

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**¿(In)controlables?: topografía de la
política educativa militar en Uruguay.**
Instituciones, ideas y actores

Emiliano Manuel Clavijo Teixeira Pintos
Tutores: Nicolás Bentancur,
Julián González Guyer

2015

¿(In)controlables?: Topografía de la política educativa militar en Uruguay. Instituciones, ideas y actores

Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política

Emiliano Manuel CLAVIJO TEIXEIRA PINTOS

Tutores: Dr. Nicolás Bentancur

Mg. Julián González Guyer

Resumen: El siguiente trabajo aborda la política educativa militar, con especial énfasis en su conducción política y su diseño institucional durante los gobiernos frenteamplistas (2005-2015). La coalición de izquierdas se encontraba en una situación inmejorable para impulsar innovaciones institucionales profundas en el gobierno de la educación militar, cuestión en la que no profundizó cabalmente. En este sentido, presentamos tres variables explicativas de la debilidad del control civil en la educación militar. En el plano institucional, la legislación en la materia estimula la autonomía decisional de los militares en torno a la política educativa militar, a pesar de las innovaciones que presenta la legislación reciente. En lo que hace al plano de las ideas, se evidencia que a pesar de demarcarse ópticas relativamente divergentes, la escasa discusión sobre esta cuestión en diagnósticos y programas de gobierno, abre puertas a alimentar la autonomía decisional de los militares en dicha política. En lo que respecta a los actores, el peso del Ministerio de Defensa Nacional en la elaboración del proyecto de ley y posterior aprobación explica la naturaleza de la legislación. Ello, en oposición a la voluntad de otras instituciones cuya impronta era predominantemente subordinante. Estos tres aspectos configuran un escenario donde aún es posible el comportamiento no diligente del agente frente al principal en el contexto de la política educativa militar.

Palabras clave: políticas educativas; educación militar; control civil

*A Eduardo y Mariana,
Imprescindibles*

*A mis amig@s y compañer@s
Innumerables*

Índice

Índice	7
1. Introducción: la autonomía de la institución militar en la política educativa	11
2. Marco teórico	15
2.1 Autonomía, control civil y educación militar: un acercamiento	15
2.2 Topografía de las políticas educativas: una simulación en el contexto de las políticas de formación militar	19
3. Metodología de investigación	23
3.1 Estrategia y diseño de investigación	23
3.2 Operacionalización de conceptos: categorías, dimensiones e indicadores	24
3.3 La legislación en materia educativa militar en el Cono Sur y los planes de estudio nacionales de formación militar: análisis comparativos	30
4. Instituciones, ideas y actores en la regulación de la formación militar	33
4.1 La regulación normativa de la formación militar	33
4.1.1 Legislación sobre educación militar (1974-2008)	33
4.1.2 Innovaciones de la Ley General de Educación en la temática	35
4.1.3 La Ley Marco de Defensa N° 18.650	36
4.1.4 La Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188	36
4.1.5 Avances: tensiones y distensiones en el marco jurídico	38
4.2 Diagnósticos y programas disponibles para la formación militar	39
4.2.1 Diagnósticos acerca de la educación militar en Uruguay	40
4.2.1.1 El Debate Educativo	40
4.2.1.2 Uruguay. La Defensa Nacional. Aportes para un Debate	41
4.2.1.3 Debate Nacional - Ley Orgánica de las FFAA: el documento final	42
4.2.2 Programas de gobierno 2010-2015	44
4.2.2.1 La propuesta del Frente Amplio	44

4.2.2.2	<i>La propuesta del Partido Nacional</i>	45
4.2.2.3	<i>La propuesta del Partido Colorado</i>	46
4.2.3	<i>Avances: algunas tendencias diagnósticas y programáticas</i>	46
4.3	<i>El desempeño de los actores en el proceso de elaboración de la Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188: hacia la consolidación de coaliciones discursivas</i>	47
5.	<i>Decir, pensar, hacer: el análisis del caso uruguayo</i>	50
5.1	<i>Decir: la autonomía militar en materia educativa matizada en la legislación actual</i>	51
5.1.1	<i>Permanencias</i>	51
5.1.2	<i>Innovaciones</i>	53
5.1.3	<i>Síntesis: permanencias organizativas vs. innovaciones curriculares</i>	55
5.2	<i>Pensar: tres miradas de la política educativa militar</i>	56
5.2.1	<i>El proyecto subordinante del binomio MEC-sociedad civil</i>	56
5.2.2	<i>La transición autonómica en las Fuerzas Armadas</i>	59
5.2.3	<i>El consenso de la indiferencia en los programas de gobierno</i>	60
5.2.4	<i>Síntesis: tres miradas en un escenario de escasa discusión</i>	61
5.3	<i>Hacer: opción, no prioridad</i>	61
5.3.1	<i>La coalición transformadora</i>	62
5.3.2	<i>El discurso pragmático del MDN</i>	65
5.3.3	<i>La coalición conservadora</i>	68
5.3.4	<i>Síntesis: impulso transformador y freno pragmático-conservador</i>	68
6.	<i>Conclusiones: intersticios para el comportamiento shirk de la institución militar</i>	71
7.	<i>Bibliografía</i>	73
8.	<i>Legislación</i>	79
9.	<i>Otros documentos</i>	85
10.	<i>Anexo</i>	91

<i>10.1 Cifras en contexto</i>	91
<i>10.2 Decretos</i>	93
<i>10.2.1 Ejército</i>	94
<i>10.2.2 Armada</i>	96
<i>10.2.3 Fuerza Aérea</i>	97
<i>10.3 Análisis de legislación comparada de educación militar</i>	97
<i>10.3.1 Argentina</i>	97
<i>10.3.2 Brasil</i>	100
<i>10.3.3 Chile</i>	101
<i>10.3.4 Breve evaluación de los mecanismos de control civil presentes en la legislación de cuatro países del Cono Sur</i>	105
<i>10.4 Análisis comparado de planes de estudio nacionales de formación militar</i>	107
<i>10.5 Figuras</i>	110
<i>10.6 Entrevistas</i>	117
<i>10.7 Entrevistados</i>	155

1. Introducción: la autonomía de la institución militar en la política educativa

Analizando jurídicamente el fuero militar, Cagnoni & Ongay (2010) exponen su preocupación en torno al tema. Explican que a través del Artículo 168 de la Constitución de la República se consagra la especialidad de la materia militar en asuntos como la disciplina y la justicia militar (numerales 11 y 14). Asimismo, dedican algunas líneas a evidenciar la necesidad de que la Administración supervise los sistemas de formación militar y ejerza efectiva dirección de los mismos, así como también abogan por la participación del Parlamento en el control de dichos sistemas.

El escenario de la educación militar durante las administraciones frenteamplistas (2005-2015) se encuentra signado por aumento del presupuesto (contabilizado en conjunto con la educación policial), manteniéndose estable en proporción al presupuesto total del sistema educativo, mientras que la matrícula de alumnos en el sistema educativo militar en términos generales tendió a reducirse a lo largo de ambos períodos¹.

Hacia diciembre de 2013 se aprueba la legislación vigente que regula la educación militar. Ni en los bares, plazas o centros comerciales se abordó la temática exhaustivamente. La ciudadanía desconoce su dimensión, cuyo entramado presenta una serie de complejidades que pretendemos exponer a lo largo de este documento. La aprobación de la Ley de Educación Policial y Militar en el cierre de la legislatura coincide con un período donde la agenda mediática enfoca sus cámaras y derrocha tinta en otros menesteres. Dicha Ley se aprueba en el ocaso del segundo gobierno frenteamplista, oportunidad excepcional para haber profundizado en una transformación de la política educativa militar.

Fundamentalmente, orientamos nuestro análisis a aspectos que hacen a la conducción política de la educación militar. Nos interrogamos sobre los factores que contribuyeron a la construcción de una legislación donde se abren intersticios para que la educación militar sea conducida por los propios militares, a espaldas de las decisiones del ámbito civil. Por otra parte, tales decisiones no resultan del todo precisas, enmarcándose en una legislación dispersa y fragmentada.

¹ En el Anexo aportamos algunas cifras a propósito del estado de situación de la educación militar.

Nos proponemos observar las dinámicas institucionales, las ideas en juego y los actores que se inscriben en el proceso antecedente a la aprobación de la Ley de Educación Policial y Militar. Nuestro principal objetivo es dar cuenta de la potencialidad del comportamiento no diligente de los militares frente al principal en lo que hace a la política educativa militar. Es decir, un escenario en donde los militares poseen facilidades para tomar el control de la política educativa militar desatendiendo las directrices gubernamentales.

En el caso de la legislación, es imprescindible consolidar mecanismos de control efectivos sobre el agente a efectos de que las órdenes que imparta el principal se cumplan, cuestión que no se logra sortear satisfactoriamente desde nuestro punto de vista.

Atender a los diagnósticos y programas implica vislumbrar las concepciones en torno a cómo debe darse ese control y qué elementos son necesarios para que ellos se cumplan, además de dar cuenta de las preocupaciones que los distintos actores involucrados volcaron sobre el asunto.

Tal como avanzaremos luego, la *Teoría del Principal Agente* (Niskanen 1971, Feaver 1996, 1998) versa en torno a la asimetría de información con la que cuentan ambos actores. En el caso del principal, integrado por las instituciones representadas en la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, tuvo el desafío de implementar mecanismos de control en los que se garantizara una gobernanza efectiva del sistema educativo militar.

En suma, la legislación en la materia históricamente ha estimulado la autonomía decisional de los militares en la política educativa militar, aunque se evidencian algunos avances en la materia. Por otra parte, la discusión sobre la temática fue escasa, lo cual se ve reflejado en las pocas líneas que se le dedica a la temática en diagnósticos y programas de gobierno, aunque se evidencian ciertos matices de acuerdo al origen de los documentos. Finalmente, los actores se posicionan mayoritariamente favorables a la elaboración de una tónica subordinante en la legislación, lógica que no se refleja cabalmente en el producto final, como consecuencia del rol del Ministerio de Defensa Nacional en la elaboración del proyecto de ley y las modificaciones que se le realizan en el Poder Legislativo. La configuración de estos tres niveles pauta un escenario que

allana el camino a un comportamiento no diligente de los militares en lo que hace a la gobernanza de la política educativa militar.

