

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Tesis Maestría en Ciencia Política

Balas en la cartuchera:

Elaboración de la política educativa universitaria
policial durante el quindenio frenteamplista en
Uruguay (2005-2020).

Corrientes, instituciones y juego político

Emiliano Manuel Clavijo Teixeira-Pintos

Director de Tesis: Nicolás Bentancur

Resumen: La tesis tiene como objetivo analizar el proceso de formulación de la política educativa universitaria dirigida a los Cadetes -futuros Oficiales- de la Escuela Nacional de Policía en Uruguay desarrollada durante el quindenio frenteamplista (2005-2020). Para ello, se recurre al marco de corrientes múltiples (Kingdon, 1995, 2001; Zahariadis, 2010; Sanjurjo, 2018), así como a los aportes institucionalistas de la dependencia de la trayectoria (Pierson y Skocpol, 2008), complementando el análisis con una mirada al juego político que da cuenta de la dinámica del proceso de elaboración de la política analizada (Dente y Subirats, 2014; Tsebelis, 2006). Inicialmente se identifica que su instalación en la agenda obedeció a la discusión que antecedió a la aprobación de la Ley General de Educación N° 18.437 ya que la sociedad civil promovió durante el Debate Educativo una formación policial que se desarrollara en el seno de las instituciones educativas civiles, lo que abrió una ventana de oportunidad hacia un proceso de reformas bajo esa orientación. Este proceso habilitó una discusión fértil que se dio en las comisiones *ad hoc* interinstitucionales de integración técnica coordinadas por representantes del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), mientras que el ámbito legislativo contó con menor protagonismo durante el proceso. En tanto, el elenco dirigente policial se repositó como emprendedor de políticas en la materia, contando con la posibilidad de formular y registrar diseños curriculares ante las autoridades civiles en el ámbito del MEC, tal como finalmente sucedió con el registro de la Licenciatura en Ciencias Policiales –reglamentada en 2020– que sustituyó a la Licenciatura en Seguridad Pública, oferta discontinuada en 2014. Como resultado, a pesar de los avances normativos, se produjo un cambio de política incremental, en la medida en que se si bien se introdujeron modificaciones en los contenidos curriculares, se preservó la rectoría policial en el esquema de gobernanza institucional así como en la implementación de las ofertas educativas, colocando al elenco civil en un rol registral y evaluador.

Palabras clave: Políticas Públicas; Políticas Educativas; Educación Policial; Uruguay

Esta tesis fue realizada gracias al financiamiento de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República (UDELAR) a través del Programa de Iniciación a la Investigación (2017) en el marco del proyecto “Balas en la cartuchera: Orientación de la política educativa policial a nivel superior en Uruguay. Problemas, ideas y actores (2008-)”, dirigido por Nicolás Bentancur.

Glosario de siglas y abreviaturas

Siglas

AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGEV – Agencia de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto
ANEP – Administración Nacional de Educación Pública
APACET – Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria
BID – Banco Interamericano de Desarrollo
CAETUPM – Comisión Asesora de la Educación Terciaria Universitaria Policial y Militar
CDC – Consejo Directivo Central de la UDELAR
CDCp – Consejo Directivo Central provisorio de la UTEC
CETP-UTU – Consejo de Educación Técnico Profesional – Universidad del Trabajo de Uruguay
CFE – Consejo de Formación en Educación de la ANEP
CODICEN – Consejo Directivo Central de la ANEP
COMINE – Comisión Nacional de Educación
CREPM – Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar
CSE – Comisión Sectorial de Enseñanza de la UDELAR.
DGETP – Dirección General de Educación Técnico Profesional
DNEP – Dirección Nacional de la Educación Policial
ENAP – Escuela Nacional de Administración Pública
ENP – Escuela Nacional de Policía
EPEB – Escuelas Policiales de la Escala Básica
EPES – Escuela Policial de Posgrados y Estudios Superiores
FDER – Facultad de Derecho de la UDELAR
FUNDAPRO – Fundación Propuestas
GEPM – Grupo de Trabajo sobre Educación Policial y Militar
GRT – Grupo de Respuesta Táctica
ICOFOCASEP – Instituto de Contralor de la Formación y Capacitación en Seguridad Privada
IFES – Instituto de Formación en Educación Social
IFOCAPEB – Institutos de Formación y Capacitación para el Personal de la Escala Básica
IFP – Instituto de Formación Profesional
INAEET – Instituto Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Terciaria
INEEd – Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INR – Instituto Nacional de Rehabilitación
IPA – Instituto de Profesores Artigas
IPUES – Instituto de Posgrados Universitarios y Estudios Superiores
IUP – Instituto Universitario Policial
LEPM – Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188 de 2014
LGE – Ley General de Educación N° 18.437 de 2008
LOP – Ley Orgánica Policial N° 19.315 de 2015
LUC – Ley de Urgente Consideración N° 19.889 de 2020

MDN – Ministerio de Defensa Nacional
MEC – Ministerio de Educación y Cultura
MINTERIOR – Ministerio del Interior
OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto
POP – *Problem Oriented Policing* (policiamiento orientado a problemas)
PADO – Programa de Alta Dedicación Operativa
PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEP – Sistema de Educación Policial
SNEP – Sistema Nacional de Educación Pública
SNETP – Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria Pública
SODRE – Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos
SUPU – Sindicato Único de Policías del Uruguay
UDELAR – Universidad de la República
UTEC – Universidad Tecnológica

Abreviaturas

Art(s). – Artículo(s)
CG – Cuerpo General
Crio. Gral. – Comisario General
Dec. – Decreto del Poder Ejecutivo
et al. – y otros autores
Insp. May. (r) – Inspector/a Mayor Retirado/a
lit. – Literal
num. – Numeral
pf. – Párrafo
Res. – Resolución
s/n – Sin número
v. gr. – Verbigracia

Contenido

1. Introducción.....	11
SECCIÓN I: ARTICULACIÓN TEÓRICO METODOLÓGICA	15
2. Marco teórico conceptual	15
2.1 <i>Institucionalismo histórico</i>	<i>15</i>
2.2 <i>Marco de corrientes múltiples.....</i>	<i>18</i>
2.3 <i>Roles y estrategias de actores en el proceso de elaboración de políticas públicas</i>	<i>22</i>
3. Diseño y metodología de la investigación	27
3.1 <i>Estrategia de investigación</i>	<i>27</i>
3.2 <i>Diseño de investigación</i>	<i>27</i>
3.3 <i>Método de investigación.....</i>	<i>28</i>
3.4 <i>Técnicas de investigación.....</i>	<i>28</i>
3.5 <i>Objetivos, preguntas e hipótesis de investigación.....</i>	<i>29</i>
SECCIÓN II: ENCUADRE EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: EVOLUCIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA NORMATIVA EN EDUCACIÓN POLICIAL	33
4. Antecedentes en materia de políticas en seguridad pública y educación durante los quince años de la administración frenteamplista	33
4.1 <i>Las políticas de seguridad pública en el quindenio progresista</i>	<i>33</i>
4.1.1 <i>Relevos, confrontaciones y permanencias (2005-2010).....</i>	<i>33</i>
4.1.2 <i>Sentando las bases del modelo: la Ley Orgánica Policial N° 19.315 (2010-2015)</i>	<i>34</i>
4.1.3 <i>Consolidación del proyecto de “Nueva Policía” (2015-2020)</i>	<i>35</i>
4.2 <i>Las políticas educativas en el quindenio progresista</i>	<i>36</i>
4.2.1 <i>Participación y Reforma (2005-2010).....</i>	<i>36</i>
4.2.2 <i>Implementación de la Ley General de Educación y búsqueda de acuerdos (2010-2015)</i>	<i>37</i>
4.2.3 <i>Soledades y reintentos (2015-2020)</i>	<i>37</i>
5. Antecedentes históricos y evolución reciente de la formación policial en Uruguay	39
5.1 <i>Hitos de la educación policial en Uruguay.....</i>	<i>39</i>
5.2 <i>La regulación de la educación policial en la Ley General de Educación N° 18.437 de 2008.....</i>	<i>40</i>
5.3 <i>La Ley de Educación Policial y Militar (LEPM) N° 19.188 de 2014: tramitación y prescripciones generales.....</i>	<i>41</i>
5.4 <i>Regulaciones específicas de la LOP sobre la Educación Policial.....</i>	<i>42</i>
5.5 <i>La regulación del reconocimiento académico de las titulaciones terciarias y universitarias policiales (Dec. 221/018).....</i>	<i>44</i>
5.6 <i>De la Licenciatura en Seguridad Pública (2002) a la Licenciatura en Ciencias Policiales (2016): continuidades e innovaciones.....</i>	<i>45</i>

SECCIÓN III: INSTITUCIONES Y CORRIENTES: PROBLEMAS, POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS	49
6. Más allá de los cambios: el peso de las instituciones	49
6.1 <i>La educación pública policial: una excepcionalidad en la tradición autónoma</i>	49
6.2 <i>Limbo jurídico: regulación de la enseñanza terciaria privada como recurso normativo</i>	50
6.3 <i>Principio de especialidad de la función policial y su incidencia en el ámbito educativo</i>	52
6.4 <i>Centralización político-administrativa y funcional</i>	52
6.5 <i>Entre la gobernanza vertical y la inserción al SNEP</i>	53
7. Corriente de problemas	55
7.1 <i>Indicadores: la educación policial en cifras</i>	56
7.2 <i>Sucesos que concitan atención: la formación policial en la agenda mediática</i>	61
7.3 <i>Retroalimentaciones con experiencias previas: diseños curriculares y dificultades de implementación de la oferta educativa</i>	62
7.4 <i>Carga de problemas</i>	64
7.4.1 <i>Profesionalización y democratización de las fuerzas policiales</i>	64
7.4.2 <i>Superposición de agendas en y entre las macro políticas</i>	65
7.4.3 <i>Financiamiento externo y cooperación internacional</i>	67
8. Corriente de políticas públicas	69
8.1 <i>El preámbulo: la frágil articulación de las comunidades académicas civiles y policiales</i>	70
8.2 <i>Las organizaciones de la sociedad civil en los Congresos Nacionales de Educación..</i>	71
8.3 <i>La postura sindical frente a la educación policial</i>	72
8.4 <i>Los partidos políticos</i>	73
8.4.1 <i>Partido Colorado: del modelo comunitario al enfoque represivo</i>	73
8.4.2 <i>Partido Nacional: tradición praxiológica y militarizante</i>	74
8.4.3 <i>Frente Amplio: jerarquización del rol educativo en el cuerpo policial</i>	75
8.5 <i>Comisiones ad hoc: rearticulación de redes de políticas</i>	77
9. Corriente de política	83
9.1 <i>El ánimo nacional: sociedad civil y opinión pública</i>	84
9.1.1 <i>La sociedad civil</i>	84
9.1.2 <i>La opinión pública frente a la seguridad pública</i>	84
9.2 <i>Rotación legislativa/ejecutiva</i>	85
9.2.1 <i>Rotación ejecutiva</i>	87
9.2.1.1 <i>Período 2005-2010</i>	87
9.2.1.2 <i>Período 2010-2015</i>	89
9.2.1.3 <i>Período 2015-2020</i>	90
9.2.2 <i>Rotación legislativa</i>	92

SECCIÓN IV: ACOPLAMIENTOS Y JUEGO POLÍTICO: ANÁLISIS DE LA DINÁMICA DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA.....	95
10. Acoplamiento y Juego político: relevo de emprendedores de política e incidencia en los ajustes de política pública	95
<i>10.1 Recursos de poder empleados en los acoplamientos</i>	<i>95</i>
<i>10.2 Roles desempeñados.....</i>	<i>99</i>
<i>10.3 Estrategias desplegadas</i>	<i>103</i>
<i>10.4 La ventana de oportunidad para la transformación de la educación policial: una visión de conjunto.....</i>	<i>110</i>
11. Conclusiones: cambios y permanencias de las reformas en la educación superior policial en el quindenio frenteamplista.....	113
Bibliografía	120
Documentos de prensa escrita y difusión	125
Legislación, documentación técnica y discursos de entidades gubernamentales.....	127
Programas de gobierno	135
Fuentes de información secundarias	136
12. Anexo	137
<i>12.1 Educación policial y posicionamientos político partidarios: dinámica legislativa ..</i>	<i>137</i>
12.1.1 Aprobación de la LEPM.....	137
12.1.2 La aprobación de la LOP.....	141
<i>12.2 Tablas anexas</i>	<i>143</i>
<i>12.3 Referencias</i>	<i>150</i>

1. Introducción

La seguridad pública ocupa un espacio importante en la agenda mediática, gubernamental y en la opinión pública. Sin embargo, la formación de los y las policías sobrevuela como un aspecto a atender, pero que carece de profundidad en su abordaje y discusión. Similar situación ocurre con la necesidad de profesionalizar a la Fuerza, campo de disputa en los ámbitos político y académico¹.

La matriz educativa de la Policía Nacional ha sido de naturaleza autónoma y de escaso diálogo con el sistema educativo uruguayo como consecuencia de la especialidad funcional de la institución policial. Esta tendencia se consolidó durante el preámbulo autoritario (1968-1973) y la dictadura militar (1973-1984)². En este escenario, resulta imprescindible reforzar los mecanismos de conducción civil sobre el ámbito policial, siendo la investigación en el área un aporte en esa dirección

El estudio y la problematización de la educación policial es un ejercicio complejo ante los desafíos históricos y coyunturales que condicionan al ámbito de la seguridad pública, y repercuten en la actuación de las fuerzas policiales, así como en las preocupaciones gubernamentales, ciudadanas y mediáticas, que por cierto, no necesariamente son similares.

El objetivo de la siguiente investigación ha sido describir y analizar las transformaciones institucionales y curriculares en la educación policial superior (Escala Superior de la Policía Nacional) en Uruguay en el período 2005-2020, dejando de manifiesto los roles y estrategias de los actores relevantes en el proceso y la entidad de tales transformaciones e indagando en las causas que motivaron el proceso de construcción de políticas en este ámbito. En tanto, las preguntas de investigación apuntan a los siguientes aspectos: ¿En qué medida el desarrollo histórico de las instituciones educativas policiales condicionó los cambios generados

¹ Cantero (2020) identifica algunos antecedentes acerca de la temática. Así, la autora señala que Viscardi y Fraiman (2013) enfatizan en las necesidades y desafíos hacia un enfoque integrador de la formación policial en el contexto de las políticas de seguridad pública implementadas por el entonces partido gobernante Frente Amplio. También destaca los aportes que desde las ciencias de la educación realizan Timote (2015) y Bustos (2017), quienes apelan al análisis discursivo en torno a la enseñanza policial y al sujeto pedagógico policial respectivamente. Por su parte, la autora señalada profundiza en el estudio de *“la formación del sujeto policial en el marco del proceso educativo para el personal de Escala Básica de la Policía Nacional”* (p. 2) desde una perspectiva culturalista y apelando a diversas técnicas de investigación inscritas en una estrategia cualitativa.

² Con excepción de la Licenciatura en Seguridad Pública dictada en conjunto con la Facultad de Derecho de la UDELAR entre los años 2001 y 2014).

en el proceso de reforma analizado? ¿Cuáles han sido los problemas identificados que antecedieron, estimularon o condicionaron al proceso de reformas analizado? ¿Cuáles han sido las principales ideas en clave de políticas públicas hacia la solución de tales problemáticas? ¿Cómo se ha colocado la temática en agenda gubernamental y legislativa y cómo se dio el proceso de toma de decisiones? ¿Cómo caracterizar al juego político que llevaron a cabo los actores participantes del proceso en términos de movilización de recursos de poder, roles ejercidos y estrategias desplegadas? En definitiva, ¿cómo se dio el acoplamiento de las corrientes de problemas, de política y de las políticas públicas hacia los cambios en la agenda y en la decisión de la política pública analizada, tomando provecho de la apertura de las ventanas de oportunidad? ¿Qué actores, y en qué momento, del proceso se han consolidado como emprendedores de políticas?

La primera sección, “Articulación teórico-metodológica”, consta de dos capítulos. El Capítulo 2 abarca el marco teórico y recurre al *institucionalismo histórico*, al *marco de corrientes múltiples* y al análisis de las dinámicas del *juego político*. Posteriormente, en el Capítulo 3 se explicita el diseño metodológico que se funda en una estrategia fundamentalmente cualitativa.

Luego, la segunda sección, “Encuadre en las políticas educativas: evolución y descripción de la normativa en educación policial” contempla los principales antecedentes en los ámbitos de la seguridad pública y la educación durante los quince años de la administración frenteamplista (Capítulo 4), así como los antecedentes específicos en el campo de la educación policial en Uruguay (Capítulo 5).

Posteriormente, se avanza en la tercera sección, “Instituciones y corrientes: problemas, política y políticas públicas”, que pretende evidenciar los procesos de agenda y formulación de las políticas, dando cuenta de la evolución de los cambios institucionales (capítulo 6), los principales problemas identificados (Capítulo 7), el proceso de toma de decisiones a nivel ejecutivo y legislativo (Capítulo 8) y en la presentación de diagnósticos y propuestas realizadas por los actores involucrados en los ámbitos de elaboración de la política analizada (Capítulo 9).

La cuarta sección, “Acoplamientos y juego político: análisis de la dinámica de la formulación de la política” corresponde al análisis de la convergencia de las

corrientes y las interacciones que se llevaron a cabo en los escenarios de agenda y toma de decisiones y su incidencia en las políticas llevadas a cabo en la formación universitaria de los Oficiales de la Policía Nacional durante el quindenio frenteamplista (Capítulo 10).

Finalmente, en el capítulo de conclusiones se resumen los principales hallazgos presentados en el marco de esta tesis en clave de ajustes y permanencias, de acuerdo al marco teórico seleccionado y a las hipótesis planteadas. Como corolario, se plantean algunas reflexiones acerca de los avances y asignaturas pendientes en el ámbito de la educación policial en Uruguay.

SECCIÓN I: ARTICULACIÓN TEÓRICO METODOLÓGICA

2. Marco teórico conceptual

El siguiente capítulo pretende estructurar el marco teórico de esta investigación, cuyos conceptos contribuirán a responder a las preguntas de investigación formuladas y explicitadas en el capítulo introductorio. Para ello, se opta por el diseño de un modelo teórico que, en primer lugar, incorpora los aportes del **institucionalismo histórico** para comprender las inercias y ajustes que experimentaron las reglas de juego en la sub-área de interés. En segundo lugar, se recogen los aportes del **marco de corrientes múltiples**. En este sentido, se describen las corrientes de problemas, política y políticas públicas las que se convergen hacia la apertura de una ventana de oportunidad que posibilite los ajustes promovidos por los emprendedores de política. Para profundizar en el análisis de los **acoplamientos de agenda y decisorio**, se integra al análisis una tercera perspectiva, que apunta a las dinámicas del **juego político**, es decir, cómo se desempeñan los actores en este proceso. En definitiva, se trata de un modelo ecléctico que recoge aportes de diversas tradiciones en el marco de los estudios de políticas públicas, lo que enriquece las perspectivas y aporta dimensiones de análisis al proceso en estudio.

Los principales conceptos a desarrollar se resumen en la Tabla 1.1.

Tabla 1.1 Marco teórico conceptual: enfoques y conceptos

Enfoques	Principales conceptos	Autores de referencia
<i>Institucionalismo histórico</i>	Dependencia de la trayectoria	Pierson y Skocpol (2008)
<i>Marco de Corrientes Múltiples</i>	Corriente de problemas Corriente de política Corriente de políticas públicas Emprendedores de políticas Ventana de oportunidad	Kingdon (1995, 2001) Zahariadis (2010) Sanjurjo (2018)
<i>Acoplamiento y Juego Político</i>	Acoplamiento de agenda Acoplamiento decisorio	
	Recursos Roles Estrategias	Dente y Subirats (2014) Tsebelis (2006)

Fuente: elaboración propia

2.1 Institucionalismo histórico

La corriente neoinstitucionalista presenta un cúmulo de enfoques que coinciden en la importancia de las instituciones. En esta oportunidad, se profundizará en los aportes del *institucionalismo histórico*. Básicamente, esta vertiente institucionalista sugiere que las decisiones y elecciones estructurales realizadas en etapas iniciales del desarrollo de las instituciones gravitan sobre el comportamiento de éstas a lo largo de

su existencia (Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992). Es por eso que la noción de *dependencia de la trayectoria* institucional cobra fuerza desde esta conceptualización. Además, son fundamentales las ideas que se dan forma y sustentan las orientaciones de política (v. gr. Hall, 1986).

Si bien Peters (2000) entiende que tales postulados colaboran en la comprensión acerca de cómo las políticas se prolongan en el tiempo, los cambios que éstas experimentan resultan menos probables de ser explicadas desde esta óptica. En este sentido, el institucionalismo histórico, por un lado, aporta bases teórico conceptuales en lo que hace al análisis de las estructuras y dinámicas institucionales. Por otra parte, la debilidad marcada anteriormente podría compensarse a partir de los aportes del *marco de corrientes múltiples* que ofrece otros factores explicativos respecto al objeto de estudio definido. Con relación al caso a analizar es de rigor dar cuenta de las estructuras institucionales originarias que condicionaron considerablemente las orientaciones en materia de políticas educativas a nivel policial y militar.

A su vez, los estudios enmarcados en la *path dependence theory* explican las continuidades de la política, aún en un contexto signado por la discusión y elaboración de leyes específicas en la materia. Esta perspectiva se caracteriza por el abordaje de cuestiones sustantivas para la agenda, de la secuencialidad en el análisis y el foco en los contextos y configuraciones y procesos institucionales (Pierson y Skocpol 2008).

Se trata de una teoría que permite discernir momentos de restricción o habilitación de las políticas, entendidas como encadenamientos de política. Los eventos iniciales pueden condicionar su desarrollo, identificándose inercias institucionales. Aquí, una definición más precisa acerca de los procesos dependientes de la trayectoria:

Los mejores académicos institucionalistas históricos refieren a la dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político [...] Los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. Los procesos dependientes de la trayectoria tienen características muy interesantes. Pueden ser altamente influidos por perturbaciones relativamente pequeñas en etapas iniciales. Una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, sin embargo, es probable que les sea difícil revertir ese curso. Las alternativas políticas que una vez

fueron plausibles pueden ser irrecuperables. De este modo, los eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que los suceden emergen como cruciales (Pierson y Skocpol, 2008: 13).

Al profundizar en aspectos analíticos, los autores referidos indican que el institucionalismo histórico se centra en estudios a nivel macro y meso, describiendo y explorando las causas que operan en el interior de las organizaciones, los que interactúan recíprocamente con las motivaciones y los comportamientos individuales.

En segundo lugar, el desarrollo institucional de largo aliento forma parte de las preocupaciones de los autores de esta vertiente teórica. Las causas, los orígenes y las secuencias forman parte de la agenda de investigación. Es así que las decisiones institucionales se explican en términos procesuales más que teleológicos. Asimismo, las preocupaciones en torno a consecuencias no buscadas y la forma en que las instituciones logran ser reconstruidas con el paso del tiempo son otros aspectos en los que indagan desde esta perspectiva.

Avanzando en asuntos vinculados a la operacionalización de las variables, Pierson y Skocpol (2008) destacan que los institucionalistas históricos centran su atención en comprender los efectos de las instituciones de acuerdo a resultados de interés, así como también en la contextualización de éstas, según criterios culturales, territoriales, temporales, regímenes de gobierno, entre otras posibilidades.

En definitiva, el enfoque mencionado habilita el análisis de las reglas formales que regulan las competencias institucionales como la Constitución de la República, leyes, decretos o reglamentaciones, lo que de alguna forma entra en contacto con los postulados del institucionalismo normativo (March y Olsen, 1989). Segundo, el estudio de los efectos de las instituciones políticas sobre las capacidades de gobierno, es decir, qué pueden hacer los gobiernos en forma coherente y coordinada (Weaver y Rockman, 1993a; Weaver y Rockman, 1993b). Todo esto, tomando en consideración los antecedentes históricos que explican la vigencia de ciertas inercias institucionales. Sin embargo, es necesario apelar a otros enfoques que complementen el análisis más allá de tales inercias y que contribuyan a comprender los cambios implementados en la reforma estudiada. Es en este sentido que resultan fundamentales los aportes del marco de corrientes múltiples.

2.2 Marco de corrientes múltiples

Kingdon (1995, 2001) apunta a estudiar cómo los asuntos de política se colocan en un plano prioritario en el contexto de organizaciones complejas, es decir, cómo éstos se posicionan en agenda dado el número de funciones que ejercen y la fragmentación que presentan en su interior, lo que el autor llama *anarquías organizadas*. En el marco de estas organizaciones, actúan corrientes de problemas, de política y de políticas públicas. Sobre la dinámica de estas corrientes, el autor señala que:

Cada una de estas corrientes tiene vida propia, y en gran medida no están relacionadas con las demás. Los resultados realmente se centran en cómo las corrientes se unen al final [...]. Lo primero que notará es que [...] son flujos separados, y cada uno tiene sus propias reglas independientes mediante las cuales se ejecutan (Kingdon, 2001: 331-332).

La corriente de *problemas* parte de la idea de que los sujetos priorizan algunos de éstos por encima de otros, así como los formuladores de políticas seleccionarán aquellos en los que concentrarán esfuerzos para su resolución. Los problemas pueden presentarse como condiciones objetivas y racionales a través del monitoreo de información mediante la construcción de indicadores, o bien, surge un hecho que irrumpe en la opinión pública y en consecuencia, éste se visibiliza. Sin embargo, lo complejo no estriba en identificarlos, sino en enmarcarlos como un asunto de política. Otros mecanismos por los que los formuladores de políticas prestan atención a los problemas se centran en la retroalimentación respecto a experiencias previas. Ello evidencia que estrategias pueden funcionar de cara a la resolución de un problema. Finalmente, pueden introducirse otros elementos que se inscriben en esta corriente. Así, Zahariadis (2003, en Sanjurjo, 2018) sugiere que la carga de problemas puede desviar la atención en unos y desplazar de la agenda a otros. A su vez, Knaggård (2016, en Sanjurjo, 2018) identifica a los denominados *agentes de problemas*, abocados a un rol diagnóstico cuyo principal destinatario es el sistema político. Estos no necesariamente promueven políticas, sino que delimitan problemáticas bajo una vocación fundamentalmente técnica.

En la corriente de *política* cobran importancia las dinámicas del proceso de decisión de políticas, esto es, cambios en el ámbito ejecutivo o legislativo. Se trata de una corriente que prioriza el peso de las ideologías partidarias en la búsqueda de soluciones, aunque también responde al mecanismo de relevo de decisores que puedan contemplar

prioridades distintas respecto a sus antecesores. Al analizar esta corriente también se incorpora el “ánimo nacional”, es decir, las preferencias agregadas de los sujetos y los cambios que éstas experimentan a lo largo del tiempo. Esta información se releva a través de encuestas de opinión pública, lo que permite apreciar la visibilidad y jerarquización de las prioridades ciudadanas. Además, se identifican las campañas realizadas por los grupos de interés involucrados en el sector de políticas. En consecuencia, los políticos toman decisiones atendiendo a sus demandas, sea en apoyo u oposición a tales iniciativas, lo que muestra el grado de consenso o disenso frente a las soluciones propuestas.

La tercera de las corrientes, la de las *políticas públicas*, es entendida como el conjunto de propuestas programáticas para brindar una solución en torno a una problemática. Esto implica que los expertos en la materia desarrollan ideas, intercambian pareceres en el contexto de la comunidad académica, las reformulan y se sucede un proceso selectivo en las que algunas de éstas prosperan y otras no. Entonces, cobran importancia las redes de políticas públicas, integradas por burócratas, académicos, investigadores, asesores de parlamentarios o de miembros del Poder Ejecutivo, quienes organizan diversas estrategias de difusión (eventos, publicaciones, etc.). Kingdon (1995) llama a este proceso el *caldo primigenio de políticas*.

Por lo tanto, los mecanismos de selección de estas ideas se acota a criterios de viabilidad técnica, por su compatibilidad respecto a los valores de la comunidad o por el grado de integración (más/menos integradas) que presentan las redes de política, es decir, la intensidad de la conexión que presentan sus integrantes. Para ello, se destacan cuatro dimensiones, a saber: tamaño (grandes/pequeñas), modo de interacción entre actores (competencia/consenso), capacidad administrativa (baja/alta) y acceso (más/menos restringido). Las redes más integradas serán aquellas de pequeño tamaño en cuyas interacciones priman los consensos, además de contar con una alta capacidad administrativa y un acceso restringido.

En cuanto a la interacción entre las corrientes, éstas se desarrollan en forma autónoma, por lo que no se plantean relaciones causales entre ellas. Por ejemplo, la identificación de problemas puede que, *a priori*, no cuente con soluciones de políticas en un corto plazo. O bien, las soluciones brindadas pueden ser insuficientes ante los problemas que

se presenten. Independientemente a estos procesos, los eventos políticos cuentan con dinámicas propias.

Como resultado, surge una oportunidad de elección y los *emprendedores de políticas* contribuyen a unir las corrientes mencionadas –acoplamiento en términos de Sanjurjo (2018)–, desarrollando sus fundamentos y generando información en forma premeditada. Esto implica que haya problemas identificados, soluciones disponibles y condiciones políticas dadas, siendo éste el momento en el que los cambios en la política pública se llevan a cabo con una mayor intensidad. Este tipo de actor debe contar con capacidad de acceso a los formuladores de políticas, además de obtener recursos económicos y temporales y pergeñar estrategias de manipulación con el objetivo de que converjan las tres corrientes. Cabe señalar que Sanjurjo (2018) refiere a dos tipos de acoplamiento: de agenda, que de acuerdo al autor, forma parte del enfoque clásico del marco de corrientes múltiples, y el decisorio, que es incorporado al esquema de análisis por Zahariadis (2003, en Sanjurjo, 2018). Tales acoplamientos se suceden de la siguiente forma:

Si [el acoplamiento de agenda] es exitoso, el resultado es una propuesta política que entra en la agenda decisonal y requiere una decisión autoritativa por parte de los decisores políticos, como puede ser un proyecto de ley. Si la negociación con los actores de veto y las mayorías políticas triunfa, entonces sucede un acoplamiento decisorio, que termina con la sanción de la ley (Sanjurjo, 2018: 39).

Ahora, ¿cómo sucede el cambio en la agenda y en la política pública? Para ello, es necesario que se abra una *ventana de oportunidad*. Este proceso puede llevarse a cabo por dos motivos: o bien por un contexto de crisis que amerita cambios en la materia, o de lo contrario, se evidencian cambios en la corriente de política y los *emprendedores de políticas* toman ventaja de esa situación para llevar a cabo sus propuestas. Asimismo, puede ocurrir que se utilice una ventana de oportunidad equivocada en pos de alcanzar ciertos objetivos. Por otra parte, tanto los estilos de decisión como las lógicas de las combinaciones son diferentes. Ello depende de si las ventanas de oportunidad se abren en la corriente de problemas o en la corriente de la política. En la primera, se pretende responder a problemas concretos, y en la segunda, brindar soluciones de corte ideológico.

Esta dinámica puede percibirse en los cambios de signo político de los gobiernos, donde se abre paso a las demandas de algunos grupos de interés, mientras que otros quedan al margen de esta posibilidad, es decir, se abren ventanas de oportunidad para algunos actores y se cierran para otros. Así, estos actores pueden presionar para imponer su conjunto de propuestas o encontrar vía libre para llevar a cabo su agenda.

Por lo tanto, se trata de un modelo probabilístico de cambio de políticas, signado por la multicausalidad, es decir, deben darse un conjunto de condiciones en forma simultánea para que probablemente se produzca cierto resultado de política. Ese momento en el que se dan las condiciones debe ser aprovechado por los grupos interesados en que sus iniciativas prosperen. En tanto, aquellos actores no contemplados en este proceso deben esperar a una futura instancia en la que se abra una nueva ventana de oportunidad que responda a las condiciones adecuadas a sus intereses.

Entonces, ¿Es el marco de corrientes múltiples una propuesta teórica lo suficientemente holística para el análisis de políticas públicas? Zahariadis (2010) destaca que la propuesta de Kingdon (1995) se basa en el *modelo de cesto de basura* de Cohen, March y Olsen (1972) en referencia a un modelo de elección organizacional que vislumbra en el carácter complejo y fluctuante del mecanismo de toma de decisiones y la relación independiente entre las corrientes identificadas. Sin embargo, este autor señala que en dicha propuesta es difícil determinar qué es lo que los actores involucrados realmente desean, por lo que las preferencias suelen formularse en forma imprecisa. Esto también responde a los procesos que llevan a cabo las organizaciones involucradas en la toma de decisiones pueden llegar a ser confusos.

Asimismo, es un modelo en el que la unidad de análisis es la decisión de política pública, aunque el nivel de análisis puede ser sistémico o individual. Por otra parte, presta mayor atención al orden temporal que a la racionalidad de la política. También cobra relevancia la manipulación política como mecanismo de consecución de las preferencias en materia de políticas, que pondera los significados y la claridad en la delimitación de problemas y soluciones, más que el interés personal de los actores involucrados. Esto último matiza los argumentos de racionalidad o de persuasión, mecanismos claves en las teorías de elección racional y el constructivismo, respectivamente.

Cabe señalar que la información abundante no es elemento suficiente en este contexto, sino que es fundamental conocer cómo y de qué forma se utiliza la información. Esta cuestión es crucial para los emprendedores de política, quienes presentan objetivos claros frente a otros actores. Esto puede ser interpretado como una ventaja para llevar a cabo acciones de su preferencia en forma estratégica.

En definitiva, este enfoque contribuye a explicar el proceso de formulación de las políticas educativas policiales a nivel superior en Uruguay en el período 2005-2020, su inserción en la agenda, así como los procesos de cambios suscitados. Al describir las corrientes de problemas, de política y de políticas públicas se podrá explicar cómo se logró abrir una ventana de oportunidad de reforma en el subsector, además de identificar a los emprendedores de políticas. Entonces, resta dar cuenta de un enfoque que brinde herramientas para analizar la dinámica del proceso de reformas, por lo que las conceptualizaciones del juego político resultan claves para comprender la convergencia de las corrientes hacia el proceso de decisión de la política pública analizada.

2.3 Roles y estrategias de actores en el proceso de elaboración de políticas públicas

En tercer lugar, cabe realizar algunos señalamientos sobre la interacción entre actores en el proceso de formulación de la política pública, lo que brindará mayores insumos para comprender el acoplamiento de las corrientes, así como la incidencia del factor institucional. Los enfoques pluralistas contribuyen al estudio de estos asuntos, caracterizando a este proceso como continuo, intrincado, donde los recursos de poder se encuentran dispersos (Lindblom, 1992). Es un esquema que se adecúa a las posibilidades que ofrece el sistema democrático, en donde existen mayores posibilidades de que los individuos puedan expresarse, organizarse y ver representadas sus preferencias políticas (Dahl, 1989).

Para comprender estos procesos de interacción, se debe dar cuenta de los intereses, perspectivas, recursos y racionalidades que conducen a un *juego político* orientado a resultados, en el que los actores establecen controles recíprocos. Son interacciones enmarcadas en las reglas propias del sistema. Esta dinámica cooperante responde a diversos factores explicativos de la literatura que abona la idea del *juego político*, cuyo análisis se basa, entre otras posibilidades, en los recursos de poder y los modelos de interacción. En otras palabras, es posible identificar los roles y las estrategias con los que cuentan los decisores de las políticas públicas.

Dente y Subirats (2014) contribuyen a la comprensión de tales decisiones y las dinámicas que las preceden. Para ello, resulta imprescindible identificar a los actores que llevan a cabo acciones de relieve en este contexto. Éstos presentan objetivos de contenido, que refieren a las preferencias y metas que asumen los actores decisores con relación al problema colectivo a resolver. También se identifican objetivos de proceso, en la medida en que los actores también disputan autoridad y poder político entre sí. En consecuencia, cuando se plantea una preferencia de política pública, se establece una confrontación por recursos y por el posicionamiento entre actores.

Entre los *recursos* con los que cuentan los actores, se identifican los siguientes:

- a. Políticos. Consenso que un actor participante puede lograr en el proceso decisional.
- b. Económicos. Dinero y bienes que pueden ser movilizados para incidir en el comportamiento de otros actores.
- c. Legales. Ventajas normativas que pueden presentar algunos actores respecto a otros.
- d. Cognitivos. Información y modelos interpretativos de relevancia para decidir políticas públicas.

Asimismo, es necesario distinguir qué funciones ejercen los actores al momento de la decisión de política pública, pudiendo identificar algunas categorías de *roles*:

- a. Promotor. También llamado iniciador. Refiere a quién plantea el problema a resolver, caracterizado por priorizar los objetivos de contenido y su determinación a la hora de emprender acciones en interacción con otros actores.
- b. Director. También llamado *fixer* o *pívor*. Es quien conduce el proceso de principio a fin, mediando entre el resto de los actores decisores. Puede coincidir con el rol de promotor, característico del *emprendedor de política* que ilustra Kingdon (1995), aunque no es siempre así. Es igualmente ambivalente su prioridad con relación a los objetivos. Puede ser juez y parte, como no presentar intereses explícitos respecto a la política pública a decidir.
- c. Opositor. Suele tener la intención de impedir transformaciones, movilizando recursos para tal fin y pudiendo contemplar ambos objetivos mencionados.
- d. Aliado. Suele apoyar o movilizar recursos en favor de quienes ejercen rol promotor y/o director.

e. Mediador. Se ejerce un rol similar al de director, aunque priman los objetivos de proceso con especial interés en favorecer acuerdos. Sin embargo, este rol es infrecuente.

f. *Gatekeeper*. Traducible al vocablo “portero”. Es quien ejerce poder de veto, con independencia de los objetivos que persiga. Tiene la capacidad de restringir la adopción de decisiones. Suele movilizar recursos normativos e intenta que el promotor no adquiera recursos.

g. Filtro. Representa objetivos e intereses ajenos. Solamente utiliza los recursos de aquel que representa. Se trata más de un “no actor”. Puede que su participación pase desapercibida, aunque también puede ocurrir que el director le asigne una jerarquía que no presenta en los hechos.

