. Cuando en aquello que estudio desaparece una relación que permanecía estable, no lo considero un desafortunado fracaso de la teoría que estoy evaluando, sino una oportunidad de aprender sobre algunas partes del proceso que hasta entonces no había visto. [...]. Asimismo, sé que aquello que estoy estudiando en este momento se relaciona con otros elementos, fuera del marco que he construido para mi trabajo, y que, considerados desde otra perspectiva, bien podrían ser el centro de mi análisis. Intento no confundir mis elecciones deliberadas en cuanto al enfoque con aspectos ineludibles de la realidad. Por consiguiente, mi trabajo no produce generalizaciones temporales sobre relaciones entre variables. El resultado, en cambio, es la identificación de nuevos elementos en una situación, nuevas cosas

que pueden variar en modos que afectarán el resultado que me interesa o nuevos pasos en un proceso que creí comprender hasta que se produjo una consecuencia diferente de la que esperaba. Puedo usar esos nuevos elementos de organización y proceso en mi siguiente investigación. Así, según entiendo, funciona la ciencia social. Utilizo el estudio exhaustivo de casos específicos para producir nuevas preguntas cuyas respuestas, en los casos específicos, pueden ayudarme, a mí y a otros, a comprender qué es lo que ocurre en el mundo social (Becker, 2016, pp. 18 y 19).

Pues bien, vayamos a ello.

2) Condiciones de trabajo de la Policía de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

La policía santafecina es la institución a cargo del “mantenimiento del orden público y la paz social” en la provincia de Santa Fe, Argentina (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 1975, p. 1). Sin embargo, durante los últimos años dicha institución ha exhibido una serie de deficiencias organizacionales y operativas que repercutieron en su funcionamiento. Prueba de ello son los propios diagnósticos institucionales emitidos por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, así como también por el Ministerio de Seguridad provincial. En ellos, la institución policial santafecina fue caracterizada como un “conglomerado institucional anacrónico” y como una policía con “bases doctrinarias vetustas y anacrónicas; una organización rígida y conformada por un conglomerado de piezas agregadas sin sentido organizacional integral; y modalidades de trabajo perimidas e ineficientes frente a la complejidad de las problemáticas criminales”. Además, pusieron en evidencia que, desde la instauración democrática de 1983, los sucesivos gobiernos provinciales santafecinos mantuvieron la institucionalidad policial tallada durante las décadas anteriores “pese a los profundos cambios políticos, sociales, económicos y culturales por los que atravesó Santa Fe” y, particularmente, pese a las “profundas transformaciones criminales y de las violencias” en la provincia. (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2020a, pp. 2-7).

En este marco, la información oficial proporcionada por las autoridades políticas santafecinas tipifica a la policía de dicha provincia como una policía “corta” y “administrativizada” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2020b, p. 1). Corta en relación a su dotación de personal; y *administrativizada* en torno a la vasta cantidad de efectivos cumpliendo labores administrativas, en detrimento de las labores de prevención, investigación y conjuración de delitos, es decir, las labores esenciales de las instituciones policiales.

Junto a su plantel reducido y su elevado nivel de *administrativización*, la Policía de Santa Fe también tiene a su cargo el cuidado de personas detenidas en dependencias policiales, es decir, funciona como una suerte de apéndice del servicio penitenciario provincial (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2021). Finalmente, también se observa una marcada ausencia de profesionalización y formación en alta gerencia policial por parte de los mandos superiores (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2020b, p. 9).

Lo expuesto de forma sintética previamente ocurrió, según las autoridades santafecinas por “desidia, desinterés y pereza de los sucesivos gobiernos provinciales en la gestión de los asuntos de la seguridad pública y policiales” así como también por “las cúpulas policiales que ejercieron la conducción directa de la institución policial amparados por la delegación del mando por parte de los gobiernos” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2020b, p. 43).

Ahora bien, ¿qué hizo el gobierno provincial santafecino para hacer frente a este penoso estado de la institución policial?

Manuel Tamayo Sáez señala que las políticas públicas son “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un

momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”, y añade que, desde dicha perspectiva,

[...] Las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. (1997, p. 2)

Desde este enfoque, en el caso santafecino el proceso inicio en el año 2019, cuando Omar Perotti, candidato por el Frente de Todos, ganó las elecciones por la gobernación de la provincia de Santa Fe (Diario Página 12, 16 de junio de 2019). En su discurso de asunción, el gobernador peronista señaló: “No se puede vivir en paz sin un sistema de seguridad pública eficiente en la resolución de los conflictos sociales, las violencias y los delitos que tienen lugar en la comunidad”. Para Perotti, dicha tarea requería, entre otras cosas, de una “policía adecuada a la legalidad democrática” y, a su vez, “eficiente en el cumplimiento de sus funciones de protección ciudadana”. Sin embargo, el mandatario alertó al respecto de “severas deficiencias institucionales” en la policía provincial, en particular, “en el cumplimiento de sus funciones de prevención delictiva y de investigación criminal”. Para el gobernador, esas deficiencias derivaban del “deterioro en los derechos y las condiciones laborales de los y las trabajadoras policiales”. (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 11 de diciembre de 2019).