La estructura del documento es la siguiente. En primer lugar, presentamos el marco teórico en el que nos apoyamos a efectos de contrastarlo con nuestros postulados para luego avanzar hacia aspectos metodológicos. Paso siguiente, nos sumergimos en la descripción del contenido de los documentos recopilados, analizándolos a través de una serie de dimensiones que hemos seleccionado. Finalmente, arribaremos a las conclusiones. En el Anexo estudiamos que ocurre en la región en materia legislativa y presentamos información complementaria sobre el asunto que nos convoca.

2. Marco teórico

2.1 Autonomía, control civil y educación militar: un acercamiento

En el marco de las relaciones civil-militares, el control civil es uno de los vectores fundamentales. La realidad institucional latinoamericana vislumbra problemáticas y desafíos interesantes cuyos orígenes se remontan a la historia reciente. En este sentido, la profesionalización militar y el control civil entablan una relación de cercanías.

Huntington (1985) señala dos sentencias fundamentales. Primero, que un efectivo control civil objetivo es fruto del ejercicio de un equilibrado poder institucional e ideológico desde la esfera civil. Finalmente, la compatibilidad entre la ideología política predominante y la ética militar profesional incentiva el equilibrio entre los poderes civil y militar. Ello resulta un estímulo necesario en pos de ejercer un control civil objetivo y sostener el principio de profesionalidad militar. En suma, Huntington asocia profesionalidad con control civil.

En oposición, Abrahamsson (1971) entiende a la profesionalidad militar en sus dos acepciones: en relación a la influencia normativa y en relación al poder militar. Este documento da cuenta de la posesión de recursos por parte de los militares y su capacidad para movilizarlos. Sin embargo, la utilización de los mismos depende de cuán voluntariosa sea dicha organización. Dicho autor señala la necesidad de limitar la autonomía militar.

Las advertencias de Abrahamsson resultan sumamente saludables, dado que una mayor profesionalización en el seno de la institución militar podría generar capacidades que hagan del control civil una cuestión esquivada. La esfera civil necesita ejercer control con mayor libertad en pos de garantizar el orden legítimo. Si bien esta discusión resulta esencial para nuestro trabajo, nos restan algunas piezas que median entre el militar como sujeto y el Estado Democrático de Derecho como garante de la preservación de las reglas de juego tanto en la esfera civil como militar.

El caso uruguayo presenta un panorama particular. En tanto las fuerzas armadas poseen recursos propios (materiales e inmateriales) y no manifiestan voluntad de transformación, nos encontramos en un panorama negativo para futuras

transformaciones en materia educativa militar. Frente a este panorama, el sistema político carece de margen de maniobra o en todo caso, las decisiones que se toman en este contexto no son precisas. Más allá de ello, es imprescindible despertar el interés del sistema político en estos aspectos y que ejerzan voluntad política. El desinterés sobre ello amplía el margen de autonomía de las Fuerzas Armadas en materia decisional (González Guyer 2007).

Adentrándonos en la bibliografía en formación militar, Klepak (2012) señala los desafíos que implica discernir en América Latina cuál es el rol de las Fuerzas Armadas a nivel doméstico. Situación que evidencia el divorcio entre lo político y lo militar en la región, pues la modernización y profesionalización militar se da en épocas donde comienzan a surgir regímenes autoritarios. La democratización trajo como consecuencia diversas experiencias en la relación entre el gobierno y la institución militar. La política educativa militar en la región, no se encuentra ajena a esta lógica.

Tal como analizamos en el anexo, la región se caracteriza por presentar dos trayectorias bien diferenciadas. Algunos países han avanzado en reformas de planes de estudio que viabilicen la fidelidad de los militares a las instituciones democráticas. Es el caso de Argentina, país que ha avanzado en reformas en tal sentido. Otros países han alimentado la hermeticidad de las instituciones militares dado su carácter conservador, reduciendo las posibilidades de transformación de la educación militar. El caso chileno persigue esta lógica.

Retomando aspectos que hacen al control civil, Feaver (1996) nos convoca a discutir un punto sumamente peculiar aplicable no sólo al contexto militar, sino a cuestiones que surgen en la esfera de lo civil: *¿Quién controla a los controladores?* Al respecto, señala:

*“La problemática civil-militar es una simple paradoja: porque le tememos a otros, creamos una institución de violencia para protegernos, que luego le tememos.”*²
(Feaver; 1996 : 2).

El autor parte de lo que se denomina la *Teoría del Principal-Agente*, donde los actores que intervienen poseen información asimétrica (Feaver; 1998). Entre los

² Traducción propia.

principales presupuestos teóricos de este enfoque, se destacan los aportados por Niskanen (1971):

“Niskanen [...] observa la relación monopólica entre la burocracia y el parlamento (principal). Señala el autor la existencia de un solo comprador y un único vendedor, por lo que la relación se establece cuando alguna agencia burocrática (agente) ofrece a la venta algún servicio (producto) a los parlamentarios, a cambio de presupuesto. La información disponible y los incentivos proporcionan al oferente un poder dominante sobre los demás actores. Los representantes legislativos, por su parte, son percibidos como captadores pasivos del presupuesto que solicitan las agencias burocráticas, las cuales buscan satisfacer sus propios intereses, marginando las cuestiones de eficiencia.” (Pérez 2012 : 7-8)

Sobre los actores, nos interesa remarcar la presencia de un principal complejo. En el proceso de elaboración del anteproyecto de Ley y posterior aprobación intervienen diversos actores. Por un lado, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). A estas, se le suman la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República (UdelaR). Ambas organizaciones participaron de la Comisión *ad hoc* que intervino en este proceso y cuya naturaleza institucional es peculiar. De acuerdo al Artículo 202 de la Constitución de la República, ambas instituciones son Entes Autónomos³. La Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar eleva la propuesta al Ejecutivo y finalmente es aprobada en el Poder Legislativo. Cabe señalar que de acuerdo a nuestro marco teórico los militares son los agentes de esta política.

Profundizando en la asimetría de información entre el principal y el agente es imprescindible que el primero monitoree al segundo. Aunque el aporte fundamental estriba en establecer dos tipos de comportamiento por parte del agente. Feaver (1996) categoriza dichos comportamientos. El tipo *work* o *diligente*, es aquel que sigue aquello que el principal mandate, mientras que el tipo *shirk* o *no diligente* implica todo lo contrario, llevando a cabo de forma parcial o simplemente actúa de forma contraria a lo que se establece en lo civil. Otra de las dimensiones es la de sanción. Es decir, que el

³ Se excluye al Ministerio del Interior (MINTERIOR) dado que no forma parte de nuestro análisis en torno a la educación militar.

principal dispone de mecanismos de control para monitorear lo que realiza el agente, pudiendo sancionarlo en caso de que el segundo se halle en falta o haga caso omiso a lo dispuesto gubernamentalmente. Por este motivo, resulta pertinente indagar en los mecanismos de control existentes a tales efectos, las concepciones en torno a la naturaleza de la política educativa militar desde distintos actores y cómo el principal, cuya composición es compleja, se desenvuelve en la elaboración de la legislación vigente.

Entendemos que así como ocurre en el plano de la política de defensa, la política educativa militar se presenta como un espacio de no diligencia del agente frente al principal⁴. En la medida en que se toman decisiones a nivel gubernamental, los escasos mecanismos de control presentes preceden a un comportamiento autónomo de la institución militar. Ello se puede comprobar en el plano decisional.

Sin embargo, cabe advertir que esta lógica debe relativizarse en la medida en que las decisiones que se toman en el plano gubernamental no resultan del todo claras o precisas. Ello se explica en la naturaleza de la legislación que es dispersa y fragmentada. Por lo tanto, los militares presentan autonomía decisional frente a los civiles utilizando recursos propios. Por lo tanto, la autonomía no refiere exclusivamente a una cuestión de desobediencia frente a las disposiciones que se establecen en el plano civil. Puede ocurrir que los militares deban tomar resoluciones que no se discutan gubernamentalmente por razones de índole jurídico-institucional e incluso por falta de voluntad política.

En definitiva, nuestra intención es profundizar en la dimensión educativa como herramienta que puede servir a potenciar y mejorar el control civil sobre la esfera militar. En el contexto de la formación militar, pueden darse situaciones de diligencia o no diligencia a través de los actores involucrados, bajo una configuración institucional e ideológica que completa la topografía de la conducción política de la educación militar. En definitiva, la política educativa militar, a pesar de los gobiernos electos democráticamente, continúa presentando rasgos autónomos. Tónica que se constata en

⁴ Sobre la aplicación de la teoría del principal-agente, Dominique Rumeau (2013) realiza un interesante aporte tanto desde lo teórico como desde lo práctico en torno al análisis que realiza sobre la política de defensa en el Ejército Nacional Uruguayo.

la legislación sobre educación militar elaborada durante el gobierno *de facto* (1973-1985).

2.2 Topografía de las políticas educativas: una simulación en el contexto de las políticas de formación militar

La propuesta de Bentancur (2012) sobre el análisis de las políticas educativas aporta dimensiones que explican el perfil autonómico en la formación militar. Si bien no adoptaremos íntegramente su modelo de cara a nuestro análisis, las dimensiones “macro” que presenta resultan sumamente útiles para ilustrar la configuración de la política educativa militar.

El énfasis analítico en torno a las instituciones se encuentra asociado a las posturas de corte neoinstitucionalistas, quienes colocan en el Estado su foco de atención. Tales posturas logran cierto consenso en dos aspectos. En primer lugar que las instituciones influyen en las construcciones identitarias, en el ejercicio del poder y en cómo los actores se desenvuelven en tal contexto. A ello se le suma la importancia de la trayectoria histórica de las instituciones. Influyen en el comportamiento de determinados actores. Por lo tanto, conocer sobre ellas sirve a nuestro propósito de explicar el grado de autonomía decisional en el escenario que analizamos.

Los militares presentan un rol preponderante en la conducción de la política educativa militar, ejerciendo decisiones de forma autónoma en relación al gobierno. Tal como veremos, ello se ha desarrollado históricamente a través de senda legislación aprobada durante el gobierno *de facto* (1973-1985). La legislación aprobada recientemente y a la que haremos referencia luego (Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188) condensa lógicas de conducción anteriormente presentes en diversas leyes, fundamentalmente de especialidad militar. Se conservan aspectos que hacen a la gobernanza de la educación militar, a la modificación de los planes de estudio, la creación de nuevos centros educativos en las distintas armas, definiciones sobre la función docente, el diseño de los planes de estudio, entre otros asuntos que detallaremos más adelante. Además, se conserva la organización institucional de los centros educativos en las tres ramas de las Fuerzas Armadas. La legislación recientemente aprobada introduce aspectos que hacen a los Derechos Humanos y la incorporación de

las Líneas Transversales presentes en el Art. 40 de la Ley General de Educación N° 18.437 de 2008 (LGE).