Finalmente, los actores decisores asumen *estrategias*, entendidas como “*la transformación intencional de uno o más elementos del proceso decisional, a fin de determinar una configuración favorable a que se asuma una elección no incremental*” (Dente y Subirats, 2014: 193). En este sentido, los autores identifican familias de estrategias, a saber:

a. Manejo de recursos. Implica la alteración o modificación de recursos, quebrando el equilibrio entre los actores participantes del proceso.

b. Modalidades de interacción. Refiere a las reglas que regulan el uso de recursos en la interacción entre actores. Entre ellas, se destacan la confrontación (contando con recursos establecidos previamente), la negociación o *bargaining* (se pueden intercambiar recursos) y la colaboración o *problem solving* (uso común de recursos en pos de lograr la transformación deseada).

c. Manejo del contenido de la decisión. Refiere a las capacidades del promotor para lograr que los actores se interesen o de superar a la oposición. Para configurar un juego de suma positiva, bien pueden agregarse contenidos a los efectos de ampliar los objetivos e intereses de los actores decisores, lo que se denomina estrategias de ampliación de la decisión. Por otra parte, se puede limitar el alcance de las decisiones tomadas en pos de generar aceptación, lo que responde a una estrategia de segmentación.

d. Manejo del elenco de actores. Refiere a la cantidad y a las características que presentan los actores y cómo éstos interactúan en las redes que forjan, como la densidad

y la complejidad de las redes de políticas.

e. Institucionalización. Se trata de una estrategia donde se crean organizaciones *ad hoc* que tienen la misión de viabilizar el cambio de interés. Básicamente, contempla modificaciones a las reglas de juego, fundamentalmente en lo que hace a los procedimientos con el fin de mejorar las actividades de las redes de políticas, articular los intereses y los recursos de mejor forma.

f. *Timing*. No alcanza con elegir una estrategia acorde a criterios abstractos, sino que es importante que estos cambios se den en el momento preciso, constituyendo una nueva fase. Ocurre que se perciben cambios en alguno de los aspectos que aseguran el éxito de una política, es decir, en los tipos de actores decisores, objetivos, recursos e interacciones, fruto de sucesos externos más o menos previsibles.

Además, es de relevancia discernir si existen actores capaces de frenar cambios en el proceso de elaboración, los que pueden identificarse como *jugadores con veto*. En línea con algunas puntualizaciones realizadas acerca del *institucionalismo histórico*, Tsebelis (2006) se aboca a estudiar las diferencias en la toma de decisiones por parte de distintos regímenes de gobierno, así como también indaga en los efectos que se producen como consecuencia de tales diferencias. Entonces, los jugadores con veto son los siguientes:

[...] Con el propósito de cambiar políticas –o, como diremos de aquí en adelante, para cambiar el statu quo (legislativo)–, un cierto número de actores individuales o colectivos tiene que estar de acuerdo en el cambio propuesto. (Tsebelis, 2006: 27).

Estos actores pueden ser designados de acuerdo a las normas constitucionales o por el sistema político. Los primeros se denominan jugadores con veto institucional(es) y los segundos, jugadores con veto partidarios. Algunos de estos jugadores producen agenda a través de sus acciones (generadores de agenda), siendo importante la cantidad de jugadores que participan de la toma de decisiones, la distancia ideológica que los actores presentan y el grado e intensidad de la cohesión interna. Ello influye en la *estabilidad política*, entendida como la imposibilidad de concretar desviaciones del *status quo*. En esta oportunidad, se adaptará esta lógica a las instancias en donde los actores toman decisiones. Se trata de comisiones *ad hoc* promovidas desde el sistema político para legislar en materia de educación policial, integradas por representantes de las instituciones educativas terciarias que conforman el Sistema Nacional de Enseñanza

Terciaria Pública (SNETP) y con la participación de representantes de los ministerios de Defensa Nacional y del Interior.

Vistos los diversos enfoques integrados al marco teórico precedente, surgen una serie de interrogantes a las que se pretende dar respuesta en los sucesivos capítulos:

- ¿Cuál ha sido el papel de las instituciones durante el proceso de reformas en el subsector? ¿Qué incidencia han tenido las instituciones precedentes a los efectos de habilitar o restringir ajustes en el diseño institucional en la sub-área de políticas?
- ¿Qué cambios se han producido en las diversas corrientes a los efectos de que surgiera una ventana de oportunidad hacia un conjunto de reformas en el sub sector? ¿Cómo se han acoplado las diversas corrientes para insertar la temática en la agenda y promover los cambios en la política analizada? ¿Cuáles son los principales problemas identificados por los actores que forman parte del proceso de elaboración de la política pública analizada? ¿Cuáles han sido las principales propuestas programáticas brindadas por los actores involucrados en el proceso en materia de educación policial en Uruguay? ¿Cuáles han sido las dinámicas del proceso de decisión de políticas en los ámbitos de gobierno?
- ¿Qué actor/es han asumido el rol de emprendedor/es de la política pública estudiada? ¿Cómo se han acoplado las corrientes antes descritas hacia la apertura de la ventana de oportunidad que habilitó el cambio de agenda y el cambio político? ¿Cómo se dio el acoplamiento de agenda y el acoplamiento decisorio? ¿Con qué recursos han contado los actores en ambos acoplamientos? ¿Qué roles han asumido los diversos actores involucrados en el proceso de elaboración de la política educativa policial? ¿Qué estrategias han utilizado a la hora de interactuar con otros actores durante el proceso?

3. Diseño y metodología de la investigación

3.1 Estrategia de investigación

En función del marco teórico seleccionado, se recurrió a una estrategia de investigación cualitativa, ya que los sentidos y los significados ocuparon un rol central en esta investigación. Las representaciones y los discursos de los actores que participaron en el proceso de elaboración de la política educativa se obtuvieron a través de las técnicas empleadas (Pérez, 2002). En este caso, se implementó el análisis documental (normas, actas legislativas y de comisiones y artículos de prensa) y la entrevista. Sin embargo, se recurrieron a fuentes secundarias de información cuantitativa a los efectos de complementar el escenario de indicadores a la hora de abordar la descripción y análisis de la corriente de problemas. Los datos provinieron de organismos del Estado (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Educación y Cultura), así como de una empresa consultora.

3.2 Diseño de investigación

Con relación al diseño metodológico, cabe señalar que se delimitaron dos fases de la investigación claramente diferenciadas que contribuyeron a caracterizar y explicar el proceso de política pública seleccionado.

La fase *descriptiva* se enfocó en la caracterización de las reglas de juego que rigieron a las instituciones participantes del proceso, así como en la identificación del conjunto de problemas, su inserción en la agenda gubernamental y su discusión política hacia la toma de decisiones. Además, se dio cuenta de las soluciones propuestas por parte de los actores involucrados que dieron forma a los lineamientos generales en clave de políticas públicas (Secciones II y III).

Sin embargo, este trabajo también pretendió develar por qué tales aspectos convergieron hacia ciertos cambios en la política educativa policial, más allá de identificarlos como elementos constitutivos del proceso. Así, se desarrolló una etapa *analítica* con la finalidad de dar cuenta del acoplamiento de las corrientes mencionadas, para lo que se incorporó el análisis del juego político, contribuyendo a la explicación sobre por qué determinados actores se consolidaron como emprendedores de políticas en distintas etapas del proceso de reformas, y cómo ello restringió o habilitó cambios en el subsector de políticas (Sección IV).

3.3 Método de investigación

En consecuencia, la política educativa policial a nivel superior entre los años 2005 y 2020 constituyó la unidad de análisis de esta investigación. El *método* seleccionado para su descripción y análisis ha sido el *estudio de caso*. Se destaca su utilidad para la descripción y el análisis en profundidad con foco en unidades sociales o educativas, así como también la comprensión de las actividades propias del caso (Yin, 1989; Stake, 1998). Evidentemente, es pertinente conocer el caso de la educación superior policial dadas sus características particulares con relación al resto del sistema educativo³.

Se trató un estudio orientado al caso en la medida en que se profundizó exhaustivamente en un tiempo y espacio acotados. Aunque también por la necesidad de “*capturar la complejidad de fenómenos caracterizados por efectos interactivos entre variables estructurales y de agencia, trayectoria dependientes, causalidad bidireccional y múltiples actores estratégicos persiguiendo metas desconocidas.*” (Lodola, 2009: 7). Es decir, se trata de un fenómeno complejo a los efectos de identificar ciertos asuntos que hacen a la explicación de cómo se diseñó esta política pública, en qué medida tales explicaciones no interactúan con lo explicado y hasta qué punto, los representantes de las instituciones involucradas en este proceso presentaron algún tipo de interés en particular.

3.4 Técnicas de investigación

En consonancia con la estrategia de investigación seleccionada, se recurrieron a dos técnicas⁴: el *análisis documental* y la *entrevista en profundidad* a actores relevantes de la educación policial. Tal como señalan Peña y Pirela (2007), el *análisis documental* implica llevar a cabo un proceso cuya complejidad se acentúa al ritmo que lo hace la información existente, brindando herramientas para aprovechar los contenidos que éstos poseen y que *prima facie*, los individuos se encuentran limitados en su capacidad para su procesamiento. Por su parte, la *entrevista en profundidad* permite contar con una serie de preguntas que sirve de guía, contando además con cierta flexibilidad respecto al

³ Esta investigación omite realizar un estudio comparado con la educación militar. Ciertamente, se tratan de procesos que se desarrollaron conjuntamente, lo que se refleja esencialmente en la normativa. Sin embargo, son subsectores de políticas que atienden a estructuras y dinámicas completamente diferentes, que *prima facie*, merecen un abordaje en profundidad, atendiendo a sus singularidades.

⁴ Ver Tabla 12.1 del anexo, que articula dimensiones y categorías de análisis respecto a las preguntas incluidas en la pauta de entrevista, así como las fuentes de información complementarias que permitieron el abordaje de tales categorías.

orden de los temas a abordar, así como también la manera de formular las preguntas (Corbetta, 2007). Ambas técnicas resultan convenientes en la medida en que son eficaces frente al discernimiento de los elementos que surgen de las representaciones y discursos manifiestos tanto en los documentos como en las entrevistas.

Entre los documentos analizados se encuentran la normativa vigente, así como también las actas de las comisiones *ad hoc* que actuaron con el propósito de establecer reglas de juego específicas para el sector educativo policial, además de las actas legislativas de aquellas instancias en donde se trataron los proyectos de las leyes vinculadas a la política analizada. En tanto, las entrevistas se realizaron a ocho representantes que participaron de este proceso y accedieron a concederla, tanto en la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar (CREPM) que sesionó entre 2011 y 2012, como el Grupo de Trabajo sobre Educación Policial y Militar (GEPM) que sesionó entre los años 2016 y 2017 y la Comisión Asesora de la Educación Terciaria Universitaria Policial y Militar (CAETUPM) que continúa el trabajo de las comisiones predecesoras desde 2018⁵, por lo que se realizó un muestreo intencional en adecuación a los propósitos del estudio y de los supuestos teóricos planteados (Sautu, 2005). Los perfiles de los entrevistados se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 3.1 Perfil de los entrevistados

<i>Entrevistado</i>	<i>Institución que representa/ó</i>	<i>Comisión en la que participó</i>
Entrevistado #1	ENP-MINTERIOR (ex jerarca de la educación policial)	CREPM
Entrevistado #2	MEC (ex coordinador)	CREPM
Entrevistado #3	UDELAR (representante)	CREPM/GEPM/CAETUPM
Entrevistado #4	DNEP-MINTERIOR (ex jerarca de la educación policial)	GEPM/CAETUPM (hasta 2020)
Entrevistado #5	MEC (ex coordinador)	GEPM/CAETUPM (hasta 2020)
Entrevistado #6	MDN (representante, civil)	GEPM/CAETUPM (hasta 2020)
Entrevistado #7	ANEP (representante)	GEPM/CAETUPM (hasta 2020)
Entrevistado #8	UTEC (representante)	GEPM/CAETUPM

Fuente: elaboración propia

3.5 Objetivos, preguntas e hipótesis de investigación

Las preguntas de investigación que se pretendieron responder en esta investigación son⁶:

- ¿Qué causas explican que la educación policial superior haya ingresado en un proceso de transformaciones significativo (por novedad e intensidad) a partir del

⁵ A través de la Res. s/n del MEC con fecha del 29 de diciembre de 2020 se convocaron a nuevos representantes del MEC, MINTERIOR, MDN y ANEP en función del relevo de autoridades nacionales a partir de marzo de 2020 (Ministerio de Educación y Cultura, 2020).

⁶ Ver Tabla 12.2 del anexo, que articula objetivos, preguntas, hipótesis de investigación y conceptos que surgen del marco teórico.

año 2005?

- ¿Cuáles fueron las transformaciones y permanencias institucionales que se dan durante el proceso analizado?
- ¿Cuáles fueron los problemas identificados en el impulso de ese proceso?
- ¿Quiénes fueron los actores participantes y cuáles fueron las orientaciones principales que los actores participantes pretendieron plasmar en la nueva institucionalidad y planes de estudio del sector?
- ¿Cómo puede definirse la actuación de cada uno de los actores del proceso de construcción de las nuevas políticas, en términos de movilización de recursos de poder, roles ejercidos y estrategias desplegadas y en qué medida explican el grado de cambio introducido, con relación a las políticas de educación policial superior preexistentes?

A los efectos de la investigación, se formula el siguiente objetivo general de investigación:

- Describir y explicar las transformaciones verificadas en la oferta educativa de la educación policial superior en Uruguay en el período 2005-2020, dejando de manifiesto las causas que motivaron la promoción del proceso de construcción de las políticas, los roles y estrategias de sus actores más relevantes, y la entidad de dichas transformaciones.

En tanto, se formulan los siguientes objetivos específicos:

- Describir las transformaciones e inercias institucionales que condicionaron o habilitaron cambios de la política educativa policial a nivel superior a partir del año 2005 en Uruguay.
- Identificar los principales problemas, los actores técnicos civiles y policiales, políticos y sociales, así como las propuestas hacia la consolidación de una política educativa policial a nivel superior a partir del año 2005 en Uruguay.
- Analizar el juego político desplegado por los actores participantes del proceso en función de los recursos utilizados, roles ejercidos y estrategias desarrolladas durante los acoplamientos de agenda y decisorio de la política educativa policial a nivel superior a partir del año 2005 en Uruguay y cómo influyeron en la entidad de las transformaciones identificadas.

En cuanto a las hipótesis de investigación, se plantean las siguientes:

Hipótesis n°1. Si bien la educación policial superior uruguaya ingresó a partir del año 2008 en un proceso de cambios normativos que han prosperado en razón de la oportunidad institucional abierta por la necesaria reglamentación de la Ley General de Educación, la institución policial preserva sus competencias formativas en función de sus orígenes institucionales.

Hipótesis n°2. La asunción de la coalición de izquierdas Frente Amplio en el Gobierno Nacional desde el año 2005, constituyó una ventana de oportunidad para desarrollar un conjunto de cambios normativos y curriculares impulsados por la sociedad civil, en función de la creciente preocupación de la opinión pública acerca de la seguridad pública, sumado a las dificultades de implementación del Plan de la Licenciatura en Seguridad Pública, así como la necesidad de profesionalizar y democratizar a las fuerzas de seguridad. A su vez, el Frente Amplio contó con mayorías legislativas necesarias para establecer modificaciones a la normativa de acuerdo a la concepción programática de la fuerza política en torno a la seguridad pública y a la formación policial.

Hipótesis n°3. En función de los recursos, roles y estrategias empleadas desde los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se escogió una estrategia delegativa con miras a la colaboración e intermediación entre los actores participantes hacia la consecución de una normativa específica en materia educativa policial en los ámbitos de las comisiones *ad hoc*.

Hipótesis n°4. A pesar del impulso de la sociedad civil al colocar una tónica transformadora en la agenda educativa policial y como resultado del escenario de cooperación entre actores asesores y decisores, sumado al posicionamiento de los Secretarios de Estado en torno a la reafirmación de las competencias formativas de sus carteras, se trató de una reforma de carácter gradualista que promovió una legislación específica en la materia, consolidó al elenco policial como emprendedor curricular y reposicionó al Ministerio de Educación y Cultural en un carácter registral y evaluativo de las ofertas presentadas por la institución educativa policial.

SECCIÓN II: ENCUADRE EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: EVOLUCIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA NORMATIVA EN EDUCACIÓN POLICIAL

4. Antecedentes en materia de políticas en seguridad pública y educación durante los quince años de la administración frenteamplista

Tras el triunfo electoral del Frente Amplio en el año 2004, Uruguay inició un ciclo de reformas en diversos sectores de políticas públicas, en las que la seguridad pública y la educación concitaron particular atención. En este sentido, resulta importante dar cuenta de los cambios y las permanencias respecto a la administración colorada predecesora, así como también la consolidación de los cambios instrumentados a lo largo de quince años de gobierno. Describir este contexto contribuye a la comprensión de los cambios en el campo de la educación policial de nivel superior en Uruguay entre 2005 y 2020.

4.1 Las políticas de seguridad pública en el quindenio progresista

4.1.1 Relevos, confrontaciones y permanencias (2005-2010)

Las políticas en materia de seguridad pública implementadas durante el quindenio frenteamplista fueron sumamente criticadas desde los medios de comunicación, la opinión pública y por los partidos de oposición. Paternain (2014) agrega otros avatares como las dificultades en el Frente Amplio de “anclaje” y escasez de conocimiento acerca de las fuerzas policiales, sumado a la necesidad de inmiscuirse en una temática que generaba cierto rechazo dentro de la coalición de izquierdas, un presupuesto restringido, entre otros aspectos. Vila (2016) destaca algunos cambios de relevancia a nivel institucional como la liberación de presos en el marco de un conjunto de reformas en el ámbito del sistema penitenciario durante la administración de Jorge Díaz (2005-2007). Además, se incorporaron profesionales civiles en cargos jerárquicos y se impulsó una perspectiva de género en el ámbito ministerial y policial –tónica impulsada por la administración de Daisy Tourné (2007-2009)–, conjuntamente con una serie de medidas tendientes a mejorar la situación social y laboral del cuerpo policial. Asimismo, durante el primer quinquenio se asumió una orientación de políticas en clave de proximidad al ciudadano y de búsqueda de una mayor cercanía a la comunidad (“policiamiento comunitario”⁷). En parte, se trató de una orientación que pretendió llevar a cabo la gestión llevada adelante por Guillermo Stirling (1998-2004).

⁷ Se trata de un modelo basado en la prevención del delito en pequeños territorios, la consulta a los ciudadanos y el estímulo para que éstos contribuyan a la prevención de delito, así como también el estudio de las condiciones que se favorecen o desestimulan los actos delictivos (Frühling, 2003).

4.1.2 Sentando las bases del modelo: la Ley Orgánica Policial N° 19.315 (2010-2015)

En los albores de su administración, el presidente José Mujica (2010-2015) promovió un acuerdo interpartidario en cuatro sectores de políticas: seguridad pública, educación, energía y medio ambiente. Con relación al primero de los acuerdos, se destacaron aspectos como el aumento presupuestal, la creación de nuevas unidades, el despliegue de la Guardia Republicana en todo el territorio nacional, la reestructuración de los servicios policiales en Seccionales, la adquisición de tecnología y la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). Posteriormente, la oposición abandonó el acuerdo, aduciendo su incumplimiento y la incidencia de ello en la criminalidad. Asimismo, el autor señala que en ese período, el Ministerio del Interior (MINTERIOR) promovió un modelo inicialmente orientado al “policiamiento comunitario”, aunque también se inclinó por llevar a cabo un policiamiento orientado a problemas (POP)⁸ (Vila, 2016).

En una postura más crítica hacia la gestión de la seguridad pública llevada adelante por Eduardo Bonomi (2010-2015), Paternain (2014) señala que se trató de un “consenso conservador”, por lo que en este período, el MINTERIOR reorientó sus prioridades hacia un “*modelo de gestión policial de corte reactivo*” basado en la reducción de delitos violentos contra la propiedad, principalmente en Montevideo y Área Metropolitana, que tiene como población objetivo a “*los adolescentes y los jóvenes más postergados socioeconómicamente*” (p. 20). Sobre este último aspecto, cabe señalar que de cara a las Elecciones Nacional de 2014, se llevó a cabo un Plebiscito para bajar la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años de edad en Uruguay, a la que adhirió el 46,81% de los habilitados para votar (Corte Electoral, 2014)¹.

Por otra parte, el principal hito de este período fue la aprobación de la reforma de la Ley Orgánica Policial N° 19.315 (LOP), que contó con los votos de 50 diputados frenteamplistas (Parlamento, 2014a; 2015). Se trata de una legislación que promovió una serie de reformas respecto a la legislación predecesora aprobada en 1971⁹. Entre los

⁸ Goldstein (1979) señala que se trata de un modelo que prioriza los fines y no tanto los medios utilizados para su alcance. En este sentido, la identificación de problemas a cargo de expertos a través del desarrollo de investigaciones sobre la temática se acompaña de la documentación adecuada de la actuación policial, así como también su adaptación a los recursos disponibles y a la autoridad existente. A su vez, se deben considerar un conjunto de alternativas orientadas a la resolución de la problemática, escogiendo aquella que se adapte a las características señaladas.

⁹ En referencia a la Ley N° 13.963 y las modificaciones aprobadas a través de la Ley N° 14.050 (Parlamento, 1971a; 1971b).

cambios que introdujo la legislación aprobada, se destaca la actualización de los fines y cometidos de la Policía Nacional a desafíos del contexto histórico, tanto a nivel nacional como internacional, además de promover cambios organizacionales e institucionales en el ámbito del MINTERIOR (creación de la figura de Director Nacional de Policía, diversificación de direcciones, todas ellas con alcance nacional), así como también algunos ajustes al estatuto del personal policial, a los requisitos de ingreso a las fuerzas de seguridad, al régimen disciplinario, y a los escalafones de ascenso en el cuerpo policial.

4.1.3 Consolidación del proyecto de “Nueva Policía” (2015-2020)

Se trata del segundo período de Eduardo Bonomi (2015-2019) al frente de la cartera, en el que se pretendió llevar a cabo los procesos de reforma que se consagran en la LOP. La *Nueva Policía* fue la marca con la que pretendió sintetizar el espíritu de su gestión ante las críticas recibidas desde la opinión pública, los medios de comunicación y la oposición político partidariaⁱⁱ. Se suma a este escenario la implementación del nuevo *Código del Proceso Penal* a partir del año 2017, por lo que la Policía Nacional capacitó a sus recursos humanos en función de las nuevas disposiciones legales.

Por un lado, el MINTERIOR (2019) caracterizó a su modelo de gestión como una apuesta a una organización administrativa de tipo civil. En cuanto a modelos de policiamiento, se adjudica una impronta preventiva aunque ecléctica, ya que el documento sugiere la implementación de un modelo de policiamiento comunitario orientado a la solución de problemas, así como también la apelación al *hot-spot policing*¹⁰. Asimismo, se señalan mejoras salariales, equipamiento, vehículos y videovigilancia, la creación de la Policía Nacional Aérea, y la instrumentación del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) integrado por efectivos de la Guardia Republicana y del Grupo de Respuesta Táctica (GRT). También se promovió el trabajo interinstitucional, la continuidad de políticas de género en la fuerza policial, entre otros aspectos.

Como corolario al quindenio frenteamplista en materia de seguridad pública, durante las Elecciones Nacionales de 2019 se llevó a cabo un nuevo Plebiscito. En esta oportunidad, se pusieron a consideración de la ciudadanía una serie de medidas que se

¹⁰ El “modelo de zonas calientes” apuesta desde un enfoque preventivo, a la identificación de aquellas zonas geográficas que presentan altos índices de criminalidad a los efectos de reforzar la presencia policial (Weisburd, 2018).

sintetizan en la creación de una Guardia Nacional de carácter militar, la prohibición de la libertad anticipada para ciertos delitos de gravedad, la cadena perpetua revisable y los allanamientos nocturnosⁱⁱⁱ. Adhirió a la iniciativa el 46,83% de los habilitados para votar, por lo que no prosperó (Corte Electoral, 2019).

4.2 Las políticas educativas en el quindenio progresista

En esta sección, se plantea una reseña de transformaciones en el campo de las políticas educativas, atendiendo a aspectos institucionales, así como también a permanencias en el contexto de esta arena de políticas.

4.2.1 Participación y Reforma (2005-2010)

Bentancur y Mancebo (2010) señalan los principales desafíos hacia el año 2005 en el ámbito del sistema educativo nacional se resumen en aspectos como *“el acceso a los niveles de escolaridad básica, la calidad y la equidad de la educación, la eficiencia interna del sistema educativo y la profesionalización docente”* (p. 1).

En 2008, se aprobó a la Ley General de Educación N° 18.437 (LGE). Paralelamente al incremento presupuestal asignado al ámbito educativo, esta legislación instrumentó ajustes al diseño institucional en diversos niveles y a su esquema de gobernanza –v.gr. la integración docente del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)–. A su vez, estableció la conformación de *comisiones ad hoc* integradas por representantes del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) con el objetivo de crear nuevas instituciones como la Universidad Tecnológica (UTECH), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), o el proyecto de creación del Instituto Universitario de Educación. Además, se promovió la descentralización, dotando de competencias a las denominadas Comisiones Coordinadoras Departamentales de la Educación. Asimismo, se estimularon instancias de participación de actores educativos y la sociedad civil como el Congreso Nacional de Educación y se crea la Comisión Nacional de Educación (COMINE), integrado por representantes de la educación pública y privada (Bentancur y Mancebo, 2010).

Como asignatura pendiente de este período, cabe recordar la fallida aprobación de la creación de la Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET) en 2009 (Landoni, 2010).

4.2.2 Implementación de la Ley General de Educación y búsqueda de acuerdos (2010-2015)

En el segundo lustro frenteamplista, la fuerza política gobernante debió poner en marcha algunas de las reformas aprobadas durante el período anterior. Los mencionados acuerdos multipartidarios de 2010 impulsados por el entonces Presidente de la República, José Mujica (2010-2015), incluían a la educación como área de políticas de interés. A su vez, se reeditó una experiencia similar en el año 2012, a la luz de algunas dificultades en la implementación de un conjunto de políticas educativas. A partir de esta experiencia, se pudo llevar a cabo la creación del INEE y el otorgamiento de doble voto al presidente del CODICEN de la ANEP, aunque hubo desavenencias hacia la posibilidad de implementar reformas en el ámbito de la Educación Media (Mancebo y Lizbona, 2016). En el ámbito de la Educación Superior, se destaca la creación de la UTEC, la expansión de la presencia institucional y la oferta educativa en el Interior del país por parte de la UDELAR en articulación con UTEC y ANEP y una nueva regulación en el ámbito de la Educación Terciaria Privada, aunque también se suscitaron algunos inconvenientes como el fallido intento de consolidar el proyecto de una Universidad de la Educación (Bentancur y Clavijo, 2016a).

4.2.3 Soledades y reintentos (2015-2020)

Esta gestión se orientó a la consolidación de las reformas implementadas en los quinquenios anteriores, proveer de un marco normativo a ciertas *rara avis* institucionales y curriculares de la educación pública, aunque, a la fecha, se presentan algunas asignaturas pendientes.

Entre las innovaciones institucionales, el Consejo de Formación en Educación (CFE) de la ANEP crea el Instituto de Formación en Educación Social (IFES) en marzo de 2015, consolidando un proceso que se inició en 2011, con la inclusión de la carrera de Educador Social en la órbita del Instituto de Profesores Artigas (IPA) (CODICEN de la ANEP, 2015). Asimismo, el MEC avanzó en el reconocimiento de diversas ofertas del sector público no constituidas en Entes Autónomos^{iv}. Asimismo, se creó el Instituto Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Terciaria (INAEET) con la aprobación de la Ley N° 19.852 (Parlamento, 2019).

En cuanto a la Educación Superior pública, la UTEC se enfrentó al desafío de responder a los cometidos que el legislador le otorgó en su Ley de creación. Se registraron avances

sustantivos en la matriculación, además de haber otorgado las primeras titulaciones^v. Sin embargo, continúa funcionando bajo la rectoría de un CDC provisorio (CDCp). Por su parte, la UDELAR se encontró ante el desafío de consolidar los procesos de expansión y diversificación de la oferta educativa, fundamentalmente, en lo que respecta a cursos de posgrado, así como también la consolidación institucional, curricular y de los recursos humanos en el Interior del país. En cuanto a estadísticas, registró un aumento en los ingresos, mientras que los egresos en carreras de grado mostraron un comportamiento fluctuante^{vi}.

Con relación a los desafíos que señalaban Bentancur y Mancebo (2010) en el campo de las políticas educativas para la primera administración frenteamplista, se presentaron avances en cuanto a ingresos, matriculación y egresos en los distintos niveles educativos^{vii}. En cuanto a la calidad educativa, los informes *Aristas 2017* y *2018* para tercer y sexto año de Educación Primaria y tercer año de Educación Media Básica respectivamente, señalan desempeños desiguales en pruebas de lectura y matemática entre grupos de pares y entre centros educativos en función de los niveles socioeconómicos y socioeducativos (Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2019; 2020). Con relación a la profesionalización docente, el proyecto del Instituto Universitario de Educación fracasa nuevamente en su aprobación.

5. Antecedentes históricos y evolución reciente de la formación policial en Uruguay

En este capítulo se describe someramente el concierto de reformas en el campo de las políticas educativas policiales, atendiendo a su etapa fundacional, su desarrollo histórico, así como a las transformaciones de interés en función del contexto espacio temporal delimitado en la presente investigación.

5.1 Hitos de la educación policial en Uruguay

Timote (2017) señala que Juan Carlos Gómez Folle, por entonces Jefe de Policía de Montevideo, había propuesto crear una institución en la órbita de su Jefatura con el objetivo de formar a los policías en 1926. Este anhelo se materializa en 1943, cuando se fundó el Instituto de Formación Profesional (IFP). El preámbulo autoritario (1968-1973) y la dictadura (1973-1985) marcarían el funcionamiento de la institución policial y en consecuencia, en la formación recibida por los policías, cuyas modificaciones se sintetizaron en la Ley Orgánica Policial N° 13.963 de 1971, norma en la que el IFP pasa a denominarse Escuela Nacional de Policía (ENP)¹¹. Con el advenimiento de la democracia, se aprobó un Estatuto del Personal Docente para la institución (Dec. 703/986), instituyendo un sistema escalafonario, aspectos remunerativos, evaluativos y mecanismos de designación, en este caso, por parte del ministro del Interior, entre otros aspectos (Ministerio del Interior, 1986).

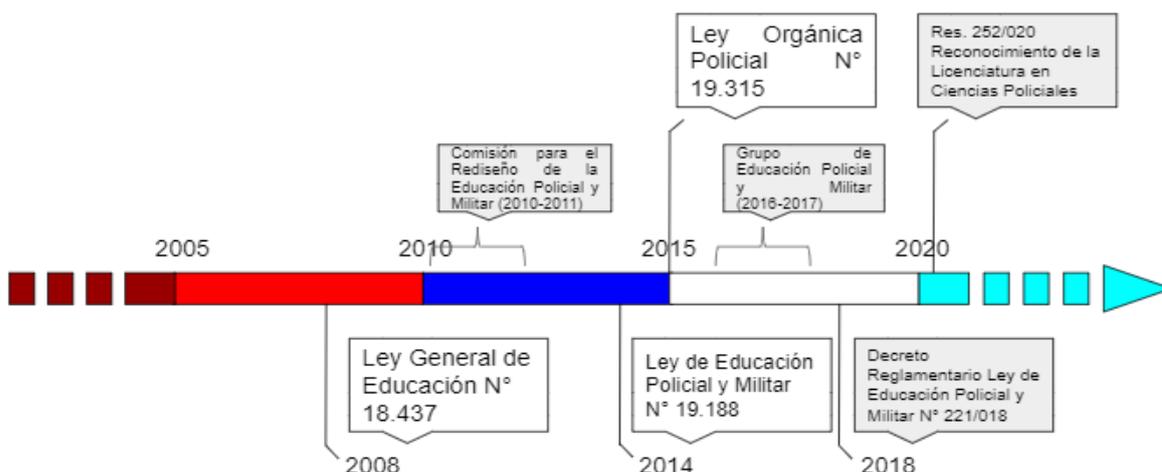
Otros hitos importantes planteados por el autor se resumen en el Convenio firmado por el Ministerio del Interior (MINTERIOR) y la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (UDELAR) en 2001. A través de este convenio, se establecieron las bases para la creación de la Licenciatura en Seguridad Pública, una oferta de carácter universitaria de 3 años de duración, la que fuera aprobada con resoluciones del CDC de la UDELAR (Res. 4, punto 2 del 10/12/2002) y del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (Dec. 503/002) (Universidad de la República, 2002; Ministerio de Educación y Cultura, 2002). Docentes de la mencionada Facultad brindaban cursos en la ENP en aspectos fundamentalmente jurídicos, mientras que docentes policías formaban a los Cadetes en aspectos técnicos. Además, se aprobó el reglamento del curso de formación docente para policías a través del Dec. 367/002 y cuya currícula pretendía brindar

¹¹ Es una legislación que reforma la organización de la institución policial en cinco subescalafones, así como también se le atribuye al IFP el carácter de Dirección Nacional y se constituye como Unidad Ejecutora dentro del MINTERIOR, desprendiéndose presupuestalmente de la Jefatura de Policía de Montevideo. Además, se estructura la carrera funcional en 16 grados (Parlamento, 1971a).

herramientas didáctico-pedagógicas a docentes policías de la ENP (Ministerio del Interior, 2002).

En función del período analizado, se profundizará en los principales lineamientos establecidos en la Ley General de Educación (LGE) N° 18.437, la Ley de Educación Policial y Militar (LEPM) N° 19.188 y la Ley Orgánica Policial (LOP) N° 19.315. Se tratan de normas que habilitaron tres procesos de cambio fundamentales: modificaciones al organigrama institucional, procedimientos de reglamentación de titulaciones y un nuevo diseño curricular. El escenario normativo se complementa con el Dec. 221/018 que regula a las ofertas educativas terciarias del ámbito de la educación policial y militar y la Res. del MEC 252/20, que homologó el registro de la Licenciatura en Ciencias Policiales en el ámbito ministerial (Ministerio de Educación y Cultura, 2018; 2020). Estos hitos se sintetizan en la Figura 5.1.

Figura 5.1 Hitos en las reformas en la educación policial en Uruguay (2005-2020)



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento documental y normativo.

5.2 La regulación de la educación policial en la Ley General de Educación N° 18.437 de 2008

La LGE constituye la piedra fundamental del proceso en análisis, ya que propuso una regulación específica a los subsistemas educativos policial y militar. En su art. 105, se establecen las bases jurídicas en materia de educación policial y militar en Uruguay, aunque se mencionarán aquellas vinculadas al primero de los ámbitos¹². Entre los contenidos de la norma, se destaca la preservación de las competencias formativas del

¹² También regula aspectos de la Educación Militar que se omiten en este segmento. Para profundizar en el proceso de reformas en la educación militar, léase Clavijo (2015, 2017).

MINTERIOR en función de su autonomía técnica. En tanto, los contenidos genéricos al sistema educativo nacional debían regularse por los entonces denominados Consejos Desconcentrados¹³. Tales contenidos deberán contemplar las Líneas Transversales referidas en el art. 40 de la LGE¹⁴. A su vez, los docentes se seleccionarán de acuerdo a las normas establecidas en los mencionados Consejos y crea la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar (CREPM)^{viii}. Se trató de una instancia de representación interinstitucional que debió redactar un proyecto de ley hacia la regulación de la educación terciaria policial y militar.

5.3 La Ley de Educación Policial y Militar (LEPM) N° 19.188 de 2014: tramitación y prescripciones generales

En lo que respecta a la educación policial y militar, la CREPM comenzó a trabajar en un borrador de proyecto de ley en el año 2010. Se realizaron 32 reuniones durante los años 2010 y 2011, elaborándose un proyecto de ley que resumía los planteos que se formularon en estas instancias. Una vez cumplido el plazo establecido por el art. 105 de la LGE, se envió el borrador del proyecto de Ley al Poder Ejecutivo, quien a su vez, lo elevó a la Cámara de Representantes en 2012.

En abril de 2013, este proyecto se votó en bloques con mínimas modificaciones¹⁵. En agosto de 2013, la Cámara de Senadores aprobó el proyecto modificado por la Comisión de Educación y Cultura de la respectiva Cámara¹⁶. Finalmente, en diciembre de 2013 se sancionó en la Cámara de Representantes con las modificaciones provenientes del Senado¹⁷, siendo promulgada por el Poder Ejecutivo en enero de 2014.

La LEPM constituyó una innovación legislativa para los subsistemas educativos policiales y militares. Consta de 21 artículos¹⁸, aunque sus principales contenidos

¹³ Estos son: Consejo de Educación Inicial y Primaria, Consejo de Educación Secundaria y Consejo de Educación Técnico Profesional-Universidad del Trabajo del Uruguay, hoy Direcciones Generales de acuerdo al art. 156 de la LUC.

¹⁴ Las Líneas Transversales refieren a los siguientes temas: La educación en derechos humanos. B) La educación ambiental para el desarrollo humano sostenible. C) La educación artística. D) La educación científica. E) La educación lingüística. F) La educación a través del trabajo. G) La educación para la salud. H) La educación sexual. I) La educación física, la recreación y el deporte (Parlamento, 2008).

¹⁵ Arts. 1° al 11, 56 por la afirmativa unánimemente; 55 de 56 por la afirmativa a los arts. 13 al 18 (arts. 15 al 18 refieren a la educación militar); art. 19, 57 por la afirmativa, unánimemente; arts. 20-22, 56 en 57 representantes por la afirmativa (Parlamento, 2013a).

¹⁶ Se aprueba con los votos de 20 de los 21 Senadores presentes en la Sesión.

¹⁷ 58 representantes se manifiestan por la afirmativa, aprobándose por unanimidad. (Parlamento, 2013b).

¹⁸ No incluye los artículos exclusivos de la Educación Militar.

apuntaron a cambios en el organigrama institucional, curricular y pedagógico en el campo de la educación policial y militar.

En cuanto a los cambios institucionales, la normativa promovió la inserción de los subsistemas policiales y militares al Sistema Educativo Nacional y reconoció las especificidades técnicas de conocimientos y los aprendizajes exclusivos de los ministerios de Interior y Defensa Nacional (art 2°). A su vez, previó que las carreras de educación terciaria y universitaria (grado y posgrado) debían ser aprobadas por el MEC (art. 6°).

En el campo curricular, se estableció la inclusión de las Líneas Transversales (art. 40 de la LGE) a las ofertas educativas implementadas por los subsistemas policiales y militares. Además, se alentó a la navegabilidad del educando policial en el SNEP, promoviendo la movilidad entre las instituciones educativas públicas, y el reconocimiento de asignaturas equivalentes entre las ofertas del sector educativo público, en conformidad a lo establecido en el art. 23 de la LGE (art. 14).

En cuanto a los aspectos pedagógicos, se conceptualizó a la educación policial en clave de formación ciudadana, orientado al cumplimiento técnico-profesional de sus funciones (art. 8°). También se alentó la participación activa de los estudiantes, y se garantizó la libertad de enseñanza (art. 68 de la Carta Magna) y la libertad de cátedra (art. 11° de la LGE y art. 7° de la LEPM). En cuanto a sus fines, se aspira a aprendizajes de calidad, a la formación permanente de los cuadros policiales, a la consonancia de las políticas educativas policiales con las políticas en materia de seguridad pública y de política educativa. Además, la conformación del Sistema de Educación Policial (SEP) cuenta con las autoridades educativas de la ENP y de los Institutos de Formación y Capacitación del SEP, y un representante del SNEP y docentes (art. 9°). Finalmente, se encomendó la redacción de un Estatuto del Personal Docente específico para el SEP (art. 11)¹⁹, entre otros aspectos. (Parlamento, 2014a).