La voluntad política de mejorar las condiciones laborales de la policía evidenciaron, de algún modo, las capacidades estatales del Estado provincial santafecino. Por cierto, por “capacidades estatales” o “capacidades institucionales” entendemos, siguiendo a Francis Fukuyama, a “la fuerza del poder del Estado” o “la capacidad de los Estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia” (2004, p. 23).

A continuación, estudiaremos el abordaje del problema por parte del Estado santafecino a partir del diseño y la implementación de una serie de políticas orientadas al bienestar policial.

3) La respuesta del Estado santafecino a las condiciones de trabajo de la policía provincial.

El Gobierno de la Provincia de Santa Fe, frente al crítico diagnóstico al respecto de la policía -elaborado por sus cuadros técnicos en materia de seguridad-, enfrentó el desafío de llevar adelante una agenda de seguridad que contemple, entre otras cosas, la cuestión del bienestar policial. Para ello, fue necesaria la implementación de una serie de políticas públicas orientadas a ello. Por cierto, Joan Subirats define a las políticas públicas como

[...] Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, 2008, p. 36).

Las políticas abordadas a continuación fueron desarrolladas en el marco del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe entre finales del año 2019 y durante el 2020, período que sucedió a los diagnósticos realizados sobre las condiciones de trabajo en la policía.

En primer lugar, debemos destacar la creación de la Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía, la cual comenzó a formar parte de la estructura orgánica del ministerio mencionado. Esta dependencia gubernamental implementa acciones tendientes a mejorar el bienestar subjetivo de los trabajadores policiales, como así también sus condiciones laborales (incluyendo los ambientes laborales, las jornadas laborales, etcétera) (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, s/f).

Dicha subsecretaría cuenta con dos direcciones: la Dirección de Género en la Policía y la Dirección de Bienestar en la Policía. En el marco de la primera dirección, se llevaron adelante tareas para prevenir las situaciones de violencia de género en la institución y promover la igualdad. Entre otras políticas, se realizaron capacitaciones en género y diversidad sexual y se abordaron casos específicos en los que hubo violencia de género dentro de la institución policial (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2021).

En la esfera de la Dirección de Bienestar en la Policía se llevaron adelante diversos programas y proyectos, entre ellos:

- El Programa de Seguridad e Higiene, abocado a la detección y prevención de riesgos del trabajo policial
- El Programa Prevención Salud, destinado a la evaluación médica de los trabajadores policiales
- El Programa de Abordaje Integral de Prevención del Suicidio en la Policía, orientado a prevenir, asistir y monitorear la salud mental de los efectivos policiales y así contribuir en la disminución de los casos de suicidio en la institución
- El Programa de Gestión de Ambientes Favorables del Trabajo, que consiste en la realización de intervenciones psicológicas individuales y grupales en distintas brigadas provinciales
- El Programa de Prevención del Estrés, que incluye la realización de cursos y capacitaciones para mejorar el bienestar subjetivo y la calidad de vida laboral
- El Programa de Asistencia y Seguimiento al personal que sufre hechos traumáticos en ocasión de servicio, en el que se contribuye con contención psicológica o médica (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2020c)

Al conversar con la funcionaria a cargo de dicha dirección provincial, la misma estableció como una cuestión de vital importancia la construcción de un espacio en el que los trabajadores policiales puedan expresar sus problemáticas, dificultades y experiencias (Directora de Bienestar en la Policía del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, 11 de mayo de 2021). En este sentido, la dirección buscó ocuparse de estas tareas.

Como parte del presente relevamiento de políticas públicas, encontramos otras acciones que buscaron mejorar las condiciones de trabajo descriptas previamente, las cuales no necesariamente se enmarcaron en esta Subsecretaría. Podemos mencionar aquí la diferenciación de los servicios policiales mediante la creación de la Agencia de Control Policial y la Agencia de Investigación Criminal, colocando a la Policía de Santa Fe en sí misma como una policía exclusivamente de prevención. Esta diferenciación de servicios tiende a la especialización de los servicios policiales (Funcionario del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, 1º de noviembre de 2021).