Bentancur sintetiza las propuestas de Weaver y Rockman (1993a, 1993b) y Subirats (2008) en dicha dimensión. Los primeros, se concentran en las capacidades de gobierno, asociado al análisis de las dinámicas propias de los sistemas políticos, regímenes y tipos de gobierno y finalmente a la estructura estatal, además de variables de índole histórica, cultural, creencias y valores. Por su parte, Subirats resalta el valor intrínseco de las reglas de juego, las cuales traducen normativamente a las organizaciones, destacándose el marco constitucional, las reglas institucionales que regulan a las organizaciones en su interior y los acuerdos político-administrativos. Hasta aquí, estos puntos resultan posibles de ser abordados desde lo constitucional y asimismo, desde la legislación vigente.

Un segundo factor reside en el rol de las ideas que se circunscriben a este proceso. A través del “institucionalismo discursivo” planteado por Vivien Schmidt (2006), donde las instituciones son portadoras de un discurso determinado, Bentancur recurre a diversas fuentes a efectos de *darle voz* a tales instituciones. Los programas de gobierno y los acuerdos interpartidarios constituyen un recurso importante.

Tanto los diagnósticos que surgen desde lo civil – *Debate Educativo* (2006) –, como de la institución militar – *Uruguay. La Defensa Nacional. Aportes para un Debate* (2005) y *Debate Nacional - Ley Orgánica de las FFAA* (2008) – constituyen una fuente muy valiosa, pues lograremos identificar indirectamente cuáles son los principales diagnósticos en este contexto. Asimismo, recurrimos a los programas de gobierno del Frente Amplio, del Partido Nacional y el Partido Colorado hacia las Elecciones Nacionales de 2009.

En este contexto, podemos aseverar la existencia de tres escenarios. En primer lugar, una posición a favor de la autonomía militar en el proceso decisional de la formación. Ello se concatena al análisis que Huntington plantea en torno al control civil. Un segundo grupo, proclives al control civil, una lógica subordinante que condice con aspectos teórico-conceptuales abordados por Abrahamsson. Finalmente, no descartamos encontrarnos ante la alternativa de formular alguna categoría híbrida que contemplara un punto intermedio. Por ejemplo, en un lado de la balanza, el ejercicio de un relativo

control civil en torno a algunas cuestiones (presupuestales, curriculares, de formación docente). Aunque por otro lado, tales ideas manifiesten la necesidad de asegurar determinados espacios de autonomía decisional en torno a las principales directrices de la formación militar.

Los actores que aquí consideraremos son los representantes de las instituciones involucradas en el proceso de elaboración de la Ley N° 19.188. Esta dimensión se inspira en los aportes de autores que adhieren a los enfoques pluralistas como Lindblom (1992) o Dahl (1989). El primero de los autores jerarquiza una visión que privilegia la puja de diversos grupos en pos de concretar sus intereses a la hora de elaborar una política. El segundo entiende que es el sistema democrático de gobierno en donde los individuos presentan mayores capacidades de organización y manifestación de sus preferencias e intereses que asimismo, pueden reflejarse en la participación dentro o sobre las instituciones políticas.

En este sentido, nos interesa evaluar el desempeño de los representantes de diversas instituciones involucradas de alguna forma u otra en el diseño de políticas educativas, pretendiendo defender sus intereses en el proceso de elaboración y en el contexto del sistema democrático del gobierno. Veremos que si bien se manifiestan ciertas posturas proclives a promover el control civil en este escenario, encontramos que el proyecto de ley no logra consolidar cabalmente esas intenciones.

El diseño institucional actual es complejo dada la incorporación de actores que asumen el rol de principal en coalición. Anteriormente, de la legislación se desprende que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa Nacional y el Poder Legislativo asumían el rol de principal. El proceso de elaboración del anteproyecto en el contexto de la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar, implica que debemos incorporar como principales al Ministerio de Educación y Cultura, además de representantes de Entes Autónomos vinculados a la educación: la Administración Nacional de Educación Pública y la Universidad de la República. En este sentido, proponemos ilustrar lo que se denominan *coaliciones discursivas* tomando en consideración las expresiones volcadas por los representantes de las instituciones involucradas en este proceso (Sabatier 1988, 1991 y Jenkins-Smith 1990). A continuación, brindamos una somera conceptualización:

“El marco de las coaliciones de causa (Advocacy Coalition Framework), también traducido al español como el marco de las coaliciones de abogacía, coaliciones de actores militantes y de las coaliciones promotoras, entre otros, es un marco que investiga el proceso político por medio de la categoría analítica de las coaliciones de causa y define la política pública como sistema de creencias y la demarca a partir del subsistema. Asimismo, ilustra condiciones específicas que explican la variable dependiente de la continuidad o el cambio de la política.” (Gómez 2012: 11)⁵.

En suma, las tres variables que explican el escenario actual son los siguientes. Desde lo institucional, la continuidad de una política educativa militar donde se estimula la autonomía decisional de la institución militar pese a algunos elementos que incorpora la legislación vigente. En el plano de las ideas, destacar la escasa e incluso nula profundidad en diagnósticos, programas y acuerdos en torno al tema, lo cual conforma un campo fértil para la consolidación de un proyecto educativo militar autónomo. Finalmente, destacar que los puntos de vista expresados por los representantes de las instituciones involucradas en el proceso de elaboración de la Ley N° 19.188 no se volcaron cabalmente en el producto final. El rol del MDN y las modificaciones en el Poder Legislativo agotaron las posibilidades de concretar una legislación transformadora. Ello conforma un escenario favorable a alimentar una conducción autónoma de dicha política.

⁵ Sabatier (1988, 1991) y Jenkins-Smith (1990) manifiestan su preocupación sobre el análisis de los procesos de la política pública en tres aspectos: a. Las carencias que presenta un análisis de la política desde un punto de vista secuencial; b. La búsqueda de superar el debate entre los planteos *top-down* y *bottom-up* en el análisis de elaboración de políticas, orientándola a una lógica analítica sistémica; c. La preponderancia de la información científico-técnica en el proceso de elaboración de la política.

3. Metodología de investigación

3.1 Estrategia y diseño de investigación

Respecto a la estrategia de investigación, nos inclinamos por una de carácter cualitativa, dada la naturaleza de los fenómenos que pretendemos estudiar. A partir de la información recolectada, se elaboran dimensiones, indicadores y categorías que sirven a efectos analíticos. Asimismo, los instrumentos metodológicos de los que nos valdremos son útiles en el marco de dicha estrategia de investigación (Murillo 2002). Trabajaremos con documentos como transcripciones de las Comisiones del Poder Legislativo, Diario de Sesiones y normas jurídicas por lo que es imprescindible llevar a cabo una estrategia de estas características.

Este trabajo se enmarca en los denominados *estudios de caso* (Martínez 2006). Fundamentalmente, nos enfocamos en la política educativa militar uruguaya durante las administraciones frenteamplistas (2005-2015)⁶. El diseño de este trabajo es de carácter descriptivo, donde en primer lugar, pretendemos dar luz sobre algunos aspectos propios la educación militar como política pública, delimitando las propiedades de la política, analizándola en base a dimensiones que desarrollaremos en próximas páginas. Por lo tanto, en una primera instancia pretendemos describir procesos, acciones y reglas de juego que se enmarcan en la temática abordada, lo cual implica profundizar en el objeto de estudio, focalizando nuestra atención en aquellos detalles que lo singularizan (Batthyány y Cabrera 2011).

Sin embargo, no sólo formulamos una proposición descriptiva, sino que avanzamos un casillero. Dado que nuestras fuentes de información principales son documentos (transcripciones, actas o legislación en la materia) es necesario utilizar un instrumento armónico a la estrategia cualitativa. El análisis documental colabora en este sentido.

Asimismo, utilizamos la entrevista semiestructurada como técnica de investigación. Entendemos que presenta ciertas ventajas que sirven a efectos de complementar información recopilada documentalmente (Montañés 2010).

⁶ Si bien en términos generales nos encontramos ante un estudio de caso, en el Anexo incorporamos un breve análisis comparativo en materia legislativa con otros países de la región, tal como hacemos referencia más adelante.

3.2 Operacionalización de conceptos: categorías, dimensiones e indicadores

Metodológicamente, nos hemos inclinado por una categorización apriorística a efectos de sistematizar nuestra información a efectos de emprender nuestro análisis, es decir, la construcción de categorías a partir de los objetivos de investigación que nos hemos trazado y que en definitiva guían el proceso de relevamiento de información (Cisterna 2005).

Avanzando en la construcción de categorías, entendemos que a la hora de ingresar en la evaluación de los distintos indicadores que presentamos, debemos considerar su contribución a estimular o mitigar la autonomía en lo que refiere a la interacción principal/agente en la política educativa militar. A tales efectos, recurriremos a la construcción de una *escala de autonomía militar*. En el caso de la legislación, nos permitirá evaluar en qué medida su contenido estimula la autonomía del agente frente al principal. Hemos agrupado a la legislación de la siguiente forma: leyes militares aprobadas con anterioridad a la *Ley Marco de Defensa Nacional N°18.650* de 2010 (debido a la dispersión legislativa en materia educativa militar), la *Ley General de Educación N° 18.437*, la mencionada *Ley Marco de Defensa* y la *Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188* de 2013.

El procesamiento de la información no se podrá realizar de igual manera En el plano de las ideas e instituciones. La ausencia de algunos datos nos obliga a interpretar la tónica de las ideas y visiones institucionales en pugna, sin poder operacionalizarlos numéricamente.

Sobre las ideas, profundizamos en el contenido de documentos que refieren al tema y cuya naturaleza es diagnóstica (*Debate Educativo, Uruguay. La Defensa Nacional. Aportes para un Debate y Debate Nacional - Ley Orgánica de las FFAA*) así como también la posición de los tres partidos políticos que presentan mayor adhesión ciudadana (Frente Amplio, Partido Nacional y Partido Colorado).

En relación a las instituciones, tomamos en consideración los puntos de vista de los representantes de las instituciones involucradas en el proceso de elaboración de la Ley N° 19.188. Recurrimos a las Actas de la *Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar*, en la que participaron ANEP, MEC, UdelaR, MDN y MINTERIOR (excluido en esta instancia por referirnos únicamente a la educación

militar). Asimismo, recurrimos a Actas de las *Comisiones de Educación y Cultura* y el *Diario de Sesiones* de ambas Cámaras del Poder Legislativo donde se aprueba la legislación vigente y se exponen los puntos de vista de los representantes de los tres partidos políticos.

