

## Políticas Educativas en la Policía de Río Negro (2004-2016).

Notas sobre reformas y contrarreformas.

### *Education policies in the Río Negro police force (2004-2016).*

*Notes on reforms and counter-reforms.*

por Walter Puebla Morón\*

Recibido: 17/4/2017 - Aprobado: 22/10/2017



#### Resumen

La educación policial en Río Negro experimentó reformas y contrarreformas profundas en el período de 2004-2016 productos de decisiones de políticas de seguridad más quede evaluaciones de las políticas educativas. La falta de equilibrio de ambas políticas estatales las desfavorece.

La dependencia de las reformas educativas de cambios mayores a toda la institución policial posterga un debate que trasciende los períodos de los gobiernos. Los calendarios electorales ajenos al tiempo policial mantienen invariable la organización basada en superiores y subalternos que redundan en trayectorias educativas paralelas.

La decisión de una formación universitaria para oficiales repite en 2015 un intento fallido ensayado en los 90. La decisión de un tronco común formativo de un año que demanda estudios secundarios completos cede en favor de incorporaciones cuantitativas.

\* Lic. en Seguridad (IUPFA), docente (UNRN, PPRN), maestrando Políticas Públicas y Gobierno (UNRN),



**Palabras Clave:** Policía – Universidad – Seguridad – Educación – Políticas Públicas.

### Abstract

Police education in Río Negro experimented deep reforms and counter reforms in the period 2004-2016 as a product of political decisions of security more than as a result of education evaluations. The lack of balance between the two politics affects the institution.

The education reforms depend on bigger changes related to the institution as a whole and this debate transcends government periods. The police timing are incongruent with electoral periods and therefore the structure of subalterns and officers remain unchanged influencing the agents' formation.

**Key words:** Police – University – Security – Education – Public policy

### Introducción

La perdurabilidad de los reclamos sociales por gozar de mayores niveles de seguridad y los anuncios de reformas policiales por parte de las autoridades electivas son una constante de la región y el país. Smulovitz caracteriza a la problemática en tres aspectos: uno por el aumento del delito, otro por la percepción de inseguridad y, finalmente, el obrar “deficitario de las fuerzas de seguridad como fuente principal de la creciente inseguridad pública” (citada en Varela, 2008:30)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Varela, C. (coord). (2008). *La educación policial. Estudio de los sistemas educativos policiales de la Región NEA y de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales federales*. Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Interior - PNUD.



El presente trabajo enmarca la educación policial en Río Negro en la combinación que se produce entre el dominio de las políticas de seguridad y el de las educativas permitiendo contextualizar aspectos salientes de las reformas y contrarreformas de las políticas educativas policiales rionegrinas producidas entre 2004 y 2016 desde el entendimiento que esta provincia no escapa, en líneas generales, a los reclamos sociales mencionados y existe una proximidad entre el obrar deficitario policial y la frecuente modificación de sus planes de estudio a consecuencia de cambiantes criterios de los niveles decisorios de autoridades políticas y de la conducción institucional. Se advierte que el abordaje focalizado en las instancias formativas “de ingreso” propio del recorte del trabajo resulta insuficiente sin una atención equivalente a otras instancias correspondientes a diversos cursos de actualización que permiten la progresión en la “carrera policial”. Se presume, como particularidad subnacional que los cambios en las políticas educativas policiales alternan entre anuncios políticos frente a las demandas sociales derivadas de la inseguridad y concesiones de las autoridades gubernamentales producto de las demandas de la Policía institución.

La escasa producción temática regional y la dificultad de acceder a fuentes documentales internas son suplidas con entrevistas y conversaciones informales con integrantes de la fuerza provincial en la estructura formativa, autoridades y asesores de la cartera de seguridad provincial y, docentes y autoridades de las universidades nacionales del Comahue y Río Negro que participaron de la experiencia de “formar” policías en sus aulas.

### **Caracterización de la situación / problema<sup>2</sup>.**

Cuando Oszlack & O'Donnell<sup>3</sup> aluden a la toma de posición estatal, defi-

<sup>2</sup> En el presente apartado se adecuaron consideraciones contenidas en IIFE – UNESCO. (1998). *Metodología e instrumentos del diagnóstico del Sector Educativo*. Es el IIFE – UNESCO el que además realizó un relevamiento de tres formas distintas que adopta el

nen a una política estatal (o pública) como el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”. Los involucramientos en la cuestión educativa policial fue una acción dentro de otras decisiones más amplias de reformar a tales fuerzas ante demandas sociales de medidas eficaces frente a la problemática de la seguridad ciudadana.

La gestión gubernamental<sup>4</sup> asume por un lado, la importancia y centralidad de la educación policial, que si bien permite rápidamente mostrar que se hace algo y que cuenta con una mayoritaria aceptación al momento de los anuncios, claramente no integra el núcleo primario de la atención de la sociedad civil y, por otro lado, se ve obligada a formular políticas de formación policial cuya implementación eficaz supera ampliamente los períodos de gobierno ante una cotidianeidad que suele reducir su capital político si, entre otros aspectos, no mantiene tolerables estadísticas delictivas.

La educación policial, como señala el término, cruza cuestiones educativas con organismos de seguridad y/o policiales<sup>5</sup> a la par de un nivel adicional de distinciones producto de la organización del Estado argentino replica estructuras formativas para cada provincia<sup>6</sup>.

formato de la educación policial, siendo uno de ellos Río Negro y también trabajó un estudio internacional sobre modelos de formación policial en Brasil, Francia, Cataluña, Québec y Países Bajos, considerados como referentes en la materia (Alonso (coord), 2008).

<sup>3</sup> Oszlack, O. y O'Donnell, G. (1976, 1984). “El Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una estrategia de Investigación” en Kliksberg, B. y Sulbrandt, J. *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

<sup>4</sup> Galvani, M. (2016). *Cómo se construye un policía. La federal desde adentro*. Buenos Aires: Siglo XXI.

<sup>5</sup> Sobre el nivel nacional y las distintas provincias: Fumagalli, L. (2008). “Gobierno de la formación de policías en un país federal” en Alonso, J. (coord) *Gobierno, instituciones y tendencias de la formación policial en la República Argentina* (pp. 25-45). Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Interior – PNUD.

<sup>6</sup> La equivalencia alude a institutos de ingreso diferenciados de oficiales y suboficiales, áreas de formación superior destinadas a cursos jerárquicos para ascensos en la carrera policial y la existencia o el deseo de contar con una propia universidad.



La heterogeneidad formativa en tales fuerzas se evidenció a partir de 2005 cuando se lanzó el Programa Nacional de Capacitación, Apoyo a la Formación y Actualización Profesional de Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad (en adelante ProNaCap) del cual participaron representantes de la institución rionegrina. Producto de tal evidencia empírica, el Programa elaboró documentos base destinados a una “Tecnicatura Superior en Seguridad Pública y Ciudadana” y a una “Formación básica policial de agentes de calle” mínima y común para las fuerzas federales en todo el país en cuya redacción participaron todas las jurisdicciones policiales resultando aprobados por el Consejo de Seguridad Interior en 2008, implementados por Resolución 199/2011 del registro del Ministerio de Seguridad de la Nación<sup>7</sup> y finalmente reconocidos por Resolución 193/2012 del Consejo Federal de Educación(en adelante CFE).

Es significativo que la leve mejoría acerca de la confianza en las Policías que reflejan los estudios de Latinbarómetro que paso del 32% en 1996-2000 al 36% en 2006-2010 sea atribuida en parte al esfuerzo de profesionalización de los cuerpos policiales y en la que se funda la afirmación que para “Revertir los negativos indicadores de seguridad sólo será posible con políticas e instituciones más eficientes y más confiables, lo que demanda su profesionalización, modernización y democratización” (Gino Costa, 2012: 7 y 10)<sup>8</sup>.

