Facultad de
UNER Trabajo Social
Ministerio de Educación
Universidad Nacional de Entre Ríos
Biblioteca y Centro de Documentación
"Alumna Silvia Wallert"
Inventario: T-2256
Signatura: TG901

T2256

Tesina de grado

Licenciatura en Ciencia Política

Orientacion: Análisis Político Regional y Latinoamericano.

¿Hijos de yuta?: Análisis de la reforma curricular en la formación de los Oficiales de la Policía de Entre Ríos en la Escuela Dr. Salvador Maciá de Paraná.

Autora: Brenda Irina García Tito.
Directora: Natalia Galano.
Co-directora: Karen de Bernardi.
Universidad Nacional de Entre Ríos.
Facultad de Trabajo Social.

Septiembre 2019.

Paraná, Entre Ríos, Argentina.



Estado-Formación
Seguridad-Policía.

Agradecimientos

A la Universidad Pública, especialmente a la Facultad de Trabajo Social que en tiempos de avanzada neoliberal nos brinda espacios de contención y es una trinchera en la defensa de los derechos del pueblo;

A Natalia Galano quien dirigió mi investigación, aportando sus conocimientos sobre la temática como lo hace en formación de los estudiantes de la Universidad Pública;

A Karen de Bernardi, quien me ha codirigido, siendo una constante referencia en términos teóricos y emocionales para transitar el proceso de investigación, a ella mi especial agradecimiento;

A la Escuela de Oficiales Dr. Salvador Maciá donde me abrieron sus puertas muy amablemente brindándome la información necesaria para mi trabajo;

A todas las personas que he entrevistado, que han sido parte del proceso de la política y me brindaron su tiempo y sus palabras desinteresadamente. Especialmente a Candela San Román por compartir su experiencia del proceso de formulación de la política muy amablemente.

Este ha sido un camino arduo y es indispensable el agradecimiento a las personas que aportaron en mi proceso, a veces sin saberlo, pero por el sólo hecho de ser, estar y sostenerme, son parte de mi objetivo.

Agradezco a mi papá: él me transmitió su resuelto afán por la justicia social, animándome a creer y luchar por un mundo mejor. Agradezco su amor y lo siento conmigo en este momento;

A mi mamá, por cuidarme, amarme y por dejarme ser, siendo una compañera de viaje paciente, que me enseñó con el ejemplo;

A mis hermanas por quererme como soy y estar siempre ahí. Por su confianza, que me permite seguir;

A mi tía Azu, que acompaña reflejando la fuerza de nuestra familia de mujeres;

A Rena, mi compañera de viaje, sin la que este camino hubiera sido intransitable, con la que hicimos de esta experiencia un lugar de risas y llantos: siempre juntas;

A Lauro por leerme, aportarme. Por su invitación y motivación constante a renovar mis interrogantes. Por su compañía, en tiempos de desborde y calma;

A mis compañeras de hogar, Lucía y Delfi por estar siempre pendientes y acompañarme en la vida, en la construcción de un hogar amoroso y seguro;
A mis amigues, sin quienes la vida no sería tan digna de ser transitada. Especialmente a Tiki, por la brillantez en su aporte en la búsqueda de mi título.
Por último, pero no menos importante, a Furio por su silenciosa contemplación del proceso junto a mí.

Resumen

"Pensar la seguridad y la institución policial específicamente, es pensar también el "orden" en el que vivimos, cómo nos organizamos, qué es lo que resguardamos y de quién" (Frederic, 2013).

La presente investigación analiza la formulación e implementación de la reforma curricular de la Tecnicatura Superior en Seguridad Pública y Ciudadana con orientación policial de la Policía de Entre Ríos en la Escuela de Oficiales Dr. Salvador Maciá de la ciudad de Paraná.

Los sucesivos contextos de inestabilidad política y económica en Argentina han profundizado la desigualdad social expresando aumentos en los índices de violencia y delito (Wacquant, 2007). La respuesta ante dichas problemáticas por parte del Estado se ha traducido en violencia estatal por parte de la policía y las políticas públicas de seguridad (Centro Estudios Legales y Sociales, 2010; Saín, 2002, 2015).

La institución policial y sus modos de organización han sido poco estudiados por las elites intelectuales, sindicales, económicas, políticas o religiosas, tampoco ocuparon el centro de la agenda de los movimientos sociales (Son Soares L. y Guindani M., 2007: 63). Sin embargo, el contexto de crisis permitió que los dispositivos de formación y capacitación sean puntos de visibilización de las reformas en marcha.

En este sentido, intentamos hacer un aporte al conocimiento respecto a la formación de la policía de Entre Ríos indagando en la formación de los Oficiales de la policía de la provincia, poniendo el foco específicamente en la última reforma de la currícula educativa de la Tecnicatura en Seguridad Pública y Ciudadana en su proceso de formulación e implementación como política pública.

ÍNDICE

PÁGINAS

Introducción	**6**
Capítulo I Estado Moderno y policía	**11**
I.1) Concepto de Estado moderno	**11**
I.2) Concepto de policía	**13**
Capítulo II La reforma policial en América Latina	**15**
II.1) Antecedentes de reformas de la policía en América Latina	**15**
II.2) Antecedentes de estudios de la formación policial en Argentina	**17**
Capítulo III Formación policial en un régimen democrático	**19**
III.1) Viejas y nuevas formaciones y paradigmas de seguridad	**20**
III.2) Paradigma de Seguridad Ciudadana	**21**
III.3) Políticas educativas de formación policial	**23**
Capítulo IV Enfoques analíticos del estudio de las políticas públicas	**26**
IV.1) Conceptualizando las políticas públicas	**26**
IV.2) Diseño e implementación	**27**
IV.3) Aportes de la teoría organizacional para un análisis institucional	**31**
Capítulo V Diseño e implementación de la reforma curricular	**34**
V.1) De la forma a la norma. Análisis del diseño	**34**
a) Reforma curricular en la formación policial Argentina	**34**
b) Policía de Entre Ríos y la Escuela de Oficiales de Paraná	**39**
c) El proceso de formulación y sus actores en Entre Ríos	**42**
V.2) De la norma a la forma. Análisis de implementación	**50**
a) La transformación curricular	**50**
b) Del hecho al dicho. ¿Qué se dice al respecto?	**58**
Conclusiones	**64**
Bibliografía	**69**

Introducción

La presente investigación se propone analizar la formulación e implementación de la Resolución 4548/16[1] del Consejo General de Educación que reformó el diseño curricular de la Tecnicatura Superior en Seguridad Pública y Ciudadana con orientación policial, que establece la formación profesional de la Policía de Entre Ríos en la Escuela de Oficiales Dr. Salvador Maciá de la ciudad de Paraná.

Las reformas de la policía implican procesos multidimensionales y conflictivos, en los cuales la dimensión formativa-educativa ha devenido tópico de interés académico, entre otros aspectos por su vinculación a los debates respecto de la democratización de la institución policial en Argentina (Sirimarco, 2009; Ugolini, 2010).

Para esto es fundamental según Saín "reestructurar las modalidades tradicionales de vinculación establecidas entre la dirigencia política, más específicamente las autoridades gubernamentales, por un lado, y la institución policial, por el otro" (2015: 52). En tal caso es una cuestión eminentemente política, que repercute en los vínculos entre las autoridades gubernamentales y la dirigencia policial y esto conlleva una problematización del statu quo policial. Esto sucede particularmente en la política estudiada ya que el rediseño de la política de formación de los futuros oficiales como política pública de seguridad se articula desde un nuevo paradigma: el de seguridad ciudadana.

En este sentido, la complejidad de un proceso de reforma institucional, en este caso de la policía, no se reduce al plano organizacional, formal-normativo, ni a la reformulación de los diseños curriculares. De considerarlo así, incurriríamos en una perspectiva escolarista, propia de una visión organizacional de los procesos de reforma policial que se reduce a pensar esta solución como la única necesaria (Saín, 2015).

No obstante, a los efectos de aportar a la construcción del conocimiento sobre las distintas dimensiones de la reforma policial, circunscribimos la presente investigación al análisis de la formulación e implementación del diseño curricular implementado a partir del año 2017, y las características y particularidades de ambos momentos de la política, con el fin de conocer el estado de situación actual de la formación de los oficiales de la Policía de Entre

1 Disponible en http://cge.entrerios.gov.ar/educacion/normativas/. Consultado el 20 de diciembre 2018.

Ríos (PER) en el marco de dicha reforma.

Resulta importante y necesario para la Ciencia Política indagar sobre esta temática ya que refiere a una institución del Estado que, se supone, debe velar por la seguridad de la ciudadanía, garantizando el orden y haciendo cumplir la ley. Sin embargo, existen vastos ejemplos en los que actúa al margen de lo que prescribe la Constitución Nacional, lo cual socava la legitimidad de la fuerza policial, como así también la del poder político de turno erosionando la calidad institucional de la democracia, el funcionamiento adecuado de las instituciones de la República y del libre ejercicio de las libertades que garantiza nuestra Constitución para consolidar el Estado de Derecho.

Una de las cuestiones que ha movilizado el interés de esta investigación es que los diferentes contextos de inestabilidad política y económica que se han dado desde la misma conformación como Estado-Nación en Argentina han profundizado la desigualdad social expresándose, entre otras cosas, en un aumento en los índices de violencia y delito (Wacquant, 2007); la "respuesta" ante dichas problemáticas ha sido traducida en violencia estatal por parte de la policía y las políticas públicas de seguridad (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2010; Saín, 2002, 2015).

Paul Hathazj sostiene que la nueva política de seguridad "(...) se traduce administrativamente en aumentar el poder y la arbitrariedad policial con una orientación militarizada, incrementar la productividad judicial, aumentar el encarcelamiento reducido a custodia, abandonar el énfasis en la protección de derechos, y limitar la participación ciudadana" (2014: 4).

Se ha dado lugar a una conjugación de dos factores importantes: el Estado delegó poder en las fuerzas de seguridad, siendo planificadoras y ejecutoras y a la vez éstas toman medidas influenciadas del modelo castrense.

Pero en América Latina se dieron procesos de reformas apuntando a construir cambios que consoliden una actividad policial democrática a partir de la cual las policías de nuestra región aporten a políticas de seguridad pública efectivas (Tudela, 2007). Desde los años noventa, cuando los casos de "brutalidad policial" se comenzaron a visibilizar, la explicación ofrecida sobre las razones de la orientación de este oficio estuvo ligada a la militarización policial (Frederic, 2016), es decir a la influencia por parte de las fuerzas armadas y su modelo castrense.

En este sentido, la presente investigación intenta aportar al conocimiento respecto a la situación de la formación de los oficiales de la policía en Entre Ríos, indagando sobre la formación de los mismos, para lo cual nos detenemos en la currícula educativa de la Tecnicatura en Seguridad Pública y Ciudadana y en su proceso de reformulación e implementación.

Esta reforma curricular se inscribe dentro de un proceso nacional que propuso un cambio de paradigma en la formación de las fuerzas de todo el país. En ese contexto Entre Ríos adhirió a esta política de transformación y comenzó a trabajar en ella desde el año 2016. Así, se conformó una comisión de evaluación entre miembros de la Dirección de Educación Superior del Consejo General de Educación y de la Escuela Superior de Oficiales de policía Dr. Salvador Maciá, quienes fueron los encargados de trabajar sobre el nuevo diseño. En palabras de quienes diseñaron la currícula:

> *"(...) se integran perspectivas que responden a nuevos paradigmas teóricos y epistemológicos que complejizan la mirada sobre las problemáticas sociales actuales, atendiendo a sus múltiples dimensiones: reconociendo al otro como sujeto de derecho y con la propuesta de un abordaje integral de las nuevas problemáticas sociales, culturales, donde la prevención como concepto ocupa un rol fundamental".* [2]

En este marco el objetivo general de esta investigación apunta a:

- Analizar el proceso de formulación e implementación de la reforma curricular (RES 4548/16 CGE) de la Tecnicatura Superior en Seguridad Pública y Ciudadana Orientada a la Formación Policial dictada en la Escuela de Oficiales Dr. Salvador Maciá en la ciudad de Paraná.

Los objetivos específicos se orientan a:

- Analizar la participación de los diferentes actores en el proceso de formulación de la política estudiada;
- Indagar en las representaciones de los miembros de la institución educativa respecto a la implementación de la política de reforma curricular considerando las particularidades institucionales.

La hipótesis que opera como guía de esta investigación es la siguiente:

La formación de los Oficiales de la policía de Entre Ríos en la Escuela

2 http://cge.entrerios.gov.ar/educacion/2017/04/nuevo-plan-de-estudio-para-la-tecnicatura-en-seguridad-publica. Consultado el 5 de enero de 2019.

Dr. Salvador Maciá ha estado atravesada por el paradigma de seguridad pública tradicional lo cual dificulta la implementación del nuevo diseño curricular (RES. CGE 4548/16) en el que se establecen contenidos desde el paradigma de seguridad ciudadana.

En relación a la metodología escogida, nos emarcamos en un estudio de carácter cualitativo a la vez que interpretativo de una institución en particular, un estudio de caso. Se trata de una apuesta a construir desde las ciencias sociales un conocimiento que se interesa por indagar la realidad, construirla conceptualmente, siempre en interacción y diálogo con los sujetos implicados en el tema/ problema abordado.

En esa línea nos paramos desde la dimensión humanista del paradigma cualitativo, siendo que éste entiende la realidad social compartida entre los sujetos, por lo tanto, cambiante, dinámica y cognoscible para los interactuantes. Se trata de un proceso de investigación sensible al contexto y al respeto por las explicaciones e interpretaciones que las personas construyen acerca de la experiencia vivida.

Para lograr los objetivos que nos hemos planteado utilizamos entrevistas semiestructuradas como fuentes primarias y análisis de documentos como fuentes secundarias. Las entrevistas fueron realizadas, por un lado, a actores que formaron parte del proceso de formulación de la política: una representante del Consejo General de Educación (CGE), una representante de la Subsecretaría de Derechos Humanos y uno de los funcionarios de la Escuela de Oficiales. Por otro lado se entrevistó a un funcionario de la Escuela de Oficiales; a cuatro docentes y a dos estudiantes.

El análisis documental se realizó sobre las Resoluciones 2693/09 vigente hasta el 2017 y la Resolución 4548/16 que comienza a implementarse a partir del año 2018. Esto se complementó con el análisis de documentos de los programas de las asignaturas. La elección de la muestra de las mismas fue tomada de asignaturas de primer y segundo año, ya que tercer año mantenía vigente el plan anterior.

En términos cuantitativos la muestra es relevante ya que de un total de veintiocho asignaturas de primero y segundo año hemos considerado doce para el análisis, de las cuales seis pertenecen a primer año y seis a segundo año.

Indagamos para conocer cuán adecuados se encuentran los planes de

las asignaturas a la nueva normativa, la consideración de los autores recomendados como de los contenidos mínimos de la currícula. Las entrevistas apuntan a dar cuenta de la representación de docentes, funcionarios y estudiantes de la casa de estudios respecto a la norma y del proceso de implementación del que son protagonistas.

En el primer capítulo de nuestra investigación nos detenemos en el concepto de Estado moderno para pensar a partir del mismo cómo se ha construido la funcionalidad de la institución policial desde el Estado, en diferentes contexto. Es así que abordamos la vinculación entre policía y régimen político.

Luego, en el segundo capítulo, nos adentramos en los procesos de reforma que se han dado en la región latinoamericana y en Argentina lo cual se encuentra directamente vinculado con los regímenes democráticos ya que fue en ese contexto que se dio una crisis de legitimidad de la institución poniendo en cuestión su accionar respecto a la ciudadanía.

En ese sentido, problematizamos en el tercer capítulo los diferentes paradigmas de seguridad que han atravesado la formación de la policía para profundizar luego en el paradigma de seguridad ciudadana que es el que atraviesa el caso que analizamos.

En el capítulo cuatro desarrollamos las herramientas analíticas que tomamos desde la ciencia política para poder analizar el caso abordado y en el capítulo quinto damos cuenta de las reflexiones teóricas del análisis de campo en la Escuela de Oficiales Dr. Salvador Maciá.