En el Cuadro 1 describimos cada una de las dimensiones, indicadores y categorías utilizadas a la hora de emprender nuestro análisis y el valor que se asignamos a cada categoría para así construir nuestra escala. Las dimensiones serán evaluadas de acuerdo a tres intensidades. Aquella dimensión coincidente con un proyecto subordinante tendrá un valor 0 en nuestra escala, mientras que una dimensión caracterizada por constituir una situación intermedia tomará valor 1. Finalmente, una dimensión cuyo comportamiento condice con un panorama de autonomía del agente frente al principal toma el valor 2. Dicha estrategia se basa en lo que Alexander George denomina Método de Comparación de Casos Enfocados y Estructurados —*structured, focused comparison of cases method*— (Bennett y George 2004)⁷.

El análisis aborda cuatro dimensiones y trece indicadores que mencionaremos paulatinamente: a. Organización; b. Planes y programas; c. Docencia; d. Educandos. Estas dimensiones que explicaremos a continuación son seleccionadas como elementos que pueden desestimular o colaborar en el ejercicio del control civil. A la dimensión institucional, se suman elementos que hacen a aspectos subsidiarios a tales estructuras. En este caso, los contenidos curriculares, el ejercicio de la docencia y el rol del educando en el Sistema de Enseñanza Militar forman parte de las dimensiones que analizamos. Debemos tomar en consideración que cada indicador contiene tres

⁷ “A diferencia de anteriores discusiones que se centran en el caso de las comparaciones, que hacen hincapié en que la investigación cualitativa [este método] implica generalmente una combinación de las comparaciones entre casos y análisis dentro de los casos el uso de los métodos de prueba de congruencia y el proceso de trazado. Dentro de los casos, los métodos de análisis pueden reducir en gran medida los riesgos conocidos de errores inferenciales que pueden surgir del uso de métodos comparativos puros [...] Desarrollamos el concepto de la teoría tipológica, que se asemeja tanto la discusión de Robert K. Merton de la "teoría de alcance medio" y la noción de Paul Lazarsfeld del "espacio de propiedad". Nosotros sostenemos que teorías tipológicas que involucran diversas variables pueden aprehender mejor la complejidad de la vida social que las teorías tipológicas de las dos variables que son comunes en las ciencias sociales, y nos ofrecen métodos para la construcción de teorías tipológicas en formas que mantienen a esta complejidad manejable y clarifican la tarea de seleccionar los casos a estudiar.” (Bennett y George 2004: 9-10). Traducción propia.

categorías a efectos de ser identificadas bajo los preceptos de autonomía, subordinación o una situación intermedia a dichos escenarios.

La primera dimensión refiere a aspectos que hacen a lo institucional y a la gobernanza de la educación militar, clave para evaluar el ejercicio del control civil y su concepción en los distintos niveles que observamos en este documento. Para ello, recurrimos a cuatro indicadores: a. Control del Poder Ejecutivo y Legislativo (en qué medida ambos Poderes gobiernan la política educativa militar); b. Relación entre el Sistema de Enseñanza Militar y el Sistema Nacional de Educación (en qué medida se articulan ambos sistemas); c. Presencia de militares en el gobierno del Sistema de Enseñanza Militar (determinar si civiles y militares gobiernan dicho sistema); d. Limitación en innovación institucional en el Sistema de Enseñanza Militar (en qué medida la legislación vigente permite realizar innovaciones organizacionales en dicho sistema).

La segunda dimensión condensa aspectos que tiene que ver con los contenidos curriculares que se imparten en el contexto de la enseñanza militar. Ello constituye un vehículo para plasmar determinados contenidos en los diferentes cursos que forman parte de la oferta del sistema educativo militar. Destacamos los siguientes indicadores: a. Presencia de las líneas transversales (identificar la promoción/legislación de las líneas transversales que ilustra el Art. 40 de la LGE), b. Movilidad académica (evaluar la promoción de la articulación de planes y programas del Sistema de Enseñanza Militar con el Sistema Nacional de Educación), c. Derechos Humanos en currículas (evaluar presencia/promoción de la temática en currículas) y d. Proporción entre cursos curriculares y técnico-militares en la formación (establecer en qué medida se promueve un equilibrio entre contenidos de aspecto técnico o curricular).

Cuadro 1. Descripción de las dimensiones, indicadores y categorías a efectos de evaluar relación principal/agente en el contexto de la política educativa militar

<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Categorías</i>		
		<i>Subordinación</i>	<i>Situación intermedia</i>	<i>Autonomía</i>
Organización	<i>Control del Poder Ejecutivo y Legislativo</i>	El Ejecutivo y el Legislativo ejercen un control férreo sobre el Sistema de Enseñanza Militar	Existen mecanismos jurídico-administrativos que faciliten el contralor en el contexto del Sistema de Enseñanza Militar, pero estos no se utilizan en la práctica	Ni el Ejecutivo, ni el Legislativo ejerzan mecanismos de control sobre el Sistema de Enseñanza Militar
	<i>Relación SEM - SNE</i>	El Sistema de Enseñanza Militar se encuentra plenamente integrado al Sistema Nacional de Enseñanza.	El Sistema de Enseñanza Militar asume directrices del Sistema Nacional de Enseñanza, presentándose cierta autonomía decisional	El Sistema de Enseñanza Militar no se encuentra integrado al Sistema Nacional de Enseñanza, tomando sus propias decisiones.
	<i>Militares en el gobierno del SEM</i>	Presencia de figuras de extracto militar gobernando el Sistema de Enseñanza Militar	Configuración híbrida con participación mixta entre civiles y militares	Figuras de extracto civil gobiernan el Sistema de Enseñanza Militar
	<i>Limitación en innovación institucional en el SEM</i>	El Sistema Nacional de Educación tiene potestades en la creación de órganos educativos de gobierno o instituciones dentro de esta esfera	El Sistema de Enseñanza Militar acuerda en conjunto al Sistema Nacional de Educación la creación de sus propias instituciones y órganos de gobierno educativos	El Sistema de Enseñanza Militar crea sus propias instituciones y órganos de gobierno educativos
Planes y programas	<i>Líneas transversales</i>	Legislación que pauta contenidos básicos de los cursos del Sistema de Enseñanza Militar similares a aquellos que se imparten en iguales niveles educativos en el Sistema Nacional de Enseñanza	Se promueven líneas transversales aunque no existe una obligación tácita de que el Sistema de Enseñanza Militar las asuma	Nula legislación que pauten contenidos básicos de los cursos del Sistema de Enseñanza Militar similares a aquellos que se imparten en iguales niveles educativos en el Sistema Nacional de Enseñanza
	<i>Movilidad académica</i>	Reciprocidad en revalidación de cursos y programas entre el Sistema Nacional de Educación y el Sistema de Enseñanza Militar	Articulación unidireccional de revalidación de cursos y programas del Sistema de Enseñanza Militar y sus contenidos respecto al Sistema Nacional de Educación (militares revalidan cursos y programas en el ámbito civil y no así los civiles respecto al Sistema de Enseñanza Militar)	El Sistema de Enseñanza Militar no presenta articulación en movilidad académica respecto al Sistema Nacional de Educación
	<i>DDHH en currículas</i>	Presencia de cursos sobre Derechos Humanos en los planes educativos del Sistema de Enseñanza Militar, que forman parte de la currícula obligatoria que se le imparte de los educandos militares	Presencia de cursos sobre Derechos Humanos en los planes educativos del Sistema de Enseñanza Militar, pero que pueden ser considerados como materias optativas por parte de los educandos militares	Ausencia de cursos sobre Derechos Humanos en los planes educativos del Sistema de Enseñanza Militar
	<i>Proporción cursos curriculares/cursos técnicos</i>	Predominancia de cursos curriculares respecto a los específicos	Presencia equilibrada de cursos curriculares y específicos.	Presencia predominante de cursos específicos sobre los curriculares

Docencia	<i>Ingreso de docentes civiles a inst. militares</i>	Los docentes ingresan al Sistema de Enseñanza Militar a través de los mecanismos que prevé el Sistema Nacional de Educación exclusivamente para el dictado de materias curriculares	Los docentes ingresan al Sistema de Enseñanza Militar a través de los mecanismos que prevé el Sistema Nacional de Educación exclusivamente para el dictado de materias curriculares	Pocos/ningún docente ingresa al Sistema de Enseñanza Militar a través de los mecanismos que prevé el Sistema Nacional de Educación
	<i>Formación docente para cursos en inst. militares</i>	Existencia de cursos de formación en docencia para civiles o militares que pretendan impartir cursos en instituciones militares	Existencia de cursos de formación en docencia para militares que pretendan impartir cursos en instituciones militares	Ausencia de cursos de formación en docencia para civiles o militares que pretendan impartir cursos en instituciones militares
	<i>Perfil de egreso "flexible"⁸</i>	El perfil de egreso se pauta de acuerdo a las características de un "soldado flexible"	El perfil de egreso se pauta de forma mixta, tomando características del "soldado moderno" y el "soldado flexible"	El perfil de egreso se pauta de acuerdo a las características de un "soldado moderno"
Educandos	<i>Incorporación a inst. ed. civiles</i>	Sistema de Enseñanza Militar permisivo con sus educandos en el ingreso a cursos que se impartan en el contexto del Sistema Nacional de Educación	El Sistema de Enseñanza Militar impone ciertas restricciones a sus educandos el ingreso a cursos que se impartan en el contexto del Sistema Nacional de Educación	El Sistema de Enseñanza Militar impide a sus educandos el ingreso a cursos que se impartan en el contexto del Sistema Nacional de Educación
	<i>Ejercicio de función social post egreso</i>	Una vez graduados, los militares realizan tareas vinculadas a la sociedad civil como forma de retribución a su formación.	Una vez graduados, se incentiva (pero no compulsivamente) a que los militares realicen tareas vinculadas a la sociedad civil como forma de retribución a su formación	Una vez graduados, los militares no realizan tareas vinculadas a la sociedad civil como forma de retribución a su formación
Valores para escala (Evaluación legislativa)		0	1	2

Fuente: Elaboración propia

⁸ En la actualidad, surgen nuevas dimensiones que involucran al profesional militar con nuevas preocupaciones cuyo origen emanan de la sociedad civil. Un intento de ello es la obra de Moskos, Allen & Seagal (2000) *"The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War"*, donde se asume que el militar se encuentra en un contexto novedoso cuyas problemáticas trascenderán sus funciones militares. Allí versan en torno a la existencia de dos categorizaciones: el "soldado moderno" y el "soldado posmoderno" que evidencian las transformaciones en la organización militar en el contexto de EEUU y Europa Occidental. Mientras que el soldado moderno tiende a llevar consigo un perfil profesionalista, el soldado posmoderno integra nuevas características y preocupaciones que lo alejan de esa lógica anterior, por ejemplo, su relación con la sociedad civil, transformaciones en su formación y realización de tareas que se atañan a problemáticas interestatales. Se considera más abarcativo y apropiado el término "flexible" que se recoge de un texto de Giuseppe Caforio (2001) titulado *The flexible officer* que resumen la idea de que a diferencia del soldado moderno y posmoderno, el soldado flexible asume las transformaciones de la organización militar de forma progresiva. El soldado ya no es estrictamente belicoso, sino un "preservador de la paz".