La necesidad de establecer un denominador común en la formación policial no se acota a las políticas de seguridad ciudadana. También resulta una necesidad la coordinación entre las distintas policías para aunar el

<sup>7</sup> Ministerio de Seguridad de la Nación. “Documento base de formación policial”. Disponible en:<http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Res.MS-199-2011.pdf> [visitado agosto de 2012]

<sup>8</sup> Costa, G. (2012). “La situación de la Seguridad Ciudadana en América Latina”. Disponible en: [www.keele.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaSpanishFINAL.PDF](http://www.keele.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaSpanishFINAL.PDF) [visitado agosto de 2017]



“esfuerzo nacional de policía”<sup>9</sup> y la previsibilidad de competencias en el rol auxiliar de la Justicia.

Shore<sup>10</sup> aporta varios interrogantes que complejizan el objeto de las políticas públicas. Respecto a la política de educación policial, se podrían considerar: ¿nos enfocamos en las instituciones que formulan las políticas: Gobernador, Ministerio/Secretaría de Seguridad, Jefatura de Policía, área de Capacitación y Perfeccionamiento policial, Justicia, Medios, Universidades? ¿en los funcionarios o en categorías específicas del individuo y su comportamiento?, en tal caso ¿debería ser un enfoque sobre lo que hacen (actividades y acciones), lo que piensan (creencias o actitudes) o en los contextos institucionales y socioculturales más amplios en los que operan o las reglas de juego implícitas que gobiernan su conducta por su condición de formuladores de políticas?, finalmente el énfasis ¿debería estar en las decisiones que toman, en los procesos creadores de políticas o en el impacto de ellas en la sociedad?. Se entiende que se deben atender a todos los interrogantes en la medida apropiada a cada nivel educativo y a los intereses en juego.

Todas las reformas provinciales sobre educación policial que implicaron una apertura, se han acotado al tramo de incorporación a la fuerza policial de futuros oficiales. Ninguna política atendió a la actualización de los cuadros que progresan en la carrera policial y conducen a la estructura institucional con el involucramiento de actores externos al cuerpo policial. Ello abre un interrogante acerca de si las decisiones políticas de reforma han descartado tal segmento en el entendimiento de que resulta eficaz, o si es una cuestión secundaria a la necesidad de “cubrir” los cargos en las comisarías, o si ignoraban tales instancias educativas o si fueron obviados tras

<sup>9</sup> Denominación correspondiente a la Ley 24.059 (1991), artículos 1 y 6.

<sup>10</sup> Shore, C. (2010). “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas.” *Antípoda - Revista de Antropología y Arqueología* n° 10, pp. 21-49. Bogotá.





negociaciones con las Jerarquías. No es menor que tales Jerarquías conduzcan formalmente a la Institución y serían las primeras afectadas por una decisión en tal sentido mientras que los cuadros ingresantes carecen de peso relativo y, en última instancia, los intentos reformistas pueden reencauzarse dentro de la fuerza. En "...el sistema de incorporación, pases y ascensos policiales... priman mayoritariamente criterios de autoconservación y cooptación institucional, y en el que es notoria la ausencia de parámetros profesionales. En este marco, cada cuerpo policial tiene su propio sistema de reclutamiento y enseñanza." (Saín, 2002:47)<sup>11</sup> La política de "no decisión" en este cambio complementa y profundiza la recíproca incomprensión de lenguajes y necesidades en el ámbito institucional dado que los ingresantes suman a la diferencia generacional la formación renovada de los procesos reformistas.

La postergación en la actualización formativa de que es objeto el segmento denominado como "suboficiales y tropa" se aprecia en la importancia prevalente de acrecentar el número de incorporados por sobre la exigencia legal de contar con estudios secundarios completos o de debatir abierta y democráticamente aspectos sustantivos como perfil de agente de policía perseguido, recursos y personal responsable de tal fin, modalidad y tiempo necesario para viabilizar los objetivos. Parece primar una imagen ingenua de que toda orden emanada de la oficialidad es cumplida por sus subordinados lo que no siempre sucede. Seri (2011) aborda al poder de hecho de la policía que "aumenta cuando uno se mueve hacia abajo en la jerarquía" al extremo de que "las elecciones y decisiones minúsculas de estos agentes definen las condiciones concretas en las cuales el gobierno le llega a la gente, a veces incluso en contradicción con el discurso u objetivos explícitos".

<sup>11</sup> Saín, M. (2002). *Seguridad, democracia, y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.



## El Sistema de Seguridad Pública de Río Negro y la Educación<sup>12</sup>

Río Negro cuenta con similar balance a lo sucedido a nivel nacional: dos décadas de avances y regresiones minados de tensiones e incluso secuelas hacia el interior de las instituciones y las personas intervinientes. Claramente, los procesos de actualización y reforma son leídos por sus destinatarios casi como rivales del modelo tradicional, sensación que se extiende a ministros y funcionarios políticos<sup>13</sup>.

Sin embargo, la convicción de finalizar con la endogamia formativa<sup>14</sup> y el incremento del nivel educativo con una tendencia a la educación superior que amplía la noción de seguridad frente a la óptica constreñida a lo policial es un deseo difícil de cumplir a pesar de procurar un saber hacer (en este caso un hacer policial) con fundamento<sup>15</sup>.

En consciencia de los límites que implica un mero análisis normativo, puede afirmarse que la fuerza policial es una institución que mediante la prevención y la represión del delito brinda seguridad a la ciudadanía<sup>16</sup>. Como señala Gomes da Cunha (2010), en tal marco aparece imprescindible apreciar los caminos por los cuales los esquemas formativos policiales dan contenido y articulan saberes para lograr tal servicio de seguridad

<sup>12</sup> En el presente apartado se recurrió a contenidos del trabajo de Alonso (2008) para todo el país, útiles a la descripción de la Provincia de Río Negro.

<sup>13</sup> Saín, M. (2010). "La policía en las ciencias sociales. Ensayo sobre los obstáculos epistemológicos para el estudio de la institución policial en el campo de las ciencias sociales." En Sirimarcó M., *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales* (pp. 27-56). Buenos Aires: Teseo.

<sup>14</sup> Denominación acerca de la regulación autónoma e interna policial sobre diseño de carrera, e incluye al proceso de selección de docentes y los requisitos de ingreso (Alonso (coord), 2008:49).

<sup>15</sup> Alonso, J. (coord). (2008). *Gobierno, instituciones y tendencias de la formación policial en la República Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Interior - PNUD.

<sup>16</sup> Se reconoce el rol adicional de auxiliar de la Justicia de la institución policial, sin embargo, en el entendimiento que el mismo es instrumental de las competencias establecidas para el órgano Judicial se decidió abreviar tal aspecto en el presente trabajo. No se ignora que tales actividades forman parte importante y significativa de la labor policial y que las mismas auspician debates acerca de la distinción de la función / formación de la policía de seguridad respecto a la policía judicial o de investigación.





desde un proclamado rol de institución encargada de cumplir y hacer cumplir las leyes<sup>17</sup>.

Tanto la Ley Nacional de Seguridad Interior N° 24059 como la Ley provincial N° 4200 entienden la seguridad más allá del abordaje meramente criminal. La primera describe la situación fáctica para operativizar garantías constitucionales y el funcionamiento de las instituciones democráticas. La provincial es semejante aunque al ser más reciente avanza sobre ejercicios de ciudadanía activa como es la participación en la definición de las políticas públicas de seguridad.

Los aportes académicos específicos sobre formación policial señalan de modo indubitable la relevancia de atender a la conceptualización de la seguridad por dos razones: una es el sentido subyacente dentro de planes de estudios y las prácticas consecuentes de los funcionarios policiales en este caso, y otra es clarificar el sentido de las reformas que no deberían alejarse los presupuestos de una sociedad democrática.

El aspecto educativo, ya no como ley convenio (como en Seguridad Interior) sino como Pacto Federal establece que el Estado Nacional es el que fija y controla su cumplimiento con el fin de “consolidar la unión nacional, respetando las particularidades provinciales y locales” (art. 5° Ley Nacional N° 26206). Es el CFE quien debe asegurar la unidad y la articulación del sistema por lo que sus resoluciones tienen carácter obligatorio (art.118).