Capítulo I
Estado moderno y policía

Nos introducimos en el análisis de la formulación e implementación de la política pública de reforma curricular en la formación de los oficiales de la Escuela de Oficiales Dr. Salvador Maciá de la provincia de Entre Ríos, realizando antes algunas indagaciones teóricas que nos permiten comprender el tema de forma más profunda.

En este sentido, abordamos el concepto de Estado moderno para comprender a partir de allí cómo se ha definido y construido la función de la policía y qué sucede hoy en regímenes democráticos, pensando desde una perspectiva de seguridad ciudadana.

I.1) Concepto de Estado moderno

El concepto y la historización del Estado es la historia de la lucha entre poderes en conflicto. Diferentes tradiciones teóricas lo han conceptualizado. Entre ellas, autores de la corriente contractualistas como Hobbes, Rousseau, y Locke definen la emergencia del Estado como una construcción capaz de sofocar la violencia y el desorden a partir de una relación de dominación de hombres sobre hombres que se sostiene por medio de la violencia legítima. Examinaremos brevemente ahora el concepto de Estado para luego introducirnos en el de policía y su desarrollo consecutivo.

Thomas Hobbes es uno de los autores dentro de la corriente contractualista, la cual ve el origen de la sociedad y el fundamento del poder político en un contrato realizado entre individuos, el cual daría fin a un "estado de naturaleza" y paso al inicio del estado social y político.

En su obra Leviatán (1651) Thomas Hobbes proporciona la fundamentación del Estado desde una perspectiva moderna y expresa:

> "El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que [...]puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre, o a una asamblea de hombres [...] es una unidad real instituida por pacto de

> cada hombre con los demás [...] la multitud así unida en una persona se denomina Estado. Esta es la generación de aquel gran Leviatán, o más bien de aquel "dios mortal", al cual debemos, bajo el 'Dios inmortal', nuestra paz y nuestra defensa" (1994: 141).

En esa línea el concepto moderno de policía se encuentra plenamente intrincado con el desarrollo del Estado Moderno y la institucionalización del mismo. Esto se debe a que ese Estado institucionalizado intenta garantizar el mantenimiento del "orden público" y la seguridad a través de labores que le corresponden a la institución policial. Al compás de las transformaciones del Estado moderno hacia fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, la policía se re-configura institucional y funcionalmente, en simultaneidad con la constitución de nuevas modalidades de gubernamentalidad (Saín, 2015).

En esta línea, el paso de la representación de los individuos al Estado conllevó que el mismo pase a ser la fuente única del derecho a la coacción como su medio específico, no así el único. La seguridad es una de las funciones inherentes al Estado, al poseer el derecho al ejercicio de la violencia física con la intención de garantizar la paz y la defensa común.

De acuerdo con Weber el Estado es "una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio" (1964: 1056).

Así, el Estado debe cumplir con funciones básicas como

> "el establecimiento del derecho (función legislativa), la protección de la seguridad personal y el orden público (policía), la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, político-sociales (las diferentes ramas de la administración) y especialmente la enérgica protección organizada dirigida hacia fuera (militar)" (Weber, 2001: 13).

En tal sentido en los Estados democráticos el Estado de derecho garantiza y regula la convivencia de los ciudadanos, limita por un lado el ejercicio de hechos violentos entre los sujetos y a su vez, al mismo Estado en el uso coercitivo. Las políticas de formación curricular de las policías son el reflejo de las ideas que subyacen en las políticas de seguridad de nuestro Estado.

I.2) Concepto de policía

Según Foucault durante los siglos XVII y XVIII en Occidente la policía constituía una "técnica de gobierno propia del Estado", correspondiente al "arte de gobernar". Sus intervenciones tenían que ver con un conjunto heterogéneo de actividades cotidianas atinentes a la organización general de la vida en sociedad.

Es durante los siglos XIX y XX, con la expansión de la democracia liberal en occidente que el poder soberano se transforma en un poder público y la estructuración de este actor se va definiendo a la par de la función del Estado de velar por la seguridad de sus ciudadanos. De esta manera, la función de la policía en la modernidad se delinea bajo la idea de "hacer cumplir la ley".

En tal sentido, Foucault (2006) sitúa a la institución policial en el proceso histórico que denomina gubernamentalización del Estado moderno planteando que en contextos y sociedades en las que la policía tenía sus primeras competencias, sus funciones abarcaban al conjunto de medios que desplegaba el Estado para incrementar su poder como a la vez mantenerlo.

Por otro lado, es Marcelo Saín (2015) quien plantea que dentro de los variados formatos organizacionales asumidos por la institución, ésta se constituyó como una institución encargada de velar por el orden público y la seguridad de los ciudadanos que forman parte del mismo. Esto siempre a las órdenes de las autoridades políticas.

Con el avance del liberalismo político en el Estado moderno, el proceso de institucionalización de la policía se puede sintetizar en tres procesos:

- minimización de la policía, es decir, se abandona el carácter totalitario, que funcionaba como instrumento regulatorio de la vida en sociedad;
- legalización de la policía, esto es, se limitan sus intervenciones sociales de acuerdo con las regulaciones establecidas en las leyes
- criminalización, mediante el cual se convirtió en agencia habilitada para hacer "aplicar la ley" ante la criminalidad (Saín, 2015).

Es aquí cuando se comienza a poner el eje en la función de controlar al interior de las sociedades, pero siempre en nombre del grupo.

En este sentido el mismo autor sostiene que la función policial se ha construido en base al mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, siendo la institución que posee la facultad del eventual uso de la fuerza. Éste es su rasgo configurativo fundamental y la especificidad de la institución policial que convierte específicamente a la policía en los agentes ejecutivos de la fuerza (Bayley, 2001b: 20 en Saín, 2015).

Así la policía en el Estado moderno pasa a tener la facultad plena de hacer uso de la fuerza física y esto le permite dentro de la sociedad estar autorizada social y legalmente a los fines de afectar el comportamiento de determinadas personas, limitando sus derechos, y/ o libertades individuales en aras del interés público (Sain, 2015). Las prácticas policiales materializan el poder del Estado y éste se autolegitima a tocar nuestros cuerpos, establecer su valor, administrar nuestros derechos y libertades, hasta puede disponer de nuestras vidas y frecuentemente contradice y erosiona las bases de la democracia (Seri, 2006).

Capítulo II
La reforma policial en América Latina

II.1) Antecedentes de reformas de la policía en América Latina

La reforma policial como tópico de interés dentro de las ciencias sociales es relativamente joven. Los procesos que a comienzos de la década de los noventa transitó nuestra región incluyeron intentos de reforma dentro de las fuerzas que se dieron al fuego del retorno a la democracia en los países del Cono Sur, la finalización de los conflictos armados internos y la firma de acuerdos de paz en Centroamérica.

La necesidad de afrontar la violencia y el crimen estuvieron vinculadas con el aumento de la desigualdad económica y social como correlato de un período de crecimiento del desempleo y la informalidad (Bailey y Dammert, 2006; Rosado-Granados y Saín, 2012).

Así, en este nuevo contexto y frente a un cúmulo de incapacidades por parte de los sistemas encargados de la administración de la justicia (la policía, las cortes y jueces, la fiscalía o el ministerio público, las cárceles y las agencias encargadas de la rehabilitación social) aumentó la percepción de inseguridad en la ciudadanía (Arias, et al., 2012).

Este contexto conllevó un inevitable desgaste político que rápidamente se canalizó en intentos de reforma, las cuales se han manifestado en diferentes formas, con diferentes alcances y objetivos pero han sido insuficientes. El funcionamiento de la policía continúa siendo hoy un asunto clave en la agenda de los gobiernos de América Latina (Arias, et al., 2012).

Los autores afirman que una característica común entre las fuerzas militares y policiales es la superposición y falta de diferenciación. Esto ha implicado que las policías operen con base en doctrinas militares, lo cual impacta en su comportamiento frente a la ciudadanía. Es decir, ha llevado a numerosas violaciones de Derechos Humanos en razón de la naturaleza de las funciones militares y un entrenamiento que no las prepara para la interacción con la comunidad (Arias et al., 2012).

En este sentido, hay una relación determinante entre las necesidades de los gobiernos de turno o grupos de poder y el accionar de las policías. Hay una

multiplicidad de críticas que comparten,

> "las policías latinoamericanas responden no tanto a las necesidades de la ciudadanía como a las demandas de los gobiernos de turno o de las elites locales o nacionales; tienen una débil cultura democrática; no logran los resultados que se esperan de ellas; muchas siguen teniendo fuertes problemas de corrupción; recurren a las prácticas represivas y violaciones de los derechos humanos (...)" (Arias et al., 2012: 15).

En Argentina particularmente, luego de la transición a la democracia en 1983 se dio un traspaso del sistema de fuerzas de seguridad a las autoridades civiles, a partir de las cuales los gobernadores democráticamente electos volvieron a tener a cargo a dichas fuerzas (Eaton, Kessler citado por Salles Kobilanski, 2011). Esto implicó que en un principio se mantuvieran los principios organizativos ya que las provincias se encontraban sin incentivos para generar políticas públicas en relación a la seguridad pública (Andersen; Kalmanowiecki; Pereira y Ungar citado por Salles Kobilanski; 2011).

En las últimas dos décadas las reformas se fueron dando en algunas provincias de diversas maneras. Ejemplos de estos cambios fueron la creación de la policía de Buenos Aires 2 en el año 2004 para el área metropolitana del Gran Buenos Aires o la policía caminera cordobesa en 2008, la creación de instituciones educativas como el Instituto Universitario Mendocino de Seguridad Pública (IUSP) en 1999, en Santa Fe la Dirección Provincial de Asuntos Internos en 1998 (DPAI) y el Programa de Seguridad Municipal también en 1998, programas de participación comunitaria como los Foros de Seguridad Bonaerense en 1998 (Arslanián; Foherigh y Pomares; Saín, 2008; Eaton citado por Salles Kobilanski, 2011).

Salles Kobilanski (2011) hace una distinción en las reformas que se dieron en Argentina entre reformas policiales amplias y reformas policiales segmentadas. La diferenciación tiene que ver con que las reformas amplias abordaron todas las dimensiones de la reforma a las que el autor hace referencia (reformulación de la cadena de mando, la descentralización funcional y territorial, la formación de la rendición de cuentas comunitaria e institucional) sin variación temporal, como en el caso de las reformas mendocina y la bonaerense.

Por otro lado la reformas segmentadas abordaron gran parte de las dimensiones que ésta implica pero lo hicieron en un tiempo prolongado, con distancia temporal entre sí, como en el caso de la provincia de Santa Fe.

En esta misma línea, Salles Kobilanski plantea que las reformas policiales se enmarcan dentro de las reformas estructurales que se han dado en nuestra región luego de la segunda mitad de 1990. Enmarcadas dentro de las denominadas "reformas de segunda generación" que pusieron a prueba la capacidad administrativa de un Estado que se sometió a reformas estructurales y tuvo que construir y reformular estrategias para mantener el orden.

Dichos procesos de reestructuración conllevan diferentes planos de abordaje, que no se agotan en el plano de las reformas dentro de la formación de las fuerzas policiales, pero sí es donde nos detendremos específicamente. Mariana Sirimarco expresa

> "Una mirada a la modalidad de instrucción que recibe el personal policial se vuelve un eje de debate imprescindible, en tanto permite rescatar aquellas pautas que, activadas desde la institución en estas etapas educativas iniciales, habilitan el proceso de construcción de un determinado sujeto policial" (2009: 125).

Consideramos que en medio de la historización de reformas que se han llevado adelante, la cual es parte de la historia de nuestro país, en los sucesos y "necesidades" de cada momento, los diferentes matices que han implicado dichas reformas han sido amplios y son definidos en forma diferenciada por la amplitud que ha conllevado cada acción al respecto. Es decir, las reformas han sido planes que se han dado claramente en diferentes medidas, adecuadas a cada contexto pero que indudablemente han implicado cambios.

Dentro de la ola de reformas que se han dado en nuestra región, éstas han tenido diferentes ejes de abordaje ya que, como expresa Saín, la Reforma Policial es

> "Un proceso institucional tendiente a reestructurar doctrinaria, orgánica y funcionalmente las instituciones policiales a los fines de conformar nuevas policías estrictamente ajustadas al principio democrático de protección ciudadana ante agresiones, violencias y delitos lesivos de los derechos y las libertades de las personas y de hacerlo con eficacia y eficiencia" (2010: 16).

II.2) Antecedentes de estudios sobre la formación de las policías en Argentina

Las investigaciones que se han llevado adelante sobre las fuerzas

policiales y de seguridad, como lo dijimos anteriormente, han tenido impulso finalizando el siglo XX. Con anterioridad a este período las investigaciones se enfocaron particularmente en su actuación desde la denuncia o la evaluación crítica y desde fuera (Frederic, Galvani y otros, 2016) por lo que las indagaciones de carácter empírico, descriptivo y analítico son aún más recientes.

Uno de los claros antecedentes es sobre la formación básica de oficiales y suboficiales de la Policía Federal Argentina (PFA) en 2012 a partir de un trabajo de campo realizado en 2011 a solicitud del Ministerio de Seguridad de la Nación, en el marco de un convenio de asistencia técnica firmado con la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

Este antecedente surge por impulso de las autoridades ministeriales, lo cual fue inédito en muchos puntos. Por un lado se contó con el apoyo del poder político lo que implicó mayor facilidad en el acceso a la información. El respaldo por parte de la Universidad y el distanciamiento que esto les permitió a los investigadores fueron puntos a favor en dicho proceso.

De este modo se pudo realizar el primer estudio con trabajo de campo etnográfico sobre la Escuela de cadetes, la Escuela de agentes, las comisarías de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los cuerpos de la PFA desarrollado por investigadores/as formados/as y en formación. En esta investigación particularmente se remarca como antecedente de este campo de exploración el trabajo realizado por la antropóloga Mariana Sirimarco, sobre la Policía Federal Argentina y la Policía de la provincia de Buenos Aires (PPBA), y del antropólogo Máximo Badaró, quien estudia al Colegio Militar de la Nación (CMN).

Las investigaciones que se han llevado a cabo han sido desde la disciplina antropológica y apostando a metodologías etnográficas las cuales implican integrar la perspectiva de los actores a los que se investiga en la comprensión de sus modos de vida.

Capítulo III

Formación policial en un régimen democrático

Consideramos de vital relevancia la relación entre el sistema democrático y la formación de las fuerzas de seguridad, entendiendo que la función policial sintetiza la función de la policía como garante del Estado de Derecho y de las instituciones democráticas para lograr el bien común.

En tal sentido las características de la institución permiten pensarla como un recurso o medio de poder, que puede servir como dispositivo de control político autoritario y de disciplinamiento social represivo de la población en el marco de un régimen dictatorial, o bien puede conformarse como un instrumento de protección de las libertades y derechos ciudadanos en el contexto de un régimen democrático (Saín, 2002).

Durante los períodos de regímenes autoritarios en la región y en el país durante el siglo XX se ha hecho notar la relación Estado y restitución del orden interno asentada en el paradigma tradicional de seguridad pública. El sesgo autoritario y represivo con que se vincula a la institución policial en Argentina por su papel activo en la restitución del orden durante los períodos de facto incide en la deslegitimación actual de la fuerza pública (Álvarez y Manzotti, 2008).

En tal caso los gobiernos ocupan un lugar central en la articulación existente entre regímenes políticos y políticas públicas, ya que definen prioridades y conducen a las sociedades y a los Estados a una situación preestablecida.

Además, como sostiene Medellín Torres (2004) el régimen político en cada contexto es uno de los factores que marca los límites y las posibilidades respecto a los procesos de estructuración de las políticas públicas. En este sentido, se define la naturaleza y el carácter (democrático o autoritario) con que pueden nacer y desplegarse las políticas, así como las condiciones en su ciclo de existencia. En este sentido, el autor plantea las políticas públicas como reflejo de las formas de organización que un régimen político imprime en la particular interacción entre Estado y sociedad civil, esto es: el régimen político fundamenta la producción y estructuración de las políticas públicas imprimiéndoles un sentido normativo a la vez que un sentido valorativo.

En la misma línea Saín (2003) plantea que para que exista una democracia en términos reales es necesario contar con un sistema de seguridad pública integral y eficiente en la resolución de los conflictos sociales que se desarrollan en la comunidad. Sin embargo, ello requiere, entre otras condiciones, de una policía adecuada a la legalidad democrática y eficiente en el cumplimiento de sus funciones sociales protectivas.

