



LA FORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD: EL CASO DE LA PREFECTURA NAVAL ARGENTINA (PNA)

Graciela Infesta Domínguez

ginfesta@gmail.com

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Cátedra de Metodología y

Técnicas de Investigación Social I, II y III (Infesta Domínguez).

Argentina



RESUMEN

En el ámbito de América Latina y el Caribe, un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2013), quien lleva adelante proyectos de intervención para prevenir la delincuencia y violencia en distintos contextos (Jamaica, Honduras, Nicaragua y Panamá), destacó que las dificultades para la implementación de estos proyectos han sido múltiples: el ineficaz control de gestión, la falta de información que tienen los beneficiarios sobre el programa, la ausencia de participación comunitaria en todas las etapas del proyecto, la escasa capacitación de los profesionales, entre otros. En este sentido, el mencionado trabajo destaca la importancia de la formación de los recursos humanos en el éxito de la implementación de proyectos de intervención en el área de la Seguridad Ciudadana. Sin embargo, no son muchos los trabajos de investigación que focalicen su atención en esta última temática, tomando como universo de estudio a los profesionales que deben cumplir la función de proteger a la ciudadanía y colaborar con su calidad de vida. Es en este contexto que, en el presente trabajo nos proponemos abordar el caso del personal de la Prefectura Naval Argentina (PNA), analizando en particular la formación académica que los futuros oficiales reciben en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima (IUSM). Y en particular, nos interesa analizar en qué medida dicha formación contempla la incorporación de herramientas conceptuales y prácticas sobre seguridad ciudadana. Estos estudiantes, en tanto futuros profesionales, deberán cumplir tareas relacionadas con la Seguridad Ciudadana y es esperable que dicha profesionalización este ligada a un conjunto de saberes contruidos por el sujeto que sostenga las acciones en tanto intervenciones singulares que interpelan sistemáticamente los saberes contruidos. Con tales fines, en esta oportunidad, analizamos el plan de estudios de la Licenciatura en Seguridad Marítima, prestando especial atención a la articulación existente entre las materias “académicas” y aquéllas que se denominan “de cuerpo”. Este análisis será complementado con la información que obtuvimos de informantes calificados (oficiales y especialistas en educación que participaron en la elaboración del plan de estudios) a través de entrevistas en profundidad. La formación que reciben los estudiantes de la mencionada



licenciatura está dividida en dos ciclos: un Primer Ciclo de tres años de duración (1° a 3°) que se cursa con un régimen de internado y un Segundo Ciclo, correspondiente al cuarto -y último- año de la Carrera. En el transcurso de este cuarto año, los estudiantes realizan una Pasantía de Práctica Profesional, un Trabajo Final de Carrera y cursan dos seminarios semi-presenciales. Las Pasantías se desarrollan en las Direcciones, Organismos, Institutos, Unidades Académicas o Centros Educativos, Servicios y Dependencias de la PNA.

ABSTRACT

In the area of Latin America and the Caribbean, a report by the Inter-American Development Bank (IDB, 2013), which carries out intervention projects to prevent crime and violence in different contexts (Jamaica, Honduras, Nicaragua and Panama), stressed that the difficulties for the implementation of these projects have been multiple: the ineffective management control, the lack of information that beneficiaries have about the program, the absence of community participation in all stages of the project, the scarce training of professionals, others. In this sense, the aforementioned work highlights the importance of training human resources in the success of the implementation of intervention projects in the area of Citizen Security. However, there are not many research projects that focus their attention on this last topic, taking as a universe of study professionals who must fulfill the function of protecting citizenship and collaborating with their quality of life. It is in this context that, in the present work we propose to address the case of the personnel of the Argentine Naval Prefecture (PNA), analyzing in particular the academic training that the future officers receive in the University Institute of Maritime Security (IUSM).

And in particular, we are interested in analyzing to what extent such training contemplates the incorporation of conceptual tools and practices on citizen security. These students, as future professionals, must fulfill tasks related to Citizen Security and it is expected that this professionalization is linked to a set of knowledge constructed by the subject that sustains the actions as singular interventions that systematically interpellate the constructed knowledge. For such purposes, in this opportunity, we analyze the study plan of the Degree in Maritime



Security, paying special attention to the existing articulation between the "academic" subjects and those that are denominated "of body".

This analysis will be complemented with the information we obtained from qualified informants (officers and education specialists who participated in the development of the curriculum) through in-depth interviews. The training received by the students of the aforementioned degree is divided into two cycles: a First Cycle of three years (1 to 3) that is completed with an internship regime and a Second Cycle, corresponding to the fourth - and last - Year of the Race. In the course of this fourth year, students undertake a Professional Internship, a Final Career Work and attend two semi-face-to-face seminars. The internships are developed in the Directorates, Organisms, Institutes, Academic Units or Educational Centers, Services and Dependencies of the PNA.