<sup>17</sup> Gomes da Cunha, O. (2010). “La existencia relativa de las cosas (que reposan en los archivos): Prácticas y materialidades en relación” en Sirimarcó, M. *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial* (pp. 97-138), op. cit. Resulta un pasaje casi obligado en los discursos protocolares y en las exposiciones formales o no, la referencia a la institución como guardiana del orden a partir de la exigencia de hacer cumplir la ley. En tal línea de pensamiento los documentos, informaciones y los eventos también adoptan la forma de objetos etnográficos “que reifican ciertos conocimientos acerca de las rutinas policiales” pues se vinculan prácticas, legislación, personas, autoridades, instituciones etc.

La Ley Provincial N° 4819 establece que la aprobación de las carreras compete al Consejo Provincial de Educación (en adelante CPE) y que tales ofertas utilizan “como referencia perfiles profesionales en el marco de familias profesionales para los distintos sectores de actividad socio productiva, elaboradas sobre la base de los procesos de consulta que resulten pertinentes a nivel nacional, provincial y local” (art. 56°).

Es el CPE a quien compete aprobar el perfil profesional de las policías, el alcance de la titulación y la estructura curricular (conf. Art. 57) pero de acuerdo con los criterios fijados en el CFE para que la validez tenga alcance nacional (según art. 58).

Ambas normas educativas advierten la complejidad de formaciones profesionales, como en este caso lo policial, con igual texto “cuyo ejercicio pudiera poner en riesgo de modo directo a la salud, la seguridad, los derechos o los bienes de los habitantes, deberán además atender a las regulaciones de los distintos ejercicios profesionales y sus habilitaciones” (Ley Nacional 26058 art. 23, Ley Provincial 4819 art 59).

Al tratar la cuestión de la formación policial se entrecruzan las categorías educación y seguridad en los niveles nacional y provincial. Sin embargo hay un diferente status entre Leyes convenio (Seguridad) y Pactos federales (Educación) que estabilizan la formación policial tan heterogénea como acreditara el PRONACAP<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Una situación parecida y con iguales reservas se produjo durante años en materia de seguridad vial. La mortandad y la siniestralidad produjo una situación que permitió establecer un registro único de conducir y mejorar los niveles de coordinación entre las distintas jurisdicciones a partir de la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial. La autonomía de cada municipio se preservó aunque también dejó a la vista el descuido con que se emitían las licencias bajo una lógica meramente recaudatoria y las dificultades de gran parte de las provincias para ordenar y coordinar la cuestión vial.



## Educación Policial en Río Negro

Río Negro cuenta con tres escuelas de oficiales, considerando al Instituto Superior de Formación en Investigación Criminal y nueve de agentes y suboficiales.

El sistema educativo policial refleja la estructura organizativa del personal. Administrativamente depende la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento y por su intermedio del Jefe de Policía. Tal Secretario es designado por el Gobernador<sup>19</sup>.

El internado sucede con los escalafones principales<sup>20</sup>. En el trabajo presente se refiere al agrupamiento seguridad escalafón general dado que existen diferencias con otros agrupamientos<sup>21</sup> y se entiende que los procesos en debate se centran por la educación recibida para desempeñarse en tales segmentos.

En varias oportunidades se ensayó en la provincia la atenuación y el levantamiento del internado. Como se ha señalado: el encierro permite “el ocultamiento del conjunto de prácticas institucionales signadas por abusos

<sup>19</sup> La estructura se encontraba regulada por Decreto 1690/92 que establecía un nivel de Dirección y era ocupada por un Oficial Superior del agrupamiento seguridad escalafón general. En 2012, con la designación de un civil para la Jefatura de Policía, por decreto 1021 se agrega la opción de “ciudadano idóneo” para ocupar tal cargo y desde entonces, a propuesta del Jefe de Policía, con rango de Secretario, es designado un funcionario político.

<sup>20</sup> Por Ley 679 el personal policial provincial se organiza en dos grandes ramas: Personal Superior y Personal Subalterno. El primero incluye los escalafones de Seguridad, Profesional y Técnico mientras que la otra rama tiene los mismos escalafones salvo que en lugar de uno Profesional tiene otro denominado Servicios Auxiliares.

La norma prevé servicios desempeñados por personal policial propiamente dicho de personal civil de la Policía. La nota que los distingue es la posesión o no del “estado policial” que consiste en “la situación jurídica que resulta del conjunto de deberes y derechos establecidos por las leyes y decretos, para el personal que ocupa un lugar en la jerarquía de la Policía Provincial” (art.27).

<sup>21</sup> Por ejemplo en el art.5 de la citada Ley 679 se señala “...Se exceptúan de lo mencionado precedentemente, los profesionales universitarios, para quienes se dictarán cursos especiales, de breve duración y otras características particulares.” Es decir, contenidos e intensidades de los cursos difieren según la estructuración del personal antes descripta y tanto por extensión como por pertinencia al fin de este trabajo se decidió su omisión.

y/o ilegalidades” pero también “la simulación de las deficiencias [derivados] de los anacronismos doctrinarios, las anomalías organizacionales y los defectos funcionales”<sup>22</sup>. Las condiciones de aislamiento aún cuando incluyen aventuras exteriores para acceder a información y conocer la centralidad de la ley en democracia pueden ser atenuadas o neutralizadas con las vivencias producto de “reglas secretas y no escritas” que demuestran que hay diferencias “entre la ley en los libros y la ley en acción”.

El deber de incorporar el nivel secundario completo para los ingresantes encuentra dificultades cuya dimensión debería explorarse tanto para verificar si las campañas de reclutamiento son acertadas como para atender el impacto en la organización policial. La incorporación al sistema educativo es diferenciada: algunos cursos sí son reconocidos por el Ministerio de Educación provincial y otros son resorte de la Jefatura de la PPRN, a esto dentro de los formatos adoptados por las provincias, se lo denomina “doble trama institucional”<sup>23</sup>.

Los cursos de suboficiales son del formato educativo endogámico y se los avala por resolución policial<sup>24</sup>. Fuera de análisis está el grado de incidencia sustantiva de la intervención ministerial de la cartera educativa respecto a las estructuras curriculares de la formación policial para oficiales desprendida de los alcances ya descriptos de las leyes educativas 26206 y 4819 del que algunas manifestaciones de concedores del trámite burocrático califican como un aval automático.

<sup>22</sup> Saín, M. (2010). “La policía en las ciencias sociales. Ensayo sobre los obstáculos epistemológicos para el estudio de la institución policial en el campo de las ciencias sociales”. En M. Sirimarcó, *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales* (pp. 27-56). Op.cit.

<sup>23</sup> Fumagalli, L. (2008). “Gobierno de la formación de policías en un país federal” en Alonso, J. (coord). *Gobierno, instituciones y tendencias de la formación policial en la República Argentina* (pp. 25-45), op. cit.

<sup>24</sup> Usualmente se las denomina Resolución Jef. La expresión proviene de las numeraciones variables con que se identifica al registro del acto administrativo consistente en una Resolución de la Jefatura de Policía que habilita la estructura curricular de los distintos cursos para cada ciclo lectivo.



El cuestionamiento a la formación existe bajo esquemas de formación endogámica. Diversos cuestionamientos a las autoridades de los institutos formativos por parte de los titulares de las comisarías y destinos operativos van desde las sugerencias por la falta de saberes sobre problemáticas puntuales (como excesiva teoría y falta de práctica en redacción de actas y procedimientos judiciales - administrativos) hasta las quejas directas al Comando Superior cuando algunos contenidos implicaban una diferencia con lo que debe ser la “verdadera policía” (especialmente con la morigeración del régimen de internado y prácticas disciplinarias). Solo que la trascendencia y la severidad es mayor hacia la participación universitaria.