III.1) Viejas y nuevas formaciones, viejos y nuevos paradigmas de seguridad

Las decisiones políticas de cómo implementar la formación policial y el accionar de la policía, se encuentra sustentada en un trasfondo teórico que la legítima, por lo tanto, es menester dar cuenta de cuáles fueron los paradigmas de seguridad que estructuraron las políticas educativas de la fuerzas de seguridad interior.

De esta manera, es necesario partir de los diferentes paradigmas desde los que se han abordado tanto el concepto de seguridad como el de conflictividad para comprender cuáles son los sentidos que subyacen en los planes de estudio y las prácticas formativas de los funcionarios públicos.

En Argentina mediante la Ley 24.059[3] de Seguridad Interior se fijaron los parámetros legales fundamentales del sistema nacional de policía. Al ser un país con una forma de gobierno representativa, republicana y federal las provincias cuentan con autonomía política, como la ciudad de Buenos Aires. En tal caso organizan sus policías llevando adelante las funciones de seguridad preventiva y de investigación criminal.

En dicha Ley se define la seguridad interior como "la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional" (Art. 2). Estableciendo que la misma implica "el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación" (Art. 3) por lo cual la seguridad interior "tiene como ámbito espacial la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales

3 Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm. Consultado el 24 de mayo de 2019.

y su espacio aéreo" (Art. 4). Así, queda sentado allí que la seguridad interior "de conformidad con los principios derivados de la organización constitucional, se encuentra reglada mediante leyes nacionales y provinciales referidas a la materia, con vigencia en cada jurisdicción y por la presente ley, que tendrá carácter de convenio, en cuanto a la acción coordinada interjurisdiccional con aquellas provincias que adhieran a la misma".

III.2) Paradigma de Seguridad Ciudadana

Las prácticas de seguridad definidas por el Estado se sustentan en las políticas públicas que son llevadas a cabo, legitimadas a su vez por nociones teórico-conceptuales. En este sentido consideramos pertinente profundizar en la noción de seguridad ciudadana como una perspectiva paradigmática que está interconectada con las interpretaciones de Estado y sociedad que legitiman determinadas nociones de seguridad y delito.

La policía es parte del sistema de seguridad pública, el cual entendemos como el "conjunto de instituciones y actores que intervienen en el abordaje, regulación y procesamiento del conjunto de los conflictos sociales derivados de la comisión de hechos socialmente dañosos o ilícitos mediante el proceso social de criminalización" (Saín, 2004: 135).

La noción de conflictividad es central para comprender las ideas que subyacen en las políticas de seguridad. Esto ya que la construcción del delito vislumbra el conflicto y las particularidades de las formas en que se lo pretende regular. Es decir, entender la cuestión de la criminalidad como entrecruzamiento de fenómenos culturales (conflictividad) y políticas estatales (procesos de criminalización) y no como cuestión natural permite pensar las formas en que se lo aborda. En este sentido, la visión democrática del control de la criminalidad no puede fundarse en una idea de orden, sino que es necesario reemplazarla por la idea de gestión de la conflictividad, lo cual implica un cambio de paradigmas (Binder, 2009).

En esta línea, la seguridad tradicional ha estado fundamentada en la perspectiva de seguridad pública desde la cual se generan políticas de seguridad planificadas específicamente desde el Estado. Éstas han sido pensadas en preservar el orden instituido a través de mecanismos tradicionales

de control y represión. Aquí el ciudadano es objeto de la política y la prevención se circunscribe al control social mediante las funciones tradicionales de policía (Dammert, 2009; Kessler, 2009; Rangugni y Ruso, 2010).

Los procesos de criminalización desde una perspectiva tradicional se hacen sin considerar la conflictividad de base la cual es parte de todos los delitos, aún aquellos que están vinculados a la criminalidad común. Tras este proceder hay cuestiones de fondo, ya que el paradigma de seguridad pública tradicional, el cual tiene sus antípodas en occidente, repite la tendencia a criminalizar todo aquello que se encuentre por fuera del orden establecido, ya que es considerado como una especie de amenaza para el equilibrio social (Binder, 2009).

> "En primer lugar subsiste la idea de orden como paradigma elemental de comprensión de este fenómeno. Según esta visión, toda conflictividad es un "desorden" y como tal un desequilibrio de la armonía social que debe ser restablecida. La fuerza de este paradigma del orden proviene de sus largas raíces históricas, que han acompañado el desarrollo del pensamiento político occidental" (Binder, 2009: 27).

En tal caso, apostar a la construcción de políticas de seguridad democráticas desde una idea o ilusión de "orden" resulta contradictoria ya que desde esa perspectiva el conflicto es entendido como "desorden" y se lo intenta normalizar para resguardar ese "orden". Historicamente esto ha significado que un sector social se auto defina con mejor capacidad para comprender los alcances y exigencias de ese orden. Fundando también una visión esquemática, lineal y simplista del conjunto de fenómenos atrapados por las políticas de seguridad (Binder, 2009). La idea de orden, por su remisión a la naturaleza, a *Dios* o a la *Razón*, establece un principio absoluto que se sustrae al debate democrático.

Desde el paradigma de seguridad democrática y dentro de éstas desde una perspectiva de gestión de la conflictividad se entiende que las políticas de seguridad son, precisamente, políticas de gestión de los conflictos y construyen el sistema institucional de gestión de la conflictividad. Esta diferencia es clave para pensar el problema criminal y el diseño de las políticas de seguridad ya que se construye una visión de la conflictividad compleja con respecto a la función que se cumple en el abordaje de problemáticas que requieren una mirada y un abordaje complejo.

Así, podemos afirmas que la seguridad, entendida desde una

perspectiva democrática o ciudadana es reconceptualizada y pensada como un derecho de los individuos que debe ser garantizado por el Estado.

Lucía Dammert plantea un tránsito discursivo de la noción de seguridad pública a la de seguridad ciudadana o democrática, que en términos prácticos tiene que ver con la búsqueda de mayor participación comunitaria en las políticas de seguridad, teniendo en cuenta lo que ello puede implicar en cada contexto. La noción de seguridad ciudadana reviste una lógica democrática y participativa, basada en los derechos. Busca intervenir sobre los problemas de inseguridad con herramientas teórico metodológicas complejas al tomar fuerte relevancia la visión social de los problemas (Dammert, 2009; Rangugni, 2010).

Asimismo, Rosa Del Olmo plantea que el objeto central de la seguridad ciudadana es "reducir los niveles anteriores de arbitrariedad de parte de las fuerzas de seguridad para evitar que se conviertan en una amenaza a las recién nacidas democracias" (2001: 4). Subraya entonces que seguridad y libertad estarían en la base de cualquier política de seguridad propia de un Estado de Derecho.

Otro punto relevante de este modelo es la modalidad de intervención social a través de prácticas precautorias, no sólo de carácter punitivo sino a través de prevención social y comunal (Dammert, 2009). Esta perspectiva intenta superar la noción tradicional al incorporar a las habituales prácticas de control y represión, un conjunto de estrategias que permitan dar cuenta, a través de una mirada holística, de los conflictos regularizados y construya a partir de allí formas de intervención más eficientes (Binder, 2009).

Esto implica un mayor compromiso ciudadano, se supera el simple ejercicio de derechos políticos al incorporar derechos sociales y civiles que completan al individuo como ciudadano pleno. La seguridad ciudadana deja de ser solo una obligación del Estado y un derecho del individuo, para ser un derecho y obligación del ciudadano y por lo tanto, la relación Estado sociedad se modifica. La participación ciudadana es, entonces, uno de los puntos nodales que diferencian este modelo de gestión de la política de seguridad con el modelo tradicional de seguridad pública.

III.3) Políticas educativas de la formación policial

Luego de la década de los noventa, en los procesos de reformas

institucionales la formación ha sido uno de los principales ejes a revisar y modificar. Esto dió en contextos democráticos en los que se comenzó a criticar a las fuerzas de seguridad, planteando una revisión del uso legítimo de la violencia y el monopolio estatal. Fueron las organizaciones sociales las que encabezaron las denuncias a la institución por hechos de corrupción e ineficacia, apuntando a su modelo tradicional militarizado (Galeano, 2008) ya que la institución policial ha estado impregnada por la doctrina castrense, consolidada ya a principios del siglo XX. Saín dice al respecto, que

> "un sistema de formación y capacitación rígido y funcionalmente estructurado en torno de la reproducción de las concepciones doctrinales, orgánicas y funcionales propias del modelo tradicional de policía dieron forma a una organización de tipo castrense que resultó rígida, desprofesionalizada, y fuertemente controlada desde la cúpula" (2015:159).

Dos cuestiones centrales identifican la formación policial enmarcada en un modelo tradicional de formación militarizada: por un lado en el aprendizaje del uso de armas letales que deben portarse durante todo el día y por el otro, en muchos componentes discursivos de la institución, que permean su sistema formativo, no tanto en su currícula formal sino en su contenido (Galeano, 2008).

Así, no suele hablarse de la capacitación para una profesión, sino de seguir el llamado de una "*vocación*": no se trata tanto de cumplir funciones como de realizar una "misión". Por lo general, una misión que adopta un matiz bélico bajo la forma de un "combate contra la delincuencia". De esta manera la policía resulta depositaria de la custodia de la sociedad, a la que defiende siguiendo un esquema binario de amigo/enemigo (Galeano, 2008).

En esta línea, la función de la institución policial no se ha tratado sólo del uso legítimo de la coacción estatal sino que también se ha constituido a la policía como el órgano especializado que en sus prácticas define de hecho las políticas al respecto, construyendo también la teoría y los sentidos de la seguridad.

Consideramos necesario realizar una distinción entre los conceptos *formación*, *educación* e *instrucción* para pensar en forma compleja el proceso de formación en la Escuela de Oficiales Dr. Salvador Maciá ya que hay un amplio espectro de actividades.

Entendemos a la formación a aquellas actividades específicas de producción de capacidades susceptibles de ser transferidas luego a otras

situaciones (Barbier, 1993). Aludimos al término de educación como el sistema institucional, de carácter formal, que organiza y legitima las actividades de formación. En este sentido, es el que comprende las actividades de formación e instrucción; así como toda otra actividad didáctica de naturaleza explícita, tales como las de capacitación y perfeccionamiento (Varela, 2008).

Con respecto a la noción de instrucción, son los procesos didácticos que operan en el nivel cognitivo de los hábitos, de naturaleza más práctica que reflexiva, consistentes en un conjunto de estímulos destinados a promover respuestas predeterminadas para la resolución de problemas tipificados. Las actividades de instrucción suponen la ejercitación repetitiva de determinadas acciones, que en el caso de la educación policial se desarrollan en lo que se conoce como actividades o prácticas de "campo" u "orden cerrado" (Varela, 2008).

Según un estudio realizado a la formación de las policías de la región del Noroeste argentino los casos analizados han sido una muestra para determinar que se ha construido un perfil típico en la formación de las policías. Se reflejan allí la presencia de una impronta militar en la formación policial, más como tradición que como efectivo resultado de la formación; el carácter restringido de la formación teórica, con acento en lo jurídico en desmedro del aprendizaje de teorías y técnicas relativas a la seguridad ciudadana; una significativa distancia entre la formación que reciben los agrupamientos de suboficiales y oficiales; una relativa distancia respecto del sistema formal de educación, sobre todo en la formación del agrupamiento de oficiales (Varela, 2008).

Capítulo IV

Enfoques analíticos para el estudio de la política de formación policial

IV.1) Conceptualizando las políticas públicas

Partimos de entender a la política de la formación policial como una política pública por lo que aquí retomaremos algunas definiciones que nos permitan pensar la política de formación de la policía de Entre Ríos indagando en marcos teóricos que nos aporten conceptos para su análisis.

Estudiar una política pública implica desandar un proceso complejo que ha sido conceptualizado por estudios del campo de la ciencia política y más específicamente desde la administración pública. En esa línea podemos aclarar que hay variadas definiciones desde perspectivas teóricas que han hecho eje en diferentes aristas para pensarla, definirla así como mejorarlas.

Desde una postura genérica se entiende que una política pública es todo lo que el Estado hace o deja de hacer, en esa línea la forma en que se determina los "problemas" o las cuestiones, tiene que ver también con la forma en que se piensan las diferentes alternativas para su solución o abordaje.

En tal caso el estudio de la política pública profundiza en las diferentes etapas que la conforman ya que la misma no se detiene ni comienza en la instancia de formulación sino que por el contrario es continuamente influenciada y revisada. Es necesario destacar que dichas etapas se corresponden como parte de una construcción teórica que nos facilita el estudio de las políticas, por lo cual hay varias denominaciones y recortes en relación a los momentos del ciclo de una política pública (Díaz, 1998).

En los abordajes y definiciones de política pública con los que nos podemos encontrar, Meny y Thoenig (1992) la entienden como el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.

En la misma línea Aguilar Villanueva aporta una definición descriptiva (no teórica) de la política pública, señalando algunas características específicas:

"a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en

modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad" (2007: 29).

Por otro lado Oszlak y O'Donnell (1981) parten de considerar que toda política pública es la sucesión de tomas de posiciones en torno a una cuestión, entendiendo a ésta como un asunto "socialmente problematizado" (pero sobre la cual el Estado también toma posición), con un "ciclo vital" que ha concluido en la "resolución" de la misma. En dicho proceso diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado.

En tal caso, una política pública se define por ser estructuradora de acciones estables y sistemáticas en el tiempo, y que en su operación constituyen el patrón de comportamiento de un gobierno que cumple con sus funciones y atiende problemas públicos. Dichas acciones se encuentran divididas en el ciclo de la política pública, el cual no es mecánico, sino que se retroalimenta y es un flujo de decisiones y procedimientos constantes. En ese sentido, los momentos son: surgimiento de problema, inclusión en agenda, formulación y decisión del programa de la política, implementación y evaluación (Subirats, 2008).

IV.2) Diseño e implementación

Dentro de las diferentes fases del ciclo de la política pública, profundizaremos en la formulación de la política y su implementación.

Considerando que detrás de todo lo político estatal siempre hay teorías y marcos teóricos que sustentan el accionar del mismo, consideramos necesario detenernos en el proceso de diseño de la política como en el momento de

actuación de los ejecutores.

Ambos momentos son importantes en el proceso analizado ya que se ejerce influencia por los agentes que son parte como así por los afectados por la misma. En tal caso, la formulación y la adopción legal son importantes como lo es la actuación de los ejecutores y de la reacción de los agentes sociales afectados (Barret y Hill, 1984 en Morata 1991).

Tamayo Sáez (1997) plantea que luego de que un gobierno identifica y construye un problema, decidiendo actuar sobre él, comienza el proceso de formulación de la política para proporcionar soluciones. En el proceso de la política este momento está en estrecha relación y dependencia con el momento de la implementación, ya que luego de definir el problema, el momento de la formulación es la elección de respuesta a la construcción de ese problema.

En este sentido, la formulación de la política implica un intento constante de los actores sociales implicados de influir en el modelo causal de los actores públicos y luego el programa político administrativo en el que se definen objetivos, instrumentos y procesos a llevar a cabo para resolver el problema (Subirats, Knoepfel y otros, 2008). En esta investigación nos detenemos en la Resolución 4548/16 CGE donde se refleja el proceso del que surge la nueva currícula como programa político administrativo a implementar en la Escuela de Oficiales.

Por otro lado, Pressman y Wildavsky allanaron el camino para profundizar sobre la complejidad de la implementación de las políticas públicas. En 1973 publican un estudio en el cual argumentan que es en ese momento del ciclo en el que se dirimen las distancias entre objetivos del programa y resultados esperados. En tal sentido, ponían el foco en el quehacer ordinario más que en la falta de recursos o en un mal diseño, dejando sentado la complejidad de esta etapa (Aguilar Villanueva, 2007).

Van Meter y Van Horn (2007) definen la implementación como:

> "aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños ordenados por las decisiones políticas" (2007: 100).

En tal caso, cuando hablamos de implementación, hacemos referencia a esta puesta en marcha de los mecanismos necesarios para alcanzar los

objetivos, en la cual surgen múltiples situaciones.