Palabras clave

Fuerzas de Seguridad – Formación y capacitación – Seguridad ciudadana

Keywords

Security Forces - Training and Education - Citizen Security



I. Introducción

La noción de seguridad es un valor u objetivo que apunta a “la reducción o elusión de la incertidumbre” (Rangugni y Russo, 2010:67) en el marco de un contexto cambiante. Para Varela (2010) la seguridad es un anhelo humano y la preocupación por la seguridad está anclada, en la actualidad, en una forma específica de inseguridad iniciada en la década del '90. El problema de las últimas décadas es que “la prioridad que hoy adquiere la pretensión de seguridad opaca la importancia de otros valores indispensables para la vida democrática” (Rangugni y Russo, 2010:68).

Amadeu Recasens (en Rangugni y Russo, 2010) entiende que la seguridad pública comprende el conjunto de acciones orientadas tanto a la protección de las personas como de los bienes y también a la preservación del orden ciudadano. La definición planteada por este autor proviene de los planteos del Tribunal Constitucional español que, desde finales de los '80 plantea una distinción entre seguridad pública y orden público (heredada del período franquista). En los países latinoamericanos, este desplazamiento se inicia en los '80 pero específicamente ocurre en la década de los '90 cuando se dejan de lado los conceptos de orden público y seguridad nacional para incorporar las nociones de seguridad pública y seguridad ciudadana.

La seguridad pública es, según Saín, “la situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos – considerados estos no solamente como principios o garantías formales, sino también prácticas sociales- a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del estado de derecho” (Rangugni y Russo, 2010: 69-70). Saín delimita esta amplia definición, al conceptualizar los sistemas de seguridad pública, conformados por las fuerzas de seguridad, las administraciones de justicia penal y los sistemas penitenciarios. Por lo tanto, circunscribe la noción de seguridad pública a la



prevención y persecución de determinados delitos, la reducción de ciertas formas de violencia, así como la protección de los bienes y la integridad física de los ciudadanos (Rangugni y Russo, 2010). Como puede observarse, este concepto de seguridad pública es amplio y abarcativo ya que no se limita sólo al accionar policial en materia de prevención y persecución de delitos. Y es en esta perspectiva en la que se encuadra nuestra investigación.

Por su parte, el concepto Seguridad Ciudadana puede remontarse al año 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos al reconocer la naturaleza intrínseca de la igualdad de derechos. Un poco más tarde, en 1993, con el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el énfasis pasó de la seguridad nacional y armamentista a la seguridad como preocupación universal de las personas; esto es, sustentada en el desarrollo humano. Es decir, evolucionó hacia una concepción centrada en el ciudadano, con énfasis en la calidad de vida y la dignidad humana. En el contexto particular de América Latina, el concepto de seguridad ciudadana surge entre los años 1980 y 1990, producto de la inquietud y preocupación de las personas por un entorno inseguro, y se configura como un bien a alcanzar. Éste no se asocia sólo a la respuesta policial frente a diversos delitos, riesgos de terrorismo y narcotráfico sino también con los sistemas de protección, respeto de la vida, integridad física y de los bienes (Tudela, 2007).

Para Ramos García (2005) la seguridad ciudadana requiere de una gestión eficaz y preventiva del delito posibilitando los principios de libertad, justicia social, participación ciudadana e igualdad. De carecer de dicha gestión, emerge el caos social, la deslegitimación institucional e inestabilidad política (inseguridad). Este autor destaca que la noción de seguridad ciudadana depende de los actores, de sus contextos de procedencia y del momento socio-histórico.

Asimismo, es necesario que exista un claro encuadre jurídico internacional y nacional para que este paradigma pueda consolidarse. Eissa (2014) sostiene que, antes de aplicar una política, es necesario realizar un análisis de las condiciones reales de la región y de la nación, de las vulnerabilidades económicas y la posibilidad de financiamiento para el equipamiento e implementación de políticas públicas para lograr resultados efectivos; de lo contrario,



cualquier adaptación doctrinaria queda destinada al fracaso. En ese sentido, el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece, desde el marco jurídico internacional, los alcances y responsabilidades del Estado; reconociendo, entre ellos, el rol protagónico de la participación comunitaria.

En este sentido, y en el marco del Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas (MISPA, 2008 y 2009), los países se comprometen a mejorar su gestión en seguridad, prevención de la delincuencia, violencia e inseguridad, mejorar la gestión policial, aumentar la participación ciudadana y comunitaria, atendiendo a los Derechos Humanos. Por ello, se fijan líneas estratégicas entre las cuales figura la modernización de los procesos de formación y desarrollo profesional en las instituciones de seguridad en este nuevo paradigma que implica, entre otros aspectos, la gestión de conflictos evitando el abuso de poder y la violencia. En el caso de nuestro país, Argentina ha ido fortaleciendo los instrumentos normativos, como la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Naciones Unidas, 2004) y la sanción de la Ley 26.364, entre otras medidas (Ministerio de Seguridad, 2011).

Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2013), quien lleva adelante proyectos de intervención para prevenir la delincuencia y violencia en distintos contextos (Jamaica, Honduras, Nicaragua y Panamá), destacó que las dificultades para la implementación de estos proyectos han sido múltiples: el ineficaz control de gestión, la falta de información que tienen los beneficiarios sobre el programa, la ausencia de participación comunitaria en todas las etapas del proyecto, la escasa capacitación de los profesionales, entre otros. En este sentido, el mencionado trabajo destaca la importancia de la formación de los recursos humanos en el éxito de la implementación de proyectos de intervención en el área de la Seguridad Ciudadana. Sin embargo, no son muchos los trabajos de investigación que focalicen su atención en esta última temática, tomando como universo de estudio a los profesionales que deben cumplir la función de proteger a la ciudadanía y colaborar con su calidad de vida. Es en este contexto que, en el presente trabajo, nos proponemos abordar el



caso del personal de la Prefectura Naval Argentina (PNA), analizando en particular la formación académica que los futuros oficiales reciben en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima (IUSM). Y, en particular, nos interesa analizar en qué medida dicha formación contempla la incorporación de herramientas conceptuales y prácticas sobre seguridad ciudadana. Estos estudiantes, en tanto futuros profesionales, deberán cumplir tareas relacionadas con la Seguridad Ciudadana y es esperable que dicha profesionalización este ligada a un conjunto de saberes contruidos por el sujeto que sostenga las acciones en tanto intervenciones singulares que interpelan sistemáticamente los saberes contruidos. En esta oportunidad, presentamos resultados de un trabajo cuyos objetivos constituyen un desprendimiento/ampliación de una investigación que acaba de concluir¹.

II. Marco teórico

Habitualmente, seguridad pública y seguridad ciudadana son utilizadas indistintamente; sin embargo, se considera que ambos conceptos se diferencian en función del eje sobre el cual cada uno de ellos se ubica. “La seguridad pública se vincula con las acciones públicas - normativas, intervenciones, desarrollos institucionales- orientadas a producir niveles aceptables de convivencia, a la persecución de los delitos, la reducción de las distintas formas de violencia y la protección de los bienes y la integridad física de los ciudadanos” (Rangugni y Russo, 2010: 71). Por su parte, la seguridad ciudadana abarca aspectos similares pero pone el énfasis en la ciudadanía como factor clave de la seguridad, antes que en las instancias públicas. Esto implica un doble carácter; por un lado, entender la seguridad orientada al ejercicio de los derechos ciudadanos y, por otro, entender que tanto los derechos como las

¹ La autora fue directora del Proyecto PROINCE *Las Representaciones Sociales de los estudiantes de la Licenciatura en Seguridad Marítima sobre Seguridad Ciudadana en el período 2015/2016*, Secretaría de Estudios e Investigaciones, Instituto Universitario de Seguridad Marítima (IUSM), Sede: Departamento Académico Escuela de Oficiales, Instituto Universitario de Seguridad Marítima (IUSM) de la Prefectura Naval Argentina (PNA); Buenos Aires, Argentina, enero 2015 - diciembre 2016. El trabajo que presentamos en esta ocasión comparte el marco conceptual de la mencionada investigación presentado en su Informe Final, del cual se extraen algunas de las proposiciones que aquí se pueden encontrar en los apartados correspondientes a la Introducción y el Marco Teórico.



obligaciones en cuestiones de seguridad, tienen a los ciudadanos como protagonistas. Así, quedan implicados activamente actores no estatales en la generación de la seguridad.

El concepto de seguridad ciudadana, desplaza el eje de atención de las instancias públicas -en tanto promotoras exclusivas de las políticas de seguridad- y lo corre hacia uno compartido entre Estado y ciudadanía; hecho que se ve reflejado en los conceptos de seguridad comunitaria o prevención comunitaria, que surgieron junto con él. En la noción de seguridad ciudadana, “los ciudadanos forman parte de la definición como de la intervención respecto de los marcos de convivencia, la reducción de ciertos delitos y niveles de violencia percibidos como amenazantes de la vida de los individuos y de las comunidades” (Rangugni y Russo, 2010: 72). Según la autora estas definiciones no son estables ni necesariamente compartidas por todos los habitantes de un espacio; responden a negociaciones en las que se imponen puntos de vista sobre lo aceptable y lo rechazable en determinados contextos. No son miradas puramente estatales sino que incluyen la de los ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, entramados comunitarios, etc.