Si bien no se descarta que tercieen cuestiones productos de rivalidades dentro de la carrera policial, internas institucionales y posicionamientos atentos a los discursos políticos sobre las políticas de seguridad se advierten tres regularidades problemáticas: una sobre la capacidad de instruir teoría, leyes, decretos, reglamentos, protocolos, instructivos, planes operacionales en escasas y distantes instancias formativas. Los reentrenamientos y la reiteración de contenidos puntuales confirman que “el derecho es incapaz de devenir en *habitus* de los comportamientos, de motivar acciones”<sup>25</sup>, en este caso policiales.

Un segundo aspecto es que las estructuras de capacitación y perfeccionamiento carecen de retroalimentación sistémica, no inciden ni monitorean el impacto de los contenidos en las conductas individuales y en desempeño institucional.

La tercera regularidad está dada por los intentos de dosificar el uso del poder tardíamente. Desvíos y abusos que, por su reiteración, integran un cuerpo de experiencias impermeable a cambios significativos donde el empleo de armas puede resultar el más gráfico.

<sup>25</sup> Napoli, P. (2011). “Policía y sociedad. La mediación simbólica del derecho” en Galeano, D. y Kaminsky, G. *Mirada (de) Uniforme. Historia y crítica de la razón policial* (pp. 255-282). Buenos Aires: Teseo.

A diferencia de los sistemas educativos de fuerzas federales que reciben (en el doble sentido de acogimiento y de graduación) a agentes de y para todo el país, Río Negro cuenta con una estructura mayor sólo para el territorio provincial.

### **Institutos de formación policial en Río Negro<sup>26</sup>**

“He debido tomarme en serio la historicidad de la institución y aceptar claves complejas para desentrañar sus laberintos”<sup>27</sup>

La intención de ingreso es receptada en los institutos de formación. Históricamente, para oficiales es la Escuela de Cadetes y para agentes en la Escuela de Suboficiales y Agentes. Por la profusión de establecimientos y, como se señalara supra, resulta de interés para este trabajo inicial sobre la formación policial en Río Negro contar con una reseña de la estructura educativa policial:

### ***Escuela de Cadetes de Policía “Crio. (R) Juan Serafín Álvarez” (Viedma)***

El inicio de la formación policial “profesional” para oficiales comenzó con la Escuela Regional ubicada en Viedma que la hizo casa madre para becarios que procedían de las policías patagónicas (La Pampa y Neuquén). En 1956 por Resolución 149 “S” crea la “Escuela de Policía” (07-06-1956) que a partir del 24-05-1963 cambia su denominación por la de “Escuela de Cadetes de Policía de la Provincia de Río Negro”. Su funcionamiento se encuentra regulado por Decreto 1095/1963. Le denominación de cadetes

<sup>26</sup> En el presente apartado, a las referencias previas de régimen de internado, del valor de la experiencia frente al saber académico y a las diferencias entre formación de oficiales y suboficiales se suman los aportes relacionados con la construcción del sujeto policial de Sirimarco y Galvani, entre otros.

<sup>27</sup> Caimari, L. (2010). “Escenas del archivo policial” en Sirimarco, M. *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial* (pp. 85-96). Op. cit.





es incorporada desde noviembre de 1971 a todos quienes “se capaciten para incorporarse a los cuadros del personal superior” (Ley Provincial N° 679, artículo 5°).

La calidad, pertinencia y democratización de la educación de los oficiales encuentra el antecedente de la experiencia con la Universidad Nacional del Comahue (en adelante UNCo) en su sede Viedma del Centro Universitario Región Zona Atlántica (en adelante CURZA) que se produjo a fines de los 90 (1999-2005). Procuraba “la formación y capacitación universitaria del Personal Superior de la Policía a través del marco curricular de la Diplomatura en Administración General y la Licenciatura en Administración Pública, como así también mediante cursos de capacitación que se acuerden entre las partes” conforme Ordenanza del Consejo Superior (UNCo) N°1062 del 27 de abril de 1990. Esas pautas generaron constantes reformas a los contenidos de la carrera que, al tratarse de una Universidad, generaban procesos distintos al modo y los tiempos usuales de hacer las cosas dentro del área educativa policial.

El mayor avance entre las pretensiones policiales y las posibilidades de las autoridades universitarias tras la Diplomatura en Seguridad se alcanzó con la Ordenanza 814 del 3 de mayo de 2001 del Consejo Superior de la UNCo que aprobaba los planes de estudios del pregrado “Tecnicatura en Administración y Gestión de la Seguridad” y sumaba la orientación en “Gestión de la Seguridad” para la Licenciatura en Administración Pública.

Pero desde lo policial surgió luego la necesidad de hacer una Licenciatura en Seguridad. La imposibilidad universitaria de sumar una nueva carrera a la oferta académica estable significó la interrupción de la concurrencia de los alumnos de la Escuela de cadetes cuyo análisis aporta el trabajo de Vilosio<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Vilosio, B. (2008). *Sistemas de formación policial. La policía de Río Negro y la Universidad Nacional del Comahue*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas. Viedma: UNCo, CURZA

Luego de varios cambios endogámicos en los planes de estudio para los cadetes regresados a la Escuela se tramitó el reconocimiento de la Tecnicatura Superior en Seguridad General elaborada por el área de formación policial y refrendada por Resolución N° 1081/06 del CPE. Su aplicación formal interna para el ámbito policial se dio por la Resolución 920/09 JEF.

En el año 2012 se produce una reforma que afecta a varios institutos cuyo rastreo documental se encuentra en la Resolución 1431/13JEF que incorpora el nivel de Tecnicatura Universitaria en Seguridad Ciudadana (en adelante TUSC) y la contrarreforma que regresa a la Tecnicatura Superior en Seguridad General aprobada con otros argumentos por Resolución N° 1274/16 del CPE vigente en la actualidad.

### ***Escuela de Suboficiales y Agentes “Sargento 1° Domingo Salinas” (Sierra Grande)***

Creada el 13 de junio de 1973, su funcionamiento se encuentra regulado por Resolución JEF 1953/1993. El nombre evoca a un suboficial que el 6 de marzo de 1979 tras finalizar igualmente acude a un llamado por violencia familiar durante el cual fue herido mortalmente.

El nivel organizacional de esta Escuela es de Departamento aunque su centralidad simbólica se aprecia en la salutación por el aniversario donde el Comando Superior de la Policía resaltaba: “Brindando a los aspirantes a agentes de policía, una instrucción integral basada en los valores esenciales que propicia nuestra Fuerza; la concepción cristiana de la vida y los principios sustentados en nuestra Ley Orgánica.”<sup>29</sup>

Los cursos de aspirantes han variado en el tiempo respecto a la exigencia de ingreso. En los períodos en que se exigían estudios secundarios, se

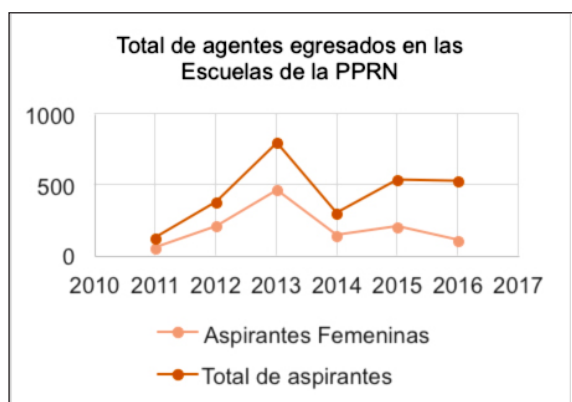
<sup>29</sup> *Sitio Oficial Policía de Río Negro* (s/d) “Aniversario Escuela de Sierra Grande” en Policía de Río Negro. Disponible en: <http://www.policia.rionegro.gov.ar/index.php/2205-aniversario-escuela-de-sierra-grande> [visitado junio 2016]



diferenciaban los grupos de quienes tenían el ciclo completo de los que no. Reducir o eliminar la certificación de estudios de nivel medio permite captar la atención de muchos jóvenes en épocas donde decae el interés de ingresar a la fuerza policial. Actualmente los cursos tienen una duración de nueve meses y, por Resolución 7675/15 JEF, se dejó sin efecto el requisito indispensable de contar con estudios secundarios bastando el ciclo básico con el ánimo de facilitar el incremento cuantitativo inmediato de interesados.