Además, estos autores proponen una forma de clasificación de las políticas públicas, compuesta por: a) la magnitud del cambio requerido, es decir, el grado en que la política a implementar difiere de las políticas previas y, por lo tanto, la magnitud del cambio que requieren las organizaciones para su implementación; b) el grado de consenso en torno de las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación.

Esta clasificación nos resulta pertinente ya que echa luz sobre las particularidades que se dan en torno a los factores del entorno en cada situación particular. Esto considerando que cada política tiene diferentes implicancias que afectan la implementación y la importancia de las relaciones entre los individuos, grupos y organizaciones, para poder pensar porqué la implementación se desarrolla de una forma particular en cada caso. Pensar la especificidad de cada caso permite un análisis coherente con cada situación particular de implementación.

Estas categorías nos permiten visualizar el nivel de implementación de la política de formación policial ya que como expresan Sabatier y Mazmanian la implementación hace referencia también a "el cumplimiento de una decisión política básica. Ésta se plasma por lo general en un estatuto o en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales" (2007: 329).

Aquí nos detenemos en la ley como eje para poder visualizar las acciones que se llevan a cabo en la implementación a la hora de concretar las políticas. Siguiendo esta línea la principal referencia para analizar el caso sería el marco legal como centro de referencia para la implementación, ordenando dicho proceso.

Por otro lado, Lipsky (1977) reivindica el rol y la posición de "los burócratas al nivel de la calle" en el proceso de implementación, y argumenta:

> "estos empleados públicos que comparten semejantes situaciones de trabajo los hemos llamado burócratas al nivel de la calle. En su trabajo interactúan directamente con los ciudadanos y gozan básicamente de gran discrecionalidad en el empleo de sus funciones... (...) se puede decir que ellos son los verdaderos *policymakers* en sus respectivas áreas de trabajo" (en Aguilar Villanueva, 1993: 86).

Al ser el momento de la implementación un momento complejo se ha abordado desde diferentes enfoques pero aquí retomamos los enfoques

clásicos, expuestos por Revuelta Vaquero. Por un lado el enfoque *Top-Down*, cuyo principal referente es Sabatier (2007) y el enfoque *Bottom-Up*, expuesto por Elmore (citado en Revuelta Vaquero, 2006) y propone una tercer perspectiva de análisis, de carácter híbrido que surge como síntesis de los mismos.

El enfoque *Bottom-Up* surge hacia finales de los años '70, como un crítica al modelo *Top-Down*. Éste se caracteriza por centrar su análisis en el nivel más bajo de la implementación, es decir, en la relación entre los burócratas del primer piso y los destinatarios de la política y entiende a la organización como un elemento fundamental para el análisis de dicho proceso (Revuelta Vaquero, 2006).

En tal sentido, nos permite problematizar lo que sucede en el nivel de la institución deteniéndonos allí y en la disputa que se da en los "aspectos prácticos" de su ejecución. Es decir, en la multiplicidad de los actores y de las organizaciones implicados y la variedad de los lazos que los unen; los sistemas de valores, los intereses representados, la autonomía de decisión y el poder político de que disponen, y, finalmente, los mecanismos de interacción utilizados y, en especial, la negociación y el intercambio político (Gill y Thrasher, 1985 en Morata 1991).

Morata (1991) arguye que es en el terreno de la ejecución en el cual se da el proceso político en el que se encuentran entrampadas las diferentes influencias de una institución, por lo cual este enfoque nos permite pensarnos y no desconocer los procesos que se han llevado adelante en un nivel regional con lo que respecta a la seguridad en general y dentro de la formación policial. Este enfoque es necesario pero no nos es suficiente. La crítica que se le hace es que se dejan de lado los análisis las cuestiones formales que hacen a la política pública.

En ese sentido, hemos considerado pertinente acudir a un enfoque híbrido ya que éste busca contemplar todas las etapas y no sólo la instancia de implementación, combinando los aspectos positivos de los enfoques *Top-Down y Botton-Up* (Revuelta Vaquero, 2006). Así se busca tener una mejor comprensión del proceso de implementación combinando lo mejor de los dos enfoques considerados anteriormente, profundizando en ambos aspectos, es decir, en los más bajos, de la institución así como en los legales y formales (Revuelta Vaquero, 2006).

Los diferentes enfoques nos aportan una mirada desde un enfoque pluralista. En este sentido apelamos a construir desde diferentes marcos teóricos dando cuenta de las diferentes visiones para problematizar desde la complejidad. A su vez posicionarnos desde un enfoque de carácter híbrido significa construir conocimiento desde una mirada panorámica del proceso de la política considerando su complejidad pero siendo conscientes de la imposibilidad de aprehender todos los factores, sucesos y actores.

En el caso de la política que estudiamos, el enfoque *Top-Down* nos permite tomar la legislación como eje que estructura o delimita la acción, aporta al análisis del vínculo entre los diferentes poderes implicados pensando la toma de decisión en la esfera de gobierno, centrándonos en la institución policial como la agencia encargada de la ejecución de la política.

Por otro lado, el enfoque *Botton-Up* es útil para pensar en los "burócratas de primer piso", en este caso la institución en general es receptora de la política aunque los cambios se den dentro de los contenidos mínimos de la formación de los aspirantes a oficiales de la policía. Este modelo, entonces, nos aporta al análisis de los actores en tanto sujetos que interactúan con otros, y con el entorno en el cual se encuentran insertos; como así también el nivel de discrecionalidad de los funcionarios para ejecutar la política, el cual puede afectar los objetivos originales de la misma.

IV.3) Aportes de la teoría organizacional para el análisis institucional

Consideramos pertinente para el análisis de implementación de la política considerar las características institucionales de la Escuela de Oficiales Dr. Salvador Maciá que es parte de una organización más amplia: la policía. La misma, a la luz del modelo tradicional, ha supuesto la conformación de la organización como una institución total y auto referenciada con ciertas características, la formación castrense es una de ellas y sobre la que nos interesa indagar.

En este sentido, Saín (2004) enumera algunas características comunes de la policía argentina en el plano organizacional. Por un lado el desgobierno político, ya que desde la conducción política se tendió a otorgarles autonomía direccional siempre que aseguren índices de seguridad; autogobierno policial,

en lo concerniente a la seguridad pública y a las definiciones internas de la institución; centralismo organizacional, esto con mando en un "Estado Mayor" caracterizado por formas castrenses, una estructura cerrada, jerarquizada y altamente militarizada; un régimen de personal militarista, sosteniendo sistemas de ingreso y organización del personal que imitaba la lógica castrense; y unicidad funcional, mediante la cual se concentra en un mismo seno y no se distinguen las tareas de seguridad preventiva y de investigación policial.

Entendiendo la institución como un espacio que posee una forma particular, se pretende estable y en un tiempo determinado da forma a la vida en comunidad y al sujeto social (Varela, 2013) resulta un ámbito de socialización en el que los sujetos que la habitan comienzan a aprehender las lógicas de la institución y su deber ser para con la sociedad en general.

En este proceso de formación, la institución total como un "lugar de residencia o trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente" (Goffman,2009: 15) resulta un espacio en donde no sólo aprenden en las aulas sino también en las diferentes instancias de permanencia en la institución.

En este sentido, Moreno Bayardo (1999) define a la formación a partir de las siguientes características: 1) se trata de una noción que en su amplitud envuelve prácticamente toda la vida del hombre; 2) la noción oscila entre un polo subjetivo que alude a las capacidades del individuo y otro polo donde se trata de la socialización de la persona; 3) oscila además entre concebirse bien como proceso, bien como actividad; la cual 4) ocurre en una multiplicidad de ámbitos que exceden los específicamente formativos.

Considerando el caso de la escuela de los oficiales, los cadetes en formación tienen una permanencia en la institución de tres años con un régimen de disciplinamiento que se extiende a su vida en términos totales ya que estando dentro se encuentran en aislamiento respecto a la sociedad el tiempo que dura la formación.

En este sentido, Foucault plantea que las instituciones de la modernidad tienen en común saberes, prácticas, técnicas o procedimientos las cuales se corresponden y se integran en estrategias, programas o dispositivos de mayor orden. Por lo cual la institución ocuparía el lugar de formas sociales

reproductoras de un orden en las que se reproducen prácticas y procedimientos. En tal caso serían reproductoras de un orden social- histórico ya definido.

Pensar estas categorías teóricas aporta al análisis institucional y a la interacción de ésta con una política que apuesta a trabajar sobre la base de ideas democrática y pensando los derechos humanos en una institución de disciplinamiento. Esta perspectiva es la que ingresa a una cultura institucional que se retroalimenta continuamente y valora el orden sobre el conflicto en tal caso es contra estas lógicas instituidas con las que se enfrenta la política pública en el nivel simbólico de la casa de estudios.

Capítulo V

Diseño e implementación de la reforma curricular en la Escuela de Oficiales

V.1) De la forma a la norma. Análisis del diseño

a) Reforma curricular en la formación policial Argentina

La formación de la policía como problema irrumpe en contextos de reformas, donde la administración de la justicia en general estaba puesta en cuestión. En esa línea, la decisión de reformar la formación de las policías a nivel nacional fue una decisión del Estado ante la presencia y demanda de sectores de la ciudadanía que pusieron en cuestión específicamente a la institución policial logrando que este tema pase a estar en agenda. Frederic (2008) sostiene que sólo después de despolitizar a los militares los políticos e intelectuales dirigieron la mirada a las policías, para pensar el proceso de desmilitarización.

Galvani (2006) considera algunos de los eventos que marcaron el proceso de configuración y estabilización de la policía como objeto de estudio. Por un lado en los inicios de los años noventa surgen algunas intervenciones dedicadas a las fuerzas de seguridad pero todavía enmarcadas en lo militar y se da un momento de consolidación a principios del siglo XXI con la realización de congresos exclusivos para su estudio. Es a comienzo de los años dos mil que se consolidó a las fuerzas de seguridad y la policía como objeto de estudio. Galvani resalta dos hitos importantes en este proceso: una reunión del Programa de Evaluación de Actividades Científicas y Tecnológicas de la Universidad de Buenos Aires (2002) titulada "Seguridad y Ciudadanía" con la presencia de representantes de diferentes facultades; y un reconocimiento -por fuera del ámbito académico- en la convocatoria del gobierno nacional en el año 2007 al Segundo Encuentro de los Foros del Bicentenario, denominado "Seguridad y Ciudadanía", organizado por la Secretaría de Cultura de la Nación.

Este foro marcó un encuentro entre las diferentes perspectivas y posicionamientos entre académicos, representantes de organismos de Derechos Humanos, políticos y miembros de las fuerzas de seguridad en relación a la *seguridad ciudadana.*

Estos eventos dan cuenta del proceso de constitución de un campo de estudios sobre las policías y fuerzas de seguridad desde diferentes puntos de abordaje y en esa línea el proceso de agendación de esta temática que en palabras de Saín (2015) son parte del proceso de construcción de la democracia que impone la necesidad de reformular las misiones y funciones de la institución policial.

En el año 1992 mediante la sanción de la ley 24.059[4] se establecen las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo para garantizar la seguridad interior. La misma tenía como finalidad determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas.

Fue el Ministerio del Interior por delegación del Presidente de la Nación a quien se le sumó la conducción política de la policía para coordinar el accionar de los cuerpos y fuerzas entre sí y con los cuerpos policiales provinciales. En esta misma legislación se define la creación del Consejo de Seguridad Interior para asesorar al ministro del interior en las políticas del ámbito de la seguridad interior; en la elaboración de planes y acciones tendientes a garantizar dicha tarea.

En ese sentido, algunas de las funciones asignadas al Consejo de Seguridad Interior vinculadas con la formación de los cuerpos policiales fueron: la formulación de las políticas relativas a la prevención e investigación científica de la delincuencia en aquellas formas que afectan a la comunidad; la elaboración de la doctrina y los planes para la coordinación e integración de las acciones y operaciones policiales tanto nacionales como interjurisdiccionales; la incrementación de capacitación profesional de los recursos humanos del sistema, tendiendo a la integración y economía de los esfuerzos del sistema educativo policial; entre otras.

4 Disponible en: http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/Ley%20de%20Seguridad%20Interior.pdf. Consultado el 25 de julio de 2019.

Saín (2002) plantea que la ausencia de planificación de políticas de seguridad determinó que las policías se hicieran responsables de la elaboración del diagnóstico, diseño y ejecución de las acciones para garantizar el orden, dentro de la seguridad interior. Esto trajo como consecuencia que la seguridad pública pase a ser un campo controlado y gestionado por la policía, planteando criterios propios de actuación.

Ante este contexto durante los años 2006 y 2007 se relevó información acerca del estado de situación de la formación de las fuerzas de seguridad en todo el país. Dicho estudio permitió una visión panorámica de la educación que se estaba dispensando inicialmente a los cuerpos policiales y a las fuerzas de seguridad, organizado por regiones y provincias y marcando también un parámetro dependiendo de la oferta educativa de cada caso.

Esta primera indagación permitió conocer los modelos institucionales adoptados en cada jurisdicción para la formación inicial del personal que integra las fuerzas y los diferentes dispositivos pedagógicos. De este proceso tres años más tardes se resolvió mediante la Resolución 199 emitida por el Ministerio de Seguridad que debían adecuarse

> "los planes, programas o cursos educativos orientados a la formación inicial de los aspirantes a ingresar a los agrupamientos de personal subalterno y superior de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad, a los estándares y contenidos mínimos establecidos en los documentos base (...)."

Retomando lo señalado por Subirats (1989) respecto a la definición de un problema, podemos argüir que el mismo no deriva indefectiblemente de hechos objetivos con vida propia o acontecimientos que se encuentran por fuera de quienes son analistas o planificadores. Por el contrario, el problema implica que detrás de él, se halla una definición estructurada a partir de quien/es lo construye/n, analiza/n y evalúa/n como tal, y que por ende se corresponderá con una respectiva y consecuente solución o alternativas de solución.

Así, se creó el Programa Nacional de Capacitación, Apoyo a la Formación y Actualización Profesional (ProNaCap) mediante la resolución N° 67 del secretario de Seguridad Interior dependiente de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior. En una primera etapa se "puso en evidencia las disparidades entre las jurisdicciones respecto de las políticas, instituciones y los procesos de formación vigentes, sobre los cuales hasta entonces no se

contaba con información consolidada y sistematizada" (Alonso y Garrote, 2009: 210).

El análisis y la investigación al respecto aportó la base para construir criterios comunes para la formación policial inicial. Estos se expresaron en dos documentos base, marcos de referencia federales orientando la formación profesional policial básica para agentes de calle y la construcción de tecnicaturas superiores en Seguridad Pública y Ciudadana. En el año 2005 se logró obtener la conformidad de las provincias para desarrollar dicho programa y Entre Ríos fue una de las provincias que se adhirió a dicha propuesta.

De esta manera, en el año 2008 el Consejo de Seguridad Interior propone la implementación del programa de capacitación para las policías de todo el país apuntando a "fortalecer el espíritu democrático en las instituciones policiales, mediante un conjunto de acciones académicas que vinculasen su preparación con el interés de la sociedad, sus problemas y expectativas".

La construcción del problema se dio en diferentes fases: por un lado al ser una política definida por el Ministerio de Seguridad de la Nación[5], se redactó un documento base que las provincias debían tomar como referencia y se delimitó allí la orientación de la formación de las policías a nivel nacional, por otro lado en cada provincia se dio la impronta jurisdiccional apuntando a la construcción de conocimiento situado, en base a las demandas de cada contexto. Por tanto, al depender los problemas de la situación planteada y la construcción, clasificación y explicación, el problema es dependiente de decisiones voluntarias que le otorguen sentido y solución/es en primer término en nación y en segundo término en la provincia de Entre Ríos.

Ante dicha propuesta cada jurisdicción debía presentar ante el Ministerio de Educación de la Nación sus propios diseños curriculares -planes de estudio-, los cuales serían evaluados en función de los mencionados documentos base y del marco normativo vigente.