Teniendo en cuenta lo dicho, el concepto de seguridad ciudadana en el que se enmarca este estudio, es un concepto superador que reemplaza la idea de seguridad ligada al mantenimiento del orden público por parte de los poderes del Estado, por una idea de seguridad entendida como un derecho inherente a la ciudadanía. Se entiende a la seguridad no como una tarea a cumplir por parte de los poderes públicos y un bien que deben brindar las instituciones estatales, sino como un derecho ciudadano sin cuyo cumplimiento, la ciudadanía no estaría cumplida. Sin embargo, en cuanto derecho exigible al Estado, se convierte en una obligación ciudadana, en lo que respecta al cumplimiento de las leyes pero también, y fundamentalmente, en su participación como protagonista en esta cuestión. Es decir, en este marco conceptual, el ciudadano se convierte en un ser comunitario que no sólo demanda seguridad sino que, también, provee sus capacidades, disposiciones y propuestas para lograrla. Según Beliz y Alda (en Rangugni y Russo, 2010), se habla de una “ciudadanización” de la seguridad, pero en este proceso se hacen necesarias nuevas instancias participativas y de expresión de la sociedad civil como así también instancias complementarias de la labor estatal.



La seguridad pública y la seguridad ciudadana se entienden, entonces, como nociones fuertemente vinculadas y aspectos centrales en el campo de la seguridad en la actualidad. Según González (en Rangugni y Russo, 2010: 72), la seguridad pública y la seguridad ciudadana tienen aspectos comunes que se sintetizan en que “... ambas suponen que la seguridad de las personas y los bienes, están definidas dentro de los márgenes de la soberanía de un Estado y en el marco de las leyes; pretenden crear las condiciones para que los individuos se encuentren libres de riesgo y daño; proveen el respeto y resguardo de los derechos y garantías individuales, así como el pleno funcionamiento de los poderes y órganos del Estado democrático”.

Es evidente que la amplitud del concepto dificulta las definiciones operativas. De hecho, la seguridad ciudadana atiende las dinámicas y variables necesidades de la población y responsabiliza al Estado por la generación de condiciones adecuadas para la tolerancia y diversidad en el marco de la seguridad. Se ocupa de develar los riesgos y problemas de convivencia social para la población. De hecho, la función policial es uno de los ejes que interviene en las condiciones (sociales, políticas, económicas, culturales, ecológicas, habitacionales) para garantizar la vida en sociedad, mejorar la convivencia, cooperación y calidad de vida de las personas dentro de una red eficaz de organizaciones de apoyo mutuo. Entre otros aspectos, se ocupa de la prevención y control del delito y la justicia criminal (Tudela, 2007). Sin embargo, se hace necesaria la participación, responsabilidad y compromiso del ciudadano y de las instituciones.

Otros aspectos propios de la Seguridad Ciudadana son: la entidad que adquieren los Derechos Humanos, la seguridad de las personas y los bienes, la delincuencia y el quehacer policial, el desarrollo de la sociedad y los niveles de vida, el desarrollo económico y la igualdad de oportunidades; así como la calidad de la democracia y gobernabilidad (Tudela 2007).

En lo que respecta al rol y quehacer policial frente al conflicto social, el mismo ha sido analizado desde dos paradigmas contrapuestos: uno es el punitivo y el otro el de la gestión de la conflictividad. En el primero, se considera al conflicto social como un desorden o una



pérdida de equilibrio, por lo tanto el Estado debe actuar para devolver ese equilibrio; lo hace a través de agencias específicas como las fuerzas policiales y penitenciarias con un rol reactivo (una vez aparecido el conflicto). El paradigma de la gestión de la conflictividad, en cambio, admite el conflicto social como una realidad que debe ser gestionada; para ello es necesario establecer diagnósticos integrales y concretos de sus múltiples causas. En este marco, el rol de la policía no sólo es reactivo sino que es prioritariamente preventivo (de proximidad) pero para lograrlo debe contar con recursos técnicos y un enfoque de seguridad ciudadana basada en los DDHH. (Ramos García, 2005). En este caso, la intervención no es de una institución en particular sino que se transforma en multiagencial e involucra a actores tanto estatales como privados. En este paradigma encuadra el concepto de seguridad ciudadana que, como se dijo, constituye el marco interpretativo que guía la presente investigación y desde el cual se piensa la gestión de la seguridad, y el rol de la comunidad y de las instituciones.

III. Metodología

Teniendo en cuenta los objetivos del presente trabajo, analizamos las características generales del sistema educativo de la PNA y, en particular, el plan de estudios de la Licenciatura Universitaria en Seguridad Marítima², prestando especial atención a la articulación existente entre las materias “académicas” y aquellas que se denominan “de cuerpo”. Este análisis fue complementado con la información que obtuvimos de informantes calificados (oficiales y especialistas en educación que participaron en la elaboración del mencionado plan de estudios). Asimismo, también analizamos diversos documentos institucionales que nos proporcionaron información relevante para nuestro objetivo de estudio.