El anunciado logro y acierto de la decisión política encuentra crecientes voces de alarma ante la dispar calidad de los procedimientos de reclutamiento y el pulular de algunos alumnos que sin satisfacer los niveles en una escuela policial, se presentan luego en otra de menor exigencia académica y consiguen la incorporación a la institución. La evolución de la matrícula no se corresponde con la presunción política de incrementar el número de interesados como se muestra en el grafico siguiente.

Merece destacarse la iniciativa del año 1999 por la cual la escuela se inscribía como Centro Educativo de Nivel Secundario promoviendo y facilitando la obtención del título del nivel educativo formal.



2011	53	125
2012	206	380
2013	460	800
2014	142	295
2015	201	535
2016	107	524

El procedimiento de reclutamiento en Río Negro se rige por el Decreto 1466 de 1975 que, si bien cuenta con reformas, sostiene varias exigencias



anacrónicas y de difícil medición como “antecedentes de moralidad” o “conducta intachable” o “buen concepto social”.

A partir de 2012, se habilitan numerosos espacios formativos en distintas localidades de la provincia<sup>30</sup> que se anuncian como nuevas escuelas a partir de la adecuación de instalaciones de dependencias policiales, lo cual se logra con distinto grado de eficacia. Al frente de cada nueva Escuela se designa a un Oficial Jefe en la jerarquía de Comisario o Subcomisario. Una política parecida en la orientación de sumar policías con treinta escuelas locales en Perú en 2013 era calificada en los siguientes términos: “creadas por demagogia para hacer creer a las poblaciones en donde se establecen que se está tomando en cuenta su seguridad ciudadana, y eliminarlas va a ser un proceso sumamente complicado... por razones de sensibilidades regionalistas, hay que mantenerlas en lo inmediato e ir las centralizando macroregionalmente...” (Basombrío Iglesias, 2015:3)<sup>31</sup>.

### ***Escuela de Formación Policial de Cipolletti***

Se trata de instalaciones cedidas en 2008 por el entonces Intendente Weretilneck con la finalidad de formar agentes en la localidad. La oferta pretendía de la fuerza policial que asignara a la ciudad a un número significativo de graduados para responder a la demanda de mayor presencia policial. La fuerza se beneficiaba al captar la atención de jóvenes que no tenían intenciones de trasladarse a la localidad de Sierra Grande para sumarse al curso de agentes. El Intendente se mostraba proactivo en la problemática de inseguridad y el entonces Gobernador Miguel Sáiz seducía a quien

<sup>30</sup> San Carlos de Bariloche, Choele Choel, Villa Regina, General Roca, Allen, Los Menucos, El Bolsón, Cipolletti, San Antonio Oeste.

<sup>31</sup> Basombrío Iglesias, C. (2015). “10 Medidas Urgentes para reformar / refundar la policía”. Disponible en: [www.inforegion.pe/215044/10-medidasurgentes-para-reformar-refundar-la-policia/](http://www.inforegion.pe/215044/10-medidasurgentes-para-reformar-refundar-la-policia/) [visitado agosto de 2017].



encabezaba la tercera fuerza política provincial en los tiempos preelectorales de 2011.

Los primeros pasos contaron con los inconvenientes, precariedades y carestías de toda innovación. Para peor, en la puerta de esta Escuela estaba un artefacto explosivo que le quitó la vida a un empleado municipal<sup>32</sup> en un hecho no esclarecido.

En 2014 el actual gobernador Weretilneck promovió el dictado del curso de oficiales en dicha escuela en una modalidad equivalente a la realizada en la ciudad capital. La UNRN contaba con el presupuesto para el dictado de la TUSC en Viedma que no implicaba erogación alguna a la provincia pero el dictado en paralelo demandó que la provincia corriera con el financiamiento del plantel docente. Este último dato sobre el pago circuló luego como argumento para sostener la discriminación universitaria a la Policía que debía pagar para estudiar.

Actualmente la estructura formativa policial en Cipolletti duplica a su homóloga de la Capital rionegrina. La aspiración de la región del Alto Valle se filtraba en el discurso de uno de los primeros graduados del instituto: “hoy es un día especial, un día histórico para nuestra Policía, se recibe la primer promoción de oficiales ya no en la escuela madre y tradicional, sino en nuestra querida escuela de Cipolletti, un sueño valletano esperado por muchos de nosotros durante varios años, pero que hoy hacemos realidad”<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> El 13 de julio de 2010 el empleado José Domingo Maciel que era barrendero del municipio falleció por la explosión de un artefacto casero. Otro artefacto fue colocado en el local de la empresa Telefónica de la misma ciudad. En noviembre de 2016 se cayó la única hipótesis explicativa del caso como consecuencia de una duda insalvable derivada del secuestro de explosivos en un domicilio que no se acreditó que fuera habitado por el único detenido en la causa. Quedaban atrás múltiples teorías entre las que se contaban las autojudicaciones de este hecho como represalia a los eventos del 17 de junio conocidos mediáticamente como “la masacre de Bariloche”.

<sup>33</sup> *Noticias del Bolsón* (2015). “El Gobernador presidió el acto de egreso del Primer Egreso de Oficiales de la Escuela de Cipolletti”. Disponible en: <http://www.noticiasdelbolsón.com.ar/2015/12/el-gobernador-presidio-el-acto-de.html> [visitado diciembre de 2015]



## Reforma

En 2007, como consecuencia de crisis y reformas previas<sup>34</sup>, se sancionó la Ley N° 4200 que creaba el Sistema de Seguridad Pública de Río Negro. En ella y por primera vez se abordaba, política e integralmente, a los dispersos organismos y esfuerzos que se relacionaban con la seguridad en la Provincia. La presentación de la nueva estructura, en la elevación del proyecto a la Legislatura, subrayaba entre otros aspectos la bondad de redefinir al “modelo de formación de los agentes de seguridad”.

Dentro del Sistema, la Policía era una institución más. Ello no evitó que durante el tratamiento del proyecto, se abordara la cuestión de la formación policial: “No sólo se hace imprescindible abandonar esas prácticas sino fundamentalmente el modelo militarizado que generó una rigidez en los planes de formación y capacitación y que no supo acompañar las nuevas necesidades sociales.” (Legislatura de Río Negro, 2007)<sup>35</sup>.

La Ley a pesar de que ubicaba expresamente la coordinación de la capacitación en manos de la SSyJ no verá hasta 2012 el primer cambio significativo en la formación policial mediante la formación conjunta entre la Escuela de Cadetes y la UNRN (Oficiales de Policía - Técnicos Universitarios en Seguridad Ciudadana respectivamente). La decisión de un cambio en la política educativa era también producto de la decisión asumida al

<sup>34</sup> La Ley 4200 tuvo origen en una secuencia de hechos previos iniciados con una crisis penitenciaria atendida a partir de 2004, año en que se produce un cambio de Gobierno: el Dr. Pablo Verani (UCR) era sucedido por el Dr. Miguel Sáiz (UCR). Éste último creaba la Secretaría de Seguridad y Justicia (en adelante SSyJ) dirigida e integrada mayoritariamente por profesionales civiles lo que pudo ser interpretado como un avance dentro de la autonomía policial dado que era personal policial el que, formado desde la institución policial, luego tenía el deber de trabajar, gestionar y dirigir las cárceles provinciales. La superación de la crisis, además de la inversión en infraestructura, incluyó la creación de un Servicio Penitenciario expresamente no policial y de naturaleza civil (Ley 4283). El paso siguiente sería la reforma de la Ley Orgánica policial lo que nunca se concretó merced a un giro que ubicó en la titularidad de la instancia política al, hasta entonces, Jefe de la Policía rionegrina.

<sup>35</sup> Intervención del Legislador Dr. Fabián Gatti.





inicio de un nuevo Gobierno: el Dr. Miguel Sáiz era sucedido por el Dr. Carlos Soria (FPV).