La dimensión *docencia* contempla aspectos que hacen a su ejercicio en el marco del Sistema de Enseñanza Militar. Se destacan dos indicadores: a. Ingreso de docentes a institutos militares a través del Sistema Nacional de Educación (evaluar elementos que habiliten una única ventana de ingreso a la docencia en institutos militares a través del Sistema Nacional de Educación) y b. Cursos de formación en docencia para civiles o militares que pretendan impartir cursos en instituciones militares (en qué medida se promueve una formación docente específica orientada a impartir cursos en el Sistema de Enseñanza Militar).

Por su parte, sobre los educandos en el Sistema de Enseñanza Militar, destacar que las reglas de juego en las que se inscribe su desempeño es un factor importante, en la medida en que su arraigo a un determinado tipo de sistema educativo militar condiciona su aprendizaje y formación. Destacamos tres indicadores bien importantes: a. Perfil de egreso "flexible" ; b. Posibilidades de incorporación a cursos de instituciones de educación civiles (si se estimula la inclusión de los educandos a cursos y materias que se imparten más allá del Sistema de Enseñanza Militar, así como de civiles a la esfera militar); c. Obligación de ejercicio de función social post egreso (determinar si los educandos deben compensar la inversión que el Estado realiza al formarlos, brindando un servicio al mismo, desprendiéndose que dicho ejercicio estimula la interacción con la esfera civil).

A efectos de resumir los posibles panoramas en cada uno de los ejes, hemos propuesto tres modelos que ilustran situaciones diversas en lo que hace a la relación principal/agente en este contexto. Tal como ilustra el Cuadro 2, un escenario de *subordinación al poder civil* implica en términos generales que las Fuerzas Armadas cumplan cabalmente con las decisiones tomadas en el ámbito civil. Asimismo, nos encontramos ante un escenario de *autonomía moderada* cuando la relación principal/agente presenta ciertos matices, siendo difícil determinar exactamente la orientación de dicha relación. Denominaremos *autonomía radical* a la situación en la que el agente toma sus propias decisiones en materia educativa, descatando las decisiones que el principal tome en la materia. En este plano, los mecanismos de control existentes no son aplicados de forma efectiva sobre el agente. Cada escenario tiene asignado un rango de valores, los cuales surgen de la sumatoria de los puntajes con los que ha sido evaluada la legislación analizada y que mostramos a continuación.

Cuadro 2. Escenarios de relación entre principal y agente

<i>Relación principal agente</i>			
	Subordinación al poder civil	Autonomía moderada	Autonomía radical
Descripción	El principal tiende a ejercer un dominio sustancial sobre el sistema educativo militar, lo cual trae como consecuencia un ejercicio exitoso del control civil	La organización militar posee regulaciones y/o limitaciones en determinados aspectos, lo cual implica ejercer un control civil flexible en lo que respecta a la educación militar	La organización militar tiende a gobernar autárquicamente su sistema educativo, lo cual trae como consecuencia un ejercicio nulo o reducido del control civil
Rangos (Evaluación legislativa)	0-9	10-16	17-26

Fuente: elaboración propia

Finalmente, en el caso de las ideas y las instituciones involucradas, se hará un análisis en base a los datos que hemos podido recabar. Ante la imposibilidad de acceder a determinada información, no logramos evaluar algunas dimensiones. A tales efectos, optamos por referirnos a “tendencias” o “tónicas” que ofician de medida resumen.

3.3 La legislación en materia educativa militar en el Cono Sur y los planes de estudio nacionales de formación militar: análisis comparativos

Nos propusimos indagar muy sucintamente que ocurre en los países del Cono Sur, principalmente en Argentina, Brasil y Chile en materia legislativa como ensayo comparativo entre Uruguay y la región. El rol de las fuerzas durante la segunda mitad de siglo XX y las trayectorias históricas de sus instituciones son sumamente similares y viabilizan la comparación (pensando en las dictaduras militares y su influencia en la formación militar). Ello posibilita que a través de la similitud, logremos analizar en los países mencionados en qué medida la educación militar presenta características similares o disímiles, lo cual es útil a efectos de observar en relación a otros países cuál es el estado de situación de la legislación vigente en Uruguay.

Asimismo, repasaremos brevemente los contenidos programáticos de algunos de los cursos de los institutos militares de educación terciaria en pos de ilustrar las tensiones entre los contenidos técnicos y específicos los planes de estudio de las distintas armas. En este sentido, hemos tomado tres cursos, uno por cada una de las Fuerzas. En el caso del Ejército, hemos tomado en cuenta al *Curso Profesional de*

Cadetes de la Escuela Militar. En la Armada, hemos considerado el *Curso Profesional del Cuerpo General de la Escuela Naval*. En la Fuerza Aérea, hemos tomado en consideración el *Curso de Cadetes de la Escuela Militar Aeronáutica*. Clasificaremos a las materias que allí se imparten, distribuyéndolas de acuerdo a su naturaleza general o específica. Profundizamos sobre ambos asuntos en el Anexo.

4. Instituciones, ideas y actores en la regulación de la formación militar

4.1 La regulación normativa de la formación militar

A continuación, pretendemos ilustrar la complejidad que presenta la organización jurídico-institucional a la que se atañe la educación militar, presentando un panorama que conforma un campo fértil hacia un diseño de una educación que estimula la autonomía militar desde el plano legislativo, matizada por aspectos curriculares más que organizativos.

4.1.1 Legislación sobre educación militar (1974-2008)⁹

La legislación en torno a los asuntos de las fuerzas armadas aborda con mayor preocupación lo que refiere a la formación militar, tanto en sus aspectos técnicos como en el plano curricular. Durante la dictadura, más específicamente en 1974, se aprueba el Decreto-Ley Orgánica Militar N° 14.157. Dicha legislación se destaca por los siguientes elementos:

- El rol de la Junta de Comandantes en Jefe en la supervisión de la *Escuela de Seguridad y Defensa Nacional* (ESEDENA), cuya misión es de capacitación de Oficiales Superiores y Civiles calificados en torno a tales problemáticas (Art. 19).
- Establecer una definición sobre las misiones del profesional militar y quiénes lo son por definición (Arts. 54-56).
- Definiciones sobre el ejercicio de la docencia en institutos militares de educación, ejercida por profesores e instructores (Arts. 222-224).
- El rol de las Fuerzas Armadas en la resolución de qué materias deben impartirse por profesores e instructores y quienes quedan excluidos de dicha delimitación (Arts. 225-226).

La Ley Orgánica de la Fuerza Aérea N° 14.747 de 1977 realiza algunos aportes en la que hace a la educación en el contexto de dicha rama de las Fuerzas Armadas:

- Define qué es un instituto con fines educativos (Art. 14).
- Establece que el Vicecomandante en Jefe ejerce directamente el control de los institutos (entre otras dependencias) que el Comando General tiene a su cargo (Art. 20 lit. C).
- Indica que el reclutamiento del personal aerotécnico se realiza a través la Escuela Técnica de Aeronáutica si su función es propia de la especialidad, estableciéndose otras

⁹ En Clavijo (2015) profundizamos en los antecedentes jurídico-institucionales de la política educativa militar en Uruguay. Por cuestiones de espacio, partimos de la legislación aprobada durante el gobierno *de facto* (1973-1985). Destacamos la legislación de mayor relevancia.

condiciones para el ingreso a la Fuerza Aérea en otros casos, así como también condiciones de egreso de la Escuela (Art. 39-41 y 43).

En 1984, una de las últimas decisiones gubernamentales en el contexto de la dictadura fue la aprobación de la Ley Orgánica del Ejército N° 15.688. Entre las disposiciones de la presente ley, se destacan:

- El Ejército Nacional debe formular la doctrina, el entrenamiento y la instrucción del personal (Art. 4° lit. B) dispone que entre otras tareas, el Ejército.
- Inclusión del Sistema de Enseñanza del Ejército a dicha rama de las Fuerzas Armadas (Art. 9°). Describe su integración, define las instituciones que lo integran y atribuciones del Comandante en Jefe del Ejército en la materia (Art. 52-57).
- Las Escuelas e Institutos dependen directamente del Comandante en Jefe del Ejército (Art. 12 lit. C).
- Acceso a cargos docentes a través de concurso de oposición entre otras reglamentaciones vinculadas a la docencia (Art. 116).
- Posibilidad de revalidación de cursos en el exterior (Art. 125).
- El número de alumnos de la Escuela Militar es determinado año a año y el Comando General del Ejército dispone la distribución por arma según sus necesidades. Lo mismo ocurre con las Escuelas y Cursos de Capacitación sujetos a reglamentación. Las becas para ingresar a la Escuela Militar se asignarán a través de un concurso de oposición, pudiendo obtenerlas aquellas personas que no hayan superado los veintiún años de edad, habiendo cursado la Educación Secundaria en su totalidad, reuniendo además las aptitudes indicadas a tales efectos, sujeto a disposiciones que realice el Poder Ejecutivo. El Estado cubre todos los gastos (entre otras disposiciones que se presentan en el Art. 146 de la presente Ley).

La Ley de la Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado N° 15.848 en su Artículo 14 establece que el Poder Ejecutivo debe elevar los planes de estudio de las Escuelas e Institutos de Formación Militar a la Asamblea General una vez al año.