5.4 Regulaciones específicas de la LOP sobre la Educación Policial

La LOP se aprobó en 2015 y estableció una serie de cambios institucionales que incidieron en la educación policial, así como también en la carrera funcional.

¹⁹ A través del Dec. N° 49/016 se reguló la situación de los docentes de la DNEP, derogando el Dec. 703/986. Se incluyen aspectos de la función docente, derechos y deberes, regulación de los concursos, condiciones de ingreso, régimen de inasistencias, entre otros aspectos (Ministerio del Interior, 2016a).

Desde el punto de vista institucional, se creó la Dirección Nacional de la Educación Policial²⁰ (DNEP) como unidad ejecutora de jurisdicción nacional en la órbita del MINTERIOR y cuyo director era designado por el ministro como cargo de particular confianza²¹. La DNEP asumió funciones de capacitación en los niveles básico, técnico y académico, así como la rectoría del SEP (arts. 17 y 58). Además, se reformularon sus cometidos, entre ellos, el diseño, la implementación, la acreditación y la evaluación de las ofertas educativas de grado y posgrado en el ámbito de la seguridad pública, y la promoción de la investigación y extensión en el área, dirigido a efectivos, docentes y ciudadanía en general (art. 58).

De acuerdo a la normativa aprobada, la DNEP ejerce la rectoría de los siguientes institutos que cuentan con sus respectivos cometidos (arts. 59 y 60)²²: a) Instituto Universitario Policial (IUP), que forma a los Oficiales y brinda las titulaciones de grado y posgrado, además de llevar a cabo actividades de investigación y extensión; b) Instituto de Posgrados Universitarios y Estudios Superiores (IPUES), que forma a los Oficiales en su carrera administrativa a través de titulaciones de posgrado y desarrolla actividades de investigación y extensión; c) Institutos de Formación y Capacitación para el Personal de la Escala Básica (IFOCAPEB). Forma y capacita a los agentes durante su carrera administrativa; d) Instituto de Contralor de la Formación y Capacitación en Seguridad Privada (ICOFOCASEP), que implementa y controla la capacitación en seguridad privada, pudiendo celebrar convenios con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales a tales efectos (art. 61).

En cuanto a la carrera policial, cabe destacar que el Cadete se encuentra investido de autoridad policial ante la comunidad, más allá de su condición de alumno. En todo procedimiento, el Cadete presentará el grado de Cabo, Sargento o Suboficial, según el módulo que se encuentre cursando (art. 54). A su vez, se instauraron reformas

²⁰ En virtud de estas disposiciones, el Dec. N° 300/016 reglamenta los arts. 17, 58, 59 y 60, acerca de los cometidos de la DNEP. Se especifican aspectos organizacionales de los Institutos integrantes de la DNEP, las atribuciones de los cargos jerárquicos, la organización de cursos, las condiciones de inasistencia, exámenes, pruebas y evaluaciones, el sistema de calificaciones, el régimen disciplinario de los educandos, la regulación de la educación policial a distancia, los cursos y concursos de pasaje de grado, algunas regulaciones vinculadas a la docencia y la asignación de becas. El alcance de tales condiciones varía en función de los cometidos de cada instituto (Ministerio del Interior, 2016b).

²¹ El art. 58 de la Ley de Urgente Consideración N° 19.889 transforma a la DNEP en una unidad dependiente de la Dirección de la Policía Nacional (Parlamento 2020a).

²² Sustituidos a través de los arts. 140 y 141 de la Ley de Presupuesto N° 19.924 de 2020. El IUP pasa a denominarse Escuela Nacional de Policía (ENP), mientras que el IPUES cambia su denominación a Escuela Policial de Posgrados y Estudios Superiores (EPES) y el IFOCAPEB es nombrado como Escuelas Policiales de la Escala Básica (EPEB) (Parlamento, 2020b).

escalafonarias (arts. 69 y 91) (ver Tabla 12.3)²³, habilitándose la posibilidad de ascenso desde la Escala de Suboficiales a la de Oficiales (art. 68).

5.5 La regulación del reconocimiento académico de las titulaciones terciarias y universitarias policiales (Dec. 221/018)

La Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (CCSNEP) exhortó a la convocatoria de una nueva comisión *ad hoc*, a los efectos de reglamentar el art. 6 de la Ley N° 19.188. A través de la Res. N° 1077/016, el MEC convocó al Grupo de Educación Policial y Militar (GEPM)^{ix} (Ministerio de Educación y Cultura, 2016). Esta comisión dio forma al proyecto de Dec. 221/018, finalmente promulgado por el Poder Ejecutivo.

Con anterioridad a este proceso, las ofertas educativas policiales y militares se reconocían de acuerdo a lo establecido en los Decs. 308/995 y su sustitutivo, 104/014, abocados a la regulación de los títulos universitarios que se obtienen en el ámbito de la Enseñanza Terciaria Privada (Ministerio de Educación y Cultura, 1995; 2014a).

A través del Dec. 221/018, se creó la Comisión Asesora en Educación Terciaria Universitaria Policial y Militar (CAETUPM), que asesora al MEC en el reconocimiento de las carreras terciarias presentadas por parte del MINTERIOR y del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) (art. 16). Es integrada por siete miembros titulares y sus respectivos alternos designados por el MEC, institución cuyos miembros designados asumen el rol de coordinación (art. 18). ANEP, UDELAR, UTEC, MDN y MINTERIOR cuentan con un representante cada uno. Las decisiones tomadas en ese marco son de carácter preceptivo. Luego, es el MEC o el Poder Ejecutivo el que ratifica las decisiones adoptadas en el seno de la Comisión (art. 19).

Además, se establecieron distintos niveles que varían en sus requisitos. Por un lado, la enseñanza terciaria, que requiere la previa aprobación de la educación media superior y aboga por una formación fundamentalmente práctica. Ésta se distingue de las titulaciones de grado y posgrado que ofrece la formación terciaria universitaria, que propicia una comprensión reflexiva y crítica del conocimiento impartido al estudiante, así como también la capacidad de desarrollar tareas de investigación y extensión (art. 1°).

²³ El Dec. N° 431/016 reglamenta los arts. 62 al 71 de la mencionada Ley en lo que refiere a calificaciones y ascensos para el personal policial (Ministerio del Interior, 2016c).

A su vez, se instauraron requisitos para el personal docente en carreras terciarias y terciarias universitarias en lo referente a titulaciones (art. 5°). Tales titulaciones deben registrarse ante el MEC, contando con efectos similares a aquellos expedidos por las instituciones universitarias públicas y privadas (art. 12). En el caso de las titulaciones de carácter terciaria, se establecen tres niveles en función de la formación que ésta acredita considerando la carga horaria y la duración de la oferta (art. 13): Licenciatura Universitaria, Especialización, Maestría o Máster (art. 14).

5.6 De la Licenciatura en Seguridad Pública (2002) a la Licenciatura en Ciencias Policiales (2016): continuidades e innovaciones

En noviembre de 2019, la CAETUPM aprobó en forma unánime la oferta de nivel terciaria universitaria presentada por la DNEP del MINISTERIO, en función de los informes realizados por la Dirección de Educación del MEC²⁴. La CAETUPM sugirió modificaciones²⁵ y el seguimiento de su implementación por parte de la Comisión luego de un plazo de tres años de aprobada la oferta. En marzo de 2020, el ministro de Educación y Cultura, Pablo da Silveira, firmó la Res. 252/20, habilitando el registro de la de Licenciatura en Ciencias Policiales²⁶ (Ministerio de Educación y Cultura, 2020c).

Inicialmente, esta oferta fue pensada como una formación de tres años de duración y 3050 horas de actividades curriculares. Consta de cinco módulos cuatrimestrales, cada uno de ellos, comunes a los grados pertenecientes a la Escala Básica (Agente, Cabo, Sargento y Suboficial), mientras que para ascender al quinto módulo (Oficial Ayudante), el Sub-Oficial debía completar la Educación Media Superior y cursar la Unidad Curricular Metodología de la Investigación para acceder al título de Licenciado/a²⁷. El Cadete que completara los cinco módulos recibía el título de Oficial de Policía y para recibir el título de Licenciado/a debía presentar un Trabajo Final.

²⁴ La Resolución refiere en el Resultando I, a que la CAETUPM aprobó la propuesta en forma unánime, señalando que se trataba de una tecnicatura.

²⁵ A su vez, la CAETUPM introdujo algunas modificaciones al Plan 2016. Sugirió agregar un año de formación a los efectos de que la Licenciatura tenga una duración de cuatro años. Al último año, se sumaron seminarios de Metodología de la investigación científica, Investigación Criminal, Jurídico, y Tecnología Aplicada al Servicio.

²⁶ Actualmente, la CAETUPM evalúa la propuesta de una Licenciatura en Seguridad Pública (esta vez como oferta exclusiva de la ENP), a cuyos contenidos no se ha logrado acceder ante la consulta a las autoridades de la institución educativa policial.

²⁷ La formación que reciben Cadetes y Personal de la Escala Básica se imparte en los respectivos Institutos de formación (IUP e IFOCAPEB) en forma separada. En cuanto a los mecanismos de ascensos en la Escala Básica, se requiere un mínimo de dos años de actividad en cada escalafón para luego, poder concursar en función de las vacantes que disponga el Poder Ejecutivo a tales efectos.

Según el Plan de Estudios, los Licenciados en Ciencias Policiales y en Seguridad Pública podrían realizar una instancia de Especialización de dos módulos de duración y con acceso a cupos y becas que determine el Poder Ejecutivo en las siguientes áreas: Investigación Criminal, Administración y Gestión Policial, Seguridad Operativa, Unidades Especiales de Intervención (que integran la Guardia Republicana) y Bomberos. Debían contar con un año de antigüedad en su puesto.

Los Oficiales sin título de Licenciado podrían cursar Unidades Curriculares específicas a los efectos de habilitar su ingreso a instancias de Especialización. En el caso de los integrantes de la Escala Básica, éstos se especializarían en las tres primeras áreas mencionadas, previo concurso de oposición y méritos. En cuanto a la Escala de Oficiales, cursarán módulos de capacitación en el IPUES. Requieren un mínimo de tres años de antigüedad en su grado (a excepción de ascenso al grado de Comisario General, que requiere una antigüedad de cuatro años) para luego aspirar al ascenso cuyas vacantes dispondrá el Poder Ejecutivo (DNEP, 2016).

En comparación con la Licenciatura en Seguridad Pública (Plan 2002) y en base a la información aportada por Timote (2015), cabe señalar que el plan de estudios de la Licenciatura en Ciencias Policiales aumentaba la cantidad de años y asignaturas a cursar, así como también innovaba en la diversificación de las áreas de conocimiento en las que se formaban los Oficiales de Policía. Por un lado, se preservaron aspectos de formación técnica y jurídica, mientras que las áreas de carácter cultural y física dan paso a una formación vinculada al campo de las Ciencias Sociales y la Gestión Pública. A ello, se le suma la incorporación de competencias a desarrollar por parte de los Cadetes.

También se plantean algunas modificaciones al perfil de egreso. Por un lado, el Plan 2002 partía de una serie de características personales y habilidades prácticas que forjan un *ethos* policial. En cambio, la Licenciatura en Ciencias Policiales refería a otros asuntos como la protección de derechos fundamentales, así como también al protagonismo policial en la implementación de políticas en materia de seguridad ciudadana.

Finalmente, se produjo un cambio en el reconocimiento del carácter universitario de la formación. La Licenciatura en Seguridad Pública contaba con el reconocimiento de la UDELAR en aquellas Unidades Curriculares del área jurídica impartidas por docentes de la Facultad de Derecho, mientras que la Licenciatura en Ciencias Policiales obtuvo el

reconocimiento del MEC, reconfigurando el rol civil en el contexto de análisis (ver Tabla 12.4 del Anexo que sintetiza comparativamente los ejes descritos).

En lo que respecta a las Unidades Curriculares de ambos planes de estudio, cabe realizar algunos comentarios. En primer lugar, la Licenciatura en Ciencias Policiales preservó fundamentalmente aquellas Unidades Curriculares vinculadas al ámbito jurídico, aunque se apostó a otras disciplinas y saberes como la criminología y la prevención del crimen. Además, se incluyeron Unidades Curriculares afines a las Líneas Transversales que fomenta la LGE (Derechos Humanos, Educación Científica, Educación para la Salud, Educación Sexual, Educación Física). A ello, se sumaron temáticas como violencia doméstica y de género. Por otra parte, se discontinuaron algunas disciplinas como el portugués, las relaciones públicas, el procedimiento policial rural y previamente, se había discontinuado la mecanografía. En consecuencia, la Licenciatura en Ciencias Policiales diversificó la oferta de Unidades Curriculares en las áreas de Gestión y las Ciencias Sociales, sin descuidar asuntos vinculados a la praxis policial (ver Tabla 12.5).

SECCIÓN III: INSTITUCIONES Y CORRIENTES: PROBLEMAS, POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

6. Más allá de los cambios: el peso de las instituciones

En función de los antecedentes resumidos en el Capítulo 5, se identifican algunas permanencias y tendencias históricas en el campo de la educación policial. Estas remiten a las dificultades regulatorias en las instituciones de la educación pública no autónoma, la regulación de la enseñanza terciaria privada como recurso normativo para el ámbito policial con anterioridad al proceso de reforma, la vigencia del principio de especialidad de la función policial, la centralización político administrativa en la formación de Oficiales, la preservación de una gobernanza vertical y la inserción en el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP)²⁸. Los contenidos a desarrollar se sintetizan en la siguiente tabla:

Tabla 6.1 Inercias institucionales en el proceso de reformas analizado

Inercias institucionales	Incidencia
Autonomía de las instituciones educativas policiales	Las disposiciones constitucionales no contemplan un diseño institucional universitario para el ámbito policial. Se preserva la autonomía funcional del SEP.
Vacío jurídico normativo acerca de procedimientos de registro de ofertas terciarias policiales	Con anterioridad al proceso de reforma analizado, el registro de ofertas terciarias policiales seguía los procedimientos establecidos en el decreto que regula la enseñanza terciaria privada y cuyo contenido brinda aportes a la reglamentación del dec. 221/018.
Especialización funcional	Consolidación de un modelo de formación endógena, el cual brinda atribuciones al MINTERIOR en materia de formación policial. El MEC se consolida en su rol coordinador y registral de las ofertas educativas.
Centralización político-administrativa y funcional	La oferta terciaria universitaria se ha brindado en Montevideo, a diferencia de la formación departamental de la Escala Básica.
Esquema vertical de gobernanza	Conducción del MINTERIOR. Se trata de una estructura que cuenta con un director elegido por el Poder Ejecutivo. Actualmente, el director de la Educación Policial responde al director nacional de Policía y no al ministro del Interior.

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento documental.

6.1 La educación pública policial: una excepcionalidad en la tradición autónoma

La autonomía en la educación pública se encuentra pautada constitucionalmente (art. 201), lo que condiciona el rol del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en dicha área (Fernández, 2010; Bentancur, 2012). Esta dinámica ha pautado la impronta gradualista y consociativa de la política educativa a nivel de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (Bentancur y Mancebo, 2010), así como también en las instituciones educativas terciarias públicas como la Universidad de la República (UDELAR) y la Universidad Tecnológica (UTEC) (Bentancur y Clavijo, 2016b). En

²⁸ Esta dimensión se desarrolla principalmente en Clavijo (2017).

tanto, la educación privada se vale al art. 68 de la Constitución, que garantiza la libertad de enseñanza.

Ahora bien, algunas instituciones educativas del sector público no se encuentran contempladas en las disposiciones constitucionales, entre ellas, la educación policial y militar, cuya excepcionalidad se funda en un principio de especialidad de ambas funciones esenciales del Estado. Si bien la tradición centenaria en la regulación de la educación pública en clave autonómica se consolidó como tendencia predominante, se desarrollaron instituciones y ofertas educativas que en primera instancia permanecieron al margen de esta lógica. En las últimas décadas, diversas instituciones educativas ajenas a instituciones autónomas logran integrarse a éstas²⁹.

Sin embargo, tal como se describió en el Capítulo 4.2.3, el MEC promovió una serie de regulaciones que establecen pautas registrales de las ofertas educativas desarrolladas en instituciones educativas públicas no autónomas, consolidando el rol registral asumido por la cartera. En este sentido, la educación policial constituye un caso paradigmático, cuya regulación se ha ceñido a las necesidades de la Policía Nacional, lo que provocó un proceso de diferenciación respecto a otras ofertas educativas del sector público no autónomo. De esta forma, el Ministerio del Interior (MINTERIOR) preserva una lógica histórica, que hoy cuenta con una regulación propia e instancias que refuerzan la autonomía institucional, pero que se rigen a través de un marco regulatorio que contempla la participación técnico civil.

6.2 Limbo jurídico: regulación de la enseñanza terciaria privada como recurso normativo

Desde la década de los años noventa, la educación policial muestra interés por la creación de oferta académica con una titulación de “licenciatura” y cuyo proceso finaliza con la creación de la Licenciatura en Seguridad Pública (ver Capítulo 5.1). En el caso policial, el MINTERIOR recurre a una estrategia de acuerdo con la UDELAR. En forma provisoria, esta situación se saldó con decretos específicos orientados a la aprobación del registro de las ofertas educativas ante la autoridad competente, y cuya regulación se asimiló a los ya mencionados decs. N° 308/995 y 104/014, reglamentarios del Decreto-Ley N° 15.661 de 1984 (Ministerio de Educación y Cultura, 1995; 2014; Parlamento, 1984). Asimismo, la aplicación de titulaciones como “licenciatura”,

²⁹ A modo de ejemplo, el Instituto Superior de Educación Física y el Centro de Diseño, se integraron a la órbita de la UDELAR.

“maestría”, “magister”, “doctor” y sus derivados circunscriben su utilización a las instituciones educativas terciarias privadas de acuerdo al art. 380 de la Ley de Presupuesto 1995-1999 N° 16.736, modificada recientemente a través del art. 74 de la Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2015 N° 19.438 (Parlamento, 1996, 2016). Este punto debe ser estudiado con mayor detalle en la medida en que la legislación para el ámbito privado ha sido la referencia en el carácter excepcional que presenta la educación policial y militar.

Otro elemento que no debe pasar por inadvertido es la creación en el año 2014 de un Instituto Universitario Policial (ver Capítulo 5.4). Su denominación al menos coincide con la regulación que rige para las instituciones educativas terciarias privadas, tal como establece el segundo inciso del art. 4° del Dec. 104/014:

Las instituciones autorizadas conforme al artículo anterior para realizar actividades de enseñanza, investigación y extensión en tres o más áreas disciplinarias no afines orgánicamente estructuradas en carrera completa de primer grado, una maestría, o un doctorado [...], utilizarán la denominación “Instituto Universitario” (Ministerio de Educación y Cultura, 2014).

Tal como se explicó en el Capítulo 5.5, tanto el MDN como el MINTERIOR se han valido de su predecesor (Dec. 308/995) para el registro de carreras ante el MEC³⁰. Durante las sesiones del Grupo de Educación Policial y Militar (GEPM), se expresó que el borrador original del Dec. 221/018 se basaba en el Dec. 104/014^x.

En suma, la regulación de la enseñanza terciaria en funciones esenciales del Estado se fundamentó en orientaciones aplicadas al ámbito de la enseñanza terciaria privada, que incluso, inspiró la redacción del Dec. 221/018, reglamentario del art. 6° de la Ley N° 19.188. Sobre esto último, señalar que se optó por regular el registro de ofertas, y no se avanzó en la regulación de las instituciones educativas policiales y militares. Esto es: a diferencia de lo que ocurre con las instituciones privadas de educación superior, se reconocen sólo carreras, y no instituciones.

³⁰ Éstas son: Licenciatura en Ciencias Militares del Instituto Militar de Estudios Superiores (Dec. 376/001), Licenciatura en Sistemas Navales y Licenciatura en Sistemas Náuticos de la Escuela Naval (Decs. 497/001 y 48/005) y Licenciatura en Seguridad Pública de la Escuela Nacional de Policía (ENP) (Dec.503/002) (Ministerio de Educación y Cultura, 1995; 2001a; 2001b; 2002; 2005).

6.3 Principio de especialidad de la función policial y su incidencia en el ámbito educativo

La Carta Magna no refiere explícitamente a la educación policial como ocurre con otras esferas de la educación (Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística). De ese vacío legal se deduce que las funciones de formación policial es competencia del MINTERIOR, lo que se fundamenta en el art. 59 lit. A de la Constitución, que refiere a la excepcionalidad de la regulación de la función de los policías, militares y servicio exterior. Asimismo, el segundo inciso del art. 202 de la Constitución prevé que los servicios docentes del Estado no contemplados en el primer párrafo podrán gobernarse a través de Consejos Directivos Autónomos, necesitando de dos tercios del total de los componentes de las Cámaras de Representantes y Senadores para su aprobación (Parlamento, 2004).

Por consiguiente, el principio de especialización funcional da cuenta de un modelo de formación endógena, el cual brinda atribuciones al MINTERIOR en materia de formación policial. La regulación aprobada durante este proceso de reformas refuerza, en parte, esta tendencia, donde el MEC se consolida en su rol coordinador y registral de las ofertas educativas.

6.4 Centralización político-administrativa y funcional

Si bien las Jefaturas Departamentales asumen funciones de capacitación dirigida a suboficiales –Escuelas de Policías Departamentales, por la Ley Orgánica Policial de 1971 (Parlamento, 1971a; 1971b) –, la Policía ha centrado la oferta educativa en la capital del país y la responsabilidad de tales funciones al Director de la ENP, así como también a la Inspección de Escuelas y Cursos. Esta tendencia centralizante tiene como punto de partida la creación de la ENP en la Jefatura Departamental de Montevideo, (ver Capítulo 5.1). A la fecha, la oferta de Licenciatura se ha dictado en la capital del país (a excepción de un breve *impasse* en la década de los años ochenta, donde se dictaron cursos en San Ramón, departamento de Canelones³¹), por lo que se trata de un aspecto no menor en la formación de la Oficialidad de la Policía Nacional.

³¹ Véase Dirección Nacional de la Educación Policial (2020). *Graduaciones desde 1945 hasta 2014*. Ministerio del Interior: Montevideo. Disponible en: <https://www.enp.edu.uy/index.php/noticias-portada/item/1188>. Consultado el 07/12/2020.

6.5 Entre la gobernanza vertical y la inserción al SNEP

Históricamente, los cargos jerárquicos de la Inspección de Escuelas y Cursos, Director y Subdirector de la ENP constituían cargos de particular confianza del Poder Ejecutivo (MINTERIOR, 1971a, 1971b). En este sentido, el Director del ENP asumió un rol de responsabilidad frente al MINTERIOR pero también formativo como corresponsable de las funciones educativas de la institución. A su vez, las respectivas reparticiones desarrollaron una estructura vertical en diversas áreas como Jefaturas de Estudios, Cuerpo de Cadetes, Cursos, etc. Estas estructuras se preservan en mayor o menor medida al interior de la Dirección Nacional de la Educación Policial (DNEP). Cada unidad presenta un Director y Subdirector que responden al máximo jerarca de la DNEP, sujeto a las directrices civiles del MINTERIOR³².

Sin embargo, se produjo una innovación institucional que repercutió en el relacionamiento con el SNEP. La Ley de Educación Policial y Militar (LEPM) reconoció el carácter sistémico de la educación policial, la conducción del MINTERIOR y la integración de los integrantes de la DNEP a las comisiones *ad hoc* de educación policial y militar (Parlamento, 2014a).

En definitiva, se percibe una reestructura de las instituciones educativas policiales que preservó lógicas verticales, propias de una institución jerárquica. Las experiencias de las comisiones interinstitucionales abrieron escenarios de relacionamiento con el elenco civil hacia el registro de ofertas educativas impartidas por instituciones educativas policiales³³. En cuanto al diseño de ofertas, se evidenció un escenario restaurador en donde la autonomía técnica del elenco policial se impuso en función de las disposiciones legales recientemente aprobadas. Los aspectos descritos contribuyeron a la moderación del proceso de reformas que se llevó a cabo en el campo de la educación policial en Uruguay.

³² A raíz de la aprobación del art. 58 de la LUC, el Director Nacional de Educación Policial responde al Director Nacional de Policía y ya no al mando político civil como ocurría previamente con la LOP aprobada en 2015 (Parlamento, 2020a).

³³ Tras la aprobación de los arts. 185 (Comisión Coordinadora de la Educación), 188 (Comisión Coordinadora de la Educación Pública) y pf. 3° del 192 (Consejo Consultivo del INEEd) de la LUC, se integran representantes de las instituciones educativas policiales a ámbitos del Sistema Educativo (Parlamento, 2020a). Reflexionar sobre sus implicancias excede los objetivos de este trabajo, pero es una línea que merece futuros abordajes.

7. Corriente de problemas

En cuanto a problemas que antecedieron y/o surgieron en el desarrollo de proceso de reformas, los principales indicadores sugieren que hubo un incremento en el presupuesto ejecutado en el ámbito de la educación policial durante el quinquenio analizado –con fluctuaciones al ajustar por Índice de Precios al Consumo (IPC)–. En términos generales, aumentaron quinquenalmente los promedios de ingresos, matrícula y egresos (a excepción del último quinquenio), y se constató una sustantiva reducción de la cantidad de docentes en el ámbito de la Escuela Nacional de Policía-Dirección Nacional de la Educación Policial (ENP-DNEP). Con respecto a sucesos que concitan la atención, la educación policial a nivel terciario careció de visibilización y construcción en la agenda mediática y pública, y en todo caso, se informó de aspectos vinculados a la formación de los agentes, que pertenecen a la Escala Básica. En cuanto a la retroalimentación con experiencias previas, se produjeron una serie de dificultades en la continuación de la oferta educativa terciaria universitaria, lo que derivó en la creación de una nueva oferta educativa. Finalmente, se identificaron una serie de problemas como la necesidad de profesionalizar y democratizar a la institución policial, las prioridades de las agendas gubernamentales en los ámbitos de la seguridad pública y la educación, y pautas que surgen en función del financiamiento externo.

Los problemas y asuntos anteriormente desarrollados se sintetizan en la Tabla 7.1.

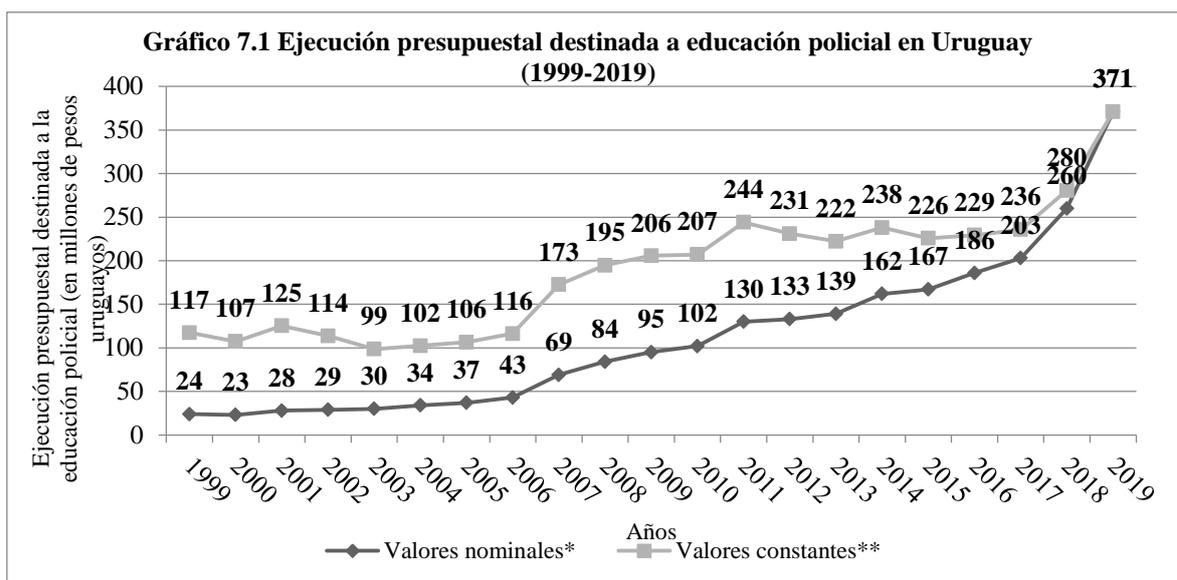
Tabla 7.1 Problemas identificados en el proceso de elaboración de la política

Problemas	Asuntos
Indicadores	Incremento del presupuesto ejecutado en el marco del proceso de reformas llevado adelante durante el quinquenio frenteamplista, aunque no se evidencia un incremento en proporción al presupuesto ejecutado por el MINTERIOR (2005 y 2019). Los promedios quinquenales tienden a favorecer a los gobiernos frenteamplistas en ingresos, matrícula y egresos promedio de Cadetes de la Policía Nacional respecto al último quinquenio colorado, Mayor presencia masculina, Descenso en el número de docentes entre los años 2005 y 2019. Plantel masculinizado, con estudios de grado finalizados y de baja carga horaria.
Sucesos que concitan atención	Escasa visibilidad mediática de la formación de Oficiales, concitando mayor atención la formación de la Escala Básica.
Retroalimentaciones con experiencias previas	Discontinuidad de la oferta educativa terciaria universitaria. Asuntos pendientes: implementación de titulaciones abocadas a la Escala Básica, diseño de planes de estudio que apunten a una formación continua, lineamientos de revalidación de asignaturas y titulaciones.
Carga de problemas	Profesionalización y democratización de las fuerzas policiales Las políticas educativas y de seguridad pública contaban con desafíos que debieron ser priorizados frente a la cuestión de la educación policial. Asistencia técnica y financiera orientada a inversiones e infraestructura, así como también en cursos de capacitación del personal policial en áreas promovidas en función del asesoramiento brindado.

Fuente: elaboración propia en base a fuentes de información secundarias, entrevistas realizadas y relevamiento documental-

Se pasará revista a cada uno estos aspectos, por su orden, en los apartados siguientes.

7.1. Indicadores: la educación policial en cifras



(*) En pesos uruguayos en su valor nominal

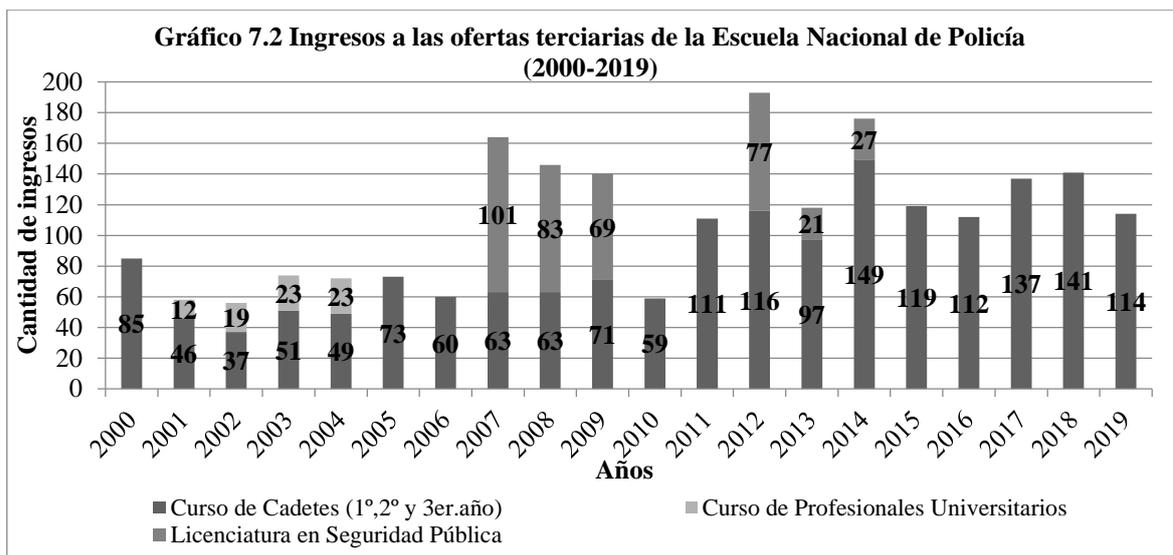
(**) Ajustado por Índice de Precios al Consumo con base en diciembre 2010=100.

Fuente: Área de Gestión y Evaluación del Estado, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, en base a datos del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)

Con relación al presupuesto ejecutado, en el Gráfico 7.1 se observa que la tendencia es creciente en valores nominales (de 23 mill. de pesos en el 2000 a 371 mill. en 2019). Al ajustar por IPC, se aprecia cómo durante el gobierno de Jorge Batlle (Partido Colorado) se registran sustanciales caídas entre los años 2001 y 2003, lo que se revertirá a partir de 2004. A su vez, se registran fluctuaciones en el período 2011-2015, coincidente con el gobierno de José Mujica (Frente Amplio), para luego, retomar un comportamiento al alza durante el segundo mandato de Tabaré Vázquez (Frente Amplio).

Sin embargo, cabe acotar que durante el quindenio frenteamplista (2005-2019), el presupuesto ejecutado en la DNEP constituyó en promedio el 0,92% del presupuesto destinado a la Unidad Ejecutora 04 –Ministerio del Interior (MINTERIOR)–, registrándose el menor porcentaje del periodo en el año 2005 (0,78%), mientras que en 2019 se registra el mayor porcentaje (1,22%), lo que muestra la escasa priorización en clave presupuestal de la educación policial (AGEV-OPP, 1999-2019)³⁴.

³⁴ De todas formas, el porcentaje de ejecución presupuestal de la DNEP respecto al ejecutado por MINTERIOR promedió el 0,73% entre los años 2000 y 2004, última administración colorada. Esto podría sugerir que su escasa priorización excede las administraciones analizadas en esta investigación, lo que debería confirmarse con la búsqueda de datos anteriores a 1999.



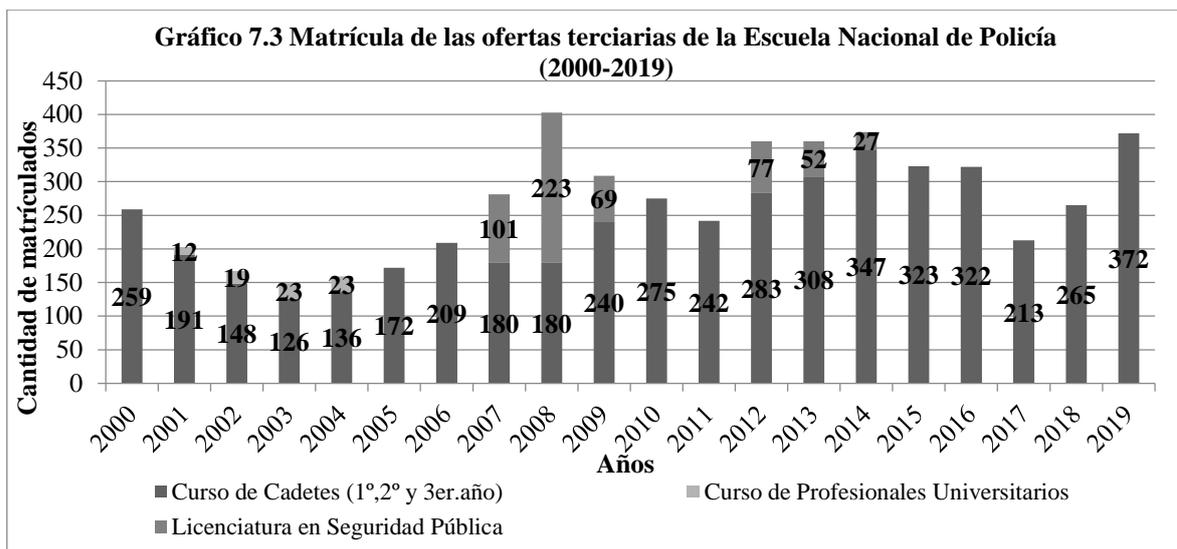
(*) Para los años 2005, 2006, 2010 y 2011 no se desagregan ingresos del Curso de Cadetes y la Licenciatura en Seguridad Pública.

(**) Para el año 2009 se incluyen estudiantes que ingresan a LSP a través de reválidas.

Fuente: Anuarios Estadísticos del MEC (2000-2019). División de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación Cultura.

Asimismo, al observar los ingresos en las ofertas terciarias impartidas por la ENP (Gráfico 7.2), el promedio de ingresos a las diversas ofertas terciarias de la DNEP-ENP entre 2000 y 2004 es de 69 ingresos, mientras que asciende a 117 en el período 2005-2009, a 131 entre 2010 y 2014, y se reduce a 125 en el quinquenio 2015-2019. Se trata de ingresos predominantemente masculinos. A modo de ilustración, el porcentaje de mujeres ingresantes al Curso de Cadetes es del 21% entre 2006 y 2019. (División de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación del MEC, 2000-2019)³⁵.

³⁵ Cabe señalar que en el periodo 2015-2019 no se registraron ingresos a la Licenciatura en Seguridad Pública, cuestión que será desarrollada en próximas secciones. En tanto, entre los años 2001 y 2004 se imparte el Curso de Profesionales Universitarios con un año de duración y dirigido a egresados de carreras universitarias de la Facultad de Derecho de la UDELAR.



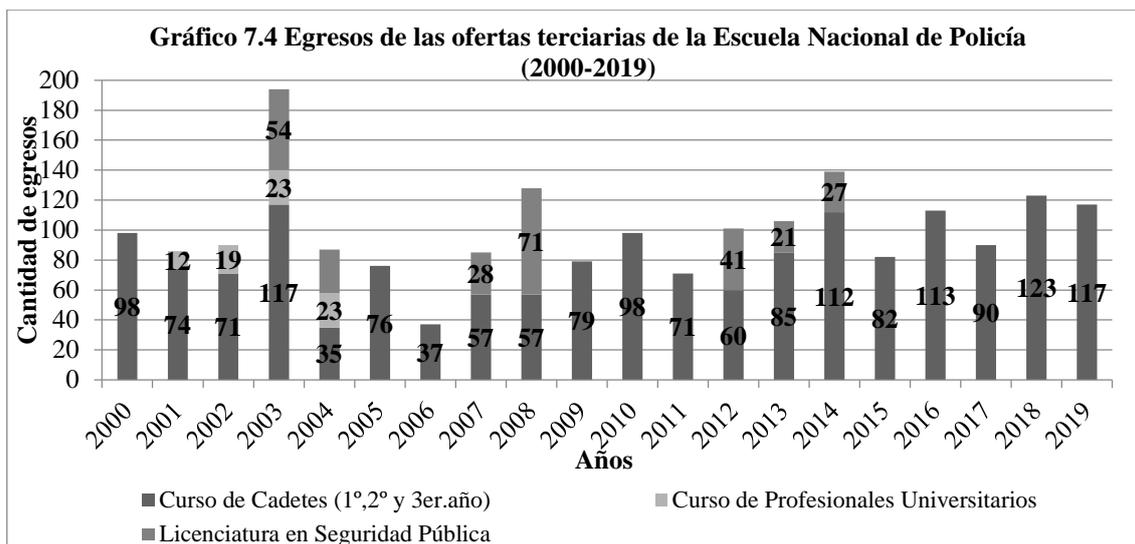
(*) Para los años 2005, 2006, 2010 y 2011 no se desagrega la matrícula del Curso de Cadetes y la Licenciatura en Seguridad Pública.