La cita supra, dentro del debate en la Legislatura de 2007, fue vertida por el entonces Legislador Gatti, quien como Jefe de Policía en 2015 avaló la contrarreforma consistente en el regreso de la formación policial de inter-nado con la anuencia del Gobernador. En la actualidad, el hoy Ministerio de Seguridad y Justicia mantiene la responsabilidad formal de coordinar la capacitación de los organismos de seguridad<sup>36</sup>.

### **Experiencia UNRN – TUSC**

En 2011 asumió la Gobernación el Dr. Carlos Soria (FPV). Dentro de las medidas iniciales estaba la de producir un giro evidente en el comporta-miento de la fuerza policial sumamente cuestionada por el desempeño durante el período. Como se señalara precedentemente, la cuestión edu-cativa formaba parte de una política mayor de gestión, era una medida que contaba con el acuerdo social y político y permitía mostrar que se cumpliría la promesa electoral de un cambio. El fallecimiento del Gobernador produjo la asunción de Alberto Weretilneck<sup>37</sup> que a pesar de enfrentar una indis-cutable conmoción social y política mantuvo la decisión de abrir y elevar el nivel educativo de los futuros oficiales con la Universidad.

La UNRN nacida formalmente a fines 2007 con la sanción de la Ley 26330, contaba desde 2009 con el Ciclo de Complementación en Seguri-dad Ciudadana<sup>38</sup> que reproducía la experiencia vigente en la Universidad

<sup>36</sup> Ley 4200, artículos 1° y 3° inc. i.

<sup>37</sup> Carlos Soria fue muerto por su mujer a veinte días de asumir, en la madrugada del 1° de enero de 2012. Tanto en campaña como compañero de fórmula como luego al asu-mir la Gobernación, Weretilneck declaró ser continuador de las políticas del fallecido Carlos Soria.

<sup>38</sup> La creación de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana con el formato de Ciclo de Complementación se produce por Resolución 36/08 (UNRN). El plan de estudios es modi-ficado al año siguiente por Resolución 358/09 a partir de observaciones efectuadas tanto por el Coordinador designado como por el plantel docente.

Nacional de Lanús y que estaba dirigida por el Prof. Gregorio Kaminsky. Este antecedente se sumaba a la incorporación de varias autoridades y docentes procedentes de la UNCoque participaron de una experiencia trunca de formar a Oficiales de la PPRN en el CURZA. En suma, se disponía de recursos docentes e instalaciones aptas para sostener la lógica de involucramiento de la Universidad Pública en las problemáticas de las comunidades en las que se inserta y de tal modo facilitar y acompañar la decisión política del nuevo Gobierno.

Aquel verano implicó el trabajo presuroso para implementar la Tecnicatura. Terciaron intereses y diferencias que, con escaso debate sobre el perfil técnico profesional o producto de acuerdos y discusiones sobre ideas y representaciones insuficientemente explicitadas produjeron un diseño curricular que contó con la aceptación de actores que representaban a las autoridades electas, a la UNRN y a la PPRN tanto a su conducción como a referentes del área de Capacitación y Perfeccionamiento. Para fines de marzo, se materializó un convenio marco y el Gobernador declaraba en abril que tal pregrado “redundará en una mejora en la educación y capacitación de nuestro recurso humano”. Kaminsky mencionaba que se trataba de “Una propuesta para contribuir, desde los procesos formativos, con el fortalecimiento de los lazos de comunicación, confianza y colaboración de la policía y la comunidad.”<sup>39</sup>

El lanzamiento comenzó con docentes universitarios que dictaban sus asignaturas en las instalaciones de la Escuela de Policía de Viedma con el monitoreo de la implementación en un esquema de cogestión entre las autoridades designadas por la UNRN y por la PPRN con reuniones periódicas. Los alumnos inscriptos ascendían a 57.

<sup>39</sup> Chironi, J.; Fernández Marrón, M.; Pérez, M.; Puebla Morón, W. y Rulli, M. (2014). "Tecnicatura Universitaria en Seguridad Ciudadana: Análisis de su implementación y desarrollo desde la perspectiva docente". Ponencia presentada en las II Jornadas *Mejora de la práctica docente universitaria: innovación, investigación y formación*. Viedma, Río Negro.



La experiencia entre el Ciclo de Licenciatura y la Tecnicatura mostraba diferencias: mientras los primeros ya eran policías y gozaban de estabilidad laboral, los segundos debían navegar entre las apreciaciones dispares de cada institución educativa aunque supeditados a la decisión final por parte de la fuerza policial dado que el solo título de Técnico no los habilitaba a ingresar a la Policía. También se producían casos a la inversa en los que alumnos con muy buen desempeño áulico encontraban dificultades en las materias calificadas como realmente policiales. Otra diferencia se daba en el ingreso a la Universidad. En el Ciclo, al igual que en cualquier otra carrera bastaba la voluntad de estudiar y el cumplimiento de los requisitos formales de ingreso para sumarse al alumnado. En los técnicos, además de los filtros físicos, psicológicos, de antecedentes, etc. de uso para ingresar a la fuerza los cadetes eran obligados a realizar los trámites para el alta como alumnos del pregrado universitario. En síntesis, a la preselección policial se agregaba que muchos “aptos” se contentaban con un trabajo estable pero se veían obligados a inscribirse como alumnos universitarios advertidos de que verían materias que no eran realmente policiales.

Respecto al alumnado de otras carreras, los futuros técnicos contaban con la beca que perciben todos los cadetes de cualquier institución policial y si bien no se produjeron diferencias entre estudiantes por tal razón, sí se generó el argumento de que cobraban por estudiar. Se revelaban prejuicios dado que este alumnado tenía sobre exigencias de actividades físicas, de tiro y orden cerrado, seminarios, y particularidades de la vida que limitaban casi a nivel de imposibilidad el margen de tiempo de estudios además de tener muy restringido el acceso a redes sociales y correo electrónico.

Los datos corroboran el desempeño desigual de alumnos de ciclo y de tecnicatura: el promedio de notas por carrera en la Sede Atlántica ubicaba al ciclo en segundo lugar entre el resto de las carreras con un puntaje de



7,74 mientras que la tecnicatura pasaba al puesto once entre quince con un puntaje de 6.

En 2013 se atenuaba el régimen de internado que se limitaba a casos voluntarios mayoritariamente de alumnos del interior de la provincia. El número de ingresantes a primer año trepaba a 105 mientras que pasaron al segundo año un total de 54. La baja deserción en el paso de años resultó un buen dato en varios sentidos entre los que figura el desempeño docente. A diferencia de otras políticas educativas que obligan a los planificadores a lograr una mayor eficiencia, el reclutamiento admite un ingreso masivo en la lógica que un porcentaje sustantivo abandonará y ello también refuerza las características de las exigencias formativas para reducir ese número en el menor tiempo posible de modo de tempranamente contar con quienes realmente pueden perdurar en la carrera. Esta idea de quienes pueden continuar no se corresponde con variables que tengan que ver con la política educativa superior.

El Área de Capacitación y Perfeccionamiento regularizaba el avance del Protocolo Adicional del Convenio Marco de Cooperación Académica entre la UNRN y el Gobierno provincial y mediante la Resolución 1431/13 JEF se refrendaba la continuidad de la TUSC con argumentos que implicaban una transformación profunda que no pasó inadvertida por gran parte de la conducción policial que hizo blanco de sus críticas a las autoridades políticas del momento. Entre otras cuestiones se consolidaba “la concepción del ingreso único” fundamentado en “la democratización del acceso a la educación y brindar igualdad de oportunidades en la carrera policial a los ingresantes como así contar con las mismas potencialidades para alcanzar la movilidad social ascendente a la totalidad de los agentes” que omitía la tradicional separación de “superiores” y “subalternos”. Ello se instrumentaba mediante una formación bianual donde el primero era un tramo común y el segundo era denominado como “superior”. El último considerando de



la resolución descubriría el trasfondo: “Que por primera vez y reconociendo las necesidades de mejorar la calidad educativa de la Policía para que los procesos formativos están acordes a los desafíos actuales, la capacitación continua a partir del ingreso único son las bases de un cambio organizacional profundo en el marco de los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos, la profesionalización, el fortalecimiento de los lazos de confianza, comunicación, colaboración creciente entre la Policía y su comunidad.”