Dicha iniciativa apostaba a brindar una capacitación regionalizada a los recursos humanos del Sistema Nacional de Seguridad apuntando a apoyar a las fuerzas policiales y de seguridad en su formación y actualización profesional. Destinada a oficiales y suboficiales de la totalidad de las policías y

5 Ver en anexos la Resolución del Ministerio de Seguridad N° 199/11 donde se reconocen los estándares y contenidos mínimos establecidos en el documento base para la organización curricular de la "Tecnicatura Superior en Seguridad Pública y Ciudadana orientada a la formación policial" previamente aprobados por el Consejo de Seguridad Interior, que se extiende a todas las dependencias educativas de los cuerpos policiales del país.

las fuerzas de seguridad federales, se propuso "contribuir a sostener la capacitación de una policía de seguridad pública consciente de su rol social, representante del orden y la ley para su preservación y respeto de los derechos individuales".

Entre Ríos formó parte de las provincias que adhirieron al plan de modificaciones de la formación de las fuerzas policiales, las cuales hacen hincapié en el modelo de seguridad ciudadana. En esa línea el Consejo General de Educación (CGE) de la provincia de Entre Ríos emitió la Resolución número 4548/ 16[6] donde plasma la reforma del diseño curricular de la carrera "Tecnicatura Superior en Seguridad Pública y Ciudadana orientada a la formación policial", ante la necesidad de actualizar el plan de estudios de la carrera "Tecnicatura superior en seguridad pública" el cual había sido aprobado por la Resolución número 2693/09 CGE.

El proceso de evaluación y reforma fue participativo y concertado, coproducido por diferentes actores institucionales: referentes de la Escuela Superior de Oficiales Dr. Salvador Maciá; la Dirección de Institutos Policiales; la asesoría de la Coordinación de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia; Técnicos de la Dirección de Educación Superior del Consejo General de Educación y la asistencia de referentes del Instituto Nacional de Educación Tecnológica. Estos actores trabajaron en base a la Resolución N° 193/12 emitida por el Consejo Federal de Educación considerando sus lineamientos.

El documento base concertado en la mesa consultiva expone una justificación enmarcada desde una perspectiva de seguridad ciudadana. Esta propuesta supera la definición de seguridad planteada desde una perspectiva de seguridad pública.

La direccionalidad de la política en sus contenidos da cuenta de un proceso de reconceptualización de la cuestión de la seguridad ya que se la define como actividades de control y mantenimiento del orden mediante los que se apunta a propiciar rutinas seguras de la vida cotidiana pero se reconoce este proceso como "un campo de lucha y conflicto entre y dentro del Estado y de éste con grupos de interés privados (incluyendo asociaciones económicas) y actores de la sociedad civil".

6 Disponible en http://cge.entrerios.gov.ar/educacion/normativas/. Consultado el 20 diciembre 2018.

En esa línea la concepción descriptiva de los procesos de producción de la seguridad como conflictivos reconocen el papel del Estado como el ente con la capacidad de garantizar instrumental y simbólicamente la definición de órdenes (considerando "orden" a una "manera o modo de hacer las cosas") pero sin reducir la producción de seguridad a una actividad excluyente del Estado, a través de una agencia especifica como la policía sino que se reconoce la presencia de otros actores que buscan definir, establecer y mantener órdenes que pueden coincidir con los estatales o no.

Esta definición meramente descriptiva de seguridad reconoce el conflicto, propio del Estado de Derecho. Por lo que podemos argüir que el Estado determina pensar la seguridad haciendo una valoración compleja del conflicto entre los derechos de las personas entre sí y de éstas con el Estado, como inherentes a los sujetos y a la obligación estatal de protección y promoción de tales derechos como premisa indispensable de su pleno ejercicio.

En tal caso, el concepto de seguridad prioriza ante todo los derechos y las libertades de la ciudadanía y no "el orden" o la "seguridad" per-se ya que dentro de la perspectiva de seguridad ciudadana la referencia a ciudadanía no se limita a la ciudadanía política o civil como estatus político, sino a su sentido más abarcador de ciudadanía social, vinculada con el proceso de inclusión progresiva y de ejercicio de derechos colectivos por parte de la sociedad.

b) La policía de Entre Ríos y la Escuela de Oficiales Dr. Salvador Maciá

Consideramos pertinente hacer alusión a algunas características de la institución policial de Entre Ríos y su historia[7]. La misma se creó al mismo tiempo que la "República de Entre Ríos". En este contexto histórico las fuerzas militares se encargaban del reclutamiento del personal y de su formación en el combate específicamente, seleccionando luego a quienes realizan tareas referidas específicamente a lo policial.

Se comenzaba a diferenciar la selección del personal respecto las funciones que cumplirían: por un lado, quienes tenían una formación

7 Extraído de la página oficial de la Policía de Entre Ríos disponible en el siguiente link: http://policiadeentrerios.gob.ar/historia.aspx. Consultado el 10 de abril 2019.

principalmente en combate y referida a lo militar y por otro quienes deberían formarse para mantener el orden en la ciudadanía, para que el "ciudadano honesto" pudiera desarrollar plenamente sus derechos y obligaciones, resguardando sus vidas de los "delincuentes".

La institución toma el 29 de septiembre de 1820 como la fecha que registra formalmente la creación de la Policía de Entre Ríos. En ese momento el poder policial es asumido por el Coronel Ricardo López Jordán designado en su cargo por el General Francisco Ramírez quien sanciona el reglamento el cual comprendía autoridad, régimen y procedimientos policiales. Luego de su muerte, en 1821 se produce un levantamiento del Sargento Mayor Lucio Mansilla, subalterno del Supremo, quien asume el gobierno continuando el mismo régimen policial, como en los gobiernos sucesivos.

Durante el gobierno del General Pascual Echagüe (1832 a 1841) el Congreso dicta la Ley creando los cargos de Juez de Policía de la Capital y de la ciudad del Uruguay, cuyas misiones serían "el arreglo de las calles, limpieza y aseo de la ciudad y algunas otras atenciones" detalladas en un reglamento y luego dictadas por el Poder Ejecutivo con aprobación de la Sala Legislativa.

En 1834, el Sargento Mayor de Infantería de Línea D. Pedro Marury es designado Jefe de Policía del Departamento 1º - Principal – Paraná y en el año 1835 entra en vigor el Reglamento de Policía, que representa principalmente un ordenamiento y preservación de la vida urbana y el orden público.

Durante el gobierno de General Justo José de Urquiza, (1841 – 1854), se presta especial atención a la policía. En el año 1855 por Decreto se dispone que los partidos Policiales de los Departamentos pasarían a depender de la Intendencia General de Policía de la capital. En 1860 se dispone la organización de la Policía en todo el territorio de la Provincia; y ese mismo año la Honorable Legislatura Provincial por Ley crea la denominada entonces "Guardia de Seguridad". Así, en 1861 Urquiza dicta un Decreto de Penalidades.

Durante los años 1895 hasta 1899 fue gobernador Salvador Maciá, por quien lleva su nombre la Escuela de Oficiales. Durante su gestión se realizó un decreto sobre la Reglamentación policial que se declara ley en 1904. Dicha Ley declara como "Reglamento General de Policía" el redactado por el Dr. Salvador Maciá que rigió hasta 1952, en que se sancionó la Ley Provincial Nº 3815, que contenía normas para el ejercicio de la función policial y de contravenciones.

Así el último Reglamento de la policía se sancionó como Ley N° 5654/75

durante la gobernación del Dr. Tomás Cresto. Esta estructura normativamente la organización institucional. Según de Bernardi (2013) una lectura detallada del mismo permite comprobar que dicha norma se encuentra enmarcada en el paradigma clásico de seguridad, según el cual, la acción parte exclusivamente del Estado y los mecanismos utilizados son de vigilancia, control y represión.

En este sentido, dentro de la Escuela de Oficiales la formación de los cadetes está atravesada por el aprendizaje de prácticas que se corresponden con la permanencia a la institución policial, sobre las que la reforma no ha tenido injerencia. En este sentido los procesos de aprendizaje están atravesados por el tratamiento de nuevas perspectivas en seguridad pero la vinculación o las relaciones de poder no han sido puestas en cuestión ya que lo que se pretende es que el cadete obedezca sin reflexionar por el sólo hecho de recibir una orden, esto enmarcado dentro de una lógica de obediencia y cadena de mando.

La carrera del personal superior comienza como oficial ayudante al recibirse en la Escuela de Policía "Dr. Salvador Maciá". Luego deben permanecer al menos dos años en cada escalafón para poder tomar los cursos y entrar en competencia por los ascensos. Aquí se da una vinculación directa con el poder político de turno ya que la cantidad de cargos vacantes de los que se dispone cada año los designa el Gobernador de la Provincia en base al presupuesto asignado para la fuerza policial. Los requisitos para el ascenso son las notas finales obtenidas en los cursos de ascenso y la nota que surge de la evaluación efectuada por la Junta de Calificaciones, denominada Junta I y presidida por el Subjefe de Policía. El promedio entre ambas notas le da al aspirante el lugar en el que queda y depende de la cantidad de vacantes que haya para ese año si entra o no en el grupo ascendido. En tanto, para ascender a Comisario Inspector y Comisario Mayor se debe contar con el cuarto año aprobado de la Licenciatura en Seguridad Pública de la Universidad Autónoma de Entre Ríos (U.A.D.E.R.), además de los requisitos antes mencionados.

En relación a la estructura orgánica de la policía, podrán acceder al cargo de Subjefe, Director y Jefe de Departamento aquellos funcionarios con cargo de Comisario General. Dichos cargos también son de carácter político y su designación está a cargo del Gobernador de la Provincia con recomendación del Jefe de Policía, el cual también es designado por el Gobernador. El cargo de Jefe de División podrá ser ocupado por Comisarios de

distintos rangos, entre el escalafón de Comisario y Comisario Mayor y su designación estará a cargo del Jefe de Policía. Quienes están a cargo de comisarías, son los Oficiales Principales o Inspectores y cumplen ese cargo, en menor medida, los de escalafón Comisario. Su designación también es generada por el Jefe de Policía.

Los Suboficiales egresan de la Escuela "Comisario General Pedro Campbell" en la ciudad de Villaguay o de la Escuela "General Francisco Ramírez", situada en la ciudad de Rosario del Tala. Pueden ascender de escalafón cada dos años con un sistema de cursos y evaluaciones por una Junta similar a lo explicado ut supra, pero su rango siempre será inferior al de los Oficiales. Esta estructura formal define posiciones oficialmente sancionadas y es una fuente que legitima la acción de los funcionarios dentro de cada categoría de los escalafones.

c) El proceso de formulación y sus actores en Entre Ríos

El proceso de formulación de la Resolución 4548/16 del CGE fue complejo y dinámico, se expresaron allí tensiones en torno a la direccionalidad y los contenidos de la política. En el entramado de formulación de la política se ponen en tensión aspectos que pendulan entre la singularidad del caso y el carácter más estructural que supone para el gobierno provincial y los actores presentes asumir un nuevo compromiso de política pública en los actuales contextos y situaciones.

Cobb y Elder (1993) plantean que la construcción y definición del problema implica la seleccionar y destacar ciertas realidades sobre las que se realizan valoraciones: eso implica que la relevancia con que se consideren los hechos está directamente relacionada con el marco de referencia y las teorías implícitas de quienes evaluaron dicha situación.

En este sentido, la presencia de actores de la escuela de la policía, del C.G.E y de la Subsecretaría de Derechos Humanos de Entre Ríos propiciaron un escenario innovador ya que hubo presencia de actores que no habían influido antes la definición curricular de la formación policial. En tal caso, había una pluralidad de voces, intereses, valores definiendo la formulación de orientación de la acción. Esto generó un cambio en lo dogmático y simbólico ya que el proceso mediante el cual la institución policial ejerce el gobierno de la

seguridad pública, que Saín (2015) define como *policialización de la seguridad pública*, se vio trastocado por la injerencia de nuevos actores. En tal caso, las tensiones en torno a la direccionalidad de la política tuvieron que ver con los intereses de cada uno de los actores presentes en ese terreno de disputa.

Por un lado, el Consejo General de Educación colaboró en propuestas de formación, contribuyendo a la profesionalización de la policía especialmente desde una perspectiva educativa. Esta actividad le compete desde la Dirección de Educación Superior ya que la formación de los oficiales tiene carácter de tecnicatura. En esa línea la redefinición es considerada como una actualización e integración entre los procesos de formación y el ejercicio profesional. Se intenta aportar desde una perspectiva integral y contextualizada, orientada por el marco ético jurídico de la vida democrática, atenta a los cambios, problemáticas y necesidades del desarrollo de la sociedad actual. El proceso de redefinición fue antecedido por un ciclo de revisión, evaluación y consultas a actores institucionales mediante entrevistas y análisis de informes de prácticas. Así, ambos entes planifican líneas de acción para un proyecto político-pedagógico de fortalecimiento de la institucionalidad que engloba al conjunto del sistema educativo.

En este sentido, el equipo perteneciente al CGE guio la discusión y aportó en la escritura de la formulación de la política. Considerado que la mayoría de los profesionales que participaron están formados específicamente en áreas de educación, los mismos aportaron principalmente a la discusión desde la postura política del cambio de paradigma teórico y epistemológico que se intentaba pensando, el cual complejiza la mirada sobre las problemáticas sociales actuales, especialmente en tres dimensiones: social-amplia, institucional y didáctico-pedagógica.

Dichas dimensiones se sostienen en la concepción de un sujeto de derecho, apostando a un abordaje integral de las nuevas problemáticas sociales y culturales, y en aportar experiencias formativas que atiendan a un perfil profesional del técnico que vaya en relación a la promoción, prevención e intervención en seguridad pública y ciudadana.

En cuanto a los contenidos teóricos, aquellos relacionados con fenómenos sociales pensando en proporcionar herramientas pertinentes para desarrollar estrategias y acciones y participar en la elaboración y gestión de políticas de seguridad. Del mismo modo, se piensa al futuro profesional

"pensando y reflexionando acerca de su propio accionar profesional". Se pone el acento en apuntar a una reconfiguración de la relación Estado-sociedad y la incorporación de los nuevos derechos, para la prevención, promoción e intervención de la seguridad pública y ciudadana.

Los dos conceptos clave de la política *seguridad* y *ciudadanía* se trabajan en línea con lo definido en el Documento Base del Consejo Federal de Educación (Resolución 193/12). Pensar la seguridad desde una valoración de seguridad democrática, inclusiva y pluralista es uno de los puntos importantes a los que apunta la resolución. En la misma se reconoce al conflicto propio de un Estado de Derecho por lo que la opción de "Seguridad Pública y Ciudadana" no supone una simple adecuación de conductas a nuevas normas sino una valoración compleja del conflicto entre los derechos de las personas entre sí y de éstas con el Estado, como inherentes a los sujetos y a la obligación estatal de protección y promoción de tales derechos como premisas indispensables de su pleno ejercicio.

Este aporte resulta interesante ya que una de las características de la institución policial es la dinámica de "cumplir órdenes", en tal caso la resolución apela a la reflexión de los futuros oficiales así como a la de los funcionarios institucionales encargado de la implementación. Pero esta representación institucional respecto a la implementación de la norma como una tarea de "adecuarse a nuevas normas" dejando de lado la implicancia de un nuevo paradigma teórico estuvo presente especialmente en el diálogo con los que habitan el espacio institucional.

Algo parecido sucede con la concepción de ciudadanía definida desde el marco de seguridad ciudadana ya que no se limita a la ciudadanía política o civil como estatus político, sino a su sentido abarcador de ciudadanía social, vinculada al proceso de inclusión progresiva y de ejercicio político de los derechos colectivos. En esa línea el Estado es el principal garante y promotor de la seguridad pública y ciudadana y la decisión de actuar respecto a la formación de los cadetes es una decisión que se toma en relación con esa responsabilidad ya que los agentes intervendrán en procesos de las políticas públicas en diferentes ámbitos.

En tal caso el Estado provincial apunta estratégicamente desde el sistema de formación a que los futuros oficiales de la policía habiten las instituciones educados desde un marco ético-jurídico de la vida democrática,

logrando una articulación con actores públicos y privados, desarrollando la prevención y promoción de la seguridad en y con las comunidades.

Teóricamente las decisiones que se han tomado desde los diferentes poderes del Estado para definir la política como para llevarla a cabo han logrado un marco de referencia para actuar en un sistema democrático, haciendo una revisión y evaluación de su desempeño, apostando a la promoción y prevención de la seguridad como pilares básicos de esta política.