(**) Para el año 2009 se incluyen estudiantes que ingresan a LSP a través de reválidas.

Fuente: Anuarios Estadísticos del MEC (2000-2019). División de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación Cultura.

En cuanto a la matrícula de las ofertas terciarias impartidas por la ENP (Gráfico 7.3), el promedio es de 187 estudiantes entre 2000 y 2004, mientras que asciende a 275 para el quinquenio 2005-2009, a 322 para el período 2010-2014, y se reduce a 299 para el período 2015-2019. Al igual que los ingresos, se trata de una matrícula masculinizada. A modo de ejemplo, el porcentaje de mujeres Cadetes matriculadas es del 21% entre los años 2006 y 2019³⁶.

³⁶ Calculado en base a datos de la División de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación del MEC, (2006-2019).

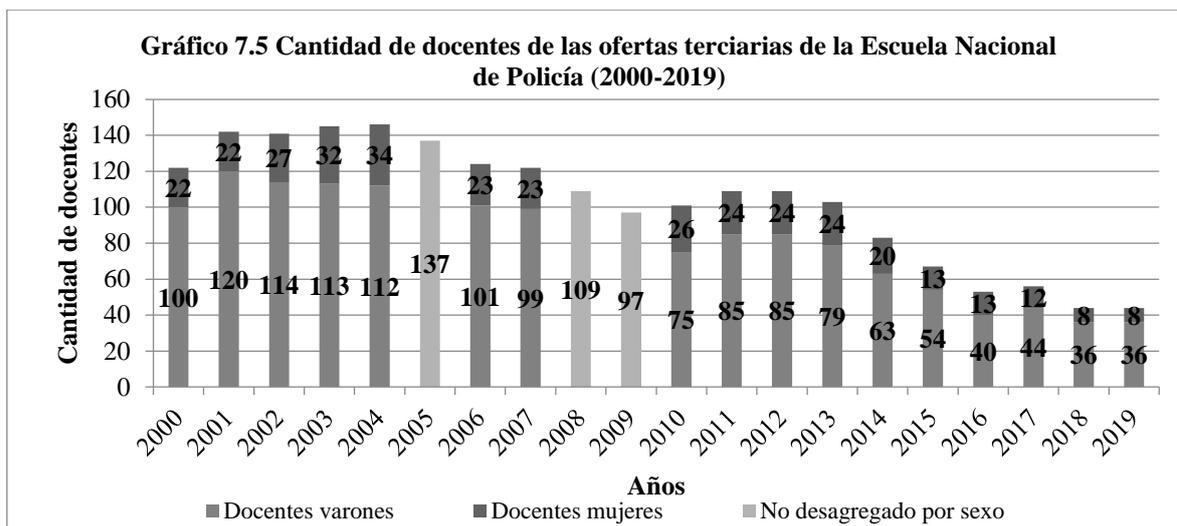


(*) Para los años 2005, 2006, 2010 y 2011 no se desagregan los egresados del Curso de Cadetes respecto a la Licenciatura en Seguridad Pública.

Fuente: Anuarios Estadísticos del MEC (2000-2019). División de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación Cultura.

Con relación a los egresos (Gráfico 7.4), el último lustro de administración colorada presenta un mayor egreso promedio de los Cadetes (79) que la media de egresos (61) de la primera administración frenteamplista, tendencia que se revierte recién durante el segundo quinquenio progresista (85) y se consolida en el quinquenio siguiente (105 egresos). Si bien en el período 2006-2019, el porcentaje promedio de mujeres egresadas del Curso de Cadetes es del 19,9%, cabe destacar que en el último quinquenio, esta cifra asciende al 24,6%, siendo el año 2019 el de mayor porcentaje de egreso femenino en la institución: 35,9%³⁷.

³⁷ Ídem nota al pie anterior.



(*) Para los años 2005, 2009 y 2010 no se desagrega la cantidad de docentes por sexo.
 Fuente: Anuarios Estadísticos del MEC (2000-2019). División de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación Cultura.

En cuanto a la docencia, señalar la tendencia decreciente de su elenco en el contexto de la ENP durante los sucesivos gobiernos frenteamplistas. En 2005 se contabilizaron 137 docentes, mientras que en 2019, se registran 44. Asimismo, se evidencia que se trata de un cuerpo docente masculino, tal como se desprende del Gráfico 7.5 –para los años con disponibilidad de desagregación por sexo–. Para el período 2005-2019, el porcentaje de docentes mujeres alcanza el 21,4%.

Cabe acotar que de acuerdo a los datos que se recogen de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2010-2019), se trata de un cuerpo docente con formación de grado y baja carga horaria (20 horas semanales o menos). Para 2019, sólo uno de ellos contaba con formación de posgrado, especialización o maestría y con una carga horaria semanal de 20 horas o menos (División de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación del MEC, 2010-2019).

El escenario de indicadores seleccionados sugiere que la educación policial contó con un sustantivo incremento del presupuesto ejecutado en el marco del proceso de reformas llevado adelante durante el quindenio frenteamplista, aunque no se evidencia un incremento en proporción al presupuesto ejecutado por el MINTERIOR entre los años 2005 y 2019. Asimismo, en los quinquenios frenteamplistas se tendió por incentivar un mayor ingreso en el número de Cadetes, lo que se traduce en una mayor matriculación y (salvo alguna excepción) en el promedio de egresos de Cadetes de la Policía Nacional, en comparación al quinquenio 2000-2005. Sin embargo, cabe señalar que se trata de una

población masculina en aquellos años y ofertas en los que se cuenta con información desagregada. Paralelamente, se registra la discontinuidad de los ingresos en la Licenciatura en Seguridad Pública desde 2015. Como contrapartida, se observa un descenso en el número de docentes entre los años 2005 y 2019, predominantemente masculino, con estudios de grado finalizados y de baja carga horaria en la institución educativa policial.

7.2 Sucesos que concitan atención: la formación policial en la agenda mediática

A pesar de que los hechos delictivos son recurrentes en los medios masivos de comunicación, no es común que la educación policial forme parte de la agenda mediática. Se trata de una situación excepcional, pero ocurren instancias que suscitan la atención de los medios. Por ejemplo, el egreso de agentes para desempeñar tareas en diversas unidades de la Policía Nacional en todo el país suele captar la atención mediática³⁸. Más recientemente, han ocurrido casos puntuales, como los cuestionamientos en el proceso de selección de aspirantes a agentes de policía en el año 2018. Con anterioridad a la ceremonia de egreso, algunos aspirantes a agentes de policía fueron impedidos de egresar del proceso, ya sea por razones médicas o diagnósticos que surgieron a raíz de la realización de test psicológicos (El Observador, 2018).

A su vez, la formación policial ha sido continuamente vinculada a la actuación policial frente a ciertos hechos criminales. Por ejemplo, la muerte de un turista brasileño por una bala perdida que surgió de un disparo de un Policía tras una persecución policial en 2018, derivó en cierta atención en cómo se capacitan quienes ingresan a la fuerza. La crónica acerca de la formación destaca aspectos como el uso de armamento, la cantidad de disparos que realiza un aspirante a ingresar a la Policía (700 tiros en seis meses, según consigna el artículo periodístico), las asignaturas brindadas, entre otros aspectos que tienen por finalidad relacionar praxis policial y formación recibida³⁹.

Recientemente, la prensa ha resaltado el aumento en el número de aspirantes que desean ingresar a la Policía, así como también su calificación. Este fenómeno tiene que ver con los incentivos salariales y laborales que se producen en el tránsito de la formación y en

³⁸ Diario Norte (2019) de Rivera publica una nota a propósito del asunto. Disponible en: <https://www.diarionorte.com.uy/policiales/policia-nacional-con-representantes-riverenses-egreso-ayer-la-promocion-56a-de-guardias-y-agentes-50124.html>

³⁹ Bachelo (2018) realiza una nota a propósito del tema en diario *El Observador*. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-formacion-de-los-policias-en-uruguay-700-tiros-en-seis-meses-2018411500>

la inserción en el ámbito laboral. La mejora en las condiciones laborales alcanza a la Escala Básica y a la Escala Superior⁴⁰.

En definitiva, la educación policial ha sido un asunto con relativa visibilidad en la agenda mediática. Se lo relaciona estrechamente a la coyuntura o a la práctica policial, poniendo el foco en la Escala Básica. Por lo tanto, ampliar los ejes de discusión en el ámbito mediático es una de las asignaturas pendientes, y cuya complejidad debería trascender las interrogantes coyunturales y el escrutinio de la práctica policial como sinónimo de eficacia en el concierto de las políticas en seguridad pública.

7.3 Retroalimentaciones con experiencias previas: diseños curriculares y dificultades de implementación de la oferta educativa

A partir del año 2014, la Licenciatura en Seguridad Pública dejó de impartirse, aunque se siguió formando a los Cadetes, con una duración de tres años para el egreso como Oficial de la Policía Nacional. Sin embargo, no se instauró una transición entre planes de estudio, lo que provocó que algunos Cadetes que aspiraban al título de Licenciado vieran postergada la posibilidad de obtener esa titulación. Cabe recordar que transcurrieron seis años entre la finalización de la Licenciatura en Seguridad Pública y la aprobación del nuevo plan de estudios.

Desde las autoridades educativas policiales que propiciaron los cambios curriculares descritos en el Capítulo 5.6, se identificaron algunas problemáticas que, desde su punto de vista, surgían para la continuidad de la oferta educativa que se brindaba conjuntamente con la Facultad de Derecho. El rediseño curricular que experimentó la educación policial pretendía responder a las objeciones que se realizaban respecto a la oferta curricular preexistente:

Siempre se ha hablado de la educación policial, que los policías están mal formados, [...] que el modelo es excesivamente teórico [...]. Dentro del seno policial se decía que [la Licenciatura en Seguridad Pública] estaba orientada a los contenidos de la Facultad de Derecho [...]. Algunos estudiantes avanzados de la Facultad venían a la Escuela [Nacional de Policía] el último semestre y eso generó problemas entre los alumnos, aunque eso después se fue laudando [...]. Entonces, siempre ha estado en el tapete lo educativo policial: cuál es el perfil educativo para el policía, qué tipo de policía queremos. Si vamos hacia

⁴⁰ Solomita (2019) realiza una nota a propósito del tema para la sección *Qué pasa* de *El País*. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/miles-personas-quieren-entrar-policia.html>

atrás en el tiempo, también observé que se realizaban críticas, pero fundamentalmente hacia la interna. Luego fue mutando, y la crítica parte de los actores políticos y sociales: los policías actúan de determinada manera porque la academia no le da las herramientas, no hacen una detención efectiva porque las asignaturas que tienen son excesivamente teóricas o no describen una matriz de competencias (Entrevistado #1 ex jerarca de la educación policial entrevista realizada en diciembre de 2019).

Sobre los motivos de la discontinuidad de la Licenciatura en Seguridad Pública, las fundamentaciones varían en función del entrevistado. La visión de una de las autoridades policiales que participaron de la elaboración del proyecto de Ley de Educación Policial y Militar (LEPM), supuso que se trató de una decisión política, apuntando a las consecuencias que tuvo su abrupta finalización:

Sé que hay personas que cursaron la Licenciatura en Seguridad Pública y ahora quieren terminarla. Veo que en la Universidad [de la República], cuando se termina un plan de estudios, cuentan con un plazo para culminar su carrera. [...] Si te quedan materias para atrás, te enganchás con el plan que viene. [...] Sin embargo, parece haber una intención de seguir formando Licenciados. Vos me dirás que los contenidos son diferentes, pero en todo caso, los que venían de la Licenciatura anterior que continuaran con su formación y los nuevos, con la nueva titulación. (Entrevistado #1, ex jerarca de la educación policial, entrevista realizada en diciembre de 2019).

Desde el punto de vista de las autoridades educativas policiales que promovieron la creación de la Licenciatura en Ciencias Policiales, se diagnosticó cierto distanciamiento entre la formación y la praxis, y se concibió a la academia como un intermediario entre el educando y el servicio al que se lo destine:

Tanto para la Escala Básica como para la Escala Superior, se necesita un funcionario que rápidamente se adapte al servicio. [...] No armar un modelo desde la academia hacia el alumnado, sino un modelo desde el servicio, hacia la academia y hacia el alumnado [...] No la construcción que un grupo de personas que entienda que los alumnos tienen que ir por ahí. Sino que el sistema hablara desde el ámbito operativo, estableciera inquietudes, requerimientos y necesidades y nosotros como grupo de profesionales, adaptar esos requerimientos a una malla curricular y a una matriz de competencias. [...] La academia se convierte en un facilitador para que el servicio hable, retroalimente, nos critique constructivamente [...] pero el

servicio me dice que tal persona está apta para egresar (Entrevistado #4, ex jerarca de la educación policial, entrevista realizada en diciembre de 2019).

En función de la situación generada se debía instaurar un mecanismo de equivalencia de Unidades Curriculares y trayectorias hacia la revalidación y obtención de la titulación universitaria⁴¹. A su vez, se avanzó en la inserción de la carrera policial en la Escala Básica al esquema formativo. Sin embargo, el proceso de reformas dejó como asignatura pendiente la implementación de titulaciones abocadas a la Escala Básica, a los efectos de mejorar su calificación y generar incentivos formativos, así como también diseñar planes de estudio que apunten a una formación continua, más que intermitente como ocurre en la actualidad de cara al concurso del pasaje de grado.

7.4 Carga de problemas

En este apartado se abordan sucesivamente tres fenómenos de necesaria consideración: la profesionalización y democratización de las fuerzas policiales, la superposición de agendas en y entre las políticas educativas y de seguridad pública, así como el financiamiento externo y la cooperación internacional.

7.4.1 Profesionalización y democratización de las fuerzas policiales

Un aspecto que destacaron los entrevistados apunta a la profesionalización de la Policía y a su relacionamiento con la sociedad civil en términos de democratización. Estos aspectos han sido destacados por algunos de los entrevistados, al señalar que “*se percibía una orientación más civil de la educación, basada en la formación en Derechos Humanos, la profesionalización de las fuerzas policiales, la instrumentación y diversificación de nuevas asignaturas*” (Entrevistado #2, ex integrante del MEC, entrevista realizada en marzo de 2020).

En segundo lugar, la profesionalización se vinculó al proceso de selección de los aspirantes a ingresar a la fuerza:

La Policía Nacional sufrió cambios muy grandes que tocaron a toda la institución, lo que se reflejó en la Ley Orgánica [Policial] y por lo menos, un cierto cambio en la figura del Policía que es visible para cualquier persona. Esto se relaciona con las mejoras salariales y una demanda más fuerte de los aspirantes a ingresar a la Policía, lo que le permitió al Ministerio del Interior

⁴¹ A través de la Res, del MINTERIOR N°361/2020 se crea una Oficina de Reválidas en la órbita de la Coordinación Académica de la DNEP con el objetivo de subsanar esta problemática (Ministerio del Interior, 2020).

aumentar la calificación del personal que recluta (Entrevistado #3, representante de la UDELAR, entrevista realizada en diciembre de 2019).

Anidado al proceso de democratización de las fuerzas policiales, se manifestó también la necesidad de instaurar modalidades de acceso a cargos docentes en forma transparente a través de concursos públicos, ya que con anterioridad al proceso de reformas, la ENP proponía nombres al Poder Ejecutivo para su contratación. Esta decisión brindó garantías en torno a la pluralidad y diversidad del elenco docente:

[Era] necesaria [la] apertura a los llamados docentes, que no quedaran encerrados en el arma, sino que fueran públicos, que permitieran acceder a muchísimos docentes e investigadores a estas nuevas propuestas de Licenciatura presentadas y analizadas por el MEC. [...] Al haber un cuerpo docente heterogéneo permitía distintas perspectivas en el proceso de enseñanza (Entrevistado #8, representante de Universidad Tecnológica (UTEC), entrevista realizada en diciembre de 2019).

En cuanto a los contenidos, la temática de Derechos Humanos se instaló en la agenda educativa policial y militar en el inicio del proceso de reformas, asunto fuertemente promovido desde el Gobierno Nacional en virtud de las experiencias autoritarias en el país. Particularmente, “*en cuanto al accionar diario de los policías [enfaticando en asuntos como la] detención de personas, la falta de lugares adecuados para su detención, la forma, el uso de la fuerza física en forma racional y proporcional.*” (Entrevistado #1, ex jerarca de la educación policial entrevista realizada en diciembre de 2019).

7.4.2 Superposición de agendas en y entre las macro políticas

Por un lado, los entrevistados destacaron la relevancia de la temática en la agenda gubernamental y manifestaron haber recibido el apoyo de las jerarquías institucionales a las que respondían, habilitando una labor con autonomía técnica. Esta dinámica se dio tanto con las autoridades policiales como con las civiles, tal como se ejemplifica en cada caso a continuación:

La confianza de las autoridades [policiales y civiles del MINTERIOR] hacia nosotros [los representantes del MINTERIOR ante la Comisión] fue lo más positivo. [...] Prácticamente pudimos plasmar lo que se consideró [desde la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar] lo mejor para la educación policial. [...]. Las autoridades tenían pleno conocimiento de lo

que nosotros habíamos trabajado, lo que para mí es halagador. (Entrevistado #1, ex jerarca de la educación policial entrevista realizada en diciembre de 2019).

El diálogo con el CDC [Provisorio de la UTEC] fue muy fluido [...] Los intercambios eran más bien informales, brindando documentación [...] pero los lineamientos eran claros (Entrevistado #8, representante de UTEC, entrevista realizada en diciembre de 2019).

Sin embargo, esto tenía como consecuencia que, por momentos, los participantes tomaran decisiones a modo personal, más que institucional: *“al principio, me sentí un poco solo en el sentido de que no teníamos una directiva concreta de las autoridades civiles y policiales”* (Entrevistado #1, ex jerarca de la educación policial, entrevista realizada en diciembre de 2019).

Un tercer aspecto que cabe consignar es el de la jerarquización del problema de la educación militar frente a la educación policial, que desde el elenco civil se la consideró mucho más receptiva a los cambios, al menos en la CREPM. En tal sentido, el representante del MEC frente a la primera de las comisiones señaló que *“si bien el tema de la educación policial es de relevancia y presenta una singularidad propia, la educación militar presentaba antecedentes y lógicas que requerían de un particular análisis”*. (Entrevistado #2, ex integrante del MEC, entrevista realizada en marzo de 2020).

A su vez, el representante de la Universidad de la República (UDELAR) ante las Comisiones destacó el papel de las corporaciones policiales y militares en el proceso, que muestran dos estrategias diferentes. Por parte del elenco policial, se instrumentó una práctica delegativa hacia los jefes de la ENP. Por su parte, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) contó con representación civil y militar ante las comisiones:

En el MDN, el representante siempre fue un civil, un funcionario político acompañado de un retirado militar, pero la participación de la corporación militar no fue tan directa, aunque a partir de la conformación de la Comisión Asesora en Educación Terciaria Universitaria Policial y Militar (CAETUPM) aparece la presencia casi que permanente como asesores, Oficiales militares de cada una de las fuerzas. En el caso de la institución policial, aparece directamente el Director de la Escuela de Policía [...] El MINTERIOR delegó en la corporación en las diversas comisiones. Eso, independientemente de la fuerza de la corporación en ambas instituciones. [...] En lo formal hubo una

diferencia. (Entrevistado #3, representante de la UDELAR, entrevista realizada en diciembre de 2019).

Dicho esto, el subsector de políticas analizado se encontró con que ambos sectores de políticas presentaban desafíos que debieron ser atendidos (e incluso priorizados) frente a la cuestión de la educación policial. Se escogió un camino de carácter delegativo, donde las opiniones personales de los representantes de las instituciones subsanaron la carencia de una visión institucional de la temática por parte de las autoridades. Por otra parte, tanto el legado histórico como aspectos de coyuntura, derivaron en una mayor preocupación hacia la educación militar que hacia la educación policial, cuya fuerza se encontraba en un proceso de cambio y de mayor receptividad a las necesidades y demandas del elenco político civil.

7.4.3 Financiamiento externo y cooperación internacional

Entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) han brindado asistencia técnica y financiera a la ENP, que fundamentalmente fue destinada a inversiones e infraestructura, así como también en cursos de capacitación del personal policial.

Timote (2017) señala que el Gobierno Nacional alcanzó un acuerdo con el BID en el año 1998 para el financiamiento del Programa de Seguridad Ciudadana, por el cual, el BID aportaba el 70% de los fondos y el 30% restante lo financiaría el Gobierno Nacional. Entre otros objetivos, el programa propone la capacitación profesional de la policía en la prevención de la violencia interpersonal.

A su vez, la AECID suscribió un acuerdo con el Gobierno Nacional en 2005 en materia de seguridad pública. Una de las líneas de acción, vinculadas al Fortalecimiento del Estado de Derecho, contemplaba una serie de reformas en el ámbito de la seguridad pública que se resumen en tres líneas: a) reformas y fortalecimiento del MINISTERIO INTERIOR en clave institucional, las que se consagraron en la Ley Orgánica Policial (LOP) de 2015; b) mejora de la comunicación del MINISTERIO INTERIOR con la sociedad civil, a través de las llamadas “Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana”, proyecto que apoyó económicamente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); c) promoción de cambios en la educación policial, vinculados con la selección, ingreso y especialización del personal policial, y la vinculación entre la formación y el progreso en la carrera policial. Apoyó el estudio del diseño curricular de

la educación policial, obras de infraestructura y compra de equipamiento para la ENP, así como también instancias de capacitación al personal (AECID, 2006).

En suma, en cuanto a la corriente de problemas, la educación policial presenta una serie de indicadores que en términos generales, tienden a presentar promedialmente un mayor número de ingresos, matrícula y egresos durante los quinquenios frenteamplistas respecto al último quinquenio colorado. En cuanto a su lugar en la agenda pública y mediática, presenta escasa visibilidad y suele vincularse a la praxis policial y a la Escala Básica. En cuanto a las experiencias previas, el legado curricular de la Licenciatura en Seguridad Pública requirió de cambios hacia la conformación de una nueva titulación. Finalmente, se evidencian una serie de problemáticas identificadas como los déficits democráticos y de profesionalización de las fuerzas policiales, aunque la educación policial ha sido relegada en la agenda gubernamental frente a las problemáticas de la seguridad pública y la educación. Se destaca también la incidencia de los compromisos internacionales adoptados por el Gobierno Nacional, que en diversas administraciones condicionaron las reformas en el subsector, tanto en el financiamiento de los cambios implementados, así como también, en instancias de capacitación del personal policial.

8. Corriente de políticas públicas

En esta corriente, se enumeran algunas de las principales propuestas realizadas por los actores participantes del proceso de reformas, conformando el *caldo primigenio de políticas*.

Durante el Debate Educativo de 2005, la sociedad civil (sindicatos de la educación, gremios estudiantiles, organizaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, entre otras organizaciones de la sociedad civil) aportó visiones transformadoras orientadas a la democratización de las fuerzas de seguridad en clave educativa, con una progresiva moderación en las propuestas y acoplamiento a las acciones gubernamentales en ese sentido. Los sindicatos policiales se sumaron a esa tónica, según expresaron en el marco de comisiones legislativas en la antesala de la aprobación de la LOP, aunque lo vincularon con la carrera policial.

En tanto, los partidos políticos demuestran la incidencia de las ideologías partidarias en sus iniciativas, donde el discurso de la capacitación y la praxis policial formó parte de la retórica de los principales partidos de oposición y la profesionalización en clave ciudadana caracterizó al set de propuestas del partido gobernante. Por su parte, las instituciones que integraron las comisiones *ad hoc*, se orientaron a garantizar la viabilidad técnica del proceso, tanto desde el punto de vista educativo como policial, más que a la asunción de una tónica propositiva.

En la siguiente tabla se resumen las preferencias de políticas según el tipo de actor que forma parte del proceso de reformas.

Tabla 8.1 Preferencias de políticas de los actores participantes

Tipo de actor	Actores	Preferencias de políticas
Comunidades académicas	Civiles	Reciente desarrollo, no consolidada y centrada en el análisis de las reformas experimentadas en la educación policial a través de diversos enfoques teóricos y disciplinarios.
	Policiales	Abordaje autónomo de los procesos de discusión de los diseños curriculares y contenidos brindados en el ámbito educativo policial. Escaso diálogo con el ámbito técnico civil.
Sociedad civil	Sindicatos de la educación, gremios estudiantiles, organizaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales	Impulso transformador, con demandas que promueven la participación del elenco civil en el diseño e implementación de ofertas del ámbito educativo policial y militar regulados por los lineamientos de los respectivos Consejos Desconcentrados, con progresiva moderación y alineamiento a los avances realizados en la materia.
	Sindicato policial (SUPU)	Preocupaciones sobre inequidades formativas de la Escala Básica frente a la Escala de Oficiales y de escasos estímulos para continuar estudios formales. Propuesta hacia una carrera policial única.
Partidos políticos	Partido Colorado	Inicialmente, posturas tendientes a destacar los logros del período 2000-2005 (aprobación de la Licenciatura en Seguridad Pública). Defensa de un modelo de policiamiento comunitario. A partir de 2009, formación con énfasis operativo en virtud de las propuestas de políticas de seguridad de orden represiva.
	Partido Nacional	Referencias genéricas en torno a la formación y profesionalización policial, con acento en propuestas praxiológicas y militarizantes a partir de una tónica represiva.
	Frente Amplio	Profesionalización volcada hacia la democratización de las fuerzas policiales. <i>Ethos</i> policial diversificado, orientado a conciliar la formación teórico-práctica, la aplicación de la evidencia científica en la toma de decisiones y una apuesta a una mayor cualificación del personal policial.
Instituciones participantes de las comisiones <i>ad hoc</i>	ANEP	Promoción de la navegabilidad en el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP).
	MEC	Inicialmente, tónica transformadora en clave institucional, pedagógica y curricular. En el proceso, tiende a la moderación. Ejercicio de la coordinación y apoyo al proceso en las diversas instancias de comisiones.
	MINTERIOR	Reivindicación de aspectos técnicos específicos, aunque con apertura al diálogo con las diversas instituciones participantes. A nivel ministerial, se reconoce la especialidad de la fuerza policial en lo formativo. Profesionalización en función de la reputación policial frente a la sociedad, cultivar liderazgos positivos en la fuerza y de mejora en las condiciones de trabajo y capacitación.
	MDN	Apuesta a aspectos específicos de la educación militar.
	UDELAR	El representante no contó con mandato expreso. A nivel de Rectorado, se señalaron el cumplimiento del mandato legislativo y el cumplimiento de las líneas transversales contempladas en la LGE.
	UTEC	Preocupaciones por contenidos curriculares (navegabilidad, vínculo formación/praxis), así como la relación asimétrica entre docentes y estudiantes, restricciones a la libertad de cátedra y a la autonomía estudiantil y docente y aspectos vinculados a la calidad educativa.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y relevamiento documental

8.1 El preámbulo: la frágil articulación de las comunidades académicas civiles y policiales

En el capítulo introductorio se señaló el reciente abordaje de la educación policial como objeto de estudio, por lo que los expertos en la materia no han consolidado una comunidad académica específica, sino que a través de diversas disciplinas y enfoques teóricos, se analizaron los recientes cambios en la política educativa policial.

Por su parte, el elenco policial abordó en forma autónoma la discusión hacia la orientación de su formación, tal como señala el ex jerarca policial que participó en el diseño de la Licenciatura en Ciencias Policiales (ver Capítulo 7.3 con relación a los problemas de implementación en el diseño curricular). Ciertamente, la creación de la Licenciatura en Seguridad Pública en 2001 quebró esa tendencia en cuanto a las funciones de enseñanza, pero impresiona no haberlo hecho en clave de investigación, lo que podría responder a la tradición profesionalista en cuanto a la formación de Oficiales.

Por lo tanto, se observa una red de políticas sumamente fragmentada y pequeña, de escaso diálogo interinstitucional e interdisciplinario, de relativa competencia entre la comunidad técnica civil y policial, de baja capacidad administrativa y de acceso restringido. Por lo tanto, este proceso institucionalizó una instancia de intercambio entre las comunidades académicas, aunque sus capacidades se encuentran restringidas a las competencias legalmente establecidas. Antes de avanzar en el rol de las comisiones *ad hoc*, es necesario presentar y comprender el alcance de las propuestas provenientes de actores políticos y sociales que incidieron en el proceso de reformas.

8.2 Las organizaciones de la sociedad civil en los Congresos Nacionales de Educación

En el I Congreso Nacional de Educación, la sociedad civil planteó cambios radicales como consecuencia de su percepción negativa acerca de las instituciones policiales y militares en cuanto el rol de ambas fuerzas durante el preámbulo autoritario (1968-1973) y la dictadura militar (1973-1985). Sus demandas tendían a la integración de la formación policial y militar en el Sistema Nacional de Educación, y su dependencia directa respecto a los Consejos Directivos Autónomos, hoy Direcciones Generales (Comisión Organizadora del Debate Educativo, 2006).

En 2013, en función de los cambios experimentados en el campo de la educación policial y militar, el II Congreso Nacional de Educación aprobó por unanimidad una moción que respaldó las acciones emprendidas durante el proceso y se distinguieron de la tónica transformadora antecedente: *“Profundizar la democratización en Institutos Militares y Policiales terciarios habilitando la participación de civiles, bajo la supervisión del MEC.”* (Comisión Organizadora del Congreso Nacional de Educación, 2014: 137).

Durante el III Congreso Nacional de Educación celebrado en 2017, se apuntó a reforzar la participación civil (en clave de control civil) e incorporando la discusión acerca de los diseños curriculares:

Profundizar en la discusión desde el Gobierno y la sociedad civil en relación a transformaciones en el ámbito de la educación policial y militar, con énfasis en el control civil y la articulación institucional con el Sistema Nacional de Educación Pública. Asimismo, ampliar la discusión del diseño curricular orientado a temáticas como derechos humanos, género, historia reciente, entre otras posibles. (Comisión Organizadora del Congreso Nacional de Educación, 2018: 126).

En suma, los actores de la sociedad civil que se expresaron en las instancias del Congreso Nacional de Educación plantearon demandas orientadas a promover la participación del elenco civil en el diseño e implementación de ofertas del ámbito educativo policial y militar, primero, a través de los ex Consejos Directivos Autónomos como instituciones oferentes, y luego, asumiendo el carácter coordinador del MEC en el contexto del SNEP, por lo que las demandas de la sociedad civil tendieron a moderarse.

8.3 La postura sindical frente a la educación policial

Desde los sindicatos policiales se manifestaron las inequidades formativas de la Escala Básica respecto a la Escala de Oficiales y se advirtió acerca de la ausencia de estímulos de la continuidad educativa más allá de la capacitación policial. Ello se tradujo en una propuesta de unificación de la carrera policial como contracara de una estructura que se percibía como militarizada. El Asesor Legal del Sindicato Único de Policías del Uruguay (SUPU), Miguel Barrios, se expresó sobre este asunto en los siguientes términos ante los legisladores durante una comparecencia ante la Comisión de la Cámara de Representantes que discutió el proyecto de Ley Orgánica Policial (LOP):

En el proyecto que presentamos nosotros apelamos a una formación progresiva de los funcionarios que los lleve a todos al mismo nivel. [...] Esto está relacionado con el tiempo de formación, con las materias que tienen y con los planes piloto que hoy se desarrollan en Secundaria para el avance en las materias curriculares de la educación formal. La división en categorías reitera un error que viene del año 1971; es prácticamente un régimen más militar que policial. (Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes, 2012, parr. 13).

Esta noción de unificación de la carrera policial y sus derivaciones en la formación de los policías, fue profundizado por Barrios en una comparecencia posterior ante una Comisión en el ámbito de la Cámara de Senadores:

Una de las grandes esperanzas del Sindicato era que el proyecto del Poder Ejecutivo trajera la unificación de la carrera policial. Esto es, que se inicie como trabajador policial y se termine en el grado más alto, logrado todo esto a puro mérito. Esto no ocurre porque se siguen manteniendo dos clases: subalternos y personal superior, aunque ahora se cambie el nombre y pasen a denominarse Escala Básica y Escala de Oficiales. (Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, 2015, parr. 108).

8.4 Los partidos políticos

8.4.1 Partido Colorado: del modelo comunitario al enfoque represivo

Programáticamente, el Partido Colorado (2004) apostó por defender su gestión en materia de seguridad pública en función de la eficacia de las medidas implementadas, el enfoque preventivo en sus políticas y el acercamiento de la policía a la comunidad como estrategia de mejora de las relaciones civil-policiales. En el campo de la educación policial, se destacó la creación de la Licenciatura en Seguridad Pública. Particularmente, se enfatiza el vínculo con el desarrollo de una currícula jurídica y con un enfoque preventivo y de vinculación con la comunidad:

[...] Se capacitó a los policías en disciplinas universitarias, vinculando la tarea policial con el Derecho y la Justicia. De este modo, se priorizaron los aspectos preventivos, con un fuerte impulso al acercamiento entre la policía y la comunidad. (Partido Colorado, 2004: 77).

En las siguientes Elecciones Nacionales, se inclinó por una propuesta programática que apuntó a una perspectiva que, si bien integró aspectos preventivos, reforzó una impronta represiva en el combate al delito. Además, esta tónica alcanzó a las propuestas acerca del sistema penitenciario, el combate al tráfico ilícito de drogas, la minoridad infractora, la revisión de penas, entre otros asuntos. En cuanto a la educación policial, se asumió una perspectiva praxiológica, que intercala períodos de formación y de servicio con orientación a la capacitación del personal:

Incluir en los tiempos de servicio períodos que habiliten a mejorar la condición del policía en los aspectos de formación cívica y jurídica, técnico –

profesional y de adecuación física, a fin de mejorar su capacitación profesional. (Partido Colorado, 2009: 73).

A su vez, se propusieron cambios en el sistema de ascensos y retiros, así como también, y se plantearon discrepancias a la designación directa del Director de la Escuela Nacional de Policía (ENP) como cargo de confianza del Poder Ejecutivo:

Rever las leyes promulgadas en los últimos años que son perjudiciales para la Policía y modificaron: el Sistema de Ascensos; el Retiro Policial y las que crearon en forma abusiva Cargos de Confianza en desmedro de los Profesionales, como ser: Director de la Policía Nacional, Director de la Escuela Nacional de Policía, etc., así como propender a que tengamos una verdadera Policía Nacional.” (Partido Colorado, 2009: 73-74).

Finalmente, el programa de gobierno hacia las Elecciones Nacionales de 2014 apuntó a presentar a la seguridad pública como un tema de preocupación en la opinión pública, y se describió el estado de situación de la seguridad pública con información aportada por la Fundación Propuestas (FUNDAPRO)⁴². En cuanto a la política de seguridad pública se presentaron propuestas en la línea del programa de gobierno anterior. En lo que respecta a la educación policial, si bien no se realizan propuestas concretas, se apuntó a la praxis, la profesionalización, disciplinamiento y jerarquía de la organización policial. (Partido Colorado, 2014: 222-223).

8.4.2 Partido Nacional: tradición praxiológica y militarizante

En su propuesta programática, el Partido Nacional (2004) reconoció en la crisis económica de 2002, uno de los factores que explican el “*aumento de la inseguridad*” en Uruguay y cuya solución dependía desde un abordaje multidimensional. Sin embargo, el objetivo principal de las fuerzas de seguridad se fundó en el mantenimiento del orden público (p. 73). En el caso de la educación policial, se destacaron los siguientes lineamientos:

- La Escuela Nacional de Policía, las Escuelas Departamentales así como otros centros de formación policiales deberán ser un factor esencial en la enseñanza y difusión de los contenidos de una política con estos

⁴² La FUNDAPRO funcionó entre los años 2012 y 2020. Se trató de un Observatorio que abordó las cifras en materia de seguridad pública en Uruguay, estrechamente vinculada al Partido Colorado y que cuestionó las cifras aportadas por el Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad del MINTERIOR durante el período señalado.

componentes y abordar la formación integral de los futuros egresados.
[...]

- Fortalecer las Comisarías en medios materiales y humanos eliminando los distritos en que fue dividido Montevideo, mejorando la capacitación policial y aumentando el personal ejecutivo a nivel nacional [...]
- Asegurar la capacitación policial mediante la reforma y actualización de los planes de estudio y pasaje de grado. Asimismo, reimplantar los cursos de instrucción para mantener actualizado al personal subalterno.
- Concretar un plan de recuperación salarial [...] así como un plan de carrera que asegure el tránsito desde el ingreso hasta el retiro. (Partido Nacional, 2004: 74).

En las Elecciones Nacionales de 2009, el Partido Nacional propuso una serie de medidas que profundizaron una tónica represiva, como la incorporación de efectivos militares a tareas de seguridad interna, la creación de la Guardia Nacional Republicana, el aumento de penas de penitenciaría, el combate al narcotráfico, entre otras medidas. En cuanto a la educación policial, no se evidenciaron propuestas explícitas, aunque se apuntó a la necesidad de profesionalizar y realizar modificaciones en la carrera funcional policial (Partido Nacional, 2009: 75).

Las propuestas realizadas en materia de seguridad pública durante las Elecciones Nacionales de 2019 tendieron a ser genéricas, pero similares al programa de las Elecciones Nacionales anteriores. Se insistió en la creación de una Guardia Nacional como fuerza militarizada, así como en el rol de las comisarías en la ejecución de las políticas de seguridad pública, en la comunicación y el relacionamiento con la comunidad, así como el énfasis en la resolución de asuntos como la violencia doméstica o el combate al tráfico ilícito de drogas. Sin embargo, no se realizaron referencias concretas vinculadas a la formación de los policías (Partido Nacional, 2019).

8.4.3 Frente Amplio: jerarquización del rol educativo en el cuerpo policial

Por su parte, el Frente Amplio (2003) apostó a la racionalización y democratización de la gestión en seguridad pública. Propuso una serie de reformas con el objetivo de jerarquizar el rol del Ministerio del Interior (MINTERIOR) en la rectoría de las políticas en materia de seguridad pública, el ejercicio de funciones administrativas por parte del elenco civil y el rol operativo de la Policía Nacional. En cuanto a la educación policial, la fuerza política propuso una serie de cambios tendientes a jerarquizar el rol de la

formación en clave de actualización. También se vinculó el proceso formativo a la posibilidad de ascenso en la carrera policial:

c) En el marco de las iniciativas que ha venido sosteniendo la Policía Nacional, fortalecer el proceso de formación policial en todos los niveles, como requisito esencial para la actualización permanente de los conocimientos y prácticas profesionales. En este sentido, se impulsará el funcionamiento de un centro único de formación y especialización policial para oficiales y personal subalterno de todo el país. [...]

d) Regular en una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional el Estatuto Policial de forma tal de garantizar la carrera profesional y asegurar la promoción de los miembros de la institución con mejores calificaciones, conducta y experiencia para los cargos y destinos correspondientes. (Frente Amplio, 2003: 39).