En 2014 la falta de reconocimiento del título se convirtió en un fuerte argumento en contra de la carrera universitaria aunque luego, por Resolución 1661/2014 el Ministerio de Educación de la Nación se otorga el reconocimiento oficial y su consecuente validez nacional al título.

El inicio del ciclo lectivo 2015 se resolvió una semana antes. El Rector Juan Carlos Del Bello era informado de la decisión de interrumpir la tecnicatura, lo que se conocía por canales informales. Si bien la decisión de no enviar a los alumnos se revirtió políticamente, era tarde para una decisión que venía germinando en los decisores de la política de seguridad provincial que venían sorteando desde 2012 distintos hechos graves como los saqueos iniciados en Bariloche que se extendieron al país, o en 2013 con las rebeliones policiales que en Viedma incluyeron el ingreso de policías y familiares a manifestar dentro de la Casa de Gobierno. La policía como gestora del sistema penitenciario no pudo o no quiso evitar un índice de fugas y evasiones que, si se considera la población penal provincial, ubicó a la cabeza del país a Río Negro. Las conducciones civiles no complacientes al olfato y la experiencia policial comenzaron a retroceder y uno de los íconos del giro fue la presentación del “mapa del delito” por el Gobernador en Bariloche<sup>40</sup>. Gradualmente el Gobierno fue olvidando el objetivo de

<sup>40</sup> *Agencia de Noticias Bariloche* (2013). “No fue prudente” el proceder de Weretilneck,



democratización e incremento del nivel educativo policial ante otras necesidades coyunturales y, en tal lógica, caló la aseveración de que la universidad nada tenía que aportar a la policía.

El 2015 se había reinstalado el régimen de internado. El secreto a voces del fin de la tecnicatura no impidió el despliegue de las capacidades de los alumnos decididos a finalizar su carrera. Las reuniones informales filtraban el pensar de muchos “superiores” de la estructura policial que entendían que era demasiado el esfuerzo para el tipo de jóvenes que se inclinaban por ser cadetes o que el esfuerzo y el nivel universitario no valía si se comparaba con la realidad que enfrentarían o que más que pensar se debía obedecer. Este pensar de muchos jefes policiales era compartido por la conducción política. Se entiende que ello obedecía a callar la decisión tomada pero también a la subestimación en las capacidades institucionales y de su personal y al concepto de seguridad acotado a lo penal que restringe las nociones legales desarrolladas anteriormente.

Cuestiones cruzadas a intereses políticos (procesos electorales), institucionales (reposicionamiento en el Sistema de Seguridad, anhelo de una formación endogámica de nivel superior) y personales (proyecciones de carrera de algunos jefes policiales) favorecieron la proyección de un instituto que graduaría policías en una especialidad ausente en el escalafonamiento legal.

### ***Instituto Superior de Formación en Investigación Criminal***<sup>41</sup>

En el transcurso de la experiencia UNRN se propició durante fines de

dijo el Juez Leguizamón Pondal. Bariloche, 15/10. Disp. en: [www.anbariloche.com.ar/noticias/2013/10/16/38344-no-fue-prudente-el-proceder-de-weretilneck-dijo-el-juez-leguizamón-pondal](http://www.anbariloche.com.ar/noticias/2013/10/16/38344-no-fue-prudente-el-proceder-de-weretilneck-dijo-el-juez-leguizamón-pondal) (visitado agosto 2014).

<sup>41</sup> El Instituto se consigna por constituir una vía de ingreso a la institución policial. El rol de tales policías/investigadores en el marco de la reforma procesal penal se encuentran fuera del presente análisis.





2013 la creación de este instituto que sirvió para adicionar una línea educativa alternativa a la de seguridad ciudadana. La formación policial en función judicial aún no existente como escalafón dentro de la legislación de la fuerza dio comienzo en 2014 sin conocer el respaldo para la asignación de recursos y medios de un área legal y administrativamente aún no existente<sup>42</sup>.

El camino emprendido suplía el mandato constitucional de creación de una Policía Judicial<sup>43</sup> en lo que se entiende como un campo de disputa sobre el gobierno de la investigación judicial siguiendo las ideas de Binder. En 2016 se graduaron 58 oficiales coincidentemente con el impulso de la reforma del Código Procesal Penal que ubica a la investigación en manos de los fiscales.

### **A modo de cierre**

Al igual que sucediera con la experiencia en la UNCo (CURZA), la UNRN mantiene registros encontrados acerca de la experiencia. La naturaleza de estas instituciones permite conocer la diversidad de argumentos a diferencia del aparente criterio uniforme que sigue la institución policial.

Una parte importante de los docentes de la TUSC, desde ese rol siguieron al proceso de deterioro y plantearon alternativas. Posiblemente por falta de información y también por el lugar ocupado por cada actor no se entendieron las conductas asumidas. Las autoridades de la UNRN parecían pasivas, silentes quizás a la espera de una resolución como la de 2014. Muchos docentes parecían propiciar medidas que podían acelerar el fin de

<sup>42</sup> Ley 679 de Personal Policial, artículo 19. El mismo prevé en el inciso a) en relación al Personal Superior: las ramas de Seguridad, Profesional y Técnico.

<sup>43</sup> Constitución de Río Negro, art. 223: "El Poder Judicial dispone de la fuerza pública para la ejecución de sus decisiones. Las autoridades deben prestar inmediata colaboración a los jueces y funcionarios judiciales.

Organiza la policía judicial con capacitación técnica para la investigación y participación en los procedimientos."

la carrera promoviendo la apertura abierta a todo interesado en la TUSC como es natural a la Universidad Pública<sup>44</sup>.

Las reformas y contrarreformas abonan una línea argumental de muchos cuadros superiores que culpan a la política de inmiscuirse en la cuestión policial y ser la causante de su deterioro. Tal simplificación, paradójicamente, encuentra tierra fértil en la dirigencia política criticada para nuevas regresiones. Ningún proceso de actualización formativa permite este análisis con tales segmentos jerárquicos que no conciben otras lógicas sin apreciar que no es con el régimen de internado y la formación de clausura como se establece la confianza de la sociedad con ninguna de sus instituciones.

En el caso rionegrino, la precariedad y la ligereza con que se crean y reforman los planes de estudios precede a las reformas de las políticas de apertura formativa hacia la universidad. Las experiencias de la UNCo y la UNRN exhiben que la tradición policial evocada añora la progresión en la carrera sin sobresaltos ni cuestionamientos públicos y ello rápidamente es refrendado por las autoridades de turno.

La falta de actualización y crítica de los saberes y experiencias difundidas y reproducidas en el ámbito de la labor policial fueron/son la verdadera causa de muchas demandas sociales por la inseguridad. Son comunes las evocaciones al nulo respeto a la policía, a la pérdida de valores sociales, a la Justicia y a la incomprensión mediática que describe Galvani (2007: 65 a 71)<sup>45</sup>. Discurso que entiende las culpas en el afuera.

<sup>44</sup> En Chironi, J.; Fernández Marrón, M.; Pérez, M.; Puebla Morón, W. y Rulli, M. (2014). "Tecnicatura Universitaria en Seguridad Ciudadana: Análisis de su implementación y desarrollo desde la perspectiva docente". Op. cit, p.13. se mencionaba "La misma TUSC se encuentra sujeta a la coyuntura política. La voluntad política no garantiza la continuidad de los ingresantes y queda evaluar si puede (o quiere) asumir la decisión de llevar la educación universitaria a los cuadros superiores que se mantienen ajenos a las exigencias de la sociedad. Así las cosas, se estaría ante una Carrera de segunda categoría, sin expectativas policiales y con incierta decisión política: casi con fecha de vencimiento."