Finalmente, otras de las políticas desarrolladas tuvieron por objetivo mejorar los niveles de salario, vale decir, tuvieron un matiz más coyuntural. En este sentido, en septiembre de 2020 se aplicó el acuerdo paritario alcanzado entre los gremios estatales y el gobierno provincial de Santa Fe a la totalidad del personal policial de Santa Fe. Esto respondió a que los trabajadores policiales

tienen a la representación sindical prohibida por ley, con lo cual, no participan de la negociación paritaria (Navarro Urquiza y Oddone, 2021).

Asimismo, se implementaron suplementos por tareas operativas y se creó la Tarjeta Única Alimentaria para el Personal Operativo (TAP), en el marco del Programa de Asistencia Económica Alimentaria para el Personal con Tareas Operacionales de Cumplimiento Efectivo. Con estas dos últimas acciones puede verse como el gobierno fomentó la realización de tareas operativas en una policía que mostraba una tendencia a la administrativización. Al respecto, el informe de gestión realizado por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (2021), en enero de 2020 había 6.779 trabajadores que realizaban tareas operacionales, mientras que, para enero de 2021, había 8.325 policías. Asimismo, el número de policías dedicados a actividades no operacionales descendió de 5.138 en enero de 2020 a 3.068 en enero de 2021.

4) Reflexiones preliminares.

El presente artículo, de corte introductorio, dio cuenta de las condiciones de trabajo en la Policía de Santa Fe, Argentina, así como también de las políticas públicas orientadas a mejorar dichas condiciones ejecutadas a lo largo del año 2020. El objetivo de ello fue prestar atención a la respuesta gubernamental a un problema específico, el cual fue construido por el propio gobierno al conformar un cuadro de situación sobre la institución policial. Julián Bertranou argumenta que “lo que frecuentemente desvela a quienes toman decisiones e implementan acciones públicas es saber si lo que hacen a través de las políticas tiene el efecto esperado sobre el problema que motivó su intervención”, y que “en la base de cualquier ejercicio de seguimiento o evaluación de políticas está el reconocimiento de las limitaciones de cualquier emprendimiento humano y, de entre estos, de las políticas públicas” (2019, pp. 153 y 154). En este orden de cosas, es difícil saber con exactitud el efecto que tuvieron las políticas analizadas porque las mismas son de implementación reciente. Por esta razón, será preciso seguir atentamente su desarrollo.

Referencias bibliográficas.

- Becker, H. (2016). *Mozart, el asesinato y los límites del sentido común*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores
- Bertranou, J. (2019). “El seguimiento y la evaluación de políticas públicas”, en revista *Millcayac*, Universidad Nacional de Cuyo, vol. VI, N° 10, Mendoza.
- Diario Página 12 (16 de junio de 2019). “Elecciones 2019: Omar Perotti ganó la gobernación de Santa Fe”.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del poder del Estado*. Barcelona: Grupo Zeta Ediciones.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019). Discurso de asunción del Gobernador Omar Perotti, 11 de diciembre, Santa Fe.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (s/f). Seguridad. Género y Bienestar en la Policía, Santa Fe. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/235112>.
- Gómez, I. (2007). “Salud laboral: una revisión a la luz de las nuevas condiciones del trabajo”, en revista *Universitas Psychologica*, vol. 6, N° 1, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Lorenz, M. (2020). “Sindicalización policial en Argentina: un debate pendiente”, en revista *Nueva Sociedad*, Buenos Aires. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/sindicalizacion-policial-un-debate-pendiente-en-argentina/>.
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (2020a). *Documento Institucional N° 1*, Santa Fe.
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (2020b). *Documento Institucional N° 2*, Santa Fe.
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (2020c). *Informe de Gestión de la Dirección de Bienestar en la Policía*, Santa Fe.
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (2021). *Informe de gestión 2020*, Santa Fe.
- Navarro Urquiza, P. y Oddone, M. (10, 11, 12 y 13 de noviembre de 2021). *Condiciones de trabajo en la Policía de Santa Fe. Políticas de bienestar y conflicto policial*. Ponencia XV Congreso Nacional de Ciencia Política La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Neffa, J. (2015). “Introducción al concepto de condiciones y medio ambiente de trabajo”, en revista *Voces del Fénix*, N° 6, Buenos Aires.
- Sain, M. (2016). “Trabajo y sindicalización policial: condiciones y dilemas”, en Sain, M. y Rodríguez Games, N. (2016) (compiladores), *¿El gremio de la gorra?* Buenos Aires: Editorial Octubre.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Támayo Saez, M. (1997). “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) (1997). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Editorial Alianza.

Entrevistas realizadas.

Directora de Bienestar en la Policía, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal por videoconferencia, 11 de mayo de 2021

Funcionario del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, comunicación personal, Rosario, 1° de noviembre de 2021.