IV. Análisis y discusión de datos

En 1984 –en gran medida, como consecuencia del retorno a la democracia producido a fines del año anterior- se inicia la desmilitarización de la PNA (al menos, formalmente),

² En el Instituto Universitario de Seguridad Marítima de la PNA se dictan, en la actualidad, dos carreras de grado, a saber: la Licenciatura Universitaria en Seguridad Marítima y la Licenciatura Universitaria en Administración y Contabilidad del Sector Público con Orientación en Administración en Marítima.

transfiriendo gradualmente su dependencia directa de la Armada Argentina al Ministerio de Defensa. En 1992, con la ley de Seguridad Interior, la PNA mantuvo la dependencia orgánica respecto del Ministerio de Defensa, pero estableció la dependencia funcional respecto del Ministerio del Interior en cuestiones de seguridad interna, para luego, a partir del año 1996, pasar a depender tanto orgánica, como funcionalmente de este último ministerio. Posteriormente, en diciembre de 2010 se crea, finalmente, el Ministerio de Seguridad el cual resulta una escisión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Nilda Garré es la primera Ministra de Seguridad designada (período: 15 de diciembre de 2010 - 3 de junio de 2013), quien venía de ocupar el Ministerio de Defensa desde diciembre de 2005.

Entre los cambios educativos más importantes que se producen en la PNA en esta época (en particular, a partir de pasar a depender del Ministerio del Interior), se encuentra la creación del Instituto Universitario de Seguridad Marítima³. Según la propia institución, el Instituto

“... circunscribe su espacio académico y ofertas de enseñanza de nivel superior universitario sobre el conocimiento científico, profesional, humanístico y técnico del campo funcional de Prefectura. Esto significa brindar formación y acreditación de competencias educativas en los saberes (conocimientos) relativos a la seguridad de la navegación y la protección marítima y portuaria, la seguridad pública, la protección ambiental y las funciones auxiliares relacionadas con la pesca, la caza marina, las actividades migratorias, aduaneras y sanitarias en el mar, ríos, lagos, canales y demás aguas navegables destinadas al tránsito, comercio interjurisdiccional y en los puertos de jurisdicción nacional. El campo académico se despliega en los niveles de pregrado, grado y postgrado. La función básica del Instituto Universitario de Seguridad Marítima es la de extender su acción y servicios a la Comunidad con el fin de contribuir a su desarrollo y transformación” (PNA, s.f.: 8).

³ En el año 2002 se promulgó el Decreto N° 1389/2002, por el cual se autorizó a la PNA a la creación del Instituto Universitario de Seguridad Marítima (IUSM), como Unidad Funcional dependiente de dicha fuerza (artículo 1°). Finalmente, el día 22 de agosto de 2007 es sancionada, por el Honorable Congreso de la Nación Argentina, la Ley N° 26.286, mediante la cual se crea el IUSM, siendo promulgada el 11 de septiembre del mismo año. De este modo, quedó definitivamente normalizada su situación jurídica y legal.



Según nuestros entrevistados, la creación del IUSM generó algunos debates importantes en el Congreso de la Nación. Algunos diputados y senadores de esa época (entre los cuales había varios ex rectores universitarios) consideraban que las carreras que se fueran a dictar en esa institución no debían estar destinadas exclusivamente a los futuros oficiales de la PNA, sino que debían ser abiertas a toda la comunidad, razón por la cual objetaban la inclusión en los planes de estudios de materias habitualmente denominadas “policiales” (ej.: Tiro y arma, Vela, etc.). Es decir, en definitiva, objetaban que las carreras estuvieran ligadas al estado policial. Finalmente, predominó la posición de la institución y las carreras de grado que se dictan en el IUSM están destinadas exclusivamente a los cadetes (las carreras de posgrado y el profesorado que se dictan en el IUSUM sí está abiertos a toda la comunidad).