En tal caso, esta política pública demuestra el accionar por parte del gobierno que decide actuar explicitando la postura de pensar la seguridad desde un paradigma democrático, que reconoce los derechos del ciudadano, democratiza la construcción de la seguridad, así como tiene presente durante toda la norma la orientación de la misma por el marco ético jurídico de la vida democrática.

El equipo del CGE apela a la incorporación de materiales que aporten a la formación profesional de técnicos en seguridad profesionales que reflexionen desde una perspectiva compleja. En este sentido, Binder (2009) considera que un cambio de paradigmas hacia una visión democrática del control de la criminalidad no se debe fundar en la idea de orden sino que es necesario reemplazarla por la idea de *gestión de conflictividad* y la formación de los cadetes desde la norma apela a dicho objetivo.

La seguridad pasó a ser considerada un problema y la manera de resolverlo también. Es que, ante contextos de complejización de la conflictividad las fuerzas de seguridad, específicamente la policía, pasó a estar desde la agenda social a la agenda gubernamental, imponiendo la necesidad de respuesta por parte del Estado.

En ese sentido, el cambio de paradigma al que se apuntó en la formulación de la transformación curricular de la formación policial tiene un cambio de perspectiva ya que el sujeto a resguardar no es el mismo. Es que, se erige en oposición a la perspectiva de seguridad tradicional que ponía el eje en la seguridad del orden, del Estado, de lo instituido.

En este contexto, explícitamente la filosofía que resguarda la política pública estudiada tiene bases en una perspectiva democrática de decisiones, es decir, en la que el ciudadano tiene derechos y deberes, y en esa línea se intenta apostar a la formación de un agente de la policía que desde la

profesionalización esté preparado para abordar los conflictos desde la prevención.

Las políticas públicas como generadoras de patrones de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar Villanueva, 2007) como en este caso, aportan a la construcción de una sociedad más justa, democratizando la construcción del orden y en tal caso de la justicia y su forma de administrarla.

Otro actor clave en el proceso fue el asesor por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica Gustavo Wansidler, quien representó al Poder Ejecutivo Nacional en diferentes provincias intentando guiar y transmitir el espíritu de la Resolución del Consejo Federal de Educación.

Las entrevistas se realizaron a diferentes representantes del equipo para ahondar en las representaciones de los mismos respecto al proceso de formulación, intentando desandar qué lugar ocupaban política e institucionalmente, así como las perspectivas e intereses en disputa en este espacio de negociación.

Los actores entrevistados mostraron posturas radicalmente diferenciadas. Desde la institución policial se valora el proceso principalmente como una mejora porque implicó menor cantidad de carga horaria para los estudiantes, una reestructuración. Esta postura fue sostenida por docentes y estudiantes entrevistados. La reducción de carga horaria pero la conservación de contenidos mínimos es notada como relevante, así como se remarca una "adecuación", como un estar a la altura de lo que sucede actualmente, adecuarse a lo actual, lo que sería una *"capacitación más eficiente en tiempos"*. Uno de los actores de la Escuela de Oficiales remarcó al respecto:

> *"yo creo que fue una mejora. Si eh, hoy en día los cadetes que son los que estudian acá en la escuela tienen menor carga horaria de cursado pero son los contenidos mínimos no se perdieron en ningún aspecto, siguen siendo la misma cantidad de contenidos..."*.

Por otro lado, el proceso de formulación y el encuentro con otros actores fue planteada como un encuentro con "ellos". Expresiones que manifiestan la llegada desde fuera de un "otro", que hace notar la cultura cerrada de la institución.

En ese sentido, hubo una coincidencia respecto al representante del Instituto Nacional de Educación Tecnológica, quien representaba al Poder

Ejecutivo Nacional quien significó una figura de referencia y consulta como también una figura de "autoridad" ya que aportó a la negociación de los diferentes actores implicados y sus diferentes perspectivas.

Por otro lado, desde la institución educativa se referencia al nuevo plan y su relación con los derechos humanos como parte de *"las tendencias actuales en seguridad"*. En esa línea, se considera que se profundiza en una nueva dinámica para lograr relacionarse con los ciudadanos evitando el uso de armas.

> *"...Eso acompaña todo lo que es hoy por hoy garantías constitucionales y todos los derechos de las personas a nivel internacional digamos. O sea nosotros estamos a la vanguardia de los derechos humanos y demás, los respetamos mucho y de acá de la escuela se fomenta el respeto por los derechos humanos..."*

Así, se manifiesta una apreciación positiva respecto al nuevo plan, vinculándola con la tarea de estar en la vanguardia, lo nuevo, lo actual, definiéndose como una institución cercana al respeto por los derechos humanos.

Durante la formulación de la política se planteó desde la institución cuáles eran los objetivos respecto a la formación de los cadetes. Allí dejaron sentado su criterio, el que se defendió en dicho proceso el cual le da relevancia tanto a los contenidos jurídicos como a la "parte física". Al respecto, cuando interrogamos si hubo puntos de mayor dificultad para consensuar se respondió:

> *"Nosotros planteamos que queríamos lograr con el plan de estudios, que materias creíamos que eran fundamentales, cuales necesitaban mayor carga horaria, cuáles no. El proceso penal fundamental en la policía es fundamental..." (...) "...había una materia que se llamaba formación policial en la que se le enseñaba todo lo que es desfile, la manera de actuar acá, de dirigirse. Y esas se cambiaron por materias cincuenta por ciento teóricas y cincuenta por ciento prácticas. Sí, de esa parte fue bastante discutida la cosa, pero bueno llegamos a una postura intermedia digamos...con el consejo de Educación".*

Por otro lado, los demás actores entrevistados hicieron notar la cuestión de cambios en la carga horaria no como lo más relevante sino entendiendo que dicha modificación era necesaria en tanto las tecnicaturas de la provincia tenían regímenes de cursado relativamente diferentes.

Por el contrario es clara la postura de ambas de que el cambio paradigmático en términos generales es lo que resalta en esta política.

"la gente del CGE se encontró con una tecnicatura que tenia muchas más horas que otras tecnicaturas, había un modo de funcionar. En la cual se escondia esta formación netamente militar en la que era una tecnicatura distinta (...) Entonces claramente era un desafío encarar eso y reducir las horas, lo que pasa es que esto está en manos de ellos la implementación, en manos de la policia. Entonces hay ahi como un tramo, un trayecto que queda sin cubrir por el planteo..."

El llamado a la Subsecretaría de Derechos Humanos fue una decisión desde el Consejo General de Educación para aportar una mirada jurídica y de Derechos Humanos en la discusión de la currícula complejizando la discusión.

En este sentido, desde la Subsecretaría de Derechos Humanos se planteó la reforma de la formación policial como un problema público sobre el que se debía tomar una decisión, sacándolo de la esfera meramente policial. En esta línea se dijo al respecto:

"...falta muchisimo digamos, para que esa posibilidad de un cambio de paradigma se efectivice, haya una formación distinta pero en estos tiempos que corren de muchisima represión y muchisimo puesta de posición de una fuerza de seguridad y ahora la armada también...en las manos del ajuste y de la represión digamos, a mi me parece que se haya dado esa instancia de que estemos civiles y miembros de la fuerza discutiendo esto si es una señal politica importante".

Si tomamos como referencia las características de autogobierno de la policía señaladas por Saín, esta es una de las evidencias al respecto: cómo la institución ha construido sus propios sentidos de justicia internamente y retroalimentando un ciclo de autonomía respecto al Estado. Por lo cual, aunque desde la institución policial se manifestó predisposición y buena voluntad a construir la mejor formación para sus cadetes, lo que debe discutirse y no dejar en manos exclusivas de la institución policial es el sentido de dicha formación.

"...no sé si de la manera en que nosotros lo vemos, pero si están muy preocupados porque tengan muy buena calidad de formación sus cadetes. Lo que está en disputa es desde dónde lo dicen..."

Por último, desde la Dirección de Educación Superior del CGE se manifestó la dificultad del proceso de formulación, ya que en algún punto hablaban desde diferentes perspectivas. Claramente nos expresa respecto el proceso de definición curricular

"(...) realmente el otro tiene que estar convencido de que necesita esa transformación y poder decir porqué la necesita, y poder verlo porque sino es algo que queda en los papeles, o que queda en palabrerío, como que lo ven así como "bueno, si, ¿ustedes qué quieren, que, pongamos una sociología crítica? Dale, la ponemos...".

Así, el proceso de formulación como una instancia de construcción de sentidos en diálogo con la fuerza debió promover un entendimiento respecto del cambio de paradigma. Una diferencia crucial en el relato de la informante clave fue que había mayor claridad respecto a la construcción de la currícula lo que no se nota en los actores institucionales de la Escuela de Oficiales. Al respecto dice:

"hay una cuestión que es la que yo recuerdo que es como la más, digamos como la más significativa de la transformación, que es el cambio de paradigma (...) Era entender que era otro el enfoque y que por tanto la formación tenía que ir por otros caminos, incluyendo otras perspectivas que antes no tenían para lograr otro profesional..." "(...) Entonces es como un trabajo de negociación de sentido y de conversación muy de hormiguita, muy de ir viendo porqué eso otro que estaba, que los formó a estos policías, por dónde le íbamos entrando de alguna manera para que ellos puedan ver la necesidad de una transformación...".

Así notamos coincidencia respecto a considerar el proceso de formulación como una experiencia formativa, un espacio de disputa y arena de lucha así como el cambio paradigmático como un aspecto crucial de la política. Este proceso dio como "resultado" lo que se ve en la norma pero lo escrito en el papel no ha sido lo más significativo sino el proceso de construcción con otros, de negociación, donde se entrecruzan los diferentes intereses en juego, en el que los resultados pueden estar en constante revisión, evaluación y cambio. Por lo cual expresó:

"(...) escribir un documento diferente del que ya existía eso no es una transformación curricular. Creo que lo curricular no es sólo el papel, no es sólo las palabras ¿no? es también lo que acontece en la formación. Entonces nosotros no tuvimos un acompañamiento a la implementación".

V.2) De la norma a la forma. Análisis de implementación

a) Transformación de la currícula y los planes de las asignaturas

En el espacio institucional en que se implementa la norma, los objetivos esgrimidos en la misma significan constantes disputas por parte de los actores que la habitan como por las acciones y factores que influencian el cumplimiento de los mismos.

En la Escuela de Oficiales Dr. Salvador Maciá la currícula definida por la Resolución 4548/16 se implementa desde el año 2017, por lo cual no hay aún una cohorte que haya egresado transitando los tres años completos y el proceso de actualización está dando sus primeros pasos. En ese sentido, durante el acercamiento a la institución los estudiantes que durante el año 2018 cursaron el tercer año se regían por el plan de estudios anterior, definido mediante la Resolución N° 2693 del CGE de Entre Ríos.

A simple vista algunas de las diferencias que se plantean con el plan de estudios anterior (RES 2693) son que los campos de formación se dividían en técnico profesional, ético social y práctica profesionalizante; en el primer año el total de materias eran dieciocho, en el segundo año dieciséis materias y en tercero veintiséis materias y el nombre de la carrera se titulaba Tecnicatura en Seguridad Pública. En tal caso la reforma curricular reordenó las asignaturas, cambiando y ampliando la nominación los campos de formación pero según lo plantearon los informantes claves las asignaturas se redujeron en cantidad sin perder contenidos mínimos que hacen a la especificidad de la formación.

Detallamos aquí los nombres de asignaturas analizadas, el año y el campo de formación al que pertenecen:

Cuadro N° 1: Asignaturas y campos de formación

Asignatura	Año	Campo de formación
Educación Física I (personal masculino)	Primero	Formación Específica
Defensa Policial	Primero	Formación Específica
Uso de armamento policial y tiro I	Primero	Formación Específica
Seminario Estado y Sociedad	Primero	Formación General
Psicología Social	Primero	Formación General
Comunicación y producción oral y	Primero	Formación de fundamento

escrita		
Promoción y prevención de la Seguridad Pública	Segundo	Formación Específica
Defensa personal II	Segundo	Formación Específica
Problemáticas socioculturales contemporáneas (modalidad de seminario)	Segundo	Formación General
Derecho Civil de la Familia y la Niñez- Seminario Derecho Procesal Penal Juvenil	Segundo	Formación de fundamento
Seguridad Pública	Segundo	Formación de fundamento
Prácticas profesionalizantes II	Segundo	Práctica Profesional

Fuente: producción propia en base a Res 4548/16

En la elección de las asignaturas que son objetos del presente análisis se consideraron las que pertenecen al primer y segundo año, ya que tercero mantenía vigente el plan anterior. Por otro lado, al momento de visitar la institución y dialogar con los informantes claves, fueron asignaturas de primer y segundo año de las cuales se nos brindó información.

La organización curricular establecida en la resolución 4548/16 es mediante espacios curriculares que se complejizan y articulan de acuerdo a los campos de formación, y los mismos fueron organizados de la siguiente manera:

- El campo de formación general, que aborda los saberes que posibilitan la participación activa y reflexiva en los diferentes ámbitos del ejercicio profesional, de la vida institucional y sociocultural y el desarrollo de una actitud ética respecto de sus funciones y de la relación Estado- sociedad en un Estado democrático.
- El campo de la formación de fundamento aborda los saberes que otorgan sostén a los conocimientos, habilidades, destrezas, valores y actitudes propios del campo profesional en cuestión.
- El campo de formación específica refiere a la formación de saberes propios del campo profesional, como en la contextualización de los desarrollados en la formación de fundamento.
- El campo de formación de la práctica profesionalizante pone la atención en la integración de los saberes construidos en los campos descritos apuntando a garantizar la relación teoría-práctica. En este área se

genera la interacción de los cadetes con otros actores desde el sentido de práctica social y en la contribución del accionar público en pos de la seguridad ciudadana, a partir de la reflexividad como constitutiva del proceso de aprendizaje (Res. 4548/16).

Las unidades curriculares pueden tener modalidad de asignatura, taller, seminario, ateneo, con espacios para proyectos, conferencias, actividades a realizar fuera de la institución.

Considerando el plan actual (Res. 4548/16) de las catorce asignaturas del primer año tomamos seis. Tres pertenecen a la formación específica, dos a la formación general y una a la formación de fundamento. Las asignaturas de formación específica predominan en el plan de la carrera.

Cuadro N° 2: Análisis de las asignaturas

Asignaturas	Educación física I (personal masculino)	Defensa personal I	Uso de armamento policial y tiro I	Seminario Estado y sociedad	Psicología social	Comunicación y producción oral y escrita	Promoción y prevención de la seguridad pública	Defensa personal II	Problemáticas socioculturales contemporáneas (modalidad de seminario)	Derecho Civil de la Familia y la Niñez-Seminario Derecho Procesal Penal Juvenil	Promoción y prevención de la Seguridad Pública	Práctica Profesionalizante II
Año	1°	1°	1°	1°	1°	1°	2°	2°	2°	2°	2°	2°
Cambios en el nombre respecto al plan anterior	Si	No	No	Si	No	si	si	no	si	si	Sí	si
Cambios en contenidos mínimos respecto al plan anterior	-	-	-	si	si	no	si	-	si	-	si	si
Nivel de uso de bibliografía recomendada en la Res. 4548/16	-	-	-	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	-	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
Nivel de discrecionalidad de actores en plan de la asignatura	-	Alto		Medio	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Nivel de adecuación de asignatura a contenidos mínimos de la RES. 4548/16	-			Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Alto	Alto	Bajo	Medio

Fuente: producción propia en base a Res 4548/16 y programas de las asignaturas.

De primer año Educación Física I (personal masculino), Defensa Personal y Uso de armamento policial y Tiro I pertenecen a la formación específica. En la RES 4548/16 no se detallan los contenidos mínimos de éstas asignaturas. Por lo cual, no podemos dar cuenta si hay cambios en sus contenidos respecto al plan anterior. Por esto mismo no podemos hacer un análisis del nivel de discrecionalidad de los docentes respecto a la norma, ni al uso de la bibliografía recomendada. Educación física I es la única en la que se nota un cambio en el nombre ya que se la titulaba: Entrenamiento físico profesional I.

Por otro lado, el Seminario Estado y sociedad y psicología social pertenecen al campo de formación general. Este campo aborda los saberes que posibilitan la participación activa y reflexiva en los diferentes ámbitos del ejercicio profesional, de la vida institucional y sociocultural y el desarrollo de una actitud ética respecto de sus funciones y de la relación Estado- sociedad en un Estado democrático.