En materia de creación de cargos jerárquicos, la Ley de Presupuesto N° 17.930 del año 2005 en su Artículo 83, crea entre otros cargos de particular confianza el de Consejero de Institutos de Formación Militar, en el marco de la Dirección General de Secretaría de Estado (inc. 03, unidad ejecutora 001, escalafón Q).

El Artículo 30 de la Ley de Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad N° 18.026 del año 2006 prevé la inclusión de la legislación sobre esta temática en cursos de capacitación, formación y perfeccionamiento del personal militar.

El Artículo 133 de la Ley de Rendición de Cuentas N° 18.172 del año 2007 entiende que sólo se dispondrá a contratar servicios de formación, capacitación, perfeccionamiento y especialización fuera del sistema de educación pública si así lo dispone el Ministro de Defensa excepcionalmente¹⁰.

4.1.2 Innovaciones de la Ley General de Educación en la temática

La LGE introduce lineamientos generales en relación a la educación militar, innovando en la intención de legislar sobre algunos aspectos que anteriormente se presentaban “dispersas” jurídicamente. El Título III que aborda uno por uno a los componentes del Sistema Nacional de Educación Pública, incluye en el Capítulo XVIII un único Artículo sobre la Educación Policial y Militar. El Artículo 105 de la presente Ley realiza los siguientes aportes en lo estrictamente militar¹¹:

- El MDN entiende específicamente en aspectos técnicos de la formación militar. Sin embargo, sobre lo curricular regirán los Consejos Desconcentrados correspondientes a cada nivel educativo.
- Sobre los docentes, se seleccionarán tal como se establece en las normas establecidas en dichos Consejos. Los planes de estudio deberán reflejar los contenidos que establece el Artículo 40 de dicha Ley, que refiere a las Líneas Transversales¹².
- Respecto a la educación terciaria, queda sujeta a las disposiciones de dicha Ley y aquellas que se aprueben luego y legislen sobre el asunto.
- Se crea la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar, una comisión *ad hoc* cuya finalidad es la de proponer un proyecto de ley que regule en la materia. La

¹⁰ En el año 2011, la Ley de Presupuesto N° 18.719 deroga a su antecesora a través de su Artículo 180 la creación del cargo antes descrito, sustituyéndolo por el de Director de Formación Militar.

¹¹ También regula aspectos de la Educación Policial que se omitirán en este segmento.

¹² 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.

misma estaría integrada por representantes del MEC, MDN, MINTERIOR, ANEP y UdelaR.

4.1.3 *La Ley Marco de Defensa N° 18.650*

La Ley Marco de Defensa N° 18.650 del año 2010 realiza los siguientes aportes en torno a la temática:

- El Poder Legislativo debe “tomar conocimiento” (lo que no implica aprobar o desaprobar) planes de estudio (Art. 9° lit. G, retoma el Art. 14 de la Ley de la Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado).
- El MDN orienta y delinea la formación de las Fuerzas Armadas (Art. 15 lit. C).
- La preparación de los recursos humanos permanezca a cargo del Poder Ejecutivo, dando cuenta al Poder Legislativo (Art. 25).
- La instrucción militar y el servicio militar se realizan voluntariamente (Art. 29).

4.1.4 *La Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188*

Finalmente, la Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188 aprobada en 2013 es el centro de nuestro análisis¹³. Consta de 21 artículos cuyo contenido repasaremos a continuación¹⁴:

¹³ Explicamos brevemente los caminos recorridos por dicha legislación, haciendo hincapié en la legislación aprobada en torno a la educación militar. Luego de que la CREPyM acercara su Proyecto de Ley al Ejecutivo, el mismo lo envía a Cámara de Representantes en agosto de 2012. En abril de 2013 Dicho proyecto se vota en bloques, con mínimas modificaciones: Arts. 1° al 11, 56 por la afirmativa unanimidad; 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, unanimidad; Arts. 20-22, 56 en 57 representantes por la afirmativa. La Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores introduce modificaciones al proyecto: a. Art. 6° Ya no se habla de que el MEC reconozca a las instituciones del sistema educativo como en el proyecto inicial, sino que se hace referencia a que las carreras deban ser reconocidas; b. Art. 18 incorpora modalidades de educación a distancia y semipresencial.; c. Art. 19 se determina que el ingreso de docentes al sistema es por oposición y méritos (originalmente era oposición y/o méritos). Cuando se somete a votación en la Cámara de Senadores hacia agosto de 2013, se aprueba con los votos de 20 de los 21 Senadores presentes en la Sesión. Luego, se vota una modificación en un acápite en el Art 3° que propone Ope Pasquet (PC) y un agregado en el Art. 5° que propone Oscar López Goldaracena (FA) sobre incluir al Derecho Internacional Humanitario en dicho Artículo en consonancia con lo establecido en la en la Ley N° 18.026. En diciembre de 2013, se aprueba con las modificaciones provenientes del Senado en Cámara de Representantes. Cincuenta y ocho representantes se manifiestan por la afirmativa, aprobándose por unanimidad. La promulga el Poder Ejecutivo en enero de 2014.

- Reafirma fines y orientaciones de la LGE (Art. 1º)¹⁵.
- Inclusión de la educación policial y militar en el Sistema Educativo Nacional, conservación de Líneas Transversales del Art. 40 de la LGE. Los aspectos técnicos y específicos se encuentran a cargo del MDN y la sujeción a dicha Ley y las que se dicten a propósito de la Educación Terciaria (Art. 2º). Las Líneas Transversales se retoman en el Art. 5º en relación a su consideración en la elaboración de planes y programas.
- Sobre los fines de la educación militar y policial en general, se destaca la necesidad de garantizar la calidad de la enseñanza en todo el país, siendo además un proceso que acompaña al educando toda su vida. Asimismo, se destaca el cumplimiento de los fines que se proponen en el Artículo 13 de la Ley N° 18.437 y la inclusión de aspectos comunes a todas las profesiones en planes y programas (Art 3º).
- Los recursos que financien la educación policial y militar los proveerá el Estado a través de Rentas Generales (Art 4º).
- Establece el principio de especificidad de los sistemas educativos policial y militar (Art. 6º), por lo que cada sistema deberá desarrollar principios que se establezcan de forma complementaria a la Ley N° 19.188. Las carreras de educación terciaria y universitaria (grado y posgrado) deben ser aprobadas por el MEC y los órganos que entiendan las disposiciones complementarias a establecer. Asimismo, la educación policial y militar se regulará de acuerdo a los Artículos 15 al 19 de la Ley N° 18.437¹⁶.
- Plasma aspectos conceptuales de la educación militar, tendiente a la formación y capacitación de ciudadanos cuya función sea desempeñar roles técnicos y profesionales que hacen a la defensa nacional. La formación militar debe contemplar la disciplina y el liderazgo en lo que respecta a aspectos curriculares propios de los distintos niveles educativos. En aspectos específicos se recurre a la responsabilidad en la utilización de los recursos asignados para su impartición. Ello, en consonancia con lo que establece la *Ley Marco de Defensa Nacional* (Art. 15).

¹⁴ Excluimos de este resumen aspectos que guarden relación a la Educación Policial. En este sentido, no repasaremos en esta oportunidad los Artículos 7º al 14 inclusive.

¹⁵ Entre los fines y orientaciones se encuentran: a. La educación garantizada por el Estado, b. La educación como derecho humano fundamental, desde el ejercicio responsable de la ciudadanía reafirmando la laicidad, la tolerancia, etc. y c. La reivindicación de los Derechos Humanos en planes y programas de estudio.

¹⁶ La educación militar se regirá bajo los principios de la gratuidad, la laicidad y la igualdad de oportunidades o equidad. Asimismo, se prevé que el Estado ponga a disposición los recursos necesarios.

- Describe los fines específicos de la educación militar. Se destaca la educación en aptitudes y valores en pos del ejercicio de una ciudadanía responsable de acuerdo al nivel educativo por el que transite el educando, que deben compatibilizar con los perfiles que las distintas Armas y Servicios consideren pertinentes (formación ciudadana del personal militar, formación profesional que persiga el espíritu crítico, fines de investigación, difusión de aspectos ético-doctrinarios que hacen a la institución militar y la instrucción militar en tareas específicas y conjuntas entre las Fuerzas (Art. 16).
- Se define al Sistema de Educación Militar, cuya rectoría se encuentra en la esfera del MDN e incluye a aquellas instituciones que se encuentren integradas a las estructuras de las Fuerzas Armadas. En su conducción, se incluirán las autoridades educativas del MDN, un representante del Sistema Nacional de Educación Pública, autoridades educativas de las Fuerzas Armadas, Centros de Educación Militar y docentes. Todo ello, respetando las especificidades que requieran los cursos de formación de cada Fuerza (Art. 17).
- Se establece que la estructura y organización del Sistema de Educación Militar en niveles educativos condecirá con lo dispuesto en la LGE en el Capítulo II (Art. 18)¹⁷.
- Reafirma el principio de complementariedad que debe regir en la relación que se establece entre el Sistema Nacional de Educación Pública y el Sistema de Educación Militar, tanto en aspectos de infraestructura, como en aspectos técnicos y curriculares que deben darse en el contexto de acuerdos institucionales (Art. 19).
- Los Docentes pueden ser civiles o militares, ejerciendo como profesores o instructores e ingresando al Sistema de Educación Militar a través de concurso de oposición y méritos según la normativa que rija para cada nivel educativo (Art. 20).
- Los docentes del Sistema de Educación militar regularán su actividad a través de un estatuto docente específico para dicho Sistema (Art. 21).

4.1.5 Avances: tensiones y distensiones en el marco jurídico

Los antecedentes normativos vistos aquí ilustran un escenario jurídico que presenta los siguientes rasgos en su evolución histórica:

¹⁷ El Art. 7° de la Ley N° 18.437 delimita los niveles educativos, estableciendo la obligatoriedad de la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior.