De cara a las siguientes Elecciones Nacionales, el Frente Amplio (2008) reivindicó el enfoque preventivo y la coordinación interinstitucional con otros ministerios en las acciones emprendidas en materia de seguridad pública, así como también el fortalecimiento de los vínculos con la comunidad y el combate al narcotráfico (p. 127).

En cuanto a las Elecciones Nacionales celebradas en 2014, el documento programático destacó los logros alcanzados en la materia, por ejemplo, el cumplimiento de objetivos establecidos en el acuerdo interpartidario celebrado en 2010 (ver capítulo 4.1.2), así como también mejoras salariales al personal policial, además de la dotación de recursos y tecnología. También se reforzó el compromiso con los Derechos Humanos y el Estado de Derecho a través de un conjunto de propuestas con miras a la prevención, la participación de la comunidad, el fortalecimiento de los espacios públicos, y la convivencia entre ciudadanos. Al referirse a la educación policial, la coalición de izquierdas apostó a la reforma curricular de los planes de estudio de la Dirección Nacional de la Educación Policial (DNEP), tanto en la Escala de Oficiales como en la Escala Básica. Para ello, se apostó a la coordinación entre la enseñanza teórica y práctica, la incorporación de nuevas materias, el fortalecimiento de los vínculos con instituciones universitarias, una orientación basada en la prevención y la investigación criminal, y la transmisión de conocimientos en torno a estrategias y tácticas policiales desde una perspectiva científica (Frente Amplio, 2014: 181).

En suma, las alternativas de políticas de los partidos de oposición apuntaron a una profesionalización praxiológica, basada en la capacitación esencialmente práctica de las fuerzas policiales, buscando forjar un *ethos* policial disciplinado en consonancia con una forma de concebir la seguridad pública, fundamentalmente de orden represiva. Por su parte, el Frente Amplio propuso una profesionalización esencialmente volcada hacia la democratización de las fuerzas policiales a partir de un enfoque preventivo de las políticas de seguridad pública. Para ello, se estableció como objetivo cultivar un *ethos* policial diversificado pero fuertemente orientado a conciliar la formación teórico-práctica, la aplicación de la evidencia científica en la toma de decisiones y una apuesta a una mayor cualificación del personal policial.

8.5 Comisiones *ad hoc*: rearticulación de redes de políticas

En el marco de las entrevistas realizadas, los representantes ministeriales y de las instituciones educativas que participaron de las comisiones *ad hoc* no contaron con un diagnóstico inicial o documentos institucionales que guiaron su accionar, pero sí expresaron algunos lineamientos que parten de preocupaciones personales en tanto técnicos especializados en la temática, o bien, de órdenes generales o mínimas planteadas por las autoridades de las organizaciones que integran.

El representante de la UDELAR ante las comisiones señaló que la institución no tuvo un mandato expreso. En tanto, en un discurso brindado durante un seminario organizado por la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar (CREPM) en 2011, el Rector de la institución, Rodrigo Arocena (2006-2014), señaló las principales preocupaciones de la institución acerca de la temática: la promoción de un aprendizaje a partir de “*una actitud activa, crítica y transformadora frente al conocimiento que nos ofrecen*”, así como también una formación ética y espiritual. En clave normativa, la apuesta es dar cumplimiento al art. 105 de la LGE, así como también enfatizar en las líneas transversales que esta legislación propone. Finalmente, refiere a los fines de la UDELAR establecidos en su Ley Orgánica N° 12.549 de 1958 a través de su art. 2:

Los fines de la Universidad son, por un lado, los de cualquier institución educativa de nivel superior. Pero hay otros que están grabados en el espíritu de la institución y que me permito leer: “Le corresponde a la Universidad, además de sus fines específicos, contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública. Defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de

la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno”. Derechos Humanos y Democracia, clave de bóveda para un país que quiere ser cada vez más democrático. (Arocena, 2011: parr. 7).

Asimismo, el representante de la UDELAR frente a las comisiones *ad hoc* destacó que con la creación de la Comisión Asesora en Educación Terciaria Universitaria Policial y Militar (CAETUPM), la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE)⁴³ de la UDELAR ha comenzado a brindar apoyo ante cuestiones de carácter curricular.

La representante de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) ante el Grupo de Educación Policial y Militar (GEPM) enfatizó en las experiencias de navegabilidad en el sistema de educación pública en función de las carreras compartidas con el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), así como también el reconocimiento de reválidas entre asignaturas⁴⁴.

Finalmente, el representante de la Universidad Tecnológica (UTEC) planteó algunas preocupaciones en el campo curricular, por ejemplo, la escasa promoción de la navegabilidad entre subsistemas, la estrecha relación con la praxis, la relación asimétrica entre docentes y estudiantes, las limitaciones frente al principio de libertad de cátedra y la autonomía estudiantil y docente, y la necesidad de asegurar aspectos de calidad de la educación impartida desde el ámbito policial:

Todo lo que se enseñe en el marco de la Licenciatura en Ciencias Policiales [...] debe formar parte de la red de educación pública. [...] Debe tener los mismos criterios en cuanto a créditos, en cuanto a [materias] optativas. [...] Para eso, tienen que dialogar los planes de estudio en el sistema público. [...] Del análisis del plan de estudio, no nos quedó claro el ejercicio que se hace en el propio trabajo. La educación está muy vinculada al trabajo. [...] Hay un tema de autoridad que está presente, que de alguna manera uno es estudiante pero subordinado a la vez [...]. Creo que este [proceso] es un paso de varios que se deben dar en el sentido de profundizar en una concepción de autonomía y libertad de cátedra. Tampoco existe el cogobierno. No tiene por qué [existir], porque no está pautado en el decreto [...]. La participación de los diversos órdenes sería necesaria para mejorar la calidad de la enseñanza (Entrevistado #8, representante de UTEC, entrevista realizada en diciembre de 2019).

⁴³ La CSE es el órgano del cogobierno universitario abocado a la coordinación de actividades vinculadas a la función de enseñanza.

⁴⁴ La entrevistada solicitó no ser grabada.

Por su parte, los representantes ministeriales pretendían introducir aspectos de política educativa, pero con una férrea orientación a asociarlas a las funciones y competencias de tales instituciones. Así, el MEC tuvo diversos objetivos en las instancias de elaboración normativa. Por un lado, coordinar y apoyar el proceso de articulación interinstitucional, redactando los borradores de proyectos de legislación y de reglamentación. En primera instancia, el coordinador de la CREPM señaló que las autoridades del MEC asumieron una concepción transformadora orientada a promover *“transformaciones en los ejes curriculares, pedagógicos e institucionales.”* (Entrevistado #2, ex integrante del MEC, entrevista realizada en marzo de 2020).

Sin embargo, en las instancias posteriores, el MEC retomó la vocación de coordinar y de lograr un producto final. En tanto, el representante del MEC ante el GEPM y CAETUPM destacó la *“necesidad de validar los procesos”* de registro de titulaciones (Entrevistado #5, ex integrante del MEC, entrevista realizada en diciembre de 2019).

Por otra parte, tal como consta en actas, el representante del MEC, Rony Corbo, expresó la necesidad de respetar las competencias ministeriales y de alcanzar acuerdos hacia el objetivo final:

Corbo, plantea que la idea del MEC no es adentrarse en cuestiones que atañen a la definiciones internas de los Ministerios del Interior o de Defensa, la reglamentación busca una lógica académica a partir del conocimiento práctico que se tiene. [...] Expresa que los representantes del Ministerio de Educación y Cultura vienen con espíritu abierto, no con fórmulas cerradas. (GEPM-SNEP, 2017b: 5-6).

Los representantes del MINTERIOR en las comisiones reivindicaron en sus respectivas entrevistas las competencias ministeriales en la formación, fundamentalmente en aspectos técnicos específicos. Sin embargo, se mostraron con apertura al diálogo con las diversas instituciones participantes, mostrando un grado diverso de integración al ámbito educativo civil, y viceversa:

Está bueno que los policías se capaciten, se profesionalicen. Que tengan estudios de grado y posgrado. No sólo dentro de la formación policial, también afuera [de la DNEP]. Ello lleva a tener un conocimiento más amplio, entender mejor las cosas. [...] Es importante que nos abramos. [...] Esto contribuye a la valoración del propio policía por parte de la sociedad

(Entrevistado #1, ex jerarca de la educación policial entrevista realizada en diciembre de 2019).

Entiendo pertinente la existencia de oferta educativa para que periodistas, profesionales, integrantes de la política, participen de ofertas educativas policiales. (Entrevistado #4, ex jerarca de la educación policial entrevista realizada en diciembre de 2019).

Durante el seminario organizado por la CREPM, el ministro del Interior, Eduardo Bonomi (2011), planteó otros aspectos que hacen al diálogo entre la educación policial y el sistema educativo todo, ya que *“no es posible avanzar en el desarrollo - no de un proceso productivo solamente, sino de un modelo productivo - si no tiene una forma de educación continuada y acorde con ese modelo”* (parr. 2).

En cuanto a las características de la institución policial, se refirió al modelo jerárquico y disciplinario que presenta la fuerza policial, así como también algunas debilidades de la institución policial como su reputación frente a la sociedad, la necesidad de cultivar liderazgos positivos para la fuerza, y mejorar las condiciones de trabajo y de capacitación.

Finalmente, el representante civil del MDN que participó ante el GEPM y CAETUPM priorizó asuntos de su cartera, tomando una postura autónoma en el proceso de discusión de los aspectos estrictamente policiales:

Más allá de las visiones que pueda haber, tanto institucionales como personales [entre quienes] participaron del proceso, creo que había una visión clara. La educación militar tenía que cumplir similares requisitos o estándares que el resto de las instituciones, respetando su especificidad. [...] Nosotros siempre fuimos poniendo las especificidades encima de la mesa. [...] Después hay visiones políticas e institucionales que marcan una agenda hacia lo militar. (Entrevistado #6, representante civil del MDN, entrevista realizada en diciembre de 2019).

Bajo estas circunstancias, las comisiones *ad hoc* se involucraron en aspectos técnicos y estrictamente orientados a las disposiciones legislativas. Éstas debían trabajar en una normativa que establecía algunas novedades en el organigrama institucional del ámbito educativo policial y de su inserción al Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública. Posteriormente, esta dinámica de carácter técnico y de una discusión centrada en

aspectos de política educativa –más que de seguridad pública–, se reflejó en el trabajo del GEPM.

Ciertamente, los desafíos en esta segunda instancia tenían como objetivo reglamentar los mecanismos de homologación de los diseños curriculares dictados desde el MDN y el MINTERIOR. Este último antecedente consolidó el rol civil en la educación policial y militar al del registro y la evaluación de los cursos dictados por ambos ministerios. A su vez, cada institución priorizó diversos aspectos hacia su participación en las mencionadas instancias.

En suma, cabe señalar que más allá de la tónica tecnicista que dio paso al proceso de reformas, el elenco político partidario contaba con prenociones acerca de la educación policial en clave programática. En este sentido, los partidos de la entonces oposición evidenciaron un discurso praxiológico y de capacitación policial en sus programas de gobierno de cara a sucesivas Elecciones Nacionales. En tanto, el partido gobernante apostó por una retórica profesionalizante con miras a forjar un *ethos* ciudadano en el futuro policía.

Asimismo, como resultado de la ausencia de una red de políticas articulada, los diversos actores participantes conformaron una red de políticas signada por la coerción legal y la asignación de competencias desde los Poderes Ejecutivo y Legislativo hacia comisiones *ad hoc* integradas por representantes de instituciones educativas y ministerios involucrados en la temática. Por lo tanto, se trató de una red de políticas fragmentada. Por un lado, la selección de ideas respondió a aspectos de viabilidad técnica, aunque también respetó las competencias propias de los ámbitos ministeriales, por lo que respondió asimismo a aspectos normativos y de decisión de orden político. A su vez, se habilitó la participación de diversos actores en las comisiones a nivel parlamentario, y también la organización de una instancia de seminario que organizó la CREPM como preámbulo a la redacción del borrador de proyecto de LEPM, dirigido a actores interesados en la temática. Además, se trató de una red pequeña que apostó al consenso de los actores participantes en los diversos niveles de discusión. Además, contó con una alta capacidad administrativa en donde los proyectos normativos elaborados por las comisiones *ad hoc* son sumamente valoradas desde el ámbito legislativo. Sin embargo, se consolidó una red de políticas que presentaba un acceso restringido al tratarse de instancias de representación institucional.

9. Corriente de política

Como se expuso en el marco teórico, las variables a relevar en este apartado son la identificación de campañas organizadas por grupos de interés, el “ánimo nacional” así como la rotación ejecutiva y legislativa. Cabe acotar que en el proceso de elaboración de la política no se constatan campañas organizadas por grupos de interés que hayan repercutido en el proceso.

En cuanto al “ánimo nacional”, se identifican demandas en la sociedad civil organizada que plantearon transformaciones en clave institucional y curricular, mientras que la seguridad pública concita la atención de la opinión pública, aunque no concretamente la formación de la Policía. Lo antedicho sugiere tensiones entre la implementación de medidas transformadoras y medidas restauradoras en la materia. Esta ambivalencia será capitalizada por las fuerzas políticas en función de su ideología y de las orientaciones del electorado que suponen representar.

Con relación a la rotación ejecutiva y legislativa, por un lado, se analizan las dinámicas internas en las carteras involucradas en el quindenio. A su vez, se describe el escenario legislativo, favorable al Frente Amplio para la promoción de sus lineamientos en materia educativa y policial en función de su condición mayoritaria en ambas Cámaras.

Estas variables se sintetizan en la Tabla 9.1 y se desarrollan en los apartados siguientes.

Tabla 9.1 Componentes de la corriente de política

Dimensiones	Categorías		Descripción
Campañas organizadas por grupos de interés			No se evidencian.
Ánimo nacional	Sociedad civil		Control civil de la formación policial.
	Opinión pública		Rechazo a la gestión de la seguridad pública.
Rotación Ejecutiva	2005-2010	Rotación	MEC: rotación por razones electorales. MINTERIOR: rotación por “ánimo nacional”. MDN: rotación por razones de salud, electorales y conflictos con sectores de las Fuerzas Armadas
		Conducción	MEC: conducción de frenteamplistas no sectorizados MINTERIOR y MDN: conducción de frenteamplistas del ala derecha.
	2010-2015	Rotación	MEC y MINTERIOR: no se registra rotación. MDN: Rotación por razones de salud y electorales.
		Conducción	MEC, MINTERIOR y MDN Conducción del ala izquierda.
	2015-2020	Rotación	MEC: rotación de cargos jerárquicos pero no de la ministra. MINTERIOR: rotación en el final del mandato para asumir como senador. MDN: Rotación por razones de salud y omisiones de gestión
		Conducción	MEC: Conducción de frenteamplista no sectorizada MINTERIOR y MDN: Conducción de frenteamplistas del ala izquierda hasta 2016. Luego, frenteamplistas del ala derecha.
Rotación legislativa	Dinámica legislativa	LGE (2008)	Aprobación con votos del Frente Amplio. Oposición rechaza la iniciativa.
		LEPM (2014)	Aprobación con votos del oficialismo y la oposición (unanimidad).
		LOP (2015)	Aprobación con votos del Frente Amplio. Oposición rechaza la iniciativa.

Fuente: elaboración propia entrevistas realizadas y relevamiento documental.

9.1 El ánimo nacional: sociedad civil y opinión pública

9.1.1 La sociedad civil

En función de las propuestas señaladas en el capítulo anterior, la sociedad civil se consolidó como un emprendedor de políticas transformadoras en materia educativa policial, cuyas demandas fueron recogidas por la fuerza política gobernante durante el período analizado.

Las demandas que se dieron en el ámbito del Debate Educativo y el posicionamiento de la opinión pública acerca de la seguridad pública como principal problema del país resultaron asuntos discordantes. Es posible que el diagnóstico de la opinión pública abogara por el discurso de la “mano dura” –orientado a propuestas de corte represivo– en contradicción con las políticas orientadas a la prevención y a la democratización de las fuerzas policiales que proponen los sectores progresistas, al menos en clave programática. Finalmente, la normativa aprobada colocó en el ámbito policial la responsabilidad del diseño e implementación curricular de sus instituciones educativas.

9.1.2 La opinión pública frente a la seguridad pública

La educación policial experimentó una inusual paradoja: su escasa visibilidad a pesar de su conexión con una de las preocupaciones centrales de la opinión pública y reflejada en los medios de comunicación como lo es la seguridad pública. En el proceso de reformas analizado no se evidenciaron acontecimientos específicos que hayan motivado los cambios introducidos.

Como ya se dijo, si bien la educación policial en sí misma no constituye una preocupación para la opinión pública, si lo es la inseguridad. Se trata de una temática que ha sido evidenciada como problemática en función de los relevamientos realizados por más de una década. Por ejemplo, la consultora CIFRA (2015, 2020) señala que el 13% de los encuestados en 2007 consideraban que la inseguridad era el principal problema del país. En ese momento, las principales preocupaciones giraban en torno al empleo. En mayo de 2012, se alcanzó el máximo registro, con un 65% de los encuestados que la identificó como la principal problemática. En tanto, esa cifra desciende al 53% de los encuestados en 2019⁴⁵.

⁴⁵ Al encuestado se le plantea la siguiente pregunta: “¿Cuál le parece que es el principal problema que tiene el país actualmente?”. Se trata de una pregunta de respuesta abierta, ya que el encuestador no propone alternativas de respuesta.

En virtud de la percepción instalada en la opinión pública, la oposición política ha tratado de canalizar ese descontento a través de iniciativas plebiscitarias que suponían reformas en el ámbito de la seguridad pública desde una óptica represiva. Más allá de que ninguna de las iniciativas prosperó durante el período analizado, el asunto continuó formando parte de la discusión política y de la agenda mediática⁴⁶.

9.2 Rotación legislativa/ejecutiva

En el Capítulo 4 se enumeraron los principales antecedentes en el contexto de las políticas en seguridad pública y educación durante los quince años de la administración frenteamplista. De ello, se desprende que no se trató de un proceso homogéneo, sino que cada quinquenio y cada cartera contó con líneas de continuidad y procesos particulares, por lo que las sucesivas rotaciones ejecutivas y legislativas incidieron en forma diferencial en el proceso de reformas en el subsector de políticas analizado.

Antes de avanzar en las rotaciones a nivel de ambos Poderes, cabe señalar que el Frente Amplio venció en forma sucesiva en las Elecciones Nacionales de 2004, 2009 y 2014, contando con mayoría parlamentaria en las tres oportunidades. Tabaré Vázquez asumió como Presidente de la República en los períodos 2005-2010 y 2015-2020. Afiliado al Partido Socialista durante tres décadas, renunció en el año 2008 tras discrepancias con relación al veto parcial de la Ley de Salud Sexual y Reproductiva ese mismo año, más concretamente a los artículos referentes a la despenalización del aborto.

Por su parte, José Mujica, asumió como presidente durante el período 2010-2015. Es la principal figura política dentro del Movimiento de Participación Popular (MPP), fundado en 1989 por integrantes del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T).

⁴⁶ En referencia a las iniciativas plebiscitarias que se describieron en el capítulo 4, las cuales se llevaron a cabo en simultaneidad a las Elecciones Nacionales de 2014 y 2019.

Tabla 9.2 Distribución del gabinete ministerial por alas internas del Frente Amplio al inicio de las gestiones

Gabinete Ministerial	Alas			Independiente****	Total Ministerios
	Izquierda*	Derecha**	Frenteampelistas no sectorizados		
2005-2010	3	7	2	1	13
2010-2015	6	6	1	0	13
2015-2020	5	4	4	0	13

Notas: López Burian (2014) agrupa a las fracciones a la interna de los partidos de acuerdo a la autoidentificación ideológica espacial de los legisladores de izquierda a derecha. Cada fracción se ubica en un espacio que corresponde a la media de la autoidentificación ideológica de sus integrantes. La media del total de los integrantes del partido es la que define la correspondencia de cada fracción en un ala. En la citada investigación, una fracción con una media inferior a 2,735 se coloca en el ala izquierda del partido y una fracción cuya media supere esta cifra se coloca en el ala derecha del Frente Amplio. Por lo tanto, es una categorización relativa ya que es posible que no haya correspondencia directa entre el posicionamiento de los integrantes de la fracción y el contenido de las políticas que promueven o sostienen programáticamente.

(*) Se incluye en esta categorización a ministros integrantes del MPP, Corriente de Acción y Pensamiento-Libertad (CAP-L) y Partido Comunista del Uruguay.

(**) Se incluye en esta categorización a ministros integrantes de Asamblea Uruguay, Alianza Progresista, Vertiente Artiguista y Partido Socialista del Uruguay.

(***) Se trata de un ministro designado no perteneciente a la fuerza política.

Fuente: elaboración propia basado en el agrupamiento de fracciones de López Burian (2014).

En cuanto a la conformación de gabinetes, Luján y López Burian (2016) señalan que durante el primer mandato, Vázquez apeló a una dinámica basada en la designación de jefes de fracción de los sectores a la interna del Frente Amplio, así como la asignación de un ministerio por sector, esto es, el control de un sector específico de las principales jerarquías ministeriales. En la Tabla 9.2 se aprecia la intención de Vázquez por contar con un gabinete moderado hacia la primera administración de un gobierno de izquierda en Uruguay.

Por su parte, Mujica apeló a una estrategia de representación de los sectores políticos, pero intercalando entre diferentes sectores los cargos de ministro y subsecretario en un mismo ministerio, lo que explica el equilibrio de fuerzas que se desprende de la Tabla 9.2.

En tanto, el segundo mandato de Vázquez se caracterizó por una estrategia que prescindió de los equilibrios entre sectores, apostando por la confianza política en las designaciones de ministros, así como a la experiencia técnica o política en cargos de jerarquía. A su vez, Vázquez ratificó la permanencia de algunos de los ministros designados por Mujica en el gabinete. Entre ellos, Eduardo Bonomi en el Ministerio del Interior (MINTERIOR) y Eleuterio Fernández Huidobro en el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) –estos dos ministerios junto a Economía y Finanzas y Relaciones Exteriores son claves en la designación^{xi}. El peso del ala izquierda en su gabinete puede ser explicado por las negociaciones con el MPP para la integración del sector al

Ejecutivo de Vázquez, quien apeló a ministros no sectorizados para marcar una impronta moderada en su gabinete.

9.2.1 Rotación ejecutiva

9.2.1.1 Período 2005-2010

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, Tabaré Vázquez asignó en su primer mandato a dos de los tres ministros del Interior que pertenecieron a la colectividad política de la que fuera parte hasta el año 2008. El MINTERIOR experimentó una serie de relevos que si bien no incidieron concretamente en la educación policial, mostraron ciertas dificultades a nivel de la macropolítica en función del ánimo nacional. En tanto, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) experimentó un relevo en el año 2008, cuando en la proximidad de la campaña electoral, María Simón sustituye a Jorge Brovetto al frente de la cartera. En este caso, se trataron de ministros no identificados orgánicamente a fracciones internas en el Frente Amplio, sino que contaban con una trayectoria académica e involucramiento con la fuerza política.

En línea con el escenario descrito en el Capítulo 4.1.1, Vila (2016) advierte que el MINTERIOR atravesó un primer lustro convulsionado por el relevo de dos de los ministros durante el período 2005-2010, quienes debieron afrontar un contexto hostil de oposición a los lineamientos de las políticas por éstos implementadas. José Díaz (2005-2007), vinculado al Partido Socialista, renunció por iniciativa personal luego de la polémica instalada en la opinión pública acerca de las reformas en el sistema penitenciario y más concretamente con la liberación de presos con el objetivo de descongestionar las cárceles.

Su sucesora, Daisy Tourné (2007-2009) también perteneció al Partido Socialista hasta el año 2020 y fue la primera mujer en asumir la titularidad de la cartera. Instrumentó cambios significativos desde una perspectiva de género a las políticas en seguridad. En el campo de la educación policial, designó a la primera mujer al frente de la Escuela Nacional de Policía (ENP), la Insp. May. (r) María C. Domínguez. Sin embargo, luego de unas declaraciones realizadas durante la campaña electoral hacia las Elecciones Nacionales de 2009, el presidente Vázquez le solicitó la renuncia y la sustituyó Jorge Bruni (2009-2010).

En tanto, el MEC presentó un elenco directriz cuyos cambios en los sucesivos períodos respondieron a razones de diversa naturaleza. Jorge Brovetto (2005-2008) asumió la titularidad de la mencionada cartera con la responsabilidad de organizar un Debate Educativo que convocó a actores educativos, políticos y de la sociedad civil organizada. Como resultado, se redactó un borrador de proyecto hacia una nueva Ley de Educación. En 2008, es sustituido por María Simón (2008-2010) quien continuaría con los lineamientos establecidos bajo la gestión de su predecesor⁴⁷. Ambos ministros estaban vinculados al ámbito académico como docentes e investigadores de la Universidad de la República (UDELAR) y adherían al Frente Amplio, pero en forma no sectorizada.

Con relación al primer lustro vazquista, si bien presenta una configuración ideológicamente moderada, se caracterizó por un escenario de cierta inestabilidad en la designación en los ministerios de Interior y Educación y Cultura, aunque por distintas razones. En el MINTERIOR, los sucesivos cambios obedecieron a permanentes inconvenientes en función del “ánimo nacional”, mientras que en el MEC, la rotación obedeció a una estrategia electoral a los efectos del involucramiento de ciertas figuras al ámbito partidario. Cabe recordar que Brovetto se desempeñaba como presidente del Frente Amplio desde el año 2004. En esta oportunidad Vázquez apostó a figuras del Partido Socialista para presidir el MINTERIOR entre 2005 y 2009, en tanto apostó a los antecedentes académicos para presidir el MEC. Mención aparte merece la inestabilidad en la cartera de defensa. La socialista Azucena Berrutti (2005-2008) renunció a su cargo por problemas de salud, mientras que José Bayardi (2008-2009), perteneciente a Vertiente Artiguista, renunció para involucrarse en la campaña electoral de 2009. El ex socialista Gonzalo Fernández (2009-2010) y hombre de confianza de Vázquez culminaría la gestión de la defensa en el quinquenio señalado. Si bien se aludieron las razones señaladas, se trató de una gestión que pretendió establecer una conducción civil de las Fuerzas Armadas, lo que provocó resistencias en sectores militares que pudieron haber incidido de alguna manera en la rotación de los mencionados jefes.

⁴⁷ Este relevo se dio en el marco de los cambios anunciados en el gabinete ministerial por el entonces presidente Tabaré Vázquez en función de las cercanías de la campaña hacia las Elecciones Nacionales de 2009 (Presidencia de la República, 2008). Nota de prensa disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2008/02/2008021102.htm>

9.2.1.2 Período 2010-2015

José Mujica designó a Eduardo Bonomi en 2010 como ministro del Interior. Se trata de una figura de relevancia en el MPP, fuerza política de pertenencia del entonces presidente. A su vez, Bonomi había integrado el gabinete de Vázquez como ministro de Trabajo y Seguridad Social entre los años 2005 y 2009. Se trató de una gestión que si bien se sostuvo en el quinquenio y trató de generar consensos interpartidarios, debió sortear objeciones por parte de la opinión pública y la oposición político partidaria, tal como se señaló en el Capítulo 4.1.2. Asimismo, cabe destacar la elección del Crio. Gral. (r) Julio Guarteche como director nacional de la Policía a partir de 2010. Milanesi (2020) señala que Guarteche resultó clave al liderar el proceso de reformas en el ámbito de la seguridad pública en términos discursivos y políticos, situándose como emprendedor de políticas.

En tanto, Ricardo Erlich (2010-2015), también vinculado al MPP, asumió como ministro de Educación y Cultura en el inicio de la segunda administración frenteamplista, siendo un período en donde se buscaron acuerdos interpartidarios en materia educativa, a los efectos de legitimar las decisiones adoptadas en un contexto de mayorías legislativas hacia una lógica de consenso, lo que prosperó parcialmente en la aprobación de reformas mencionadas en el Capítulo 4.2.2.

En suma, el período de Mujica se caracterizó por la permanencia de los ministros de Interior y Educación y Cultura, representantes del ala izquierda del Frente Amplio. Ello que garantizó cierta estabilidad de las políticas implementadas en ambos sectores de políticas, siendo éstos ministerios prioritarios para su gestión. Sin embargo, la contracara de esta estabilidad es lo que sucedió en el ámbito del MDN en 2011. La renuncia de Luis Rosadilla –designado por Mujica en 2010–⁴⁸ y su sustitución por Eleuterio Fernández Huidobro (ambos de la Corriente de Acción y Pensamiento-Libertad, sector escindido del MPP)⁴⁹ resultó clave en la consolidación de un escenario

⁴⁸ El Observador (2011) recoge algunos antecedentes en la breve gestión de Rosadilla. Si bien adujo problemas de salud a la hora de renunciar a su cargo, las Fuerzas Armadas se encontraban convulsionadas ante la postergación en la asignación de recursos por parte del presidente Mujica, así como el hallazgo de un entramado de corrupción en la Armada Nacional. El entonces jerarca del MDN recibió amenazas por parte de integrantes de las Fuerzas Armadas. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/rosadilla-renuncia-a-ministerio-de-defensa-e-invoca-razones-de-salud-20117140270>

⁴⁹ Ocupó el cargo hasta su fallecimiento en 2016, ya que su continuidad fue ratificada por el presidente Vázquez en 2015.

restaurador en la conducción política de la defensa nacional, en función del estrecho vínculo entre Fernández Huidobro y la Oficialidad de las Fuerzas Armadas (González Guyer y Méndez, 2016). Ello podría haber incidido en las directrices que recibirán los representantes del MDN ante la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar (CREPM), ámbito de discusión del borrador del proyecto de Ley de Educación Policial y Militar (LEPM)⁵⁰.

9.2.1.3 Período 2015-2020

En cuanto a la seguridad interna, Eduardo Bonomi fue designado nuevamente como ministro del Interior y continuó en su cargo hasta 2020, lo que puede explicarse a partir de dos factores. Por un lado, la confianza política de Vázquez hacia Bonomi ya que había integrado su primer gabinete como ministro de Trabajo y Seguridad Social. Por otro, la confianza de Mujica depositada en una figura que pertenece a su sector político, lo que sugiere una integración negociada del ala izquierda del Frente Amplio en el segundo gabinete vazquista. Tal como se señaló en el Capítulo 4, Bonomi pretendió instaurar la etiqueta de “Nueva Policía” a su gestión, en función de la priorización gubernamental de la seguridad pública, tras consolidarse como principal preocupación ciudadana en su gestión. Ello le valió resistencias y pedidos de renuncias por parte del elenco opositor, la que presentó al presidente Vázquez en diversas oportunidades⁵¹. A su vez, el MINTERIOR sufrirá un duro revés en el año 2016, ante el fallecimiento del entonces director nacional de la Policía, Crio. Gral. (r) Guarteche. A partir de ese suceso, se produjo una rotación entre las autoridades policiales⁵². En el ocaso de su administración, Bonomi es sucedido por Jorge Vázquez –por entonces Subsecretario de la cartera–, ya que asumió como senador a dos semanas de que finalizara su mandato ministerial.

Por su parte, María Julia Muñoz (2015-2020) asumió como ministra de Educación y Cultura. Se trataba de una figura de confianza de Vázquez, con quien trabajó a partir de 1990 en la entonces Intendencia Municipal de Montevideo^{xiii}. Además, en 2005 asumió

⁵⁰ Este aspecto es señalado *off the record* por alguno de los entrevistados.

⁵¹ Véase el siguiente artículo de *El Observador* (25 de julio de 2019) en que se señala que Bonomi habría presentado su renuncia al menos en tres oportunidades. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/bonomi-ofrecio-su-renuncia-por-lo-menos-tres-veces-pero-vazquez-la-rechazo-201972594136>

⁵² El Crio. Gral. (r) Mario Layera asumió ese rol, que por entonces era Jefe de Policía de Montevideo. En tanto, el Crio. Gral. (r) Hugo De León Bravo, que por entonces dirigía la Escuela Nacional de Policía, asume como Sub Director de Policía y es sustituido por el Crio. Gral. Henry De León Curcho. Esta rotación explica el impulso de una nueva reforma curricular liderada por éste último.

como Ministra de Salud Pública, iniciando un período de reformas que dieron paso a la consolidación del Sistema Nacional Integrado de Salud. Se trató de un proceso que contó con una compleja red de actores en su diseño, por lo que debió orientar una negociación sumamente compleja a modo de contemplar de los intereses del conjunto de actores integrantes del sistema, clave de su éxito (Fuentes, 2010).

En cuanto a su gestión en el ámbito del MEC, inició con tres prematuros relevos en las altas esferas ministeriales cuya conformación inicial apelaba a expertos en educación. En 2015, Muñoz cesó al entonces Director de Educación, Juan Pedro Mir, quien se manifestó contrario a la posibilidad de realizar cambios profundos en el sector de políticas en función de los lineamientos establecidos⁵³. Como consecuencia y en adhesión a Mir, Fernando Filgueira renunció a la subsecretaría de la cartera. En 2016, Jorge Papadópulos fue cesado de la Dirección General de Secretaría del Ministerio⁵⁴.

En definitiva, el segundo lustro vazquista contó con cierta estabilidad en los ministerios de Interior y Educación y Cultura, aunque cada cartera debió sortear ciertos obstáculos en un *timing* distinto. Muñoz sufrió un inicio dificultoso con los relevos descritos, mientras que Bonomi debió sortear los embates de la opinión pública y la oposición político partidaria en función de los resultados que su gestión obtuvo en materia de seguridad pública. Se trataron de figuras de confianza política del presidente y que en el caso de Bonomi, garantizaron la influencia del MPP en el gabinete con figuras en cargos clave. En cuanto a la defensa nacional, también se produjo cierta inestabilidad en la jerarquía de la cartera por diversas razones. El fallecimiento de Fernández Huidobro significó la asunción del socialista Jorge Menéndez (2016-2019) como ministro. Luego, sería cesado por el presidente Vázquez junto con jefes del Ejército Nacional, tras omisiones que se habrían producido en función de las declaraciones realizadas por el Tte. Cnel. (r) José Gavazzo ante un Tribunal de Honor Militar y cómo se gestionaron las

⁵³ En una nota publicada por *El Observador*, la periodista Magdalena Cabrera (24 de octubre de 2015) señala que “*Mir (Asamblea Uruguay - Frente Líber Seregni) dejó su cargo, tras las polémicas expresiones donde afirmó que el gobierno no iba a llevar a cabo un cambio en el ADN de la educación – una de las promesas electorales del presidente Tabaré Vázquez – porque “no estaban dadas las condiciones políticas en el gobierno de la educación” para hacerlo*”. Acota además que tanto Mir como Filgueira mantienen diferencias con el entonces presidente del CODICEN de la ANEP, Wilson Netto a propósito del proyecto de marco curricular común dirigido a niños y adolescentes de 3 a 17 años de edad. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/disputa-por-el-cambio-de-adn-educativo-tuvo-su-primera-victima-20151024500>

⁵⁴ Fueron sustituidos por Rosita Angelo, Edith Moraes y Ana González Gargano, respectivamente.

actas de los mencionados tribunales en función de tales declaraciones⁵⁵. José Bayardi (2019-2020) completaría la gestión en materia de defensa durante el último lustro frenteamplista.

9.2.2 Rotación legislativa

En cuanto a la rotación legislativa⁵⁶, el Frente Amplio contó con las mayorías necesarias para aprobar la legislación en la materia en función de los resultados electorales antes expuestos. Así, la Ley General de Educación (LGE) aprobada en 2008 contó con los votos de los Diputados (50 votos, se desglosó la votación por capítulos) y Senadores (16 votos, se votó en bloque) del Frente Amplio en sus respectivas Cámaras (Parlamento, 2008a, 2008b, 2008c). En tanto, la LEPM –promulgada en 2014– fue votada por legisladores de la oposición: los artículos se votaron prácticamente por unanimidad con 57 legisladores en sala en la Cámara de Representantes en primera instancia. Luego, se aprobó con 20 de los 21 Senadores para finalmente retornar a la Cámara de Representantes, siendo aprobada por unanimidad (58 legisladores presentes en la sesión) (Parlamento, 2013a, 2013b). Finalmente, la Ley Orgánica Policial (LOP) aprobada en 2015 contó con los votos de 50 diputados oficialistas en 75 de los presentes en la Cámara respectiva y 15 en 25 Senadores.

En consecuencia, la rotación legislativa no presentó grandes desafíos para el partido gobernante ya que contó con las mayorías necesarias para emprender las transformaciones que éste se propuso, e incluso, en el caso de la LEPM, logró la adhesión de representantes de la oposición. En tanto, la LGE de 2008 y la LOP de 2015 contaron con mayor oposición en el cuerpo legislativo, pero estas fuerzas de gobierno carecieron de capacidad de veto para poder incidir en la orientación de las políticas.

A modo de resumen y tal como se desprende de la Tabla 9.1, el Frente Amplio intentó canalizar el ánimo nacional inicial que se fundó en los aportes de la sociedad civil organizada en el marco del Debate Educativo a comienzos de su gestión. A ello se le suma una opinión pública y una oposición político partidaria que desaprobó la gestión de la seguridad pública en el quinquenio analizado, lo que se buscó canalizar en los

⁵⁵ Ver nota de *El Observador* (9 de abril de 2019) acerca de los contenidos de las actas. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/lea-aqui-el-expediente-completo-del-caso-gavazzo-y-las-actas-del-tribunal-de-honor-201949155122>. Además, cabe acotar que Menéndez padecía problemas de salud, falleciendo semanas después de su cese.

⁵⁶ En el Anexo (Capítulo 12.1) se profundiza en la dinámica legislativa en función de los posicionamientos político-partidarios.

ámbitos de representación, a través del impulso de plebiscitos y electoralmente en clave programática, tal como se observó en el Capítulo 8. El impulso transformador que se avizoró en el inicio de la gestión sufrirá reveses de carácter político a la luz de las rotaciones en el ámbito ejecutivo y a la inestabilidad en las jerarquías de algunas de las carteras ministeriales, lo que habría incidido en la comisión *ad hoc* que trabajó en el borrador de proyecto de la LEPM entre 2010 y 2011.