Ambas asignaturas respetan los núcleos mínimos establecidos en la currícula. Sin embargo, no retoman la bibliografía recomendada en la misma. En psicología social predominan las fichas de cátedra.

El Seminario Estado y Sociedad es una asignatura completamente nueva con respecto al plan anterior. Esto, en su nombre y en sus contenidos ya que, aunque se nota la presencia de temáticas afines a asignaturas dictadas en el plan anterior, su contenido no deja de ser totalmente innovador.

Con respecto a sus contenidos, el plan de la cátedra muestra una adecuación a los ejes planteados en la curricula, pero no sucede lo mismo con la bibliografía recomendada ya que no se retoman ninguno de los autores. En tal caso, consideramos que el nivel de discrecionalidad del docente es medio.

En la asignatura Comunicación y expresión oral y escrita hay un cambio, ya que en el plan anterior es nombrada como taller. Lo que sucede en el plan vigente es que no se la titula como taller, pero cuando se especifica la

modalidad sigue dentro de esta forma. Los contenidos mínimos no tienen modificaciones considerables respecto de un plan al otro. Y el nivel de discrecionalidad del docente es alto, ya que dentro de los parámetros de los ejes dispuestos en la currícula se construye un programa amplio y que recorre las diversas temáticas de la comunicación oral y escrita en la formación de los cadetes.

Por otro lado, del segundo año dentro de las asignaturas que hemos observado, de la formación específica son: Promoción y prevención de la seguridad pública y Defensa personal II.

Con respecto a Promoción y prevención de la seguridad pública, podemos decir que es una asignatura totalmente nueva respecto a la incorporación de nuevos conceptos, temáticas y bibliografía. En el plan anterior no se habían trabajado los conceptos de prevención y promoción. En ese sentido, desde los contenidos mínimos se aporta una dinámica innovadora: incorporando la participación ciudadana en la construcción de la seguridad; profundizando en la idea de prevención por parte de la policía y apostando a la planificación estratégica.

Sin embargo, entre los contenidos mínimos y el plan de la asignatura la correspondencia es parcial. Se profundiza principalmente en la idea de seguridad más que en la prevención, además no se especifica bibliografía.

La asignatura Defensa Personal II se titulaba en el plan anterior Técnicas de defensa personal II. Con respecto a la bibliografía que es muy reducida, no se retoma material recomendado en la Res 4548/16 pero sí se hace alusión a la misma como una de las fuentes a consultar. En general el plan de la asignatura se mantiene dentro de lo que establecen los contenidos mínimos en la currícula, logrando la permanencia de algunos conceptos que se asemejan al perfil del plan anterior. En ese sentido, aunque en la resolución actual no se hace alusión a contenidos del marco legal respecto a la reducción física en la función policial, de todos modos se encuentran incorporados. Esto da muestra de la permanencia de algunos contenidos que permanecen como

"lo viejo" o lo ya conocido.

La asignatura Problemáticas socioculturales contemporáneas tiene formato de seminario. En el plan del mismo se retoman los ejes de la RES 4548 y sobre esa base se establece un programa del seminario que profundiza en las temáticas y especifica los autores a abordar. Éstos no son los recomendados por la resolución pero demuestran pertinencia respecto a la temática desarrollada. Esta es una de las asignaturas que no tiene antecedentes en el plan anterior.

Dentro de la formación de fundamento en segundo año se dicta Derecho Civil de la Familia y la Niñez- Seminario Derecho Procesal Penal Juvenil. En el plan anterior se dictaban tres asignaturas del campo jurídico: Derecho Penal II, Derecho Procesal Penal II y Derecho Civil. En la currícula actual ésta es una de las materias del campo jurídico que concentra el contenido, al menos en segundo año. En la misma se hace un recorrido por diferentes normas y se retoma la estructura de los contenidos mínimos de la currícula. Igual que en la mayoría de las asignaturas anteriores, no sucede lo mismo con respecto a la bibliografía recomendada.

Por ser eje estructurante del estudio se pondrá mayor énfasis en el análisis de la asignatura Promoción y prevención de la Seguridad Pública: perteneciente al campo de formación de fundamento. En los contenidos mínimos se trabajan los conceptos de: seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad en un Estado de Derecho democrático, el Estado democrático, entre otras. Éstas son categorías que abordamos en nuestro marco teórico. En la currícula anterior encontramos también en segundo año la asignatura que se titula Seguridad Pública I.

El contenido del plan de la asignatura desarrolla unidades respecto: seguridad, delito, prevención, Derechos Humanos, el poder de policía, policía comunitaria y de proximidad, entre otros. En su bibliografía se especifica trabajar con material del Ministerio de Seguridad de la Nación, pero no se retoman los autores y textos recomendados. En relación a los contenidos

mínimos del plan anterior hay una incorporación de material que acentúa la importancia de la prevención.

Por último, en Práctica Profesionalizante II de segundo año se profundiza en los procedimientos policiales para las futuras actuaciones profesionales apuntando a la conjunción entre teoría y práctica. En relación al plan anterior hay un notable aumento de los espacios curriculares de prácticas profesionalizantes.

En el plan anterior la práctica profesionalizante también era un campo de formación, pero englobaba diferentes materias en cada año. Actualmente, sigue correspondiendo con un campo de formación pero en cada un de los años se dicta una materia, en tal caso ha habido un cambio de nombre en las materias ya que en cada año se corresponde con una de las prácticas profesionalizantes.

Los contenidos mínimos han variado ya que el cambio de perspectiva con respecto a la seguridad plantea que las prácticas profesionalizantes apunten a generar una interacción con otros actores como práctica social y en la contribución del accionar público en pos de la seguridad ciudadana, a partir de la reflexividad como constitutiva del proceso de aprendizaje (RES 4548/16).

El nivel de uso de la bibliografía recomendada es bajo, ya que se retoman solamente algunas de las leyes nombradas en la currícula como la Ley 26485 y la Ley Provincial 9198 de Violencia Familiar.

Este breve repaso por las asignaturas nos permiten arrojar algunas consideraciones al respecto a la normativa vigente. Ésta se construye desde una perspectiva de seguridad ciudadana que se trasluce en el cambio de denominación de las asignaturas, en el reacomodamiento del tiempo así como de los temas, la introducción de temáticas sociales actuales y la definición de la norma en presencia y participación de diferentes actores. Estas características dan cuenta que se apuntó a la construcción de una currícula para la formación de profesionales reflexivos las cuales no pierden contenidos de tipo específicos, como plantearon los actores institucionales.

Por otro lado, cuando estuvimos en contacto con los agentes encargados de la implementación fue notorio el conocimiento general de la norma lo cual se reflejó en sus discursos como en la utilización para fundamentar los planificaciones anuales de las asignaturas.

b) Del hecho al dicho. ¿Qué se dice al respecto?

El análisis de los planes de las cátedras se complementó con el análisis de entrevistas a docentes y estudiantes de la Escuela de Oficiales Dr. Salvador Maciá a quienes interrogamos respecto de la transformación curricular y sus experiencias en dicho proceso. En esa línea, realizamos algunas consideraciones.

Una tendencia marcada en el discurso de los agentes que habitan el espacio institucional es resaltar el reordenamiento de la vida cotidiana que implicó la reforma curricular. Es decir, la mayoría coincide y pone el eje principalmente en este cambio.

La institución como el espacio en el que se implementa la política es a la vez el que le da forma a la vida de los sujetos que la habitan (Varela, 2013: 165) durante el tiempo de su formación. Así también es un ámbito de socialización en el que además de formarse teórica y profesionalmente socializan y aprehenden lógicas institucionales, así como el "deber" de la profesión. En ese sentido, las prácticas institucionales se complementan con los contenidos teóricos como parte de la formación de los cadetes, pero dichas prácticas tienen una tradición que como dijimos a lo largo de este trabajo han estado impregnadas por formas militarizadas de organización.

Dentro de las características que hacen a esta institución total (Goffman, 1961) como lo es la Escuela de Oficiales, la cotidianeidad de los agentes se estructura pensando en la incorporación de hábitos, a los que se les da mayor relevancia respecto a los contenidos pedagógico políticos. Esto fue notorio ya que durante el diálogo con los actores institucionales sobrevoló continuamente

la idea de que la presencia y estímulo a realizar más tareas del orden de lo práctico es algo importante, dando un estatus de jerarquía a las prácticas como un espacio "en el que realmente se aprende". Al respecto expresaban:

> *"a diferencia de otros años damos mucha parte de práctica obviamente porque es la única forma que aprenda el aspirante..."*

Los profesores de instrucción en cambio señalaban que la nueva formación apunta a enseñarle a los cadetes a dialogar, a hacer uso de la palabra como una herramienta para enfrentar conflictos. Uno de los instructores de primer año expresaba:

> *"...el policía hoy tiene que ser un ser más pensante y no actuar tanto por impulso digamos. Por ahí antes recibían una formación más dura y que se yo no usaba tanto el criterio, capaz que se bajaba y que se yo le pegaba y demás digamos. O no sé, actuaba de una manera diferente inclusive. Hoy el policía es una persona que es más abierta... analiza primero, ve la situación..."*

Por otro lado, otra de las características relevantes de la institución es que la mayoría de la planta docente está constituida por funcionarios de la institución policial. Este dato nos resulta relevante ya que dichos funcionarios se han formado desde la perspectiva de seguridad pública y simultáneamente algunos ocupan cargos superiores dentro de la cadena de mando de la institución.

En el diálogo que se tuvo con dichos actores se interrogó apuntando al trabajo realizado por los equipos que dictan las asignaturas y hubo una coincidencia respecto a que no fue necesario realizar "grandes cambios". Notamos un imaginario de adaptación a "lo nuevo" como una nueva norma a la que adecuarse, pero sin profundizar en los contenidos ni en la implicancia de dicha reforma. Es decir, se plantea que no hay dificultades frente a los nuevos contenidos de la Res. 4548/16 ya que sería una adaptación a una nueva regla pero sin demasiadas exigencias. En ese sentido nos expresaban:

> *"No, no en realidad nosotros nos ajustamos al programa" (...) "O sea que grandes cambios tampoco tuvimos que hacer, tuvimos que incorporar eeeh*

ciertas cositas digamos que eran en cuanto al protocolo llevado al llevado a la formación policial, al trabajo policial digamos pero fueron muy pocos cambios digamos que tuvimos que hacer".

En esta línea, los actores institucionales resaltaron repetidas veces que de este proceso de implementación lo que tuvo mayor relevancia fue el reordenamiento del tiempo y en tal caso, de su cotidianidad. Aquí el cambio paradigmático no es considerado con la relevancia con la que lo hicieron los actores institucionales presentes en el proceso de formulación de la política pero externos a la Escuela de oficiales.

La incorporación de nociones básicas de Derechos Humanos que se refleja en la norma establece los lineamientos para construir una nueva forma de relacionarse entre el Estado -representado por el personal policial- y la ciudadanía, pero la vinculación que se da dentro de la institución entre los funcionarios, docentes y estudiantes tiene características militarizadas que impiden o generan resistencia ante lo nuevo.

La decisión del Estado sobre la formación policial con el objetivo de que se habite las instituciones desde esta perspectiva implicaría una revisión estructural de la institución, de sus formas de orden, ya que en este proceso se nota una dificultad por parte de la institución a problematizar en términos profundos, teóricos y prácticos la necesariedad de los cambios planteados.

Entendiendo la formación como aquellas acciones didácticas de carácter institucional que reclaman de los enseñandos una actividad reflexiva que determina una transformación subjetiva, consideramos también los procesos de instrucción que se dan en la fuerza. Éstos como procesos didácticos que operan en el nivel cognitivo de los hábitos, de naturaleza más práctica que reflexiva, consistentes en un conjunto de estímulos destinados a promover respuestas predeterminadas para la resolución de problemas tipificados. Las actividades de instrucción suponen la ejercitación repetitiva de determinadas acciones, que en el caso de la educación policial se desarrollan en lo que se conoce como actividades o prácticas de "campo" u "orden cerrado" (Varela,

2008).

Como sabemos, la formación de la Escuela de Oficiales implica un proceso de formación e instrucción a la vez. Esta última permeada por lógicas institucionales de la tradición militarizada que marca a la policía y en la cual permanecen instituidas reglas que hacen a la formación subjetiva de los cadetes.

En este sentido la cultura organizacional (AdGeO, 2009: 19) de la institución policial ejerce una importante influencia en la formación de los cadetes, impactando en la subjetividad y la misma continúa estando en línea con las nociones de seguridad tradicional, es que

> "el problema del sesgo militar de las policías argentinas atraviesa el siglo que media entre finales del XIX y principios del XXI. Por lo tanto, hay que reconocer el sustrato cultural que sostiene la práctica, de naturaleza histórico social y política, que excede al campo policial (donde hubo lúcidos organizadores que se opusieron a ello) para pasar a comprender a la sociedad misma. Se trata entonces de un factor que arraiga en la sociedad, se expresa en las organizaciones policiales y lo hace evidente en sus procesos de formación e instrucción. Ahora bien, el carácter militar adquiere sin embargo un sesgo particular en estos procesos, pues lo que se observa es que juega un rol simbólico pero con efectos disciplinarios" (Varela, 2008: 54).

En esta línea, el análisis de las entrevistas a dos estudiantes de la Escuela de Oficiales nos arroja algunos datos de la influencia que han ejercido las prácticas de disciplinamiento y que hacen a la lógica policial, en sus procesos de aprendizaje. Las estudiantes entrevistadas hicieron hincapié principalmente en lo que significó en sus vidas el paso por la institución y los cambios que generó dicha experiencia. Hcen alusión al periodo de adaptación, el aislamiento, los regímenes de salidas, como acontecimientos que las marcaron. Nos dijeron al respecto:

"Bueno a mí el paso por la escuela o sea es impresionante el cambio que me

generó en mí incluso mi familia me ha notado re cambiada..."

Respecto al proceso de adaptación que deben afrontar apenas ingresan a la Escuela como un rito de iniciación que define muchas veces quienes podrán permanecer y "aguantar" el proceso. Dice una de ellas:

"un período de adaptación acá donde te aíslan por casi un mes, un mes de tu casa" (...)"...al sacarte te desarraigan de tu casa tan rápido y tan rotundamente que cuando salís no...yo a nosotros tuvimos una visita antes de salir, llorábamos, creo que todos llorábamos cuando vimos a nuestros papás es re lindo...".

Otro de los aspectos resaltados es la formación disciplinaria y las exigencias, a las que se refieren diciendo:

"No y...bueno acá adentro eeeh eeh los superiores por ejemplo eeeh te trata...se dirigen hacia vos con la voz elevada gritándote y eso con eso te miden si te afecta o no y de paso te endurecen el carácter, por ejemplo eso es muy...o sea acá uno de los modos de endurecerte, de de de fortalecerte el carácter es gritándote pero gritándote no o sea sin sin faltar respeto sin insulto sin nada de eso...".

Por otro lado, nombran la lógica de premios y castigos, al respecto dicen:

"Por estar en tercer año nos dan como premio de salir tres fines de semana y quedar uno adentro que es la guardia que que te corresponde cubrir" (...) "Es el trato por ahí que te impongan límites, los límites sirven mucho y vos decís bueno yo en mi casa no funcio... no seguía los límites porque sabía que no había una consecuencia y acá si hay una consecuencia, vos te portas mal, te quedas el fin de semana..."

El miedo a la sanción surge como un indicador del clima organizacional, que se activa como limitante a las posibilidades de cambio en las prácticas ya instituidas. La referencia a estas prácticas se complementa con un sentido de pertenencia a la institución que se refleja cuando definen a la policía como su segunda familia.

En cuanto a su función, la definen directamente relacionada con "el

orden". El orden, el respeto, la solidaridad, son ideas de valores propios de la institución que se resguardan así como se trasladan a su mirada sobre un ciudadano "tipo".