En este sentido, entre los principales fundamentos que, según la PNA, justifica la creación del IUSM destacan el hecho de “... **poseer un campo disciplinar propio** que fundamenta la constitución de Instituto Universitario ⁴, ya que, la oferta educativa que brinda el IUSM apunta a la **formación de profesionales capacitados en disciplinas ligadas a la Seguridad Pública y Ciudadana, Marítima y Portuaria y a la Protección Ambiental**” (PNA, 2017) (el resaltado es nuestro). Asimismo, la institución señala en uno de sus documentos que “conforme al Perfil Profesional, se presta un particular interés en procurar, junto con una solidez profesional acorde con los requerimientos de su función, **promover los valores de respeto a las personas y su dignidad como miembro de la sociedad, una inserción comprometida y responsable en el cuidado del medio ambiente y la salud y**

⁴ Hasta ese momento, la formación que brindaba el sistema educativo de la Institución a su personal superior estaba conformada por los tres (3) años de estudios en el Departamento Académico Escuela de Oficiales de los Institutos de Formación y un año (1) de pasantía profesional en las diversas Dependencias de la Institución, que se consolida en las áreas profesionales de Seguridad Marítima, Seguridad Pública y Protección Ambiental. De este primer nivel egresaban con el título de **Técnico Superior en Seguridad Marítima** (Res. ME N°545/90). Esta formación inicial se completaba -con uno o dos años más de estudios, según la especialidad- en la Escuela Superior (ESUP), ubicada en la localidad de Olivos, donde el profesional se especializa en las orientaciones específicas: navegación; comunicaciones; seguridad de puertos, costas y fronteras; máquinas navales; aviación e intendencia. El profesional de la Prefectura egresaba de este nivel como Técnico Superior en Seguridad Marítima especializado en una de las distintas orientaciones mencionadas (Res. ME N°958/89).

en el resguardo de la tradición y patrimonio histórico, diálogo y apertura para evitar prejuicios o actitudes discriminatorias...” (PNA, s.f.: 17).

Así, una característica específica del IUSM es que en él se conjugan la formación académica con la formación policial del personal de la PNA. Esto implica que la formación académica concluya con la obtención de un título de pregrado o grado, en una primera etapa, y, al mismo tiempo, en forma paralela, con la formación correspondiente a los primeros grados de la carrera policial. Este rasgo es la razón de la existencia de muchas características que lo diferencian de otras instituciones universitarias, entre las que se destacan la inclusión en los planes de estudio de las asignaturas extracurriculares que, en su mayoría, aportan a la formación específica policial. Según nuestros entrevistados, esta modalidad para incluir los contenidos específicamente policiales fue impulsada por el Ministerio de Educación. Estas asignaturas extracurriculares representan alrededor del 28% en el espectro total de la formación que reciben los alumnos (PNA, 2017). En ese mismo sentido, otros cursos específicos de la carrera policial se agruparon bajo la forma de un seminario.

A partir de la creación del IUSM, el Sistema Educativo de la PNA (SEDUPNA) incrementó su vinculación con el Sistema Educativo Nacional: por un lado, mediante su participación en los órganos propios del sistema Universitario (CIN) y por otro, mediante convenios de cooperación académica y técnico-profesional, con Universidades Nacionales. Así, por ejemplo, en la ciudad de Mar del Plata, miembros de la institución participan de la Tecnicatura Superior en Medio Ambiente Marino y Costero en la Universidad Tecnológica Nacional.

Nuestros entrevistados manifiestan que, a partir de este momento, se planteó un Diseño Curricular por competencias⁵. Una vez enunciadas las competencias para cada cuerpo y escalafón, se identificaron los contenidos que, desde cada asignatura, los alumnos debían recibir para favorecer su conquista. Las asignaturas se agruparon creando una estructura depar-

⁵ Se entiende por competencia la descripción de una acción, conducta o resultado que debe ser capaz de hacer una persona que trabaje en un área laboral concreta, junto con los correspondientes criterios de actuación.



tamental. Con el fin de facilitar la integración de saberes y el abordaje interdisciplinario se identificaron ejes temáticos por departamento para favorecer la construcción progresiva de las competencias requeridas. La aplicación de un Diseño Curricular por competencias, implicó un cambio de mirada acerca del proceso mismo de enseñanza y aprendizaje por parte de los actores institucionales. Este Proyecto Curricular generó también la aparición de nuevos roles y funciones dentro de la organización institucional. Surgen así los Jefes de Departamento, el Equipo de Planeamiento, Evaluación Educativa y Capacitación Docente y Gabinete Psicopedagógico, entre otros. Algunos de estos roles ya existían pero resignificaron su función en virtud del proyecto. También se promovió la promulgación del **Decreto N° 1441/01** del Poder Ejecutivo Nacional, que ha modificado las condiciones de formación y capacitación para los ascensos de todo el personal de la Institución. Este Decreto establece exigencias de cursos regulares de carácter obligatorio y de la aprobación de cursos complementarios referidos a la formación técnico profesional del personal con estado policial de la Prefectura para avanzar en la carrera profesional (ascensos).