El primer mandato vazquista contó con ministros del ala derecha del Frente Amplio (socialistas fundamentalmente) y frenteamplistas no sectorizados en el caso del MEC aunque se observó la inestabilidad en las jerarquías ministeriales en las carteras involucradas durante el proceso de reformas. En tanto, el gobierno de Mujica priorizó la estabilidad del gabinete en las carteras mencionadas (a excepción del MDN) garantizando la participación del ala izquierda del Frente Amplio. Paradójicamente, ello repercutió en clave restauradora de las políticas educativas policiales y militares, en función de los lineamientos provenientes del MDN a partir de 2011. Finalmente, el segundo mandato de Vázquez preservó a actores del ala izquierda en el MINTERIOR y MDN (hasta 2016) buscando instaurar un escenario de continuidad y de representación de la interna frenteamplista (fundamentalmente integrantes del MPP como fracción mayoritaria dentro del Frente Amplio), mientras que en el MEC asumió una frenteamplista no sectorizada, completando el quinquenio al frente de la cartera. En tanto, el MINTERIOR experimentó una rotación en el final del mandato, por lo que Bonomi permaneció cerca de una década en la mencionada secretaría. Finalmente, el MDN afrontó rotaciones que obedecieron a hechos de diversa entidad y que significó la asunción de ministros provenientes de sectores frenteamplistas más moderados.

En cuanto al ámbito legislativo, las mayorías parlamentarias permitieron la aprobación de las leyes que remiten a la cuestión de la educación policial. Particularmente, la LEPM contó con la aprobación de todo el espectro político, lo que podría obedecer al rol técnico que asumieron las comisiones *ad hoc*, sumado al escaso involucramiento y conocimiento del ámbito político civil sobre cuestiones educativas policiales. En cuanto a la LGE y la LOP, se trataron de leyes clave para las gestiones de Vázquez y Mujica, ya que la educación y la seguridad fueron asuntos que generaron fuertes discrepancias entre gobierno y oposición tal como se observó anteriormente.

A su vez, la rotación ministerial en las carteras de interior y educación resultó clave para comprender cómo se gestó una legislación que ratificó las potestades del elenco técnico policial en clave institucional. Una mayor continuidad en el elenco ministerial de la defensa habría sido un factor de potenciales transformaciones institucionales en el ámbito de la educación policial y militar, repercutiendo en el clima de al menos la primera de las comisiones *ad hoc*. En tanto, la rotación de autoridades policiales a partir de 2016 tras el fallecimiento del entonces director nacional de Policía estimuló los cambios curriculares implementados.

Ciertamente, la estabilidad en los ministerios de Interior y Educación y Cultura no fue una condición suficiente para profundizar una transformación hacia la conducción civil de la educación policial. Tampoco lo fue la conducción ministerial de los integrantes de sectores cuyos legisladores lo ubicaban a la izquierda del espectro ideológico del Frente Amplio. De hecho, se perciben políticas de seguridad y defensa restauradoras que ratificaron la preservación de la autonomía policial y militar en asuntos que involucran a sus respectivas Fuerzas, lo que escapa de una visión transformadora de las políticas analizadas.

Con la anuencia del poder político civil y con las reglas de juego a su favor, la Policía Nacional asumió el rol de planificador e impulsor de una currícula terciaria universitaria con fuerte arraigo a la estructura escalafonaria y a la priorización de lo operativo por sobre lo académico. A su vez, avanzó hacia la vía registral ante las autoridades civiles, prescindiendo de toda posibilidad de encausar estrategias asociativas con otras instituciones educativas terciarias públicas, lo que pudo haber sido un paso más hacia la integración de la oferta educativa policial en el contexto del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP).

SECCIÓN IV: ACOPLAMIENTOS Y JUEGO POLÍTICO: ANÁLISIS DE LA DINÁMICA DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA

10. Acoplamiento y Juego político: relevo de emprendedores de política e incidencia en los ajustes de política pública

En este segmento, se analizan los procesos de *acoplamiento de agenda y decisorio*, tal como son entendidos por Zahariadis (2010) y Sanjurjo (2018) siguiendo las huellas de Kingdon (1995, 2001), y fueran ya adelantados en el Capítulo 2.2 de este trabajo. Para avanzar en el análisis del juego político en función de los acoplamientos, se recurre fundamentalmente a las tipologías de Dente y Subirats (2014) presentadas en el Capítulo 2.3. Tales tipologías contribuyen a categorizar la actuación de quienes participaron de la elaboración de los proyectos de ley y reglamentación sobre la temática. La aplicación de esos “tipos” al caso se fundamenta en los resultados del análisis de documentos y actas de organismos, y de las entrevistas realizadas.

Como se indicó, por *acoplamiento* se entiende la conjunción de tres corrientes: los problemas identificados, las soluciones disponibles y las condiciones políticas específicas. En un primer momento, dicha conjunción habilita el ingreso de un tema en la agenda decisoria; posteriormente, puede posibilitar también la toma de decisión. A efectos expositivos, se distinguen además los distintos espacios institucionales o “arenas” en los que se inscribieron esos procesos.

Los apartados siguientes se dedicarán, por su orden, al análisis de los *recursos de poder* movilizados por los actores, los *roles* que desempeñaron y las *estrategias* que desplegaron en cada una de las arenas que se identificarán.

10.1 Recursos de poder empleados en los acoplamientos

En el siguiente segmento, se presentan los *recursos de poder* desplegados por los actores participantes del proceso de políticas analizado. El análisis se segmenta en función del tipo de acoplamiento y la arena de política de actuación de los participantes en el proceso, tal como se observa en la Tabla 10.1.

Tabla 10.1 Recursos de poder desplegados por los actores participantes del proceso de reformas de la educación policial

	Arenas	Actores participantes	Recursos de poder desplegados			
			Políticos	Económicos	Legales	Cognitivos
<i>Acoplamiento de agenda</i>	Debate educativo	Sociedad civil	O			
	Comisiones del Poder Legislativo	Sindicato policial	O			
	Dirección Nacional de la Educación Policial	Autoridades educativas policiales		O	O	O
<i>Acoplamiento decisorio</i>	Poder Ejecutivo	MINTERIOR	O		O	
		MEC	O		O	
		MDN	O		O	
	Poder Legislativo	Partido Colorado	O		O	
		Partido Nacional	O		O	
		Frente Amplio	O		O	
	CREPM	MEC	X		X	X
		ANEP				X
		UDELAR			O	X
		MINTERIOR*	X		X	X
		MDN	X		X	
	GEPM/CAETUPM	MEC	X		X	X
		ANEP				X
		UDELAR			O	X
		UTECH				X
MINTERIOR*		X		X	X	
	MDN	X		X		

Nota: X = declarado por los entrevistados; O= se desprende de las actas y documentos.

(*) Se tratan de autoridades educativas policiales.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y relevamiento documental.

Al observar el proceso de *acoplamiento de agenda* en el caso a estudio, se advierte que se desplegaron *recursos políticos* tanto desde la sociedad civil, como del sindicalismo policial (SUPU). Tal como se desarrolló en el Capítulo 9.1.1, el objetivo fue promover una legislación que respondiera a una vocación democratizante de las fuerzas de seguridad –uno de los principales problemas identificados– y de inserción a la esfera educativa civil, lo que constituía una vocación transformadora de la educación policial tal como se desarrolló en los Capítulos 8.2 y 8.3. Estos recursos fueron desplegados en función de las habilitaciones que brindaron los poderes Ejecutivo y Legislativo a tales efectos. Así, la sociedad civil se expresó en la **arena del Debate Educativo** – organizado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) –, y el sindicalismo policial lo hizo en las comisiones legislativas que abordaron el proyecto de Ley Orgánica Policial (LOP).

Sin embargo, la sociedad civil careció de capacidad de organización como grupo de presión para sostener un posicionamiento activo frente a las demandas formuladas. Por lo tanto, no existió una acción articulada entre actores de la sociedad civil que impulsara una mayor integración del sistema educativo policial al sistema nacional de educación.

Por su parte, en el seno de su **arena** específica las **autoridades educativas policiales** se comportaron en forma diferencial en función de la rotación ejecutiva experimentada en el Ministerio del Interior (MINTERIOR) a partir del año 2010 (ver Capítulo 9.2.1.2). En una primera etapa, el elenco policial empleó *recursos cognitivos* para preservar la implementación de la Licenciatura en Seguridad Pública (Plan 2001) y realizando ajustes al diseño de la oferta que se plasmaron en el Plan 2009. A partir de la asunción de Eduardo Bonomi como ministro del Interior, las autoridades educativas policiales desplegaron dos tipos de recursos. Por un lado, *recursos legales*, buscando preservar la autonomía funcional en cuanto a las competencias formativas. Por otro, se produjo un reordenamiento de los *recursos cognitivos* a partir del año 2016, donde las autoridades policiales rotan (incluidas las educativas) luego del fallecimiento del director nacional de Policía, Crio. Gral. (r) Julio Guarteche, lo que abona las posibilidades de cambio curricular. En cuanto a los *recursos económicos*, el financiamiento externo contribuyó al alcance de los cambios detallados en el Capítulo 7.4.3.

En consonancia con el desenlace gradual plasmado en la Ley de Educación Policial y Militar (LEPM) sancionada en 2013 y el desarrollo de una currícula diversificada en cuanto a las asignaturas incorporadas, se produjo la consolidación de la oferta dentro del sistema educativo policial. Como resultado, se prescindió de avanzar en la asociación con otras instituciones terciarias universitarias como ocurrió con la Licenciatura en Seguridad Pública en 2001. A ello se le sumó el solapamiento de las agendas en materia educativa y de seguridad que impidieron priorizar este asunto, tal como fue señalado en el Capítulo 7.4.2.

A los efectos de analizar cómo se produjo el **acoplamiento decisivo**, éste se segmenta en cuatro **arenas** diferenciables: la interna del *Poder Ejecutivo*, la *legislativa*, y las correspondientes a las tres *comisiones* especializadas en las que se procesó la política: la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar (CREPM) (2010-2011) y el Grupo de Educación Policial y Militar (GEPM) (2016 y 2017) junto a la Comisión

Asesora en Educación Terciaria Universitaria Policial y Militar (CAETUPM) a partir del año 2018⁵⁷.

En términos generales, se evidencia que los integrantes del partido gobernante en las **arenas legislativa y ejecutiva** desplegaron *recursos políticos* significativos a los efectos de llevar a cabo la reforma en el subsector de políticas. Por su parte, en las comisiones *ad hoc* se produjo una transacción de recursos. Los representantes del MEC en estas comisiones brindaron *recursos normativos*, mientras que los representantes de las instituciones educativas civiles y policiales aportaron *recursos cognitivos* diferenciados en función de su área de experticia.

En la **arena del Poder Ejecutivo**, el MINTERIOR apostó por el despliegue de *recursos políticos* a partir de la asunción de Eduardo Bonomi al frente de la cartera en el año 2010. De esta forma, apoyó y habilitó a las autoridades educativas policiales para avanzar en una currícula terciaria universitaria. En este sentido, se constata un énfasis delegativo de los *recursos desplegados*. Por su parte, el MEC también se abocó al uso de *recursos políticos* a los efectos de apoyar el *rol director* de sus representantes en las comisiones *ad hoc*.

En el seno de la **arena legislativa**⁵⁸, los representantes del partido gobernante –que contaban con mayorías parlamentarias tal como se indicó en el Capítulo 9.2.2– desplegaron *recursos políticos* con el objetivo de delegar *recursos normativos*, tanto a los ministerios involucrados como a las instituciones educativas del sistema educativo público nacional.

En la **arena de las comisiones**, el MEC gozó de un gran protagonismo al coordinar la esta instancia en función de las decisiones adoptadas en la **arena legislativa**, por lo que sus *recursos normativos* presentaban un alcance limitado. Los representantes de las instituciones educativas contaron con *recursos cognitivos*, es decir, información y conocimiento técnico frente a la temática, sea a título personal o en representación de la institución. En muchas oportunidades, estos recursos fueron desplegados para oponerse al uso de *recursos normativos y cognitivos* –éstos últimos fundados en la experticia–

⁵⁷ La integración inicial de la CAETUPM es prácticamente similar al del GEPM hasta el año 2020, por esa razón se analizó en forma conjunta. En el caso de las estrategias desplegadas, se combinó el análisis de las tres comisiones por registrarse estrategias similares en las tres instancias.

⁵⁸ Se hace referencia a la dinámica de discusión con antelación a la aprobación de la Ley General de Educación (LGE), la LEPM y la LOP.

por parte de los representantes ministeriales –tanto del MINTERIOR como del Ministerio de Defensa Nacional (MDN)-. Finalmente, señalar que los *recursos económicos* no fueron relevantes en el contexto del juego político analizado⁵⁹. Como resultado, se produjo un escenario de equilibrio entre los actores técnicos civiles y policiales que concluyó en la preservación de competencias formativas por parte del elenco policial y la presentación de ofertas a las autoridades civiles competentes, que asumieron un rol registral y evaluativo.

Sintetizando lo expresado hasta aquí: el *acoplamiento de agenda* contó con el despliegue de *recursos* fundamentalmente *políticos* que habilitaron propuestas transformadoras de la educación policial en Uruguay, y que fueron tomadas en cuenta en mayor medida en la **arena ejecutiva** que en la **legislativa**. Tras la consolidación de la legislación específica en la materia, las autoridades educativas policiales contaron con *recursos normativos* para llevar a cabo una currícula específica del subsistema educativo policial de nivel terciario universitario. En cuanto al *acoplamiento decisivo*, los actores involucrados en las **arenas ejecutivas** y **legislativas** se caracterizaron por la delegación y la recepción de *recursos políticos* y *legales* hacia los actores de las comisiones *ad hoc*, en función de la superposición de agendas en el campo educativo y de la seguridad pública. En tanto, en la **arena de las comisiones** se logró un punto de equilibrio que surge de la transacción de *recursos cognitivos* técnico-académicos del elenco civil, frente a los técnicos-prácticos del elenco policial y militar basados en la experticia. Además, el elenco de representantes policiales y militares reivindicó las competencias ministeriales en cuanto a la formación policial y militar.

10.2 Roles desempeñados

En este apartado se da cuenta de los *roles* que desempeñaron los actores en el proceso de elaboración de la nueva normativa de la educación policial, tanto en su fase de agenda como de decisión, y cuya esquematización se plantea en la Tabla 10.2.

⁵⁹ De hecho, al llevarse a cabo la instancia de seminario organizada por CREPM, se optimizaron *recursos económicos*, humanos y edilicios entre el conjunto de instituciones. En tanto, en el caso de llevar adelante el registro de ofertas educativas, los respectivos ministerios deben encargarse de costos administrativos.

Tabla 10.2 Roles desempeñados por los representantes de las instituciones que participaron en el proceso de reformas de la educación policial

		Roles desempeñados							
Arenas	Actores participantes	Promotor	Director	Opositor	Aliado	Mediador	Portero	Filtro	
Acoplamiento de agenda	Debate educativo	Sociedad Civil	O			O			
	Comisiones del Poder Legislativo	Sindicato policial				O			
	Dirección Nacional de la Educación Policial	Autoridades educativas policiales	X						
Acoplamiento decisorio	Poder Ejecutivo	MINTERIOR				X			
		MEC				X			
		MDN				X (PARCIAL)		X (PARCIAL)	O (PARCIAL)
	Poder Legislativo	Partido Colorado			O (PARCIAL)		O*		
		Partido Nacional			O (PARCIAL)		O*		
		Frente Amplio	O				O*	O	
	CREPM	MEC	X	X	X	X	X	X	
		ANEP	O			O			
		UDELAR	X		X	X			
		MINTERIOR**	X			X	X		
		MDN	O			O			O (PARCIAL)
	GEPM/CAETUPM	MEC		X		X	X		X
		ANEP	X			X	X		
		UDELAR	X		X	X			
		UTEC				X	X		
MINTERIOR**		X		X	X				
MDN					X	X		X (PARCIAL)	

Nota: X = declarado por los entrevistados; O= se desprende de actas y documentos.

NC: No corresponde.

(*) Promoción de acuerdos en el marco de la aprobación de la LEPM. La LOP se trató de una legislación cuya aprobación contó con los votos del Frente Amplio.

(**)Se tratan de autoridades educativas policiales.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y relevamiento documental.

Entre 2005 y 2007, la sociedad civil asumió un *rol promotor* en búsqueda de transformaciones en el contexto del *acoplamiento de agenda*. En tanto, uno de los sindicatos policiales se manifestó proclive a cambios dentro de la formación policial pero relacionado a ajustes escalafonarios en la institución policial (Capítulo 9.1.1), por lo que podría suponerse un *aliado*. Como ya se señaló, la rotación ejecutiva resultó clave en el MINTERIOR a partir de 2010, habilitando a las autoridades educativas policiales a avanzar en una currícula propia, colocándolo como *promotor* de política.

En cuanto al *acoplamiento decisorio*, el Gobierno Nacional presidido por el Frente Amplio asumió un *rol promotor* desde la **arena ejecutiva** con la finalidad de atender a las demandas que surgieron de las organizaciones sociales ya mencionadas. A su vez, se trata de una fuerza política que concibió a éste como un proceso de democratización y

profesionalización de las fuerzas de seguridad, tal como se destacó en el Capítulo 8.4.3. Asimismo, delegó atribuciones a las instituciones educativas integradas al Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) y a los ministerios involucrados.

En la **arena ejecutiva**, el MEC se posicionó como un actor *promotor* de la discusión interinstitucional y como actor *conductor* en virtud de sus competencias coordinantes del sistema educativo tras la aprobación de la LGE en 2008. Los ministros de Interior y Educación se colocaron como *aliados* en la implantación de las comisiones en tanto delegaron a sus representantes la tarea de avanzar en un marco normativo tal como lo demandaba la legislación en la materia, sin perjuicio de que las rotaciones ejecutivas experimentadas en el MINTERIOR pudieran incidir en decisiones de carácter curricular. La rotación experimentada en el MDN con la asunción de Eleuterio Fernández Huidobro como ministro en el año 2011 pudo haber incidido en el trabajo de la CREPM. En este sentido, alguno de los entrevistados sugirió cierta modificación del clima transformador de la normativa que se pretendía redactar y se constató cierta moderación de los lineamientos. Sin embargo, cabe señalar que no se trató de una posición compartida por el conjunto de los entrevistados. En esta arena, el MDN podría haber ejercido el *rol* de *portero*, pretendiendo restringir la adopción de algunas decisiones proclives a transformaciones profundas. Posteriormente, a partir de la conformación del GEPM en 2017, el MDN retomaría una postura similar respecto a las demás secretarías de Estado involucradas.

En la **arena legislativa**, los representantes de los partidos Colorado y Nacional actuaron en forma diferencial de acuerdo a la legislación aprobada. Por un lado, asumieron un *rol* *opositor* en la aprobación de la LGE y la LOP en función de su concepción ideológica acerca de las políticas educativas y de seguridad, así como también, ante la necesidad de canalizar el “ánimo nacional”, caracterizado en el Capítulo 9.1. En tanto, legisladores de la entonces oposición apoyaron la aprobación de la LEPM en 2013, lo que puede interpretarse en dos direcciones. Por un lado, el respaldo al mecanismo interinstitucional empleado. Por otro, los ajustes propuestos en la legislación no significaban una transformación sustantiva del *status quo*, sino más bien la regulación de un conjunto de procedimientos que carecían de un marco normativo propio, tal como se desarrolló en el Capítulo 6.

En el contexto de las comisiones, los representantes del MEC asumieron un *rol director* de acuerdo a las preferencias gubernamentales y las disposiciones legales. A su vez, el MEC asumió un *rol mediador* durante las mencionadas instancias de comisión, en la medida en que persiguió la consecución de objetivos y principalmente, que los actores involucrados en el proceso alcanzaran un acuerdo. Por su parte, el representante del MEC ante el GEPM y la CAETUPM percibió un *rol* más bien *conductor* del proceso de discusión, debido a que ya existía un marco jurídico específico.

En el caso de los representantes ministeriales del MINTERIOR y MDN ante las comisiones⁶⁰, se podría suponer que asumieron el *rol* de *portero*. Sin embargo, no se pretende advertir una impronta poco colaborativa, sino la recurrencia de estos actores en el uso de *recursos legales*, así como algunos reparos planteados a los contenidos promovidos desde las instituciones educativas civiles.

Por su parte, los actores representantes de las instituciones educativas civiles ejercieron un *rol* de *aliado* respecto al posicionamiento del MEC en las instancias de comisiones, aunque también se plantearon reparos con la finalidad de garantizar la calidad de la educación en función de los requisitos necesarios en clave universitaria.

Con relación al ejercicio de *roles opositores* dentro de las comisiones, éstos se circunscribieron a la movilización de recursos para evitar la orientación de algunos cambios –ya sea con o sin éxito– hacia la consecución de sus objetivos, por lo que no se trató de una oposición plena al proceso de toma de decisiones.

Finalmente, señalar que no es posible afirmar que los representantes de MINTERIOR hayan ejercido un *rol* de *filtro* respecto a los integrantes de la corporación policial. Particularmente, el MINTERIOR fue representado por actores policiales, aunque del análisis de proceso no se desprende una visión homogénea en el elenco policial en lo que hace a las formación de sus recursos humanos, tal como se describió en el Capítulo 7.3. En esta categoría se incluyen a los actores que se han abstenido en la toma de ciertas decisiones como ocurrió con los representantes del MDN respecto a la cuestión policial. En alguna instancia puntual, el representante del MEC adujo la abstención en la toma de decisiones, priorizando su *rol director*, mientras que el MDN desempeñó ese

⁶⁰ El rol del MDN en este contexto es analizado en función de su participación en las comisiones, no precisamente en la educación policial. Los representantes en las diversas comisiones han reivindicado la autonomía de cada ministerio.

rol en la resolución de aspectos que refieren a la educación policial ya que no formaban parte de sus competencias.

En suma, el ***acoplamiento de agenda*** mostró que la sociedad civil (al inicio del proceso de reformas) y las autoridades educativas policiales (a partir del año 2016) ejercieron un *rol promotor*, mientras que el sindicato policial lo hizo en un sentido de *aliado* a la reforma. En cuanto al ***acoplamiento decisorio***, la **arena ejecutiva** contó con un elenco ministerial que tiende a comportarse como *aliado*, mientras que surgen incertidumbres en torno al potencial *rol* de *portero* asumido por el MDN con la asunción de Eleuterio Fernández Huidobro al frente de la Secretaría de Estado en 2011. En la **arena legislativa**, el Frente Amplio se instaló como *promotor* de la discusión, mientras que el *rol* de los partidos Colorado y Nacional ha sido de *oposición* a las reformas en educación y seguridad, aunque adhirió a la aprobación de la LEPM en 2013. Finalmente, en la **arena de comisiones**, los representantes ministeriales del MINTERIOR y MDN asumieron el *rol* de *portero*, salvaguardando sus competencias institucionales. Por su parte, los actores del ámbito educativo civil se constituyeron como *aliados* respecto a los representantes del MEC, en su *rol director* y *mediador* en esta arena.

10.3 Estrategias desplegadas

A continuación, se profundizará en el análisis de los ***acoplamientos de agenda*** y ***decisorio*** de acuerdo a las estrategias implementadas por los actores en las **arenas ejecutiva, legislativa y de las comisiones**. Las dimensiones analizadas serán el manejo de recursos, las modalidades de interacción, el manejo del contenido de la propuesta/decisión⁶¹, el elenco de actores, la institucionalización de las reformas, el *timing* de los procesos, en las respectivas arenas de políticas, así como las posibilidades de ejercicio del poder de veto en el ***acoplamiento decisorio***.

Los rasgos principales de estas estrategias se esquematizan en las Tablas 10.3 y 10.4, correspondientes a los ***acoplamientos de agenda*** y ***decisorio*** respectivamente.

⁶¹ En el caso del ***acoplamiento de agenda***, se analiza el manejo del contenido de la propuesta, mientras que para el ***acoplamiento decisorio*** se analiza el manejo del contenido de la decisión.

Tablas 10.3 Caracterización del juego político en función de las estrategias de los actores en el acoplamiento de agenda

		<i>Estrategias</i>							
<i>Arenas</i>	<i>Actores</i>	<i>Manejo de recursos</i>	<i>Modalidades de interacción</i>	<i>Manejo del contenido de la propuesta</i>	<i>Manejo del elenco de actores</i>	<i>Institucionalización</i>	<i>Timing</i>	<i>Capacidad de ejercicio de veto⁶²</i>	
<i>Acoplamiento de agenda</i>	Debate educativo	Sociedad Civil	Despliegue de recursos políticos para colocar asuntos en agenda gubernamental	Colaboración	Propuestas segmentadas en un contexto de amplificación	Relevamiento parcial de demandas por parte de las autoridades educativas	Impulso puntual que careció de organización	Integración inicial en función de la voluntad gubernamental amplificadora	No corresponde
	Comisiones del Poder Legislativo	Sindicato policial		Colaboración	Segmentación	Relevamiento parcial de demandas por parte del legislador.	Fragmentada en función del escenario sindical policial	Integración en el proceso de discusión de la LOP	No corresponde
	Dirección Nacional de la Educación Policial	Autoridades educativas policiales	Despliegue de recursos económicos, normativos y cognitivos para poner en agenda reformas curriculares	Colaboración/ Negociación	Segmentación	Relevamiento de opiniones a la interna de la comunidad educativa	Fortalecida en función de la normativa aprobada	Discusión permanente en la interna	No corresponde

Fuente: elaboración propia en base entrevistas realizadas y relevamiento documental.

⁶² No corresponde en el *acoplamiento de agenda*.

Al analizar el *acoplamiento de agenda* (Tabla 10.3), la **arena del debate educativo** contó con una sociedad civil organizada que empleó los *recursos políticos* necesarios para establecer un posicionamiento con vocación transformadora de las políticas educativas policiales, tal como se describió en el Capítulo 9.1.1. En este sentido, asumió *una modalidad de interacción colaborativa* respecto al Gobierno Nacional a través de su participación y sus propuestas. A su vez, *manejó el contenido de las propuestas* en forma *segmentada*. Se presentaron propuestas puntuales en la temática en un contexto de amplificación de demandas y canalización parcial de las propuestas por parte del Gobierno en lo que respecta a la política educativa en conjunto. Por lo tanto, el Gobierno realizó un *manejo del elenco de actores* con miras a la *adhesión de las organizaciones sociales* en el proceso. Sin embargo, éstas no lograron articularse hacia demandas sostenidas en el tiempo, por lo que su *institucionalización* fue *débil*. De hecho, el *timing* de su participación se produjo al *inicio* del proceso analizado, para luego diluirse organizacionalmente.

Al participar de las **comisiones legislativas**, el sindicalismo policial asumió una postura respecto al legislador tal como la sociedad civil se relacionó con el Gobierno en cuanto al *manejo de recursos*, las *modalidades de interacción* y el *manejo del contenido de la propuesta*. Sin embargo, difieren en tres aspectos puntuales respecto a la sociedad civil. En cuanto al *elenco de actores*, los legisladores del partido de gobierno adoptaron parcialmente algunas de estas sugerencias o compartieron principios y creencias con este tipo de organización. En cuanto a la *institucionalización* del actor, en el quindenio analizado se permitió la formalización de las organizaciones sindicales policiales. Sin embargo, la realidad del sindicalismo policial es de *fragmentación* debido a la existencia de diversos sindicatos policiales en Uruguay. Asimismo, el actor sindical se integró en un momento de discusión del borrador de proyecto de LOP, por lo que su participación se dio en un *timing* intermedio del proceso.

Finalmente, las autoridades educativas policiales se consolidaron como un actor de relevancia en el proceso al constituirse como **emprendedor curricular**. Para ello, despliegan fundamentalmente *recursos normativos* y *cognitivos*. En función de los incentivos normativos, se colocó como un actor que *interactuó* con el resto de los participantes del proceso en términos de *colaboración* con el elenco político civil, hacia la

disposición de nuevos requisitos regulatorios para las ofertas educativas del subsector. En este sentido, se adoptó una *estrategia de segmentación del contenido de la propuesta* en función del alcance de las competencias formativas de los integrantes de la Policía Nacional. Para arribar al diseño de una oferta de Licenciatura, las autoridades educativas policiales relevaron las visiones de diversos actores de la comunidad educativa policial (docentes, estudiantes y egresados) para satisfacer a sus demandas y necesidades. A ello se le sumaron las demandas del elenco político civil y policial hacia una formación que se integrara a un esquema operativo. Como resultado de las reglas de juego, la *institucionalidad* educativa policial se fortaleció al legitimarse como actor **emprendedor de políticas**.

En el **acoplamiento decisorio** (Tabla 10.4), la **arena ejecutiva** contó con actores ministeriales que compartieron un posicionamiento tendiente a la *delegación de recursos políticos* a los actores que se desarrollaron en la **arena legislativa** y la **arena de comisiones**. Al observar las *modalidades de interacción*, los actores del Poder Ejecutivo mostraron diferencias sustantivas. El MEC ejerció *roles* de *promoción, dirección y mediación* desde el Poder Ejecutivo para consolidar un escenario de *colaboración*. En el caso del MINTERIOR, la *confrontación* con actores de la oposición legislativa resultó predominante durante los quince años de gobierno frenteamplista. Sin embargo, los acuerdos multipartidarios de 2010 constituyeron una excepción ante la tónica de confrontación en el sistema político al abordar asuntos de seguridad pública. Estos acuerdos constituyeron además un paréntesis en cuanto al *manejo del contenido de la decisión*. En 2010 el Poder Ejecutivo manifestó una voluntad amplificadora en función de los acuerdos interpartidarios en seguridad y educación. Se buscó ampliar contenidos, objetivos e intereses de los actores decisores, lo que se cristalizó parcialmente en la **arena legislativa** con la modificación de la legislación en materia educativa, pero no pudo lograrse en cuanto a la seguridad pública. Sin embargo, el *manejo del contenido de la decisión* tendió a desarrollarse a partir de una *estrategia de segmentación*. En este sentido, se concretaron objetivos específicos de carácter curricular e institucional tomando en consideración la diversidad de actores participantes, así como los *recursos* y *roles* que éstos podían desplegar. La *estrategia de institucionalización* se viabilizó en función de los requerimientos del Poder Ejecutivo, quien delegó las decisiones a las comisiones

Tabla 10.4 Caracterización del juego político en función de las estrategias de los actores en el acoplamiento decisivo

		Estrategias							
Arenas	Actores	Manejo de recursos	Modalidades de interacción	Manejo del contenido de la decisión	Manejo del elenco de actores	Institucionalización	Timing	Capacidad de ejercicio de veto	
Acoplamiento decisivo	Poder Ejecutivo	MINTERIOR	Administración de los recursos políticos hacia arenas legislativas y de comisiones.	Colaboración/ Negociación con diversas arenas	Segmentación de la decisión y paréntesis amplificador durante acuerdos multipartidarios de 2010.	Delegación del manejo a los representantes del MEC ante las comisiones.	Delegación y aceptación de las decisiones a las comisiones ad hoc.	Reformas que contaban con apoyos de la sociedad civil y una configuración gubernamental proclive al proceso.	Media
		MEC		Confrontación con oposición legislativa					Baja
		MDN		Colaboración/ Negociación					Media
	Poder Legislativo	Frente Amplio	Despliegue de recursos políticos y legales en función de su mayoría legislativa.	Colaboración en la discusión de la LEPM.	LEPM: Segmentación de la decisión LGE y LOP: ampliación de la decisión	Menor complejidad por las mayorías legislativas. Acoplamiento a las decisiones del Poder Ejecutivo en las reformas de educación y seguridad y de la CREPM en el caso de la LEPM.	Delegación y aceptación de las decisiones a las comisiones ad hoc.	Duración del proceso de discusión entre uno y dos años, según la legislación.	Alta
		Partido Colorado	Despliegue de recursos políticos y legales hacia el ámbito electoral	Confrontación de la oposición legislativa en la LGE y LOP, así como con actores del Poder Ejecutivo.					Baja
		Partido Nacional							
	Comisiones ad hoc	MEC ANEP UDELAR MINTERIOR MDN UTECH	Coordinación y empleo de recursos hacia la consecución de puntos de equilibrio entre actores	Colaboración/ Negociación	Segmentación de la decisión	Complejidad dado el número de participantes Centralidad de la red Coordinación de representantes del MEC	Fortalecimiento progresivo Decisiones de las comisiones son preceptivas.	Tiempos acotados por el marco jurídico. A partir de la creación de la CAETUPM, instancias interinstitucionales perdurables	Baja

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y relevamiento documental.

ad hoc y aceptó sus decisiones más allá de su carácter preceptivo. Finalmente, las autoridades ministeriales se abocaron a reivindicar las competencias de sus respectivas carteras en clave formativa, constatándose cierta incidencia en el carácter incremental de la política educativa policial y militar. Las rotaciones ministeriales en el MINTERIOR (2010), en el MDN (2011) y en las autoridades policiales (2016) incidieron en el diseño curricular y en el clima de la CREPM, respectivamente. Sin embargo, *no se constató un efectivo ejercicio de poder de veto*.

En la **arena legislativa**, el *manejo de recursos políticos y legales* obedeció a propósitos distintos. El elenco oficialista pretendió reafirmar las orientaciones gubernamentales en los sectores de políticas involucrados, mientras que la oposición pretendió sustentar las percepciones de amplios sectores de la opinión pública, fundamentalmente en materia de seguridad pública. Con relación a la *modalidad de interacción* entre actores, inicialmente, el partido de gobierno intentó llevar adelante una *estrategia colaborativa* pero primó la *confrontación* a nivel de las reformas educativas y de seguridad pública, y cuyas repercusiones alcanzaron a la **arena ejecutiva**, tal como se desarrolló en el Capítulo 4. En 2010, se experimentó una relativa distensión con la firma de acuerdos multipartidarios en educación y seguridad. En el primero de los casos, se alcanzaron acuerdos parciales que fueron aprobados por el cuerpo legislativo. Sin embargo, las desavenencias de la oposición en materia de seguridad pública afectaron la posibilidad de lograr un consenso interpartidario. Además, la inseguridad continuó siendo el principal problema que percibía la opinión pública, por lo que se apeló a una *estrategia de consenso* como forma de distribuir costos políticos. Tras dos años de discusiones, el Frente Amplio logró aprobar las reformas en el sector en función de las mayorías legislativas con las que contaba la fuerza política. En este sentido, el oficialismo no contaba con incentivos para alterar el *manejo del elenco de actores* en la **arena parlamentaria**. En el caso de la LEPM, los representantes frenteamplistas en el cuerpo legislativo acoplaron sus estrategias con las del Poder Ejecutivo y –en términos generales– al producto final de la comisión *ad hoc*, mientras que la oposición adhirió y consensuó su aprobación. En consecuencia, los escenarios de *amplificación en el manejo del contenido de las decisiones* fueron proclives a la *confrontación* entre actores legislativos (LGE y LOP), mientras que en el escenario de *segmentación*, se tendió a la colaboración entre oficialismo y oposición (LEPM). La

estrategia de institucionalización tendió a avalar los lineamientos del Poder Ejecutivo en cuanto a la aprobación y el reconocimiento del *rol* de la comisión *ad hoc* que redactó el proyecto de LEPM. En cuanto al *timing* de las reformas, los procesos de discusión legislativa de los proyectos de ley se extendieron durante uno y dos años, lo que sugiere las instancias de oportunidad de discusión en la mencionada arena. Por último, el oficialismo contó con *capacidad de veto* en función de su predominio en el ámbito legislativo, mientras que los partidos de oposición encontraron *reducidas sus chances de ejercer el veto* ya que constituían la minoría legislativa.

Por su parte, en la **arena de las comisiones** se desarrolló una impronta mixta de *negociación y colaboración* en cuanto a las *modalidades de interacción*. El proceso requería del compromiso de actores políticos gubernamentales y de las instituciones educativas civiles, policiales y militares, lo que explica el *manejo de recursos* analizado en el apartado 10.1. El *manejo del contenido de la decisión* avanzó hacia una *estrategia de segmentación* en lo que hace a la normativa en educación policial y militar. Esto implicó limitar las decisiones adoptadas en el diseño de la política y su aceptación por todos los participantes, lo que sugiere una flexibilización en el alcance de la propuesta. En tanto, se forjó una *densa* red a través del *manejo del elenco de actores* al integrarse una amplia gama de instituciones en esta arena. La inclusión e interacción de estos actores forjaron procesos de aprendizajes sobre qué es aceptable o no en ese contexto, contando con la mediación de representantes del MEC que contribuyeron a la interacción. A su vez, la centralidad de la red se complementó con una *estrategia de institucionalización* progresiva que garantizó la *perdurabilidad* de la interacción y la incrementalidad en las decisiones. Asimismo, se evidenció un aumento de la *complejidad* de los grupos conformados como forma de establecer legitimidad en la toma de decisiones. Ello no significa que éstas hayan sido instancias de conflicto, sino que por el contrario, se reforzó la pluralidad en la toma de decisiones. A su vez, las comisiones contaron con un *timing* acotado en plazos y objetivos de acuerdo a las disposiciones legales⁶³. A través del Dec. 221/018 se institucionalizó la CAETUPM y el MINTERIOR pudo presentar para su registro una oferta educativa, la que

⁶³ Esto es claro con la CREPM, que es fruto del art. 105 de la LGE. Por su parte, el GEPM surgió en el marco del art. 6 de la Ley N° 19.188, que exigía la reglamentación del reconocimiento de los títulos por parte del MEC u otros organismos competente.

se aprobó con modificaciones. Finalmente, del proceso no surgieron actores que ejercieran explícitamente el *poder de veto* a modo de evitar el proceso de reformas, aunque si hubo actores que lograron establecer una impronta gradualista. Ello no significa que los actores no hayan planteado reparos durante los procesos, sino que en cada arena de políticas se establecieron diversas modalidades de oposición.

A modo de resumen, desde la **arena ejecutiva** los actores se abocaron a reivindicar las competencias de sus respectivas carteras en clave formativa, pero no se constató un efectivo ejercicio de poder de veto, aunque si se plantearon reivindicaciones que incidieron en el carácter incremental del proceso de reformas analizado. En la **arena legislativa**, se configuró un escenario de estabilidad política, facilitado por el apoyo electoral que recibió el Frente Amplio en el quindenio analizado. Desde los partidos de oposición, se configuraron diversas estrategias en función de la legislación discutida y del *timing* de la decisión, siendo los acuerdos multipartidarios en educación y seguridad una tregua en un escenario de confrontación en materia de educación y seguridad. En la **arena de comisiones**, la redacción de los proyectos de ley y de reglamentación tendió a priorizar un enfoque procedimental, incremental y generalista, estableciéndose puntos de equilibrio entre los elencos civil, policial y militar, quienes adoptaron una *estrategia colaborativa y negociadora* sin necesidad de ejercer la capacidad de veto.

10.4 La ventana de oportunidad para la transformación de la educación policial: una visión de conjunto

En suma, con la asunción del primer gobierno progresista del Uruguay en el año 2005, se abrió una **ventana de oportunidad** que vislumbró un panorama transformador en función de las demandas de la sociedad civil, que se posicionó como promotor de política durante el **acoplamiento de agenda**. Allí, la sociedad civil desplegó *recursos políticos* con la finalidad de democratizar a las fuerzas policiales en general y a la educación policial en particular, sumado a las intenciones profesionalizantes expresadas programáticamente por la fuerza política gobernante.