> *"por algo existimos nosotros para mantener el orden sino que bueno se rescata todo lo negativo"* (...)*"Y yo creo que el orden sería como mantener la línea de lo que puede hacer usted y lo que puede hacer el otro mientras que no se molesten o que usted no evada a la otra persona molestándola"*

Con respecto a los docentes hay una referencia a ellos como los funcionarios que tras su experiencia traen "la realidad", "lo que pasa afuera". En este sentido, los valores y creencias de la institución permean el proceso de subjetivación de los y las estudiantes. La pertenencia del personal docente a la institución policial da lugar a que la cultura de la institución ni las prácticas tradicionales que se implementan en este régimen totalizante les sean ajenas sino que por el contrario allí se reafirman y se construyen vínculos de aprendizaje y de representación entre funcionarios y estudiantes.

Conclusiones

Mediante el recorrido teórico realizado hemos logrado los objetivos propuestos en la presente tesina. Analizamos el caso de la formulación e implementación de la política de reforma curricular en la Escuela de Oficiales de Paraná Dr. Salvador Maciá esgrimida en la Resolución 4548/16 del C.G.E. de Entre Ríos.

En ese sentido, logramos un desarrollo teórico comenzando por definir al Estado y su respectiva vinculación con la definición de la institución policial y sus funciones. La formación de la policía como problema irrumpió en contextos de reformas, en la que la administración de justicia en general estaba puesta en cuestión. Fue en esa línea que el Estado decidió reformar la formación policial en un plano federal.

Así ahondamos en casos de reformas que se dieron en América Latina y en Argentina, deteniéndonos específicamente en estudios de los procesos de reformas de la formación de la policía en Argentina. Esta indagación del estado de situación de la teoría nos permitió especificar y diferenciar los paradigmas de seguridad pública y ciudadana, ahondando en este último ya que es el enfoque desde donde que se construye la política de seguridad estudiada.

Luego desarrollamos los enfoques analíticos que utilizamos para detenernos dentro del ciclo de la política pública, es decir, el proceso de formulación e implementación. En esa línea, las perspectivas de seguridad pública y de políticas públicas permiten comprender el marco de desarrollo de la política estudiada, como las perspectivas respecto a fenómenos vinculados con la criminalidad y la institución policial, esto desde una mirada compleja.

A partir de este recorrido nos adentramos en el caso de la Escuela de Oficiales Dr. Salvador Maciá. Respecto al proceso de formulación de la política nos detuvimos en su surgimiento ya que su carácter nacional nos demandó detallar las diferentes instancias de su formulación. En ese sentido detallamos

el proceso de formulación del Documento Base para luego profundizar en lo sucedido en Entre Ríos. Para pensar el caso y las particularidades de la institución entrerriana, dimos cuenta de algunos detalles de su historia y de las características de la Escuela de Oficiales.

Estas claves nos permitieron problematizar los discursos de los actores partícipes del proceso de formulación como del proceso de implementación. Así, nuestro análisis consistió en revisar las principales modificaciones que se hicieron en la currícula, considerando y analizando también los relatos de las experiencias de los actores institucionales respecto dicho proceso.

Este entramado teórico dió lugar a pensar el espíritu de la política contrastando y poniendo en tensión los factores que intervienen en el espacio de implementación. En este sentido hemos logrado problematizar el desarrollo de la implementación así como el proceso de formulación, arribado a algunas conclusiones vinculadas con los objetivos propuestos en esta investigación.

El gobierno nacional creó el Ministerio de Seguridad y Justicia, comenzando por analizar la formación de las policías de todo el país. Por lo cual la formulación de la propuesta curricular que se construyó en Entre Ríos ya tenía bases y márgenes definidos respecto por dónde encarar la discusión al encargarse el Estado nacional de retomar la perspectiva de seguridad ciudadana para hacerla parte de las reformas como sucedía en la región y en Argentina, pero de forma aislada.

Este contexto democrático permitió interrumpir el vínculo entre gobierno y policía, ya que el espacio de discusión respecto a la formación policial se abrió a discusión y además con la presencia de múltiples actores. En este sentido, podemos decir que la construcción del problema interrumpió -al menos en esta instancia- la autonomía de la institución policial respecto a la formación de sus miembros, mediante un proceso de formulación que fue conformado por actores que antes no habían sido parte de la construcción de sentido de la seguridad, por lo que se sumaron diferentes voces en el reparto de este poder.

Consideramos este dato de relevancia ya que como plantea Subirats (1989) la definición de un problema no deriva indefectiblemente de hechos objetivos con vida propia o acontecimientos que se encuentran por fuera de quienes son analistas o planificadores. Por el contrario, el problema implica que detrás de él, se halla una definición estructurada a partir de quien/es lo construye/n, analiza/n y evalúa/n como tal, y que por ende se corresponderá con una respectiva y consecuente solución o alternativas de solución.

Por tanto, los problemas dependen de la subjetividad del analista, de la situación planteada y la construcción, clasificación y explicación que se le da al mismo. Fundamentalmente pues, el problema es dependiente de una decisión voluntaria que le otorgue sentido y solución/es.

En este sentido, el proceso de formulación se inició por el Consejo Federal de la Nación donde se establecieron criterios federales que luego se discutieron en cada jurisdicción dando con otra instancia de discusión y concertación que tenga que ver con las necesidades y demandas de cada región. En ese marco, Cobb y Elder (1993) señalan que la definición del problema implica necesariamente una selección y el destaque de ciertas realidades, sobre las cuales se realizan valoraciones. Es por ello que la relevancia con que se consideren los hechos, tiene que ver con el marco de referencia y teorías implícitas de quienes evaluaron la situación.

En esta línea, el análisis de las entrevistas nos permitió problematizar las representaciones de los actores del proceso de formulación como en la implementación de la política. En el caso que analizamos, el proceso de formulación estuvo marcado por la ruptura respecto a la definición de la política ya que fue concertada por actores no sólo de la policía sino también de ámbitos educativos y de organismos de DDHH. Esta decisión logra un gran cambio en lo dogmático y simbólico en los márgenes de autonomía y autogobierno, orgánica y funcionalmente, de la institución policial desde donde se ejerce el gobierno de la seguridad pública, el cual Saín (2010) define como *policialización de la seguridad pública*.

El proceso de formulación de una competencia tradicionalmente ajena al gobierno provincial, supone la estructuración de todo un entramado de tradiciones, culturas, estructuras y coyunturas que en movimiento dieron el tono al proceso de la política, su contenido y sentido.

Un aspecto que se destaca en el análisis, refiere a las tensiones en torno a la direccionalidad y contenidos de la política, aspectos que remiten a su proceso de formulación. El proceso de reconceptualización de la cuestión en términos de violencia social en contextos de fragmentación social y diversidad/clivaje cultural conllevaba un primer desplazamiento de su primigenio alojamiento institucional.

Por otro lado, los contenidos de la política se enfrentan con un contexto hostil ya que como plantea De Bernardi (2013), la ley de Reglamento General de Policía N°5456/75, sancionada el 11 de diciembre de 1974 que rige la función policial hasta la actualidad se encuentra enmarcada en el paradigma clásico de seguridad, según el cual, la acción parte exclusivamente del Estado y los mecanismos utilizados son de vigilancia, control y represión. Es así, que esta norma delimita de manera clara cuál es el ámbito de acción de la Policía de Entre Ríos, definiendo las funciones, atribuciones, obligaciones y derechos de su personal.

En este sentido, es notoria la contradicción entre los contenidos de la nueva currícula en la reconceptualización de la formación y la seguridad. Esto ya que la apuesta a construir una nueva forma de vinculación entre el/ la agente de la policía y la ciudadanía, desde un paradigma de seguridad ciudadana, se encuentra con limitaciones respecto al carácter estructural y organizativo de la institución que posee lógicas arraigadas que definen su función y la manera de ejercer y acatar el poder y la norma.

La autonomía de la institución policial ha logrado que las prácticas de seguridad pública se instalen en el *habitus* de la institución y se reproduzcan. Por lo tanto aunque los procesos de reforma intenten democratizar las prácticas y a la vez generar una nueva vinculación entre la policía y la

ciudadanía, es desde las mismas lógicas institucionales que se enseña la obediencia y relaciones de poder que apuntan a la obediencia y la respuesta a órdenes más que a la reflexión del contexto en el que se trabaja y se vinculan con la ciudadanía.

Las reformas no trastocan las reglas y el orden interno de la institución. La relación entre policía y los gobiernos de turno puede mantenerse respecto a una forma tradicional de vinculación y en ese sentido la reforma de la policía es parcial, es decir, es innegable que apunta a la democratización de formas de injerencia en lo institucional pero no se decide intervenir en cuestiones focales que tienen que ver con la cultura institucional y que también son y hacen a la formación de los y las futuros oficiales de la policía de Entre Ríos. Así podemos sostener que hay un claro desfasaje respecto a lo viejo que no termina de morir y lo nuevo que comienza a nacer.

De esta manera concluimos nuestra investigación reafirmando nuestra hipótesis disparadora que consideraba las dificultades de la institución para la implementación de la política analizada y reafirmamos la ausencia de decisiones políticas que apunten a cambios estructurales respecto a la organización estructural de la policía . A lo largo del trabajo hemos dado cuenta y profundizado en dichas dificultades y de la misma manera no desconocemos que la decisión de reforma por parte del Estado provincial genera indefectiblemente cambios pero es necesario seguir revisando, acompañando y profundizando para lograr los objetivos propuestos en principio en la política estudiada.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). *La implementación de las políticas. Estudio introductorio y edición 2° ed.* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez, Alejandro y Manzotti (2008): "El estado de la seguridad en América Latina". En "Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate. - 1a ed. -Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.
- Arias, P, Rosada-Granados, H y Saín, M. (2012) Reformas policiales en América Latina: Principios y lineamientos progresistas. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Barbier, Jean-Marie (1993). *La evaluación en los procesos de formación.* Barcelona, España: Paidós.
- Bailey John, Lucía Dammert. 2006. *Public security and police reform in the Americas.* University Press of Pittsburgh. Pittsburgh.
- Bayley, D. (2001). *Padroes de policiamiento. Uma analise comparativa internacional.* San Pablo: Edusp.
- Binder, Alberto (2009). *El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual.* En "Seguridad y Ciudadanía, Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras". Comp. Kessler, Gabriel. 1a ed. - Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- CELS (2010). Derechos Humanos en Argentina: Informe 2010. Disponible en: ww.cels.org.ar/common/documentos/Informe_CELS_2010.pdf.
- Dammert, Lucía (2009). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina.* Recuperado en https://www.academia.edu/17159649/De_la_Seguridad_Publica_a_la_Seguridad_Ciudadana_Chile_1973-2003.

- De Bernardi, Karen. (2013). *¿Quo vadis? La Política Pública de prevención de Seguridad de la Provincia de Entre Ríos.* Tesina de Licenciatura en Ciencia Política. Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos. Argentina.
- Del Olmo, Rosa (2001). ¿Por qué el actual silencio carcelario? en Briceño-León R. (comp.). *Violencia, sociedad y justicia en América Latina.* Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Díaz, Cristina (1998). *El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción;* en Venesia, J. (comp.). Políticas públicas y desarrollo local. Rosario, Argentina: IDR.
- Elder, Ch y Cobb, R. (1993). *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos.* En Aguilar Villanueva, L. (ed.) Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Porrúa.
- Foucault, Michel (2006). *Defender la sociedad.* Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio, población.* Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Frederic Sabina, Mariana Galvani, José Garriga Zucal y Brígida Renoldi (Ed.). (2013). *De armas llevar: estudios socio antropológicos de los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad.* La Plata, Argentina: Ediciones EPC.
- Frederic, Sabina (Ed.). (2016). *De la desmilitarización a la profesionalización: un estudio etnográfico sobre la formación básica de la Policía Federal Argentina.* Buenos Aires, Argentina: Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Galeano, Diego. (2008). En La educación policial: estudio de los sistemas educativos policiales de la Región NEA y de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales federales / Secretaría de Seguridad

Interior. Varela, Cristian (Coord.)- 1a ed. - Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Seguridad Interior Programa Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

- Galvani, Mariana. (2006). Cómo se construye un policía. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Grupo de Investigación AdGeO. (2009). "*Determinantes del Análisis y Diseño Organizacional.* Diego Marín, Carlos Cano, Manuel Zevallos, Ricardo Mora. Facultad de Ciencias Económico Administrativas. Programa Administración de Empresas Bogotá. Noviembre de 2009.
- Goffman, Erving. (2009). Internados. Ensayos sobre la situación mental de los enfermos mentales. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu/editores.
- Hobbes, Tomas. (1994). *Leviatán.* Buenos Aires, Argentina: Editorial Fondo de Cultura.
- Ley 24059 de Seguridad Interior.
- Medellín Torres, Pedro. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.* Santiago de Chile, Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Mény, Yves; Thoenig, Jean-Claude. (1992). *Las políticas públicas.* Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Morata, F. (1991). *Políticas públicas y relaciones intergubernamentales.* Documentación Administrativa. N° 224-225: Madrid.
- Oszlak, O. y O´Donnell G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina.* Buenos Aires, Argentina: CEDES.
- Rangugni, Victoria. (2010). *La seguridad ciudadana". Cap. I y II.* Secretaría de Seguridad Interior - Cuadernos de Seguridad N° 5. Buenos Aires, Argentina: Colección Manuales y protocolos -1a ed.
- Resolución del Consejo General de Educación de Entre Ríos 4548/16

- Revuelta Vaquero, Benjamín. (2006). *La implementación de políticas públicas*. Ed. Díkaion, ISSN 0120-8942, Año 21 - Núm. 16. Colombia.
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (2007). La implementación de la política pública: un marco de análisis en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) *La implementación de las políticas*. Estudio introductorio y edición. 2° ed. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Salles Kobilanski, Facundo. "La política de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones desde la ciencia política" en Cuadernos de Seguridad N.° 14, Septiembre de 2011, Instituto Nacional de estudios estratégicos de la seguridad (INEES) Ministerio de Seguridad – República Argentina.
- Saín, Marcelo Fabián. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Saín, Marcelo Fabián. (2015). *El Leviatán Azul. Policía y política en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI editores.
- Saín, Marcelo Fabián. (2005). *Gobierno y Policía, Una Relación Intrincada*. En CEPES. Políticas de Seguridad y Justicia Penal en Argentina. Buenos Aires, Argentina: Fundación Friedrich Ebert.
- Saín, Marcelo Fabián. (2010). *La reforma policial en América Latina: una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Secretaría de Seguridad Interior. *La educación policial: estudio de los sistemas educativos policiales de la Región NEA y de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales federales* / Secretaría de Seguridad Interior; coordinado por Cristián Varela - 1a ed. - Buenos Aires : Secretaría de Seguridad Interior: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

- Seri, Guillermina. (2009). *Metáforas policiales, elisiones y calidad de la democracia en Argentina y Uruguay*. Revista SAAP (ISSN 1666-7883). N°3. Recuperado en https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v3-n3/Seri.pdf
- Sirimarco, Mariana. (2009). *De civil a policía. Una etnografía el proceso de incorporación a la institución policial"*. Buenos Aires, Argentina: Teseo.
- Soares, L. y Guindani, M. (2007). *La tragedia brasileña: la violencia estatal y social y las políticas de seguridad necesarias*. Buenos Aires, Argentina: Nueva sociedad.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de la Políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, J.; P. Knoepfel; C. Larrue; y F. Varonne. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Tamayo Saez, Manuel. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañon R. y Carrillo E. (Comps.). *La nueva administración pública*. Madrid, España: Alianza Universidad Textos.
- Ugolini, A. (2010). Vieja y nueva artesanalidad en la formación policial de la provincia de Santa Fe, en Frederic, S., Graciano, O., y Soprano, G. (2010) (coords.) *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*. Rosario, Argentina: Prohistoria.
- Van Meter, D. y Van Horn. (2007). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En Aguilar Villanueva, Luis (Comp.). *La implementación de las políticas*. Estudio introductorio y edición. 2° ed. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Varela, Cristián. (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: Cuadernos de Seguridad. Colección Investigación y Análisis 2, pp. 25-82.

- Wacquant, Loic. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y estado*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Weber, Max. (1964). *Economía y Sociedad, Sociología del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Fondo Cultura Económica.
- Weber, Max. (2001) en Sidicaro, Ricardo. *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina 1989-2001*. Buenos Aires, Argentina. Libros del Rojas. UBA. Serie Extramuros.
- Kessler, Gabriel. 2009. *El sentimiento de inseguridad*. Sociología del temor al delito . Buenos Aires: Siglo XXI Editores.