Las dos Licenciaturas que se dictan en el IUSM -Licenciatura en Seguridad Marítima y Licenciatura en Administración y Contabilidad del Sector Público con Orientación en Administración Marítima- propician la formación de un profesional preparado para gestionar, coordinar y supervisar funciones relativas a la seguridad en el área de la navegación, la seguridad portuaria, la seguridad pública, la protección ambiental y la administración del patrimonio público. Las mismas se dividen en dos ciclos; el primero con una duración de 3 años, que se cursa en un régimen de internado y por el cual reciben un título intermedio de Analistas. En el segundo ciclo los estudiantes realizan la Pasantía de Práctica Profesional, un Trabajo Final de Carrera y cursan dos seminarios semipresenciales. Las Pasantías se desarrollan en las Direcciones, Organismos, Institutos, Unidades Académicas o Centros Educativos, Servicios y Dependencias de la PNA.

En lo que se refiere específicamente a la Licenciatura en Seguridad Marítima, la misma está conformada por 26 materias, con un total de 3890 hs. e incluye la realización de un Trabajo Final. Tal como señalamos oportunamente, las asignaturas se agruparon creando una



estructura departamental. La estructura del Departamento Académico Escuela de Oficiales “General Matías de. Irigoyen (AEOF) –en cuyo marco se dicta la mencionada licenciatura- está compuesta por los siguientes departamentos:

1. Seguridad pública
2. Protección y seguridad marítima
3. Administración del Patrimonio público
4. Jurídico
5. Ciencias básicas y ambientales
6. Idiomas
7. Físico deportivo

El departamento de Seguridad pública que es, en esta oportunidad, el que concentra nuestra atención está conformado por las siguientes (13) materias:

1. Procedimientos Policiales I.
2. Procedimientos Policiales II.
3. Narcotráfico.
4. Conocimiento y Manejo de Armas I (E).
5. Conocimiento y Manejo de Armas II (E).
6. Conocimiento y Manejo de Armas III (E).
7. Teoría y Práctica del Ceremonial Institucional I (E).
8. Teoría y Práctica del Ceremonial Institucional II (E).
9. Teoría y Práctica del Ceremonial Institucional III (E).
10. Técnicas Policiales de Defensa Personal I (E).
11. Técnicas Policiales de Defensa Personal II (E).
12. Procedimientos Policiales Específicos.

13. Ética y Deontología Profesional

Al analizar las asignaturas que integran el Departamento de Seguridad Pública, se concluye que el mismo está conformado fundamentalmente por las llamadas “materias de cuerpo”, es decir aquellas que tienen que ver con los procedimientos policiales específicos. La única materia académica que puede incluir conceptos vinculados a la seguridad pública y la seguridad ciudadana es “Ética y Deontología Profesional”. Por lo tanto, podemos concluir que, si bien en los fundamentos que dieron origen al IUSM así como a su Proyecto Académico Institucional (PAI), la seguridad y la participación ciudadana tienen un lugar central, no se observa lo mismo cuando analizamos el plan de estudios de la Licenciatura en Seguridad Marítima.

Como consecuencia de la jerarquización de la seguridad con la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, se incrementaron las exigencias en materia de la función de Seguridad Pública y Ciudadana, ampliando el campo de competencias laborales y como consecuencia, de competencias formativas y cognoscitivas (PNA, 2017: 39). En este sentido, según nuestros entrevistados, durante la gestión de la Ministra Garre si bien no realizaron cambios en cuanto al nombre de las asignaturas del plan de estudios, sí se introdujeron modificaciones en el contenido de las mismas, enfatizando aspectos vinculados a seguridad ciudadana.

En contrapartida al análisis que se desprende del plan de estudios analizado, en lo que respecta a la seguridad ciudadana, hay un aspecto de la PNA que hay que señalar: es la única Fuerza de Seguridad que forma parte del *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano*⁶,

⁶ El **Programa Carta Compromiso con el Ciudadano**, institucionalizado a través del [Decreto 229/2000](#), es una herramienta de mejora continua de la gestión destinada a organismos públicos que prestan servicios a la ciudadanía. Este programa de gestión de la calidad se plasma en un documento público en el que los organismos explicitan, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones de los destinatarios de sus servicios, su forma de acceso y la calidad esperable de ellos, expresados en el cumplimiento de determinados compromisos y planes de mejora. Carta Compromiso apunta a mejorar la relación de las organizaciones públicas con los ciudadanos potenciando su derecho a ser escuchados, informados y respetados. Esta orientación hacia la transparencia y la apertura en la relación Estado-ciudadanos es un objetivo central del programa. Los destinatarios directos de este Programa son los organismos que presten servicios a la ciudadanía, como una de sus actividades fundamentales, sean ellos:

yendo por su quinta versión, publicada en 2013. En el prefacio de esta última, el entonces Prefecto Nacional manifiesta que, en esta edición:

“... se destaca la preocupación particular por responder, de manera apropiada, a las necesidades de la ciudadanía en materia de estrategias policiales y de seguridad coherentes con el modelo democrático de inclusión social, en cuyo contexto resultan de particular relevancia el compromiso y protagonismo de la Institución... Finalmente, ratificamos nuestro compromiso permanente con los valores públicos, orientando todos los esfuerzos institucionales, en la adecuada satisfacción de las necesidades del ciudadano y la mejora permanente en la calidad de los servicios comprometidos.”