Al analizar el **acoplamiento decisivo**, el elenco político civil se inclinó por un proceso de elaboración legislativa de corte delegativo con representación técnica interinstitucional y asignando al MEC un *rol directriz, promotor y mediador*. En este sentido, se constató el

uso de *recursos políticos y legales* por parte de la fuerza política gobernante, colocándose como promotor de política a nivel institucional. Por su parte, la oposición pretendió realizar un despliegue propio pero que careció de capacidad de veto por su condición minoritaria.

A su vez, la integración de las comisiones y su condicionamiento normativo explicaron la necesidad de que los actores asumieran un *rol de aliado* y alcanzaran un punto de equilibrio. El éxito de la política dependía del reconocimiento de las potestades formativas del elenco policial en cuanto a su formación, así como de la incorporación de algunas demandas del elenco civil y de las sugerencias del elenco técnico que representó a las instituciones educativas civiles. Por lo tanto, técnicos civiles y policiales se abocaron a una transacción de *recursos legales y cognitivos* hacia la consecución de la legislación y reglamentación en la materia, condicionada por la rotación ejecutiva experimentada en el MINTERIOR a partir de 2010.

Si bien hubo ejercicio opositor en el contexto de las comisiones por parte de los actores involucrados, se ciñó a asuntos puntuales de la agenda que no alcanzaron un veto total de las decisiones adoptadas. Una excepción concreta ha sido manifestada por alguno de los entrevistados en cuanto a la hipótesis de que el MDN propició una moderación en las transformaciones que se pretendían propiciar a partir de la CREPM en 2011, colocándolo como portero en el contexto decisorio.

En consecuencia, las *estrategias desplegadas* en las **arenas legislativa y de comisiones** tendieron a la *cooperación* al abordar la normativa en educación policial y militar, pero no al discutir la normativa de las macropolíticas (educación y seguridad). La fuerza política gobernante manejó los recursos en su carácter de innovador de política y adoptó una impronta de mediación (a través del MEC). El empleo de recursos se moderó gradualmente en función de lograr puntos de encuentro con los actores participantes. Asimismo, el proceso contó con condicionamientos normativos, el establecimiento de plazos en el trabajo realizado por las comisiones interinstitucionales y el carácter opositor de los partidos Colorado y Nacional en el Parlamento en la LGE y en la LOP. Por lo tanto, se priorizó la segmentación de la decisión como forma de buscar su aceptación por parte de la mayor cantidad de actores involucrados. Es así que la red de políticas se caracterizó por su densificación y su complejidad, y que si bien no se logró vetar las decisiones adoptadas,

surgieron instancias de oposición a ciertas iniciativas que propiciaron la moderación de las reformas finalmente instrumentadas, y en consecuencia, el *acoplamiento decisorio*.

Finalmente, en función del “ánimo nacional”, la rotación de las autoridades policiales en 2016, y como resultado de un proceso gradualista de la política aprobada, se abrió una nueva *ventana de oportunidad* en clave curricular. Las autoridades educativas policiales lograron diseñar una oferta educativa exclusivamente dirigida a la oficialidad con especial énfasis en la práctica policial, y en la diversificación de asignaturas en pos de establecer un mayor vínculo con el servicio operacional. A su vez, el MINTERIOR preservó sus competencias formativas policiales en consonancia con los orígenes institucionales que condicionaron los ajustes implementados y relegó a técnicos civiles a un rol evaluativo y registral de la oferta.

11. Conclusiones: cambios y permanencias de las reformas en la educación superior policial en el quindenio frenteamplista

Durante los gobiernos del Frente Amplio se fijó como objetivo transformar la formación policial, con miras a la profesionalización y democratización de las fuerzas policiales. Con estos propósitos, se aprobaron un conjunto de cambios institucionales y curriculares que se sintetizan en los siguientes hitos normativos.

En primer lugar, a través del art. 105 de la Ley General de Educación N° 18.437 de 2008 (LGE) se creó una comisión *ad hoc* de representación técnica civil, policial y militar que trabajó en un borrador de proyecto de ley en materia educativa policial y militar. Como resultado, el Poder Ejecutivo elevó el borrador de la comisión al Poder Legislativo, el cual sancionó en forma unánime la Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188 en 2013 (LEPM). Asimismo, se realizaron cambios institucionales en la Escuela Nacional de Policía, que se consagraron en la Ley Orgánica Policial N° 19.315 de 2015 (LOP), dando creación, por ejemplo, al Instituto Universitario Policial (IUP), dedicado a la formación de los futuros Oficiales de la Policía Nacional. En tanto, el decreto N° 221 de 2018, reglamentario del art. 6° de la LEPM estableció un procedimiento de registro de ofertas educativas terciarias policiales y militares ante las autoridades civiles, así como la consolidación de una comisión *ad hoc* interinstitucional que sugiere o desestima el reconocimiento de tales ofertas en forma preceptiva. Este recorrido finalizó con la aprobación de la Resolución del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) N° 252 de 2020, que reconoció el carácter universitario de la Licenciatura en Ciencias Policiales.

Al final del quindenio frenteamplista, los objetivos fijados se cumplieron parcialmente. El largo ciclo de gobierno de izquierda dejó como legado la voluntad de establecer un clima universitario y de mayor participación civil en la formación de los Cadetes (responsabilidad del Director de la Dirección Nacional de la Educación Policial frente al Poder Ejecutivo o cambios en el Estatuto Docente). A su vez, se promovieron cambios en los contenidos curriculares, a través de la diversificación de la oferta de asignaturas con la intención de sustituir a un modelo formativo ligado a contenidos esencialmente jurídicos. Sin embargo, se trató de un proceso que promovió la inserción institucional y curricular en el sistema educativo nacional en forma limitada. Además, este proceso prescindió de la participación

del elenco técnico y político civil en el esquema de gobernanza de las instituciones educativas policiales.

Para dar cuenta del proceso que condujo a esos resultados, en este trabajo se identificaron y analizaron un conjunto de variables que se estiman particularmente relevantes: el **peso institucional**, así como los **problemas**, las **propuestas de políticas** y la **política** entendida como el **proceso de toma de decisiones**, además de dar cuenta de las dinámicas que se propiciaron en el **juego político** entre los actores participantes.

En suma, esta investigación describió y analizó las causas detrás de los cambios institucionales y curriculares en la educación policial superior en Uruguay en el período 2005-2020. Además, se identificaron roles y estrategias de actores relevantes en el marco del juego político y se estableció el alcance de las transformaciones adoptadas. Para ello, se apeló a una estrategia de investigación fundamentalmente cualitativa.

En cuanto a las preguntas de investigación planteadas en el capítulo metodológico, señalar que el **desarrollo histórico** de las instituciones educativas policiales contribuyó a la *tónica incremental* del proceso de reformas analizado. Si bien se constataron reestructuraciones en el organigrama institucional y se plantearon instancias de relacionamiento interinstitucional con actores educativos civiles, se mantuvieron lógicas propias de una institución vertical y jerárquica que privilegia la autonomía técnica del elenco directriz en materia policial, confirmando la primera de las hipótesis planteadas en el capítulo metodológico.

A su vez, se identificaron una serie de **problemas** que interactuaron en mayor o menor medida con el proceso de reformas. En este sentido, se constató que los indicadores durante el quindenio analizado presentaron un crecimiento promedio quinquenal en la cantidad de ingresos, matrícula y egresos de cadetes en la institución educativa policial (con algunas excepciones durante el último quinquenio), así como un aumento del presupuesto asignado a la educación policial en Uruguay, mientras que la tendencia entre los docentes fue decreciente. También se exploraron otras problemáticas como la *escasa visibilidad mediática* de la temática, cuyo foco se centró en la formación de la Escala Básica y eclipsó a la formación de la Escala Superior. En tanto, la *discontinuación de la Licenciatura en Seguridad Pública* como oferta terciaria universitaria en 2014 fue otro de los problemas

identificados, lo que se subsanó a partir de 2020 con la aprobación de la Licenciatura en Ciencias Policiales. A ello, se sumaron los *solapamientos de la temática en y dentro de las agendas educativas y de seguridad pública*. A su vez, el Gobierno Nacional partió del diagnóstico de la necesidad de lo que se consideró como la “*profesionalización*” y “*democratización*” de las fuerzas de seguridad, así como también se constató el rol del financiamiento externo en el proceso.

En cuanto al **posicionamiento de los actores** participantes, los programas de gobierno de las tres fuerzas políticas incluidas en el análisis sugerían matices en cuanto a las concepciones acerca de la educación policial. Por un lado, los partidos Nacional y Colorado evidenciaron una visión orientada a la *praxis* y a la *capacitación* del personal policial. Por otro, el Frente Amplio mostró una perspectiva de *profesionalización* de la policía y con preocupaciones en torno a su inserción ciudadana y al sistema educativo nacional. A su vez, al analizar los posicionamientos de los actores participantes de las comisiones *ad hoc*, si bien no contaban con un diagnóstico acabado de la situación educativa policial, brindaron *viabilidad técnica* a las decisiones adoptadas y respaldadas en las arenas ejecutiva y legislativa.

Al analizar cómo se dio el **proceso de toma de decisiones**, las *mayorías parlamentarias* con las que contó el Frente Amplio en tres instancias electorales consecutivas resultaron decisivas. Ello posibilitó la aprobación de la legislación en materia educativa y de seguridad pública, así como una legislación específica en materia educativa policial y militar. Sin embargo, mientras que las leyes de carácter general se presentaron como instancias de mayor *confrontación* con la oposición, la LEPM contó con una aprobación *unánime* que pudo obedecer a dos aspectos. Por un lado, se trató de un proceso de escasa discusión a nivel legislativo. Por otro, el rol técnico asumido por civiles, policiales y militares en la elaboración del borrador del proyecto de ley resultó satisfactorio al elenco legislativo en cuanto a la idoneidad de los actores participantes del proceso.

Además, se observó que la *rotación ministerial* en la cartera de Defensa Nacional pudo haber incidido en la tónica de las decisiones adoptadas en el ámbito de la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar (CREPM) entre los años 2010 y 2011, aunque

no se constató un consenso en este punto entre los entrevistados. En tanto, ni la relativa estabilidad en la cartera de Educación y Cultura e Interior a partir de 2010 y de Defensa Nacional desde 2011, logró consolidar un proceso transformador de la educación policial, a pesar de la adscripción sectorial de los ministros en la interna del partido de gobierno. De hecho, suscribiendo a sectores a la izquierda de la interna frenteamplista, se promovieron lineamientos restauradores de políticas de seguridad y defensa.

En este escenario, las autoridades educativas policiales contaron con las posibilidades de desarrollar en forma autónoma su propia currícula terciaria universitaria con estrecha vinculación a la organización escalafonaria y operativa. Ello relegó al elenco civil a participar en el registro y evaluación de las ofertas, por lo que desestimuló el desarrollo de modelos de asociación con otras instituciones terciarias públicas.

Por lo tanto, la evidencia señalada en los cinco párrafos anteriores da cuenta de la confirmación de la segunda de las hipótesis planteadas en esta investigación.

Al analizar el *acoplamiento de agenda*, el ascenso del Frente Amplio al Gobierno Nacional en 2005, significó la apertura de una *ventana de oportunidad* hacia transformaciones en diversos asuntos de políticas públicas, entre ellas, la educación policial y militar. La sociedad civil organizada participante del Debate Educativo se posicionó como *promotora de políticas* en este proceso, desplegando *recursos políticos* con la finalidad de instaurar una agenda transformadores de las políticas educativas policiales.

Al avanzar en el análisis del *acoplamiento decisivo*, las propuestas de la sociedad civil fueron canalizadas parcialmente por el elenco político gobernante y cristalizadas en la aprobación de la LGE en 2008 en la arena legislativa. Se instauró un proceso de carácter delegativo y técnico que contó con el empleo de *recursos legales y políticos* a los efectos de conformar una comisión *ad hoc* (tal como se sugiere en la hipótesis 3). A partir de ese momento, la impronta transformadora comenzó a diluirse. En tanto, surgieron puntos de equilibrio en el proceso de *negociación* entre actores técnicos civiles, policiales y militares a través de la transacción de *recursos cognitivos* y la reivindicación de *recursos legales* por la contraparte policial y militar. En función de los costos de salida, los actores se aliaron con los representantes del MEC, que en su *rol directriz, promotor y mediador*, propiciaron un

clima de acuerdo. En este sentido, la CREPM debió sortear las rotaciones en la **arena ejecutiva**, más concretamente en el Ministerio del Interior (MINTERIOR) en el año 2010 y en el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) en 2011. Estos hechos habrían incidido en la moderación en los cambios en el subsector de políticas. Finalmente, la rotación de las autoridades policiales en 2016 tras el fallecimiento del Crio. Gral. (r) Julio Guarteche derivó en la asunción de nuevas autoridades educativas policiales. En el contexto de la **arena legislativa**, la discusión de la LEPM apuntó a un proceso colaborativo de interacción entre las partes, mientras que la tónica de confrontación se plasmó en la discusión de la LGE, pero fundamentalmente en la LOP, ya que la oposición evaluó que los costos de colaborar con el partido de gobierno resultaban mayores. Además, esta estrategia permitió satisfacer la demanda de un sector importante de la opinión pública, proclive a medidas punitivas en materia de seguridad pública.

Por lo tanto, en función de la impronta incremental de la normativa aprobada, surgió una nueva **ventana de oportunidad** para ajustar la currícula terciaria universitaria policial. Como resultado, las autoridades educativas policiales asumieron un rol emprendedor al diseñar una Licenciatura dirigida a la oficialidad orientada a los recursos humanos policiales con una impronta operativa. Además, se agregaron nuevas asignaturas del área de las ciencias sociales, así como también aquellas demandadas por las Líneas Transversales establecidas en la LGE. Por lo tanto, este proceso consolidó el principio de especialidad de la educación policial a instancias del MINTERIOR. Nuevamente, el peso histórico de las instituciones educativas policiales condicionó los ajustes implementados en el subsector de políticas, mientras que el elenco técnico civil asumió un rol evaluativo y registral de la oferta educativa (lo que condice con la hipótesis 4).

En definitiva, este proceso dejó un conjunto de aprendizajes más allá del subsector de políticas en el que se inserta. En este sentido, cabe destacar la creación de comisiones *ad hoc* para discutir estos asuntos, ya que ha sido una alternativa empleada en diversas sub áreas de política educativa. Estos ámbitos ofrecieron viabilidad técnica a las decisiones adoptadas, aunque éstas no sean vinculantes para el Poder Ejecutivo. A su vez, fue una estrategia que resultó acorde a las competencias y necesidades de las instituciones de los actores participantes. Sin embargo, cabe señalar que este instrumento no es aconsejable

para el registro de ofertas de Entes Autónomos, en la medida de que se observan incompatibilidades de naturaleza constitucional respecto al principio de autonomía por lo que deben atender a las características de las instituciones oferentes.

A su vez, los hallazgos sugieren que a pesar de los cambios descritos, la conducción civil en el ámbito educativo policial no ha sido clara, más allá del involucramiento del Poder Ejecutivo en términos de asignación de responsabilidades a las autoridades policiales. Por lo tanto, resulta ineludible insistir en el involucramiento civil a la hora de diseñar e implementar políticas educativas policiales y militares. Ello constituye una garantía en clave de formación ciudadana sustentada en principios y valores democráticos tras la experiencia autoritaria que permeó en la configuración y el funcionamiento de las instituciones policiales y militares en Uruguay entre 1973 y 1985. Ciertamente, en la actualidad persisten conductas autónomas en la institución policial, las que responden a las reglas de juego y a la dinámica que de ésta se desprende, así como del escaso involucramiento del sistema político a la hora de abordar estos asuntos, delegando responsabilidades a los integrantes de las fuerzas policiales.

En este escenario cobra especial relevancia el ejercicio de contralor y supervisión parlamentaria en la implementación de este tipo de ofertas, más allá de la recepción de los planes de estudio de las instituciones de formación militar previstas por el art. 14 de la Ley de la Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado N° 15.848 de 1986. A su vez, el sistema político debe garantizar la continuidad de la oferta educativa universitaria policial, trascendiendo la alternancia de los partidos políticos en el poder. Es necesario implementar una currícula durante un período de tiempo prolongado a los efectos de su evaluación, así como a la adecuada formación de los recursos humanos policiales en tanto ejecutores de políticas de seguridad pública. Por lo tanto, se requieren ofertas consensuadas por los actores políticos civiles que garanticen su continuidad en las sucesivas administraciones de gobierno.

Finalmente, es deseable que las instituciones educativas policiales y civiles establezcan vasos comunicantes en cuanto al desarrollo de ofertas, grupos y líneas de investigación, así como incentivos al tránsito y a la navegabilidad con el conjunto de instituciones del sistema

educativo nacional. La seguridad pública es una línea estratégica de política pública a la luz del creciente interés que despertó en la ciudadanía y que los actores educativos no deben eludir. Es por ello que es imperativo continuar desarrollando investigación social en el campo de la educación policial. Las ciencias sociales y humanas deben continuar abonando los conocimientos en el área para profundizar y enriquecer la discusión acerca del rumbo que adoptan las políticas analizadas en el contexto de las comunidades académicas y policiales. Además, se trata de una temática cuya difusión podrá suscitar mayor interés en la sociedad civil organizada, la prensa y el elenco político, sólo por mencionar actores de relevancia.

Bibliografía

- Bentancur, N. (2012). “Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: Instituciones, ideas y actores”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (21)(1), 65-92.
- Bentancur, N. y Clavijo, E. (2016a). La educación superior durante el decenio frenteamplista: análisis de un caso de innovación de políticas. En Bentancur, N. y Busquets, J. M. (coords.). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo. pp. 117-143.
- Bentancur, N. y Clavijo, E. (2016b). Entre la dependencia de la trayectoria y la expansión institucional. Características del desarrollo de un sistema de educación superior en Uruguay (2005- 2015). En Fávero, A. & Tauchen, G. (Coord.), *Políticas de Educação Superior e docencia universitária: diálogos sul-sul*. Curitiba: Editora CRV.
- Bentancur, N. y Mancebo, M. (2010). El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda. En Narbono, P. y Mancebo, Ma. E. (Eds.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Bentancur, N. y Mancebo, M. E. (2010). El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda. En: Mancebo, M. E. y Narbono, P (editores). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Bustos, L. (2017). Análisis del discurso en el sistema educativo policial uruguayo. Monografía final de Seminario en Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad de la República.
- Cantero, G. (2020). Del salón al patrullero. Un estudio sobre la producción del sujeto policial durante el proceso de formación. Monografía final de la Licenciatura en Sociología en Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo: Universidad de la República.
- Clavijo, E. (2015). *¿(In)controlables?: Topografía de la política educativa militar en Uruguay. Instituciones, ideas y actores*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales -

Universidad de la República. Disponible en:

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7328/1/TCP_ClavijoEmiliano.pdf

- Clavijo, E. (2017). *La educación superior policial y militar en Uruguay: singularidades de subsistemas en transición*. Montevideo: ° Congreso Latinoamericano de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Disponible en: <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzVZPIjtzOjQ6IjIxNTMiO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiMzc1ZWVmOWY0ZjIwYjE2ZjgxNjlkMTI2MjhjYzU1MzEiO30%3D>
- Clavijo, E. (2017). *Las instituciones educativas policiales de nivel superior en Uruguay: cambios y continuidades*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María.
- Cohen, M. D., March, J. G. y Olsen, J. P. (1972). “A garbage can model of organizational choice”. *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: Editorial Interamericana de España.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Buenos Aires: REI.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Fernández, T. (2010). El peso del origen institucional: una hipótesis sobre las políticas de inclusión en la Educación Media de Uruguay (2005-2009). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1), 143-163.
- Frühling, H. (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana - Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile.
- Fuentes, G. (2010). El sistema de salud uruguayo en la post dictadura: análisis de la reforma del Frente Amplio y las condiciones que la hicieron posible. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1): 119-142.
- Goldstein, H. (1979). “Improving Policing: A Problem-Oriented Approach”. *Crime and Delinquency*, 236-258.

- González Guyer, J. y Méndez, G. (2016). La Defensa Nacional en tiempos de Mujica. De un tímido impulso y su freno. En Bentancur, N. y Busquets, J. M. (coords.). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo. pp. 229-253.
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. R. (1996). “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, 44: 952–973.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. Little, Brown: Boston.
- Kingdon, J. W. (2001). “A model of agenda setting, with applications”. *The Law Review of Michigan State University - Detroit College of Law*, 2(1): 33-337.
- Landoni, P. (2010). El debate sobre la creación de una Agencia de Acreditación en Uruguay: influencias externas y tensiones internas. *Revista Argentina de Educación Superior*, 2: 96-110. Disponible en: http://revistaraes.net/revistas/raes2_art5.pdf
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. M. A. Porrúa: México D.F.
- Lodola, G. (2009). “Vicios y virtudes del estudio de caso en política comparada”. *Boletín de Política Comparada*, 1(1): 6-24.
- López Burian, C. (2014). Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). Montevideo: Instituto de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales.
- Luján, D. y López Burian, C. (2016). “El tercer gobierno del Frente Amplio en Uruguay: supremacía electoral de la izquierda y perspectiva de reformas institucionales”. *POSTData*, 21(1): 171-206.
- Mancebo, E. y Lizbona, A. (2016). El statu quo en la educación obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos y el fantasma de la Reforma Rama. En Bentancur, N. y Busquets, J. M. (coords.). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo. pp. 91-115.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Milanesi, A. (2020). *La política de la gestión por resultados: la reforma policial en Uruguay (2010-2020)*. Tesis de doctorado. Montevideo: FCS-UDELAR.

- Paternain, R. (2014). Políticas de seguridad, policía y gobiernos de izquierda en el Uruguay (2005-2013). *Contrapunto*, 4, 13-26. Disponible en: https://www.extension.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2016/12/04_Original_contrapunto_4_mayo_final.pdf
- Peña, T. & Pirela, J. (2007). “La complejidad del análisis documental”. CABA: Información, cultura y sociedad 16: 55-81.
- Pérez, C. (2002). “Sobre la metodología cualitativa”. Madrid: Revista Española de Salud Pública 76: 373-380.
- Peters, B. G. (2000). “Institutional theory: problems and prospects”. *Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft*, 69. Viena: Institut für Höhere Studien (IHS).
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). “Institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1): 7-38.
- Sanjurjo, D. (2018). “Corrientes y acoplamientos múltiples en Uruguay: la formulación de la Ley de Tenencia Responsable de Armas”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27(2): 33-56.
- Sautu, R. (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suárez, M. (2015). *La construcción de la inseguridad ciudadana: la propuesta de bajar la edad de imputabilidad como recurso para superar la inseguridad y miedos ciudadanos*. Montevideo: Tesis de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- Timote, G. (2015). *La enseñanza en la formación policial uruguaya. Exploración para la conformación de un campo de investigaciones*. Montevideo: Tesis de Maestría en Enseñanza Universitaria, Comisión Sectorial de Enseñanza de la Universidad de la

República. Disponible en: https://www.cse.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2017/11/tesis_timote_2017.pdf

- Timote, G. (2017). Aspectos normativos de la enseñanza policial en el Uruguay. Notas para pensar la formación policial uruguaya. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 7(1), 401-432. Disponible en: <https://doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4315>.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México DF: FCE.
- Vila, A. (2016). Las políticas de seguridad pública del mujiquismo: entre acuerdos y disensos. En Bentancur, N. y Busquets, J. M. (coords.). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo. pp. 255-277.
- Viscardi, N., Fraiman, R. (2013). Educación policial en Uruguay. Transformaciones para la consolidación de un modelo de protección integral. En: *Conflictos sociales, luchas sociales, y políticas de seguridad ciudadana*. México: CLACSO.
- Weaver, R.K. y Rockman, B. A. (1993a). “When and how do institutions matter?”. En Weaver, R.K. y Rockman, B. A. (eds.), *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington DC: The Brooking Institution.
- Weaver, R.K. y Rockman, B. A. (1993b). “Assessing the effects of institutions”, en Weaver, R.K. & B. A. Rockman (eds.), *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington DC: The Brooking Institution.
- Weisburd, D. (2018). “Hot Spots of Crime and Place-Based Prevention”. *Criminology and Public Policy*, 17(1): 5-25.
- Yin. R. (1989). *Applications of Case Study Research*. California: SAGE Publications.
- Zahariadis, N. (2010). “El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas”. En Sabatier, P. (eds.). *Teoría del Proceso de las Políticas Públicas*: 69-95. Buenos Aires: Westwiew Press.

Documentos de prensa escrita y difusión

- Arocena, R. (2011). Educación Policial y Militar En la capacitación está la cuestión ética y espiritual Rector de la UDELAR Ingeniero Rodrigo Arocena. Recuperado de: <https://www.laondadigital.uy/LaOnda2/545/A1a.pdf>
- Bacelo, A. (11 de abril de 2018). *La formación de los policías en Uruguay: 700 tiros en seis meses*. El Observador. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-formacion-de-los-policias-en-uruguay-700-tiros-en-seis-meses-2018411500>
- Bonomi, E. (2011). La educación policial tiene que adecuarse al objetivo de país, si no, no funciona. Discurso del ministro del Interior Eduardo Bonomi. *Revista La Onda Digital*, 545. Recuperado de: <https://www.laondadigital.uy/LaOnda2/545/A1.htm>
- Cabrera, M. (24 de octubre de 2015). *Disputa por el cambio en el ADN de la educación tuvo su primera víctima*. El Observador. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/disputa-por-el-cambio-de-adn-educativo-tuvo-su-primera-victima-20151024500>
- CIFRA (2015). *Inseguridad*. Recuperado de: <http://www.cifra.com.uy/index.php/2015/09/02/inseguridad/>
- CIFRA (2020). *Los problemas del país*. Recuperado de: <https://www.cifra.com.uy/index.php/2020/07/23/los-problemas-del-pais-2/>
- Diario Norte (20 de marzo de 2019). *Policía Nacional: Con representantes riverenses egresó ayer la promoción 56ª de guardias y agentes*. Recuperado de: <https://www.diarionorte.com.uy/policiales/policia-nacional-con-representantes-riverenses-egreso-ayer-la-promocion-56a-de-guardias-y-agentes-50124.html>
- El Observador (14 de julio de 2011). *Rosadilla renuncia al Ministerio de Defensa e invoca razones de salud*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/rosadilla-renuncia-a-ministerio-de-defensa-e-invoca-razones-de-salud-20117140270>
- El Observador (9 de abril de 2019). *Lea aquí el expediente completo del “Caso Gavazzo” y las actas del tribunal de honor*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/lea-aqui-el-expediente-completo-del-caso-gavazzo-y-las-actas-del-tribunal-de-honor-201949155122>

- El Observador (25 de julio de 2019). Bonomi ofreció su renuncia por lo menos tres veces pero Vázquez la rechazó. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/bonomi-ofrecio-su-renuncia-por-lo-menos-tres-veces-pero-vazquez-la-rechazo-201972594136>
- El Observador (01 de setiembre de 2019). Pocos minutos antes de egresar como policías les dieron de baja porque no estaban “aptos”. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/pocos-minutos-antes-de-egresar-como-policias-les-dieron-de-baja-porque-no-estaban-aptos--20189116049>
- La Diaria (02 de marzo de 2020). Jorge Larrañaga asumió y se propone “restituir el orden, el respeto y el imperio de la ley como base de convivencia”. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/3/jorge-larranaga-asumio-y-se-propone-restituir-el-orden-el-respeto-y-el-imperio-de-la-ley-como-base-de-convivencia/>
- Presidencia de la República (2008). El Presidente Vázquez anunció cambios en la integración del gabinete. Recuperado de: <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2008/02/2008021102.htm>
- Solomita, M. (15 de diciembre de 2019). *¿Por qué miles de personas quieren entrar a la Policía?* Qué pasa, El País. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/miles-personas-quieren-entrar-policia.html>
- Unidad de Comunicación del Ministerio del Interior (07 de marzo de 2021). Cifras de delito en el primer año de gobierno. Recuperado de: https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=8719

Legislación, documentación técnica y discursos de entidades gubernamentales

- Agencia Española de Cooperación Internacional (2006). *Plan de Actuación Especial 2006-2008. Cooperación Española. Uruguay*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Disponible en: http://www.aecid.es/CentroDocumentacion/Documentos/Evaluaci%C3%B3n/PAE_uruguay_2006_2008.pdf
- Bardazano, G. y Trujillo, H. (2016). *Diálogo Social “Uruguay hacia el futuro”. Informes finales. Mesa 6. Seguridad y convivencia ciudadana*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto: Montevideo.
- Bentancur, N. y Cardozo, S. (2016). *Diálogo Social “Uruguay hacia el futuro”. Informes finales. Mesa 3. Educación*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto: Montevideo.
- Cámara de Representantes (2012). *Diario de Sesiones n° 3851*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diario-de-sesion/representantes/3796/>
- Cámara de Representantes (2014). *Diario de Sesiones n° 3948*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diario-de-sesion/representantes/5405/>
- Cámara de Senadores (2013). *Diario de Sesiones n° 238 - Tomo 512*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diario-de-sesion/senadores/3857>
- Cámara de Senadores (2015). *Diario de Sesiones n° 315 - Tomo 532*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diario-de-sesion/senadores/5425/EXT>
- Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes (2012). *Ley Orgánica Policial. Establecimiento. Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 4 de setiembre de 2013*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/representantes/47/1785/0/CAR>

- Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores (2015). *Ley Orgánica Policial. Se establecen. Versión taquigráfica de la sesión del día 10 de febrero de 2015.* Montevideo: Parlamento. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/47/2959/0/>
- Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública (2010). *Documento de consenso.* Montevideo. Disponible en: <https://www.minterior.gub.uy/index.php/documentos-y-legislacion/documentos>
- Comisión Organizadora para el Debate Educativo – Ministerio de Educación y Cultura (2007). *Informe final.* Montevideo. Disponible en: <http://congreso.snep.edu.uy/wp-content/uploads/sites/20/2017/03/CODE-Informe-del-Congreso-.pdf>
- Comisión Organizadora del Congreso Nacional de Educación – Ministerio de Educación y Cultura (2014). *Informe final.* Montevideo. Disponible en: <http://congreso.snep.edu.uy/wp-content/uploads/sites/20/2017/03/II-Congreso-Nacional-de-Educacion-para-web.pdf>
- Comisión Organizadora del Congreso Nacional de Educación – Ministerio de Educación y Cultura (2018). *Informe final.* Montevideo. Disponible en: <http://congreso.snep.edu.uy/wp-content/uploads/sites/20/2018/06/Informe-Final-del-III-Congreso-de-Educaci%C3%B3n-web.pdf>
- Comisión Organizadora del Debate Educativo (2006). *Congreso Nacional de Educación.* Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura. Disponible en: <http://repositorioddp.mec.gub.uy/jspui/bitstream/repositorio/48/2/CODE%20Informe%200del%20Congreso%20.pdf>
- Comisionado Parlamentario Penitenciario (2020). *Informe 2019 (versión preliminar).* Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/5.2.2020%20Informe%202019%20Parte%201.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow
- Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (2015). Acta N° 11, Resolución 1 del 3 de marzo de 2015. Montevideo: Consejo de Formación en Educación. Disponible en:

http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/resoluciones_institucionales/interes_gral/2015/acta11_res1_CODICEN_2015.pdf

- Corte Electoral (2014). *Acta N° 9414*. Montevideo: Corte Electoral. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20141202032950/http://www.corteelectoral.gub.uy/nacional/es2014/proclamacion/ACTA9414PLEBISCITO.pdf>
- Corte Electoral (2019). *Resultados de escrutinio departamental*. Montevideo: Corte Electoral. Disponible en: <https://eleccionesnacionales.corteelectoral.gub.uy/ResumenResultados.htm>
- Dirección Nacional de la Educación Policial (2016). *Sistema Educativo Policial 2016*. Montevideo: Dirección Nacional de la Educación Policial. Disponible en: https://www.enp.edu.uy/images/PDF2016/PDF_Noticias/Plan_Educativo_V10.pdf
- Dirección Nacional de la Educación Policial (2020). *Plan Educativo 2020*. Montevideo: Dirección Nacional de la Educación Policial. Disponible en: <https://www.enp.edu.uy/index.php/institutos/i-u-p/plan-de-estudio>
- División de Estadísticas y Análisis Estratégico (2020a). *Denuncias de rapiña y hurto. 1° de Enero al 31 de Diciembre (2018 – 2019)*. Montevideo: Ministerio del Interior. Disponible en: https://minterior.gub.uy/images/pdf/RAPI%C3%91AS_y_HURTOS_2018_vs_2019.pdf
- División de Estadísticas y Análisis Estratégico (2020b). *Homicidios. 1° de Enero al 31 de Diciembre (2018 – 2019)*. Montevideo: Ministerio del Interior. Disponible en: https://minterior.gub.uy/images/pdf/HOMICIDIOS_CONSUMADOS_-_31_de_Diciembre_20194410.pdf
- División de Investigación, Evaluación y Estadística (2019). *La situación educativa en Uruguay*. Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública. Disponible en: <https://rendiciondecuentas.anep.edu.uy/sites/default/files/2020-03/Librillo%201%20La%20Situaci%C3%B3n%20Educativa%20en%20Uruguay%20WEB.pdf>
- Grupo de Educación Policial y Militar (2016). *Acta N° 1 del Grupo de Educación Policial y Militar*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura. Disponible en: <http://snep.edu.uy/wp-content/uploads/2017/03/ACTA-N%C2%BA-1-Policial-y-Militar.pdf>

- Grupo de Educación Policial y Militar (2017a). *Acta N° 1*. Montevideo: Sistema Nacional de Educación Pública.
- Grupo de Educación Policial y Militar (2017b). *Acta N° 2*. Montevideo: Sistema Nacional de Educación Pública.
- Grupo de Educación Policial y Militar (2017c). *Acta N° 3*. Montevideo: Sistema Nacional de Educación Pública.
- Grupo de Educación Policial y Militar (2017d). *Acta N° 4*. Montevideo: Sistema Nacional de Educación Pública.
- Grupo de Educación Policial y Militar (2017e). *Acta N° 6*. Montevideo: Sistema Nacional de Educación Pública.
- Grupo de Educación Policial y Militar (2017f). *Acta N° 2*. Montevideo: Sistema Nacional de Educación Pública.
- Grupo de Educación Policial y Militar (2017g). *Acta N° 7*. Montevideo: Sistema Nacional de Educación Pública.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2019). *Aristas 2018. Informe de resultados de tercero de educación media*. Resumen ejecutivo. Montevideo: Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Disponible en: <https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Aristas2017/Aristas-2017-Resumen-ejecutivo.pdf>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2020). *Aristas 2018. Informe de resultados de tercero de educación media*. Resumen ejecutivo. Montevideo: Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Disponible en: <https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Aristas2018/Aristas-2018-ResumenEjecutivo.pdf>
- Ministerio de Educación y Cultura (1995). *Decreto 308/995*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/308-1995>
- Ministerio de Educación y Cultura (2001a). *Decreto 376/001*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/376-2001>
- Ministerio de Educación y Cultura (2001b). *Decreto 497/001*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/497-2001>

- Ministerio de Educación y Cultura (2002). *Decreto 503/002*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/503-2002>
- Ministerio de Educación y Cultura (2005). *Decreto 48/005*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/48-2005>
- Ministerio de Educación y Cultura (2014a). *Decreto 104/014*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/104-2014>
- Ministerio de Educación y Cultura (2016). *Resolución 1077/016*. Montevideo: Sistema Nacional de Educación Pública. Disponible en: http://snep.edu.uy/wp-content/uploads/2017/03/Resolucion-MEC_Policia-y-Militar.pdf
- Ministerio de Educación y Cultura (2018). *Decreto 221/018*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/221-2018>
- Ministerio de Educación y Cultura (2020a). *Resolución s/n/020*. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: <https://www.gub.uy/presidencia/institucional/normativa/resolucion-sn020-se-designa-se-detalla-para-integrar-comision-asesora>
- Ministerio de Educación y Cultura (2020b). *Balance de gestión – Unidades Ejecutoras 2015-2020*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/2019-12/002%20MEC_Anexo%201%20Balance%20Un%20Ej_1.pdf
- Ministerio de Educación y Cultura (2020c). *Resolución 252/020*. Montevideo: Dirección Nacional de la Educación Policial. Disponible en: https://www.enp.edu.uy/images/RESOLUCION_RECONOCIMIENTO_MEC.pdf
- Ministerio del Interior (1971a). *Decreto 640/971*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/640-1971>
- Ministerio del Interior (1971a). *Decreto 643/971*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/643-1971>
- Ministerio del Interior (2002). *Decreto 367/002*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/367-2002>
- Ministerio del Interior (1986). *Decreto 703/986*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/703-1986>

- Ministerio del Interior (2016a). *Decreto 49/016*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/49-2016>
- Ministerio del Interior (2016b). *Decreto 300/016*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/300-2016>
- Ministerio del Interior (2016c). *Decreto 431/016*. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/431-2016>
- Ministerio del Interior (2019). *La nueva policía. Una década de transformaciones en las políticas de seguridad ciudadana*. Montevideo: Ministerio del Interior. Disponible en: https://www.minterior.gub.uy/images/libros_y_revistas/La_Nueva_Policia.pdf
- Ministerio del Interior (2020). Resolución 361/020. Montevideo: Dirección Nacional de la Educación Policial. Disponible en: https://www.enp.edu.uy/images/Archivos_PDF_2020/RESOLUCIONES/RESOLUCI%C3%93N%20N%C2%B0361_2020.PDF
- Parlamento (1971a). *Ley Orgánica Policial N° 13.963*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=13963
- Parlamento (1971b). *Ley Orgánica Policial N° 14.050*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=14050
- Parlamento (1984). *Ley 15.661. Se establecen disposiciones para los títulos profesionales que otorguen las Universidades Privadas*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/15661?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow
- Parlamento (1996). *Ley N° 16.736. Presupuesto Nacional*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/16736?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow
- Parlamento (2004). *Constitución de la República*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=0

- Parlamento (2008a). *Ley General de Educación N° 18.437*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=18437
- Parlamento (2008b). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes Número 3551*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diario-de-sesion/representantes/3029/EXT/191?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow
- Parlamento (2008c). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores Número 260*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diario-de-sesion/senadores/3060/EXT/125?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow
- Parlamento (2013a). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes Número 3851*. Parlamento. Disponible en:
- Parlamento (2013b). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores Número 238*. Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diario-de-sesion/senadores/3857/EXT/0?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow
- Parlamento (2014a). *Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=19188
- Parlamento (2014b). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes Número 3948*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/35342576827240.PDF>
- Parlamento (2015). *Ley Orgánica Policial N° 19.315*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=19315
- Parlamento (2016). *Ley N° 19.438. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2015*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19438?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow

- Sistema Nacional de Educación Pública (2010). *Acta N° 1 de la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura. Disponible en: <http://snepe.edu.uy/wp-content/uploads/2013/03/ACTA-N%C2%BA-1-27.08.2010-CPM.pdf>
- Parlamento (2019). *Ley de Creación del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET) N° 19.852*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19852?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow
- Parlamento (2020a). *Ley de Urgente Consideración N° 19.889*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/leyes/LUC.pdf>. Consultado el 02 de agosto de 2020.
- Parlamento (2020b). *Ley de Presupuesto N° 19.924*. Montevideo: Parlamento. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/leyes/0147-C0611-20.pdf>. Consultado el 03 de mayo de 2021.
- Universidad de la República (2002). *Resoluciones adoptadas por el Consejo Directivo Central en Sesión Ordinaria de fecha 10 de diciembre de 2002. Repartido N° 25/02*. Montevideo: Universidad de la República.
- Universidad Tecnológica (2020). *Memoria Anual 2019*. Montevideo: Imprimex. Disponible en: https://wordpress-utec.s3.amazonaws.com/uploads/2020/04/UTEC_Memoria-Anual_2019.pdf

Programas de gobierno

- Frente Amplio (2003). *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009. Porque entre todos otro Uruguay es posible*. IV Congreso Extraordinario. Montevideo.
- Frente Amplio (2008). *V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini. 13 y 14 de diciembre de 2008*. Montevideo.
- Frente Amplio (2014) *Bases programáticas. Tercer gobierno nacional del Frente Amplio. 2015-2020*. Montevideo.
- Partido Colorado (2004). *La Revolución del Centro Bases programáticas del Partido Colorado para un cambio hacia la modernidad*. Montevideo.
- Partido Colorado (2008). *50 Medidas para Mejorar la Seguridad Pública*. Montevideo.
- Partido Colorado (2009). *Programa de Gobierno Partido Colorado. “Una nueva forma de pensar y hacer política con los principios y valores batllistas”*. Montevideo.
- Partido Colorado (2014). *Compromiso de Cambio. El Uruguay del futuro. Programa 2015-2020*. Montevideo.
- Partido Nacional (2004). *Programa para un Gobierno de Compromiso Nacional. Larrañaga Presidente*. Montevideo.
- Partido Nacional (2009). *Un país independiente, justo y próspero. Programa de Gobierno 2010-2015*. Montevideo.
- Partido Nacional (2014). *Programa de Gobierno del Partido Nacional para el período 2015-2020. Líneas estratégicas fundamentales*. Montevideo. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/ZZZ-No-se-usa/-uc245652>

Fuentes de información secundarias

- División de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación (2000-2019). *Anuarios Estadísticos de Educación*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1999-2019). *Portal de transparencia presupuestaria. Datos Abiertos*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto Disponible en: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/datos-abiertos>

12. Anexo

12.1 Educación policial y posicionamientos político partidarios: dinámica legislativa

En el Capítulo 9.2.2 se dio cuenta de las rotaciones legislativas en el quindenio analizado. En resumidas cuentas, las sucesivas mayorías con las que contó el Frente Amplio fueron suficientes para la aprobación de la legislación que refiere a la educación policial.