- a. En lo organizativo, una dispersión importante institucional explicada por las entidades educativas que se crean en el seno de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, que presentan autonomía decisional en su interior. Las jerarquías militares cumplen un rol preponderante en la conducción institucional. La creación de la Dirección de Formación Militar en el contexto del MDN podría entenderse como la búsqueda de un cambio de orientación en estos aspectos, aunque su misión y competencias no están jurídicamente definidas, por lo que persiste el panorama descrito anteriormente.
- b. El sistema educativo militar presenta una relación compleja con el Sistema Nacional de Educación Pública. Bajo el principio de complementariedad en el diseño de planes y programas e infraestructura, no queda clara la instrumentación de dicha coordinación, su evaluación y en qué medida la ANEP interviene en dicho sistema. Asimismo, se destaca la incorporación del eje Derechos Humanos, cuestión que venía siendo trabajada a la interna de algunas instituciones educativas militares a nivel superior. La inclusión de líneas transversales es otro aspecto a mencionar. Dichos aportes matizan la autonomía decisional de la política educativa militar.
- c. En el marco de un diseño institucional peculiar (que describimos con mayor profundidad en el Anexo) respecto a la tónica dominante en el sistema educativo, los *checks and balances* entre los órganos de representación ciudadana y los institutos educativos militares no exigen instancias de devolución por parte de los parlamentarios. Ello conlleva que la legislación vigente sea relativamente permisiva con la institución castrense en la toma de decisiones.
- d. El principio de especialización, que conlleva a fomentar el rasgo autonómico de la educación militar se manifiesta en la formación docente cuyo tratamiento carece de reglamentación.
- e. El perfil de los militares que se pretende formar es otro rasgo a señalar. Si bien excede los cometidos de este documento, cabe señalar que persiste una visión que contrasta en gran medida con la del “*perfil flexible*” (cuya descripción hemos realizado en párrafos anteriores).
- f. Ante todo lo expuesto, señalar que la Ley N° 19.188 matiza la histórica tendencia autonómica de la institución castrense en la materia, respondiendo a la implementación de fórmulas intermedias para la resolución de determinadas dimensiones.

4.2 Diagnósticos y programas disponibles para la formación militar

En este segmento, pretendemos realizar un resumen de los contenidos en diagnósticos y programas de gobierno, arriesgando algunas tendencias que estos vislumbran. Además, cabe

destacar la inexistencia de acuerdos interpartidarios en torno al tema, tal como sí se había dado en otros asuntos de la agenda educativa durante los años 2010 y 2012.

4.2.1 Diagnósticos acerca de la educación militar en Uruguay

4.2.1.1 El Debate Educativo

En el año 2006, se llevó a cabo el denominado *Debate Educativo*, convocado por el MEC, donde también participaron la ANEP y la UdelaR. La Comisión del Debate Educativo (CODE) tuvo como fin organizar el primer Congreso Nacional de Educación (CNE) “Maestro Julio Castro”. En este contexto y previamente a dicha convocatoria se discutieron una serie de documentos, tanto desde la sociedad civil, como gubernamentalmente, donde además se pretendió estimular la participación directa de la ciudadanía, todo esto a través de las Asambleas Territoriales¹⁸. Se elaboraron una serie de documentos hacia el CNE. Uno con los Aportes de las Asambleas Territoriales. Otro con Aportes Documentales. Finalmente, se elaboró un informe al Primer Congreso, que fue la piedra fundamental del Informe Final desarrollado por la CODE¹⁹. Se trabajaron en quince líneas temáticas, a través de las denominadas Comisiones Temáticas²⁰.

Sobre la educación militar, las Asambleas Territoriales manifiestan que en el Nivel Secundario, se debe promover la participación de los jóvenes en instituciones educativas de corte civil, en pos de desarrollar el espíritu crítico, pudiendo convivir en un espacio fuera del ámbito militar. Se constata que la herencia dictatorial forma parte del componente ético doctrinario, por lo que es importante la formación en Derechos Humanos y en valores, profundizando no sólo en aspectos que tienen que ver con el mundo del conocimiento, sino que también, aquello vinculado a la relación civil militar. Sobre el Sistema Nacional de Educación, estas Asambleas subrayan que la educación militar se rija al igual que la

¹⁸ Cabe destacar que los militares manifiestan su disconformidad en no haber sido invitados a participar en la elaboración de documentos en este contexto. Así se expresa en algunas instancias del Debate Nacional – Ley Orgánica de las FFAA.

¹⁹ Documento disponible en: <http://www.debateducativo.edu.uy/documentos/Libro%20verde.htm>

²⁰ A saber: 1. Educación Inicial y Primaria. 2. Educación Secundaria. 3. Educación Técnico Profesional. 4. Educación Terciaria y Universitaria. 5. Formación y Perfeccionamiento Docente. 6. Educación Rural. 7. Educación de Jóvenes y Adultos. 8. Educación No formal. 9. Inclusión Educativa y Educación Especial. 10. Educación, Democracia y Derechos Humanos. 11. Educación, Trabajo, Ciencias y Tecnología. 12. Educación y Salud. 13. Educación, Cultura, Medios de comunicación y nuevas tecnologías. 14. Principios rectores y Fines de la Educación. 15. Sistema Nacional de Educación.

educación pública, tanto en programas como en el plano docente, en su control y fiscalización.

Los Aportes Documentales señalan que los aspectos en torno a lo curricular deben encontrarse bajo la órbita de la ANEP o la UdelaR, en tanto que la formación militar, tiene que ser dirigida por el MDN. Se realizan aportes en torno a la Educación Sexual, la cual debe extenderse a este nivel. Asimismo, planes de estudios, cursos semipresenciales, planes de educación media para adultos y desarrollar competencias son otras cuestiones en las que deben incluirse a los educandos militares y policiales hacia la órbita civil.

En el Informe al Congreso, se coincide en la inclusión de la formación militar al SNE, lo cual deberá incluirse en lo que será la Ley N° 18.437, así como también en que la formación pre-militar (la formación militar que se brinda en el Liceo Militar) se transfiera a la esfera civil tanto desde lo edilicio como en lo institucional. Sobre el Nivel Terciario, se encuentran problemas a la hora de aprobar las carreras que se imparten en el contexto de los institutos militares de educación superior. Los Consejos de Enseñanza Autónomos deben ocupar progresivamente el rol de tener a su cargo algunos cursos de formación que actualmente se encuentran en manos de algunos ministerios. Se exhorta a incluir la formación militar en la Guía de Discusión del próximo CNE²¹. Asimismo, que la educación militar se integre a un futuro Organismo Coordinador de Enseñanza, además de que cada Consejo Directivo Central tenga jurisdicción en los niveles de formación correspondiente, incluyendo a la educación militar en su nivel secundario y terciario, según disponga la Ley²².

4.2.1.2 Uruguay. La Defensa Nacional. Aportes para un Debate

En enero de 2005, a instancias del Ministro Yamandú Fau, el MDN publica un documento titulado *Uruguay. La Defensa Nacional*²³. *Aportes para un Debate*. En el contexto de la finalización del último lustro en el que el Partido Colorado ocupara el Poder Ejecutivo, se entiende la necesidad de publicar un documento que pretendía constituir un Libro Blanco de la Defensa Nacional. En dicho documento, se abordan temáticas vinculadas a la Defensa Nacional, entre las que se incluyen la Enseñanza Militar. Documento que serviría de apoyo de cara al Debate Nacional sobre la Ley Orgánica de las FFAA posterior.

²¹ En la Moción 29 del Informe de la Comisión 15 al plenario del Congreso se señalan estas cuestiones.

²² En la Moción 41 del Informe de la Comisión 15 al plenario del Congreso se señalan estas cuestiones.

²³ Documento disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/uru-libro-blanco.htm>

El Capítulo V del presente documento que refiere a los medios para la Defensa Nacional, aborda en el Título 5 la Enseñanza Militar aspectos vinculados a la Formación en las FFAA. Además de mencionar antecedentes jurídico-institucionales y pasar revista al estado de situación de la enseñanza en las tres fuerzas y del Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), se realizan una serie de planteos de cara a próximos cambios que podrían ocurrir en la materia.

En este sentido, se creó una Comisión por iniciativa del MDN en pos de estudiar la viabilidad de crear una “Universidad de Defensa” como persona jurídica pública. Integrada por delegados de cada fuerza, se pretendía crear un proyecto de Ley a aprobar por el Poder Legislativo, consultándose además a representantes del MEC. Dicha Universidad tendría a cargo la enseñanza pública superior de la Defensa Nacional, contemplando las Escuelas de las tres fuerzas y la estrategia a nivel nacional, así como también la promoción de la investigación a nivel técnico y científico en la materia.

Se propone una estructura en donde el MDN trabajara en coordinación al MEC. La Universidad de la Defensa sería gobernada por un Rector que sería Oficial General de las Fuerzas Armadas. Contaría con un Asesor Jurídico, Egresados y Docentes Consultivos (CON.CE.E.D. y Consejo Académico Consultivo) y una Rectoría conformada por cuatro Vicerrectores. Las facultades que tendría a su cargo serían el Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES), la Escuela de Guerra Naval (EGN), la Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo (ECEMA), el CALEN y el Instituto de Investigación Tecnológica de las FFAA – Servicios de las FFAA (IITFFAA). La principal limitación de este proyecto emana del Artículo 202 de la Constitución de la República que establece que los institutos de enseñanza superior que se crean deben conformarse como Entes Autónomos, cuestión que no se cumplía en dicho proyecto²⁴.

4.2.1.3 Debate Nacional - Ley Orgánica de las FFAA: el documento final

En diciembre de 2006 se aprueba un documento final de tres páginas que compendia lo discutido durante algunas sesiones del *Debate Nacional de la Ley Orgánica de las FFAA*. Señalaremos en forma escueta los aspectos principales que contiene dicho documento. En la discusión se consideró que la discusión en torno a la enseñanza militar incluye aspectos como

²⁴ En el siguiente artículo del diario “La República” del 27 de mayo de 2005, el ex Prosecretario de Presidencia Dr. Augusto Durán Martínez señala esta dificultad: <http://www.lr21.com.uy/politica/177167-universidad-publica-de-defensa>

los contenidos en planes y programas, además de los factores psicológicos y físicos de: a. El componente ético-doctrinario y b. El componente formal.

Sobre el primer punto, tiene que ver con las normas y pautas que rigen al oficial en toda su existencia, valores que se vinculan a la misión y a los objetivos de la institución militar. Una vez que el individuo ingresa a una de las Escuelas Militares inicia dicho proceso. El MDN es políticamente responsable de la promoción de pautas y valores entre aspirantes y cadetes, así como también de regir en aspectos pedagógicos para garantizar que los mismos se conciban como sujetos de derecho integrados a la sociedad.

Sobre el segundo punto, se destaca que las Escuelas de formación de Oficiales Militares y los tres institutos superiores pertenecientes a las tres ramas de las FFAA entienden que hay que trabajar en mejorar la calidad académica y la interacción con el resto del sistema de enseñanza. Se pretende trabajar en las capacidades que deban adquirir los futuros oficiales en el desarrollo de su carrera (tareas operativas, de mando, administración, asesoramiento), contemplando la especialidad de cada fuerza. En lo que refiere a aspectos curriculares no militares, se propone desarrollar conocimientos y capacidades en el marco de instituciones educativas civiles.