V. Conclusiones

El principal valor de la reforma educativa que tuvo lugar en las fuerzas de seguridad en la última década y media estriba en que, a diferencia de lo que sucedía en la década del '90, formación y carrera policial no están autonomizadas del ámbito civil. En tanto antes los policías no necesitaban acreditar su formación en el mercado de valoración de títulos civiles, actualmente el plan de carrera de un oficial argentino (como vimos en el caso de la PNA) está estructurado conforme a la progresión establecida por las titulaciones que rigen la educación en el ámbito civil (Frederic, 2014).

Si bien esta reforma educativa ha introducido profundos cambios en la formación policial y la creación de institutos universitarios en las Fuerzas de Seguridad -como el caso del IUSM de la PNA que aquí analizamos- es parte de la configuración que caracteriza el actual escenario, también es cierto que esta configuración no escapa al rechazo recíproco de académicos

-
- Organismos de la Administración Pública Nacional (APN)
 - Organismos de los gobiernos provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
 - Entes reguladores de servicios
 - Empresas prestadoras de los servicios públicos concesionados

Los organismos deben manifestar la decisión de adherirse al Programa y solicitar asistencia técnica para su implementación.



consagrados a la universidad pública y miembros de las fuerzas de seguridad, producido por los procesos dramáticos, traumáticos y su memoria. Es un dato que las universidades nacionales no hayan alojado la acreditación de títulos universitarios y, menos aún, el desarrollo de algún tramo de la formación universitaria de los policías.

Más allá de este último aspecto, también hay que reconocer que Argentina fue el primero de los países de la UNASUR que forma a sus oficiales otorgándoles un grado policial y, al mismo tiempo, un título de licenciado universitario. Asimismo, Argentina también estuvo a la vanguardia en lo que respecta a la creación de institutos universitarios por ley, así como en la readecuación de gran parte de su organización educativa policial de acuerdo con los parámetros dictados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (Frederic, 2014:113).

VI. Bibliografía

BID. (2013). *Desafío de la Ejecución: Lecciones de Cinco Proyectos de Seguridad Ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Disponible en: <https://publications.iadb.org> (Último acceso: 27/2/17).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>

Eissa, S. (2014). *Programa del Seminario Políticas Públicas, Seguridad Regional y Seguridad Ciudadana*. Recuperado de: <http://cienciapolitica.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/6/2011/04/EAYPP-EISSA-Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-seguridad-ciudadana-y-seguridad-regional.pdf>

Frederic, S. (2014). *Educación universitaria y formación militar: caminos de conciliación*. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/educaci%C3%B3n-universitaria-y-formaci%C3%B3n-militar-caminos-de-conciliaci%C3%B3n>

Ministerio de Seguridad. (2011). *El Modelo Argentino de Seguridad Democrática*. Recuperado de: <http://www.minseg.gob.ar/modelo-argentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica>

MISPA (2009). *Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas*, Segunda Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA). Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/21D211521F64AB1805257CE50073A466/\\$FILE/ConsensoESP.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/21D211521F64AB1805257CE50073A466/$FILE/ConsensoESP.pdf)

MISPA (2008). *Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas*, Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA). Recuperado de www.oas.org/seguridad_hemisferica/documents/rm00028s07.doc

Naciones Unidas (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Recuperado de <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>

PNA (s.f.). *Caracterización del sistema educativo*. Recuperado de http://www.mercosur.int/msweb/CCCP/Comun/Enco_Areas_Ed/1/Argentina/Prefectura%20N



aval%20Argentina/CARACTERIZACI%C3%93N%20DEL%20SISTEMA%20EDUCATIVO.pdf

PNA (2017). *Informe Autoevaluación. Sistema de Evaluación Institucional*, Buenos Aires, Argentina: Instituto Universitario de Seguridad Marítima, Prefectura Naval Argentina, Informe de Autoevaluación.

Ramos García, J.M. (2005). Seguridad ciudadana y seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII (194), 33-52. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/421/42119403.pdf>

Rangugni, V. y Russo, D. (2010). El campo de la seguridad. Conceptos y definiciones. En Varela, C. (comp.). *La seguridad ciudadana, Cuadernos de Seguridad, Colección Manuales y protocolos 5* (67-81). Buenos Aires, Argentina: Consejo de Seguridad Interior. Recuperado de: <https://pppunla.files.wordpress.com/2015/04/cuadernos-de-seguridad-manuales-y-protocolos.pdf>

Tudela P. (2007). *Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas*. Recuperado de: <http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/sociedadypolicia.pdf>