<sup>45</sup> Galvani, M. (2007). *La marca de la gorra. Un análisis de la Policía Federal*. Buenos Aires: Capital Intelectual.



El relevamiento de la estructura formativa provincial permite apreciar el acotado alcance de las reformas. El avocamiento al ingreso de oficiales desatiende el ingreso mayoritario de agentes pero también otros cursos de aprobación obligatoria tanto para oficiales como suboficiales. Son estos saberes sumados a la diferencia generacional los que dominan el escenario al que se insertan los oficiales educados en experiencias democratizadoras.

El escenario que se abre con el estudio, investigación y, en algunos casos, el involucramiento universitario en la formación policial se estima que no ha alcanzado aún a visibilizar toda la estructura. Las experiencias de los ciclos de ingreso e incorporación aportan tantos aspectos y temas que han dejado en la penumbra al resto de la estructura formativa endogámica de la cual proceden gran parte de los formadores policiales. De tales instancias de “actualización y perfeccionamiento” propios de la Escuela Superior, abrevan actores y argumentos que disputan la legitimidad y eficacia de las reformas en los cursos de ingreso pero además conforman la instancia excluyente para la progresión de la “carrera policial”.

La experiencia rionegrina muestra que las planificaciones de políticas educativas destinadas a los integrantes del sistema de seguridad pública provincial están atadas a una decisión del Gobernador. Inclusive, a pesar de una toma de posición que permita la implementación de tal política, su continuidad se encuentra erosionada por la institución destinataria. En términos de Oszlack&O'Donnell (1984), “repercusiones horizontales y verticales” hacia dentro del Estado concurren a complejizar el marco de esta particular política educativa donde las experiencias truncas de los tramos formativos han ocultado de la problemática del resto de cursos jerárquicos y capacitaciones de actualización y perfeccionamiento.

Este tema, con sus avances y retrocesos, se enmarca adicionalmente en el cuadro mayor de resistencia al gobierno civil de la seguridad que



debió sortear las crisis ya mencionadas a partir de 2012. En el nivel provincial, el concepto de gobierno civil mostró su complejidad y la necesidad de equilibrio. De la notificación de decisiones a las autoridades policiales se ha pendulado a refrendar casi automáticamente a las decisiones e indicaciones del Subjefe de Policía y la Plana Mayor. Esto implica incluir algunos de los interrogantes ya señalados en Shore (2010)<sup>46</sup> especialmente para “ver la formulación depolíticas como una extraña forma de teatro –con el analista en primera fila– sino de tratar de percibir las intenciones de los autores del drama, las técnicas delos actores, y cómo funcionan los mecanismos del escenario.” (Shore, 2010:43).

### **Post scriptum.**

El abordaje de este tema encuentra su causa eficiente en la ejecución extrajudicial de Lucas Muñoz, Técnico Universitario en Seguridad Ciudadana (UNRN-Sede Atlántica) y Oficial Ayudante de la PPRN distinguido como Abanderado de la Escuela de Oficiales. Sin ingresar en aspectos como el impacto de las reformas educativas en las estructuras, no cabe duda que en la singularidad de cada alumno, el acceso a la universidad pública dista de los esquemas formativos endogámicos habilitando nuevos futuros. Un futuro distinto era el perseguido por nuestro graduado que continuaba sus estudios hacia una Licenciatura en Seguridad Ciudadana.

<sup>46</sup> Shore, C. (2010). “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas.” Op cit, pp. 21-49.



## Bibliografía

Alonso (coord), J. (2008). *Gobierno, instituciones y tendencias de la formación policial en la República Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Interior - PNUD.

Basombrío Iglesias, C. (2015). "10 Medidas Urgentes para reformar / refundar la policía". Disponible en: [www.inforegion.pe/215044/10-medidas-surgentes-para-reformarrefundar-la-policia/](http://www.inforegion.pe/215044/10-medidas-surgentes-para-reformarrefundar-la-policia/) [visitado agosto de 2017].

Caimari, L. (2010). "Escenas del archivo policial." En M. Sirimarco, *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial* (pp. 85-96). Buenos Aires: Teseo.

Chironi, J. y Puebla Morón, W. (2014). "La fuerza de la enseñanza. Percepciones acerca de la Tecnicatura Universitaria en Seguridad Ciudadana en general y sobre una cátedra en particular desde los alumnos futuros Oficiales de la Policía de Río Negro". Ponencia presentada en las II Jornadas *Mejora de la práctica docente universitaria: innovación, investigación y formación*. Viedma, Río Negro.

Chironi, J.; Fernández Marrón, M.; Pérez, M.; Puebla Morón, W. y Rulli, M. (2014). "Tecnicatura Universitaria en Seguridad Ciudadana: Análisis de su implementación y desarrollo desde la perspectiva docente". Ponencia presentada en las II Jornadas *Mejora de la práctica docente universitaria: innovación, investigación y formación*. Viedma, Río Negro.

Costa, G. (2012). "La situación de la Seguridad Ciudadana en América Latina". Disponible en: [www.keele.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaSpanishFINAL.PDF](http://www.keele.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaSpanishFINAL.PDF) [visitado agosto de 2017]

Fumagalli, L. (2008). "Gobierno de la formación de policías en un país federal" en Alonso, J. (coord) *Gobierno, instituciones y tendencias de la formación policial en la República Argentina* (pp. 25-45). Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Interior – PNUD.



Galvani, M. (2007). *La marca de la gorra. Un análisis de la Policía Federal*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Galvani, M. (2016). *Cómo se construye un policía. La federal desde adentro*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gomes da Cunha, O. (2010). "La existencia relativa de las cosas (que reposan en los archivos): Prácticas y materialidades en relación." En M. Sirimarco, *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial* (pp. 97-138). Buenos Aires: Teseo.

Legislatura de Río Negro. (14 de Junio de 2007). *Sesión Ordinaria - Tratamiento Ley 4200*.

Napoli, P. (2011). "Policía y sociedad. La mediación simbólica del derecho" en Galeano, D. y Kaminsky, G. *Mirada (de) Uniforme. Historia y crítica de la razón policial* (pp. 255-282). Buenos Aires: Teseo.

Oszlack, O. y O'Donnell, G. (1976,1984). "El Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una estrategia de Investigación" en Kliksberg, B. y Sulbrandt, J. *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Saín, M. (2002). *Seguridad, democracia, y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Saín, M. (2010). "La policía en las ciencias sociales. Ensayo sobre los obstáculos epistemológicos para el estudio de la institución policial en el campo de las ciencias sociales." En Sirimarco, M. *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales* (pp. 27-56). Buenos Aires: Teseo.

Seri, G. (2011). "Discrecionalidad policial y ley no escrita: gobernando en el estado de excepción" en Galeano, D. y Kaminsky, G. *Mirada (de) Uniforme. Historia y crítica de la razón policial* (pp. 349-380). Buenos Aires: Teseo.

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda - Revista de Antropología y Arqueología*, 21-49.





Sirimarco, M. (2010). *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*. Buenos Aires: Teseo.

Varela, C. (coord). (2008). *La educación policial. Estudio de los sistemas educativos policiales de la Región NEA y de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales federales*. Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Interior - PNUD.

Vilosio, B. (2008). *Sistemas de formación policial. La policía de Río Negro y la Universidad Nacional del Comahue*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas Viedma, Universidad Nacional del Comahue, Centro Universitario Zona Atlántica.

### **Documentos**

Leyes Nacionales, 24059, 26206, 26330

Leyes Provinciales 679, 2735, 4200, 4819

Decretos provinciales 1095/63, 1466/75, 1690/92, 1021/12

Resoluciones 149/1956 (s/d), 1953/1993 (JEF), 1081/2006 (CPE), 36/2008 (UNRN), 920/2009 (JEF), 199/2011 (M.Educ), 193/2012 (CFE), 1431/2013 (JEF), 1661/2014 (M.Educ), 1274/2016 (CPE).

Ordenanza 1062/1990 (UNCo – Consejo Superior)