Sin embargo, tanto la Ley General de Educación N° 18.437 de 2008 (LGE), como la Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188 de 2014 (LEPM) y la Ley Orgánica Policial N° 19.315 de 2015 (LOP) contaron con dinámicas de discusión bien diferenciadas: mientras que las leyes que refieren a las macropolíticas contaron con los votos del oficialismo para su aprobación, la referente a la educación policial y militar contó con el apoyo de representantes del partido de gobierno y la oposición. Particularmente, en esta sección se profundizará en el análisis de la LEPM y la LOP, en las que el capítulo educativo policial concitó mayor atención por parte de los legisladores.

En el Capítulo 12.1.1 se identifican los posicionamientos político-partidarios frente al proyecto de LEPM, finalmente aprobado con leves modificaciones al borrador redactado por la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar (CREPM). Legisladores del partido de gobierno y la oposición consensuaron su contenido, rescatando los contenidos afines a su visión programática que contiene la legislación sancionada.

El Capítulo 12.1.2 da cuenta de la discusión de los contenidos de la LOP en cuanto a formación policial. Los legisladores de la oposición reivindicaron la autonomía ministerial en clave formativa, así como los “riesgos de politización” de la formación, mientras que desde filas oficialistas, se reivindicaron los contenidos del proyecto de ley en clave de brindar mayores oportunidades de calificación al personal policial sin vulnerar el acceso a la fuerza en función de las trayectorias educativas. En esta oportunidad, el consenso se vio dificultado por los motivos señalados en el Capítulo 9.1.2.

12.1.1 Aprobación de la LEPM

El sistema político asumió diversas posturas frente a los proyectos que éstas concretaron. Al analizar el proceso de discusión de la LEPM, los partidos políticos tienden a plasmar los posicionamientos programáticos analizados en el Capítulo 8.4. Los partidos de oposición

reivindicaron la autonomía ministerial en materia formativa a la vez que se destacó el diálogo con el sistema educativo nacional. En tanto, desde filas frenteamplista se apostó a la formación ciudadana y al establecimiento de la libertad de cátedra. Más allá de su aprobación por parte de los legisladores oficialistas y opositores, se manifestaron algunas diferencias con relación al disciplinamiento y la obediencia en los cuerpos policiales y su relación con la formación policial.

Rodolfo Caram (Partido Nacional) destacó la autonomía técnica con que cuentan las instituciones educativas militares y policiales para el diseño e implementación de ofertas educativas en su seno y su vinculación al sistema educativo nacional a partir de la sanción legislativa:

Se logra un avance relevante en la independencia, ya que los encargados de la educación militar y policial podrán tener la suficiente independencia y libertad para elaborar sus planes educativos, insertos, además, en el Sistema Nacional de Educación, aspecto muy importante. Nosotros valoramos mucho la formación policial y militar.

Conocemos estudiantes que se formaron en educación policial y militar y volvieron al sistema general y a la universidad logrando éxitos contundentes, demostrando qué tipo de formación se recibe allí. (Cámara de Representantes, 2012: 61).

Desde el Partido Colorado, se destacó la inserción del sistema educativo policial al sistema educativo nacional, así como también la consonancia del proyecto de ley con los postulados del régimen democrático republicano de Gobierno y los Derechos Humanos. Sobre este asunto, Gustavo Cersósimo (Partido Colorado) señaló que:

No se trata de adoctrinamiento, porque, en ese caso, nos estaríamos oponiendo a una especificación de la educación policial y militar, sino de establecer el sistema educativo policial y militar dentro del sistema educativo nacional y general, y en el del régimen democrático republicano de Gobierno, ya que, reitero, se trata de actores que funcionan, que intervienen, fundamentalmente, en el área de los derechos humanos, límite muy específico y delicado que no debemos franquear, si no es con las garantías de la ley y del sistema de derechos humanos. (Cámara de Representantes, 2012: 82).

Por su parte, desde el Frente Amplio, el Representante Roque Arregui hizo hincapié en el enfoque ciudadano de la formación recibida por policías y militares a partir del proyecto de Ley y el reconocimiento de las especificidades de ambos subsistema:

[...] Quiero remarcar algunos de los fundamentos que motivan la aprobación de esta iniciativa: se trata de dar a los policías y a los militares la misma formación que al conjunto de los ciudadanos de este país para que compartan los mismos valores de convivencia social, de democracia y de respeto a los derechos humanos que caracterizan a la sociedad uruguaya. Sin embargo, hay aspectos específicos para los cuales, evidentemente, corresponde hacer desarrollos de carácter legislativo. Por eso la necesidad de que, estando contemplada la educación policial y militar en la Ley General de Educación que aprobamos en el año 2008, se precisen ciertos desarrollos legales en lo que respecta a esas profesiones. [...] (Cámara de Representantes, 2012: 79).

Además, Arregui destacó una serie de principios innovadores como la diversidad e inclusión educativa en el contexto de los subsistemas señalados y consideraciones acerca del principio de libertad de cátedra en tales contextos:

[También] Se está reafirmando la diversidad e inclusión educativa en la educación policial y militar, la participación, la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra. La libertad de cátedra debe estar rigiendo cualquier subsistema de educación, por lo tanto, también a la educación policial y militar. (Cámara de Representantes, 2012: 80).

En cuanto a los matices, la oposición puso en cuestión aspectos vinculados al relacionamiento de la educación policial y militar con las instituciones educativas civiles. Por ejemplo, Ope Pasquet (Partido Colorado) advirtió sobre posibles incompatibilidades en lo que refiere al disciplinamiento de los cuerpos policiales:

Señor Presidente [de la Cámara de Senadores]: hay que buscar la articulación entre la educación general, la educación común y la formación profesional específica de policías y militares. No tengo la certeza de que aquí se haya logrado eso. [...] Nadie duda de que la exacerbación –digamos– del espíritu militar –y eso se puede aplicar, en cierta medida, a la formación policial– puede conducir a desviaciones y a resultados que nadie quiere. Está claro que no hay obediencia debida que valga frente a la comisión de delitos de lesa humanidad o frente a atrocidades; en esos casos la que actúa es la conciencia

moral del individuo. Pero, por otro lado, también es cierto que si renunciamos a elementos característicos constitutivos de la profesión militar y policial como, por ejemplo, el sentido de la disciplina, hay que ver hasta qué punto puede seguir existiendo el instituto armado. [...] Al contrario, parece que en este momento los necesitamos especialmente, sobre todo a la Policía. Se requiere un muy profundo y arraigado sentido de la disciplina para actuar cuando está en juego la propia vida, cuando la orden que se recibe es la de actuar en condiciones que pueden significar la muerte del funcionario. Es en esas condiciones cuando actúan los funcionarios policiales [...]. (Cámara de Senadores, 2013, pf. 481).

Ese principio de obediencia y disciplinamiento de los integrantes de las fuerzas policiales fue relativizado desde el Frente Amplio, no solamente en clave de democratización, sino con relación a la calidad educativa de la formación que imparte en forma autónoma el MINTERIOR, así como también en su incidencia en la praxis policial. Tales nociones se desprenden de la intervención realizada por la Senadora Constanza Moreira (Frente Amplio):

De modo que no solo es importante la Escuela Nacional de Policía en el sistema educativo policial, sino que es absolutamente relevante [...] que es muy mala la formación del Personal Subalterno en las Escuelas Departamentales de Policía que hay en todo el país.

Por lo tanto, si fortalecemos solo lo de arriba y nos olvidamos de lo de abajo, no vamos a ningún lado. Considero que la integración, la articulación se debe realizar a todos los niveles y tiene que llegar al grado más bajo de la formación.

Uno de los problemas que hoy tenemos en la respuesta policial es la falta de la debida formación de los subalternos –no de los oficiales–, que no saben tirar, que no saben del procedimiento policial, que nunca leyeron la ley de Procedimiento Policial que les indica cómo deben proceder en cada operativo. Ese es el tema relevante y considero que es fundamental.

Si queremos una Policía profesional en un país que vive un tremendo problema de inseguridad, si no articulamos desde arriba hasta abajo del todo, estamos “muertos”. Esa es la verdad.

He escuchado a los últimos Ministros hablar y quejarse del problema de la formación, de que hay que enseñarles a tirar y a hacer procedimientos. Precisamente, como consecuencia de los infaustos sucesos ocurridos en estos días, ese asunto estuvo en cuestión. El tema de la profesionalidad de los efectivos es un aspecto fundamental. (Cámara de Senadores, 2013, pfs. 502-505).

12.1.2 La aprobación de la LOP

En cuanto a la discusión del proyecto de LOP, la temática de la profesionalización de las fuerzas policiales y su relacionamiento con la carrera policial ha sido nuevamente puesta en discusión. En este sentido, se manifestaron posicionamientos similares a los referidos en el apartado anterior: la autonomía policial y los riesgos de politización a juicio de la entonces oposición, y la defensa del proyecto por parte del oficialismo, con miras a mejorar la calificación de los policías sin afectar las oportunidades de ingreso a la fuerza en función de sus credenciales educativas.

En el proceso de sanción del proyecto de Ley, nacionalistas y colorados conceptualizaron la profesionalización del personal policial en dos sentidos: las destrezas y habilidades prácticas y en cuanto a la autonomía técnica de la Policía Nacional. El Representante Juan Manuel Garino (Partido Colorado) se expresaba en este sentido:

Estamos tratando un proyecto de suma importancia, que apunta directamente a la profesionalización y mejora del desempeño de la Policía en el Uruguay. [...] El artículo 2º [del proyecto de LOP] hace referencia a que la Policía Nacional es un cuerpo de carácter profesional. Es en este aspecto que se aprecia la contradicción de estos últimos años, pues se pretende equiparar a la Policía con una fuerza profesional, pero todos sabemos la poca o nula práctica de tiro que tienen los policías. Además, está el caso del policía eventual, que egresa con escasas semanas de instrucción y es un civil con arma con poquita preparación. Esta es la realidad que vivimos y las personas que proponen el proyecto quieren hacer creer que se trata de una Policía profesional. [...] Uno de los artículos más difíciles de votar es el de creación de una fuerza consagrada como directamente dependiente del Ministro del Interior. Esto va en contra de la profesionalización que esboza el artículo 2º. Si fuese una fuerza profesional, no necesitaría estar bajo el influjo, la

recomendación y la dirección directa del Ministro. ¿Por qué esa diferencia?
(Cámara de Representantes, 2014, 98).

Por su parte, el Representante Pablo Abdala (Partido Nacional), apuntó a que la Policía experimenta un proceso de “politización” y “profesionalización” con la aprobación de la reforma, porque el mando político asumía roles que el legislador interpreta que deben ser ejercidos por el Director de la Policía Nacional (Cámara de Representantes, 2014: 94). Esta discusión planteada por el Representante Abdala se trasladó a la Cámara de Senadores a la hora de aprobar la LOP, por parte de Senadores de los partidos Nacional y Colorado. Por ejemplo, el Senador Sergio Abreu (Partido Nacional) destacó este aspecto en el contexto de la educación policial:

[...] El cargo [de Director Nacional de la Educación Policial] siempre va a ser de particular confianza. Me pregunto por qué en estos temas no se procede como en cualquier ámbito de la educación –porque hasta hay cursos de posgrado– y se busca el concurso, el llamado a concurso de méritos y la preparación. La educación policial no puede ser simplemente una confianza política de un Poder Ejecutivo. (Cámara de Senadores, 2015, pf. 341).

A su vez, el Senador Rafael Michelini (Frente Amplio) refirió a otro eje de discusión acerca de la profesionalización, vinculado a la vocación y las credenciales educativas para el ingreso a la fuerza. El Senador señaló el balance que debió realizarse en clave de brindar oportunidades a aquellas personas que deseen ingresar a la Policía pero vean vulnerada esa posibilidad en virtud de no haber completado estudios a nivel de Educación Media:

[En el proyecto de Ley] También se hace hincapié en la forma de ingreso a la Policía –se mencionan sus escalafones y escalas– y luego se hace referencia al Sistema de la Educación Policial. Este es un tema muy importante para nosotros y en el que hemos insistido. A veces la propia Policía nos ha dicho que este asunto es complicado porque si se establecen estándares muy altos de niveles de educación para el ingreso, como la construcción ofrece mejores salarios, menos riesgos y menores exigencias en cuanto al nivel educativo, a pesar de tener la vocación de policías, muchas personas optan por esta otra actividad. Aclaro que simplemente estoy mencionando uno de los rubros que capta a muchos de los aspirantes a policía. Obviamente, esto no ocurre porque un trabajo sea más digno que el otro, ya que ambos lo son, pero lo cierto es que si bien la política de fortalecimiento de los salarios de los

policías ha sido muy importante y se han verificado crecimientos geométricos, tenemos que seguir insistiendo en esto para que quien tenga una vocación real no dude en ingresar a esta actividad. (Cámara de Senadores, 2015, pf. 164).

En definitiva, al analizar las voluntades políticas en el Poder Legislativo, se constataron matices en cuanto a la concepción de la educación policial y su misión profesionalizante, en consonancia con las propuestas programáticas formuladas por los partidos políticos de cara a las instancias electorales, a pesar de las distintas modalidades de aprobación de la legislación. Nuevamente, la autonomía ministerial de la formación, el disciplinamiento y a obediencia del personal policial fueron principios reivindicados por los partidos fundacionales, mientras que desde filas frenteamplistas se buscó conciliar una formación en clave ciudadana y la mejora de la calificación de los policías evitando restricciones en el acceso a la fuerza en función de sus trayectorias educativas.

12.2 Tablas anexas

A continuación se presentan una serie de tablas que se refieren a lo largo de la tesis.

Tabla 12.1 Pauta de entrevista y técnicas y fuentes de información complementarias en función de las dimensiones y categorías de análisis

Dimensiones de análisis	Categorías de Análisis	Pauta de entrevista	Otras técnicas y fuentes de información complementarias
Institucionalismo histórico	Inercias institucionales	1. ¿Ustedes se propusieron una nueva organización de la educación policial o más bien pretendían tomar en cuenta aspectos de la formación preexistente?	Análisis documental (normas jurídicas)
Marco de corrientes múltiples	Corriente de problemas	2. ¿Considera usted que la educación policial ha sido concebida como una problemática relevante durante los gobiernos frenteamplistas? ¿Por qué? 6. ¿Cuáles fueron los principales problemas identificados que motivaron la elaboración/aprobación del proyecto de reforma?	Análisis documental (normas jurídicas, medios de prensa escrita y documentos técnicos) Fuentes secundarias de información
	Corriente de política	4. ¿En qué medida la institución a la que pertenece se involucró en el proceso de reforma y aportó soluciones a la temática de la educación policial?	Análisis documental (actas de comisiones y sesiones legislativas, actas de comisiones <i>ad hoc</i>)
	Corriente de políticas públicas	5. A su juicio, ¿cuáles de los actores que participaron del proceso contaba con una visión acerca de los desafíos en el ámbito de la educación policial? 6. Y más específicamente, ¿qué visión tenía su institución sobre la temática en cuestión? ¿Qué propuestas llevó?	Análisis documental (actas de comisiones legislativas, actas de comisiones <i>ad hoc</i> , programas de gobierno, documentos técnicos)
Acoplamiento y Juego político	Recursos	7. En el funcionamiento de la comisión, ¿usted privilegió el planteo de su institución o se inclinó a negociar con otros actores? 8. La normativa jurídica que regula a su institución, ¿lo condicionó a la hora de llevar propuestas a la Comisión?	Análisis documental (normas jurídicas, actas de comisiones legislativas, actas de comisiones <i>ad hoc</i> , programas de gobierno, documentos técnicos, etc.)
	Roles	9. A continuación, indique cuál/es de estos roles asumió durante su participación en la Comisión: a. Promoción de la discusión acerca de los principales problemas con relación a la política educativa policial. b. Conducción en la Comisión. c. Obstaculizó iniciativas apoyadas por alguno de los actores participantes. d. Adoptó una postura tendiente a facilitar la conducción de la comisión. e. Promovió acuerdos entre los actores participantes. f. Ejerció el poder de veto, restringiendo ciertas decisiones adoptadas por otro/s actor/es. g. Integró la Comisión, pero se abstuvo en tomar decisiones en ese marco.	
	Estrategias	10. ¿Con qué instituciones logró mayores acuerdos y con cuáles menores acuerdos? 11. ¿Considera que en el intercambio logró convencer a actores cuyas ideas eran distintas a las suyas en torno a la educación policial? 12. ¿En qué medida, considera usted que sus planteamientos fueron recogidos hacia la elaboración del proyecto de normativa?	

Fuente: elaboración propia

Tabla 12.2 Articulación entre preguntas, objetivos e hipótesis de investigación en función de los conceptos que surgen del marco teórico

Pregunta general de investigación	¿Qué causas explican que la educación policial superior en Uruguay haya ingresado en un proceso de transformaciones a partir del año 2005?		
Objetivo general	Describir y explicar las transformaciones verificadas en la oferta educativa de la educación policial superior en Uruguay en el período 2005-2020, dejando de manifiesto las causas que motivaron la promoción del proceso de construcción de las políticas, los roles y estrategias de sus actores más relevantes, y la entidad de dichas transformaciones.		
Preguntas de investigación	Objetivos específicos	Hipótesis de investigación	Dimensiones de análisis
¿Cuáles fueron las transformaciones y permanencias institucionales que se dan durante el proceso analizado?	Describir las transformaciones e inercias institucionales que condicionaron o habilitaron cambios de la política educativa policial a nivel superior a partir del año 2005 en Uruguay.	Hipótesis n°1. Si bien la educación policial superior uruguaya ingresó a partir del año 2008 en un proceso de cambios normativos que han prosperado en razón de la oportunidad institucional abierta por la necesaria reglamentación de la Ley General de Educación, la institución policial preserva sus competencias formativas en función de sus orígenes institucionales.	Instituciones
¿Cuáles fueron los problemas identificados en el impulso de ese proceso? ¿Quiénes fueron los actores participantes y cuáles fueron las orientaciones principales que los actores participantes pretendieron plasmar en la nueva institucionalidad y planes de estudio del sector?	Identificar los principales problemas, los actores técnicos civiles y policiales, políticos y sociales, así como las propuestas hacia la consolidación de una política educativa policial a nivel superior a partir del año 2005 en Uruguay.	Hipótesis n°2. La asunción de la coalición de izquierdas Frente Amplio en el Gobierno Nacional desde el año 2005, constituyó una ventana de oportunidad para desarrollar un conjunto de cambios normativos y curriculares impulsados por la sociedad civil, en función de la creciente preocupación de la opinión pública acerca de la seguridad pública, sumado a las dificultades de implementación del Plan de la Licenciatura en Seguridad Pública, así como la necesidad de profesionalizar y democratizar a las fuerzas de seguridad. A su vez, el Frente Amplio contó con mayorías legislativas necesarias para establecer modificaciones a la normativa de acuerdo a la concepción programática de la fuerza política en torno a la seguridad pública y a la formación policial.	Corrientes (problemas, política pública, política)
¿Cómo puede definirse la actuación de cada uno de los actores del proceso de construcción de las nuevas políticas, en términos de movilización de recursos de poder, roles ejercidos y estrategias desplegadas y en qué medida explican el grado de cambio introducido, con relación a las políticas de educación policial superior preexistentes?	Analizar el juego político desplegado por los actores participantes del proceso en función de los recursos utilizados, roles ejercidos y estrategias desarrolladas durante los acoplamientos de agenda y decisorio de la política educativa policial a nivel superior a partir del año 2005 en Uruguay y cómo influyeron en la entidad de las transformaciones identificadas.	Hipótesis n°3. En función de los recursos, roles y estrategias empleadas desde los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se escogió una estrategia delegativa con miras a la colaboración e intermediación entre los actores participantes hacia la consecución de una normativa específica en materia educativa policial en los ámbitos de las comisiones ad hoc. Hipótesis n°4. A pesar del impulso de la sociedad civil al colocar una tónica transformadora en la agenda educativa policial y como resultado del escenario de cooperación entre actores asesores y decisores, sumado al posicionamiento de los Secretarios de Estado en torno a la reafirmación de las competencias formativas de sus carteras, se trató de una reforma de carácter gradualista que promovió una legislación específica en la materia, consolidó al elenco policial como emprendedor curricular y reposicionó al Ministerio de Educación y Cultural en un carácter registral y evaluativo de las ofertas presentadas por la institución educativa policial.	Acoplamientos y Juego político (recursos, roles estratégicos)

Fuente: elaboración propia

Tabla 12.3 Composición de escalafones y antigüedad por grado de acuerdo a la Ley N° 19.315, arts. 49, 50 y 69 (2015)

<i>Escalas</i>	<i>Subescalafón</i>	<i>Grado</i>
Oficiales	Oficiales Superiores	10 - Comisario General (4 años)
		9 - Comisario Mayor (3 años)
	Oficiales Jefe	8- Comisario (3 años)
		7- Subcomisario (3 años)
	Oficiales Subalternos	6- Oficial Principal (3 años)
		5- Oficial Ayudante (3 años)
Alistados	0- Cadetes	
Básica	Suboficiales	4- Suboficial Mayor (2 años)
	Clases	3- Sargento (2 años)
		2- Cabo (2 años)
	Alistados	1- Agente, Coracero, Bombero o Guardia Republicano (2 años)

Fuente: elaboración propia en base a Parlamento (2015).

Tabla 12.4 Comparación de la Licenciatura en Seguridad Pública (Plan 2002) y la Licenciatura en Ciencias Policiales (Plan 2016 y actualización 2020)

Eje	Plan 2002	Plan 2016 (actualización 2020)
Duración de la carrera	3	4(*)
Número de Unidades Curriculares	26	33 (2016, no se incluyen actividades extracurriculares) 37 (2020, no se incluyen actividades extracurriculares, se incluyen seminarios en el último año de la carrera)
Áreas de conocimiento en las que se organizan las asignaturas	Física Técnico Profesional Jurídica Cultural	Ciencias Sociales Derecho Profesional Policial y Tecnológica Gestión Pública
Competencias	No se detallan.	<p>Se plantean un total de 14 competencias divididas en tres áreas:</p> <p><i>Competencias Cognitivas:</i></p> <p>a) Incorporar los valores y principios de la Constitución, con especial énfasis de las normas que regulan y garantizan el ejercicio de los derechos fundamentales de los habitantes.</p> <p>b) Adquirir conocimientos sobre los principios deontológicos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y mantener el orden.</p> <p>c) Poseer las cualidades físicas y psíquicas necesarias para desarrollar adecuadamente las exigencias profesionales.</p> <p>d) Integrar conceptos generales sobre administración, en particular normas, principios y técnicas de especial aplicación en la policía, y referentes a recursos humanos, logística y presupuestos.</p> <p>e) Introducir como segunda lengua al idioma inglés y consolidar los conocimientos del idioma con carácter práctico, vinculándolo con énfasis a la terminología policial, la conversación y lectura.</p> <p><i>Competencias Profesionales</i></p> <p>a) Conocer el ordenamiento jurídico necesario para el cumplimiento de la función institucional asignada.</p> <p>b) Adquirir conocimientos y métodos de actuaciones progresivas tendientes a evitar la comisión de actos delictivos mediante la observación, presencia disuasiva y control.</p> <p>c) Conocer las funciones, principios básicos de actuación y estructura de la Policía Nacional, así como el marco jurídico que regula la actuación de los policías en el ejercicio de sus funciones y adquirir el conocimiento de sus derechos y obligaciones.</p>

		<p>d) Conocer y ejecutar adecuadamente las técnicas de investigación criminal, para proporcionar los elementos de prueba necesarios y cumplir con la función de auxiliar del Ministerio Público y Fiscal y los Magistrados.</p> <p>e) Adquirir la metodología básica necesaria para cumplir con los procedimientos operativos y las técnicas del servicio.</p> <p>f) Conocer el funcionamiento, la utilización y los procedimientos de mantenimiento de los equipos, medios y vehículos de todo tipo utilizados en el desempeño del servicio.</p> <p>g) Instruir al alumno en el conocimiento, funcionamiento y empleo de los vehículos policiales teniendo un conocimiento cabal de la ley y las ordenanzas generales de tránsito.</p> <p style="text-align: center;"><i>Competencias Actitudinales</i></p> <p>a) Adquirir las habilidades necesarias para una adecuada atención e interacción con el ciudadano, propendiendo a mejorar la capacidad de expresión oral y escrita y la comunicación.</p> <p>b) Asimilar procederes conductuales propias del policía recogidas en la Ley Orgánica Policial, y asimilar los valores y principios institucionales, para desarrollar las actitudes y comportamientos acordes con su condición profesional y amplificar su vocación de servicio público. (DNEP, 2016: 4-6).</p>
Perfil de egreso	<p><i>Se está frente a un egresado cuando él exhibe como cualidades de su persona: 1. Sólida educación cultural, técnica y profesional. 2. Capacidad de mando. 3. Ambas lo hacen idóneo para toma de decisiones rápidas y seguras, sin margen de error, en situaciones que admiten varias soluciones alternativas. Tal idoneidad exige: 1. Conocimiento cabal de sí mismo. 2. Conocimiento, manejo y control de sus emociones. 3. Generar y abonar actitudes esencialmente humanas. 4. Automotivación. 5. Superación del mal humor. 6. Capacidad de captar e interpretar emociones de los demás. 7. Y, por consiguiente, arte en las relaciones interpersonales. (Larrosa, Machado y Trías, 2012, en Timote, 2015: 92-93)</i></p>	<p>Presentado como visión general:</p> <p><i>Proporcionar al egresado las competencias profesionales necesarias para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades individuales. Propender al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, facultándolo para el cabal cumplimiento del nivel básico de funciones y misiones que le son asignadas a esta altura del mando, con carácter general y específico a la Policía Nacional, en el marco de las directivas, métodos y procedimientos reglamentarios establecidos en la normativa vigente. (DNEP, 2016: 4).</i></p>
Institución que reconoce el carácter universitario de la oferta	UDELAR	MEC

(*) La CAETUPM realizó una serie de sugerencias a la currícula. Inicialmente, el proyecto de Licenciatura contemplaba una duración total de 3 años (cinco módulos y la presentación de un trabajo final), lo que fue modificado. La idea inicial era que la titulación coincidiera con la cantidad de años previstos en la carrera policial destinada a los Cursos de Cadetes, de acuerdo a las disposiciones señaladas. Otras modificaciones respecto al proyecto original refieren a la extensión a un año en régimen de seminarios, así como también la implementación de un cuatrimestre orientado al proceso de selección e inducción orientado al ingreso a la institución educativa.

Fuente: elaboración propia con datos de Timote (2015) y DNEP (2016,2020).

Tabla 12.5 Presencia/Ausencia de asignaturas en los Planes de Estudio correspondientes a la Licenciatura en Seguridad Pública (Plan 2002)* y Licenciatura en Ciencias Policiales (Plan 2016, actualización 2020)

<i>Unidad Curricular/Plan</i>	<i>Licenciatura en Seguridad Pública (Plan 2002)</i>	<i>Licenciatura en Ciencias Policiales (Plan 2016, act. 2020)</i>
Actualización al Derecho	No	Sí
Administración de Recursos Humanos	No	Sí
Administración Policial	Sí	Administración de organizaciones policiales
Antropología Filosófica	Sí	Antropología del Delito y las violencias
Criminalística	Sí	Ciencia Criminalística
Criminología	Sí	Sí
Derecho Penal	Sí	Sí
Derecho Procesal Penal	Sí	Sí
Derecho Público	Sí	Derecho Administrativo
		Derecho Constitucional
Derechos Humanos	Sí	Sí
Educación Física	Sí	Educación Física y Defensa Personal
Educación Sexual y Reproductiva	No	Sí
Equipos, Armamento y Tiro	Sí	Técnicas y entrenamiento con armamento Policial
Fundamentos de Estadística	No	Sí
Hábitos saludables	No	Sí
Historia de las ideas	Sí	No
Inglés	Sí	Si
Instrucción policial	Sí	No
Inteligencia/Información/Investigación policial	Sí	Análisis estratégico de la información policial
		Información
Introducción a la Informática	Sí	Informática
Introducción al derecho	Sí	Sí
Legislación profesional	Sí	Normas Profesionales Policiales
Mecanografía	Sí	No

Medidas de Bioseguridad en la Operativa	No	Sí
Metodología de la investigación	No	Sí
Métodos de Policiamiento preventivo	No	Sí
Moral y Orientación Profesional	Sí	No
Portugués	Sí	No
Práctica de procedimiento policial rural	Sí	No
Práctica policial	Sí	Servicio Operacional
Primeros Auxilios e Higiene	Sí	Primeros Auxilios
Psicología Aplicada	Sí	No
Redacción de documentos policiales	No	Sí
Relaciones Públicas	Sí	No
Seminario de Metodología de la investigación científica	No	Sí
Seminario de Investigación Criminal	No	Sí
Seminario Jurídico	No	Sí
Seminario Tecnología Aplicada al Servicio	No	Sí
Técnicas de Tránsito y Conducción de Vehículos	Sí	Conducción de vehículos
Tecnología aplicada al Servicio	No	Sí
Tecnologías aplicadas a la investigación criminal	No	Sí
Violencia Doméstica y de Género	No	Sí

Nota: No incluye las modificaciones realizadas al Plan 2002 en el año 2009.
Fuente: Elaboración Propia en base a Timote (2015) y a DNEP (2016, 2020).

12.3 Referencias

Capítulo 4:

ⁱ La recolección de firmas para convocar a esta consulta fue promovida desde el sector Vamos Uruguay del Partido Colorado y adhirió el sector herrerista del Partido Nacional, como parte de la férrea oposición ejercida por los éstos partidos a la gestión frenteamplista en la materia, organizándose en la denominada “Comisión por la Seguridad para Vivir en Paz-yo firme”. En tanto, la sociedad civil organizada e integrantes del Frente Amplio que no adhirió al proyecto de reforma constitucional, convergieron en la denominada “Comisión Nacional No a la Baja” (Suárez, 2015).

ⁱⁱ A modo de contextualización algunas cifras del período en cuanto a rapiñas, hurtos y homicidios. Se presenta una variación porcentual de las rapiñas y los hurtos denunciados del orden del 44,7% y 27,7%, entre

2015 y 2019, respectivamente. Asimismo, se presenta una variación porcentual de los homicidios consumados del orden del 33,4% entre los años anteriormente señalados (División de Estadísticas y Análisis Estratégico, 2020a; 2020b). En cuanto a las personas privadas de libertad, se registran 9.937 en 2015 y totalizan 11.016 en 2019 (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2020).

ⁱⁱⁱ La recolección de firmas fue promovida por el entonces precandidato a la Presidencia de la República por el Partido Nacional, Jorge Larrañaga, quien promovió la denominada “Comisión Pro Plebiscito Vivir Sin Miedo”. En tanto, la sociedad civil organizada y con el apoyo de la izquierda política, convergieron en la denominada “Articulación Nacional No a la Reforma”. Tanto los candidatos presidenciales, Ernesto Talvi (Partido Colorado) como Luis Lacalle Pou (Partido Nacional), éste último, triunfador en la contienda electoral, dejaron en libertad de acción a sus electores, mientras que el ex Presidente de la República y precandidato a la Presidencia de la República, Julio María Sanguinetti (Partido Colorado) señaló su adhesión a la reforma constitucional plebiscitada y Guido Manini Ríos (Cabildo Abierto) se manifestó contrario a la propuesta.

^{iv} A través del Dec. 297/2017 y por Res. 0042/018 se conformó un Grupo de trabajo que asesoró al MEC con relación al reconocimiento de los planes de estudio de formación de nivel terciario presentados por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). Como resultado, el MEC reconoció a la carrera “Técnico en Gestión Pública” a través de la Res. 1269/018. A su vez, se formó el Grupo de Trabajo en Acreditación en Arte (danza) para el reconocimiento del nivel terciario de la oferta educativa de la Escuela Nacional de Danza del Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos (SODRE) (Ministerio de Educación y Cultura, 2020b).

^v Alcanzó los 2500 estudiantes matriculados en 2019, frente a los 45 que registró en 2014. Asimismo, otorgó 184 titulaciones que se emitieron en 2019 (incluye las ofertas compartidas con DGETP-UTU y UDELAR) frente a los 32 titulados de 2017 y 38 de 2018. También, cabe destacar la consolidación de su infraestructura y sus ofertas en el Interior del país, incluyendo dos ofertas de posgrado (Universidad Tecnológica, 2020).

^{vi} Sobre las ofertas, en 2015 las carreras de posgrado eran 277, mientras que en 2018 eran 309. Las tecnicaturas y los tecnólogos eran 43 en 2015 y 46 en 2018. Se mantuvieron estables las carreras de grado (97), preuniversitarias (4) y títulos intermedios (11). Con relación al ingreso en carreras de grado, se registraron 23.279 en 2015 y 26.973 en 2018 –con un mayor crecimiento en Montevideo y una estabilización de ingresos en el Interior del país–. Los egresos se mantuvieron relativamente estables entre 2015 (6.308 egresos) y 2017 (6.499 egresos). Además, cabe destacar que las mujeres alcanzaron una proporción cercana a los dos tercios del total, tanto en los ingresos como en los egresos (Dirección General de Planeamiento, 2019).

^{vii} La División de Investigación, Evaluación y Estadística de la ANEP (2019) destaca la tendencia a la universalización en el acceso a la Educación Primaria y casi cercana a ella en el caso de la Educación Media Básica, lo que afecta el acceso a la Educación Media Superior. La Educación Inicial también registró un aumento sostenido de ingresos. En tanto, la tasa de egreso en Educación Primaria es casi universal, con una caída sostenida de las tasas de repetición. Sin embargo, la situación es completamente distinta en la Educación Media Básica y en Educación Media Superior, en ésta última, con una marcada segmentación de logros en función del quintil de ingreso del hogar al que pertenecen los estudiantes. Asimismo, se destaca el avance sustantivo en la cantidad de ofertas educativas, en la matriculación y el egreso en los distintos niveles educativos del entonces Consejo de Educación Técnico Profesional – Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP-UTU), a la fecha, Dirección General de Educación Técnico Profesional (DGETP), a través del art. 156 de la Ley de Urgente Consideración (LUC) N° 19.889 de 2020 (Parlamento, 2020a).

Capítulo 5:

^{viii} En ella participan representantes de las siguientes instituciones: ANEP (Fernando Tomeo representante titular) MEC (Pablo Álvarez representante titular, Gabriel Errandonea representante alterno), MDN (Luis Rosadilla representante titular y Hernán Planchón en carácter de delegado Alterno), MINTERIOR (Insp. May. (r) María Cristina Domínguez e Insp. Gral. (r) Raúl Perdomo titular y suplente respectivos) y UDELAR (Julián González Guyer representante Titular y Nilia Viscardi representante alterna) (Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar, 2010).

^{ix} Las instituciones representadas son las mismas a las de la CREPM, señalándose a continuación su conformación inicial: Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (Gladys Marquisio y Gabriela Castro); MEC (Washington Bonilla (coordinador), Rony Corbo, Andrea López y Carla Brufau); UDELAR (Julián González Guyer); MINTERIOR (Crio. Gral. Henry de León y los asesores Crio. Gral. Liber Marteluna y Crio. Gral. María Belén Camejo), MDN (Ignacio Caggiani y Capitán de Navío (CG) en situación de retiro Diego Rombys) y se suma la Universidad Tecnológica (UTEC) (Rodolfo Silveira y Graciela Do Mato, sumándose posteriormente Amadeo Sosa) (Grupo de Educación Policial y Militar, 2016).

Capítulo 6:

^x La asesora jurídica del MEC, Carla Brufau, señalaba al respecto lo siguiente, según consta en actas: *“Brufau expresa que gran parte del documento recoge lo dispuesto en el articulado del Decreto 104/014 pero que, si el grupo así lo entiende pertinente, se tomarán en cuenta las especificidades de los ministerios referidas en la ley. Subraya que los datos que puedan aportar serán tenidos en cuenta como valioso insumo para la discusión.”*. (GEPM-SNEP, 2017b: 3).

Capítulo 9:

^{xi} A ellos se suman Tabaré Aguerre en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y Liliam Kechichian en el Ministerio de Turismo.

^{xii} Concretamente, en las Direcciones de División de Alimentación, y Recursos Humanos y Materiales, así como en la Prosecretaría General.