Se destaca que las claves de la excelencia en el proceso educativo pasan por revisar el proceso de ingreso de los docentes en las instituciones militares. En caso de no tratarse de materias específicas, recurrir a las instituciones universitarias civiles mediante acuerdos. Además, se pretende promover la investigación dentro de las instituciones militares, como forma de vincularse a la esfera civil tendiendo puentes a través de la acumulación de conocimiento. Una segunda cuestión involucra a los planes y programas de las instituciones militares, así como también revisar el régimen de ingreso a las Escuelas (revisar currículas, planes de estudios, perfiles de ingreso y egreso y mejorar los sistemas de evaluación en lo que respecta a la calidad de la enseñanza). Finalmente, la ampliación de la libertad académica, como pilar fundamental en el desarrollo de la investigación en estos contextos.

El documento recomienda que el MDN asuma un rol activo en la formación del personal de las FFAA, en cooperación con otras instituciones de enseñanza que forman parte del sistema educativo nacional. Finalmente, el documento manifiesta la necesidad de reactivar los centros de formación de oficiales de reserva. Asimismo, se señala la peculiaridad de los centros de formación pre-militar y el vínculo existente con el MDN y ANEP en su organización institucional, funcionamiento, elaboración de los planes de estudio, selección de docentes, etc.

4.2.2 Programas de gobierno 2010-2015

4.2.2.1 La propuesta del Frente Amplio

Uno de los documentos de los que debimos valernos ante la búsqueda de alguna pista en torno a las ideas que allí se reflejan es el Programa de gobierno con el que el Frente Amplio se presentó ante la ciudadanía en pos de consolidar un nuevo período de la coalición de izquierdas en el gobierno²⁵. Dicho documento, trata a la educación como un eje fundamental en el contexto de un Uruguay enfocado al desarrollo. El nulo tratamiento a la temática que nos convoca no reviste grandes sorpresas dada su complejidad y que el mismo, lejos de formar parte de la agenda, es un asunto opacado por muchas otras preocupaciones instaladas en la opinión pública en el plano educativo.

En el caso de la política defensa, debemos remontarnos a diciembre de 2007, cuando se desarrolló una sesión dedicada a delinear bases fundamentales hacia un *Uruguay Democrático* en el marco del V Congreso Ordinario del Frente Amplio. Este documento expone sucintamente hacia donde debe orientarse dicha política. La principal afirmación es que la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) debe dejar de regir la institución militar, tal como lo venía haciendo previo al gobierno *de facto*. Así como se recomienda avanzar en una reforma del Código Penal Militar, se sugiere avanzar en materia de Derechos Humanos como alternativa a la DSN. La profesionalización de las FFAA y la asignación de recursos, es otro de los factores que destaca este documento.

Finalmente, se hace referencia al *Debate Nacional de Defensa* que antecedió a la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650. Además, se considera la importancia de la temática, sugiriéndose que debe conducirse como una política de estado y no como una política pública. Asimismo, se afirma que algunas de las competencias no militares que la institución castrense ejerce, deben formar parte de la esfera civil, lo que conlleva a un proceso de desmilitarización de las instituciones civiles bajo mando militar (por ejemplo, marina mercante, aviación civil, entre otros).

Ciertamente, no evidenciamos hallazgos en torno a la formación militar en los aspectos programáticos del partido de gobierno. El silencio evidencia la escasa discusión de la temática y su escasa relevancia en la agenda educativa. Sin embargo, tal como veremos luego, el proceso de aprobación de la ley evidencia que el partido de gobierno expresa una intencionalidad transformadora de la educación militar que no concreta cabalmente.

²⁵ Documento disponible en: <http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024>

4.2.2.2 La propuesta del Partido Nacional

El Partido Nacional propone en su documento *programático Un país independiente, justo y próspero. Programa de Gobierno 2010-2015* algunos breves lineamientos en torno a la temática²⁶. En el capítulo denominado “Desarrollo Público” donde se presentan los lineamientos generales de la Defensa Nacional, establece como uno de los puntos a tratar en un próximo gobierno el desarrollo, la modernización y la tecnificación de las Fuerzas Armadas.

En ese eje, se proponían algunos lineamientos generales en torno a estos objetivos. Entre estos, integrar la enseñanza militar al sistema educativo, siempre tomando en consideración las necesidades de las distintas fuerzas. Asimismo, se plantea que los pilares de dicho sistema deben ser la tecnificación y la profesionalización. Finalmente, un tercer punto destaca la necesidad de “fortalecer” el Liceo Militar, trabajando en la posibilidad de unir los Institutos Militares de cada fuerza, cuya formación es de carácter terciaria.

Si bien las propuestas presentan cierta generalidad que imposibilita un análisis profundo sobre el proyecto educativo militar nacionalista, es importante destacar algunos elementos. En primer lugar, se pretende integrar la educación militar al sistema educativo uruguayo, pero por otro lado, la misma se encuentra sujeta a las necesidades de cada fuerza. Por lo tanto, nos encontramos ante una propuesta de autonomía de las Fuerzas Armadas frente a las decisiones en la materia. Fundamentalmente, debido a que su integración al sistema educativo depende de la decisión de las jerarquías militar, naval y aérea.

En segundo lugar se traza un camino que lleva a la tecnificación y a la profesionalización de la formación militar lo cual demarca un perfil de egreso de los educandos militares. El “fortalecimiento” del Liceo Militar adhiere a la tendencia profesionalizante, a través de la búsqueda de disciplinamiento de los educandos en el contexto de la formación pre-militar²⁷.

²⁶ Documento disponible en: http://www.espectador.com/documentos/programa_pn.pdf

²⁷ El siguiente artículo aborda la posibilidad de crear un Liceo Militar en el interior del país. En entrevista al Prof. Hernán Planchón, responsable académico de los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas. <http://www.elpais.com.uy/informacion/nuevo-liceo-militar-estara-en-el-interior.html>

4.2.2.3 La propuesta del Partido Colorado

En el programa de gobierno que presenta el Partido Colorado para el lustro 2010-2015, encontramos que la temática de defensa nacional es trabajada en diversos ejes²⁸. En el plano de la formación militar, se plantea la discusión respecto a la formación previa con la que los aspirantes ingresan a las Fuerzas Armadas. Se ilustran las siguientes trayectorias formativas: estudian en el Liceo Militar, ingresan a las respectivas Escuelas Militares o bien pueden ingresar en el último escalafón del Personal Subalterno habiendo finalizado la educación primaria, para luego seguir ascendiendo a los distintos escalafones siempre y cuando se formen académicamente en este contexto.

Siguiendo dicho razonamiento, los colorados entienden que estas trayectorias formativas divergentes evidencian cierta diferenciación en la preparación de los futuros militares. Algunos parten del Ciclo Básico completo, otros de Primaria completa y ello puede generar ciertas dificultades a la hora de mejorar la calidad de los recursos humanos y aquello que conlleve a la profesionalización del personal militar. En tal sentido, se pretende crear escuelas de Sub Oficiales de la Armada y Fuerza Aérea, así como también incentivar a aquellos ciudadanos que hayan finalizado el Ciclo Básico a ingresar a las FFAA y progresar a través de su formación dentro de dicha institución.

En otro capítulo dentro de dicho segmento, se profundiza en torno a la profesionalización del personal militar. Desde una perspectiva profesionalizante, se plantea una formación y adiestramiento diferencial en el interior de las tres ramas de las FFAA, a través de la figura de Oficial Jefe. Asimismo, se propone incentivar la obtención de títulos universitarios básicos y avanzados para que los integrantes de las FFAA se actualicen permanentemente. Se procura la formación a nivel nacional y de igual forma, la promoción de intercambios académicos con otros países. Se pretende estimular el acceso a la formación a través del ascenso jerárquico del personal militar.

4.2.3 Avances: algunas tendencias diagnósticas y programáticas

En suma, a lo largo de este capítulo evidenciamos los siguientes aspectos:

- a. Sobre los documentos que hemos analizados se desprende lo siguiente:
 - En el documento final del *Debate Educativo*, la sociedad civil y el gobierno (a través del MEC) manifestaron algunas preocupaciones en torno al tema, aunque

²⁸ Documento disponible en:

http://www.partidocolorado.com.uy/adminpc2/media/files/bc4dfa80c333f80_programa_de_gobierno_pc.pdf

no en gran profundidad. La tónica es estrictamente integradora de las instituciones educativas militares al plano civil, fundamentalmente en materia de planes y programas. Asimismo, se expresó oposición a sostener una formación pre-militar para jóvenes, esencialmente en lo que hace a aspectos pedagógicos.

- En relación al texto *Aportes para un Debate* se manifiesta una tónica autonómica radical por parte de las Fuerzas Armadas, fundamentalmente en lo organizativo, con especial énfasis en el proyecto de la Universidad de la Defensa cuya constitucionalidad había sido objeto de controversia.
 - En lo que respecta al documento final del *Debate Nacional de la Ley Orgánica de las FFAA* los militares presentan una lógica moderada en el contenido de las propuestas, entendiendo la necesidad de dialogar con el ámbito civil, aunque sin presentar modificaciones estructurales al sistema.
- b. Sobre los programas de gobierno de cara a las Elecciones Nacionales de 2009:
- El Frente Amplio no realiza propuestas concretas de cara a dicha elección.
 - El Partido Nacional y el Partido Colorado realizan propuestas que tienden a la profesionalización del militar, sin presentar alternativas que contemplen cambios estructurales en el sistema educativo militar.
- c. Un punto que merece ser destacado es la ausencia de la temática en los Acuerdos Interpartidarios de 2010 y 2012.

4.3 El desempeño de los actores en el proceso de elaboración de la Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188: hacia la consolidación de coaliciones discursivas

Las Actas de la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar y el Trámite Parlamentario de la Ley N° 19.188 revelan la existencia de cierto consenso en los diferentes aspectos que hacen a la temática.

La creación de dicha Comisión se enmarca en lo dispuesto por el Artículo 105 de la Ley N° 18.437. 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 (María Cristina Domínguez y Raúl Perdomo titular y suplente respectivos) y UdelaR (Julián González Guyer representante

Titular y Nilia Viscardi representante alterna)²⁹. Se realizaron 32 reuniones entre el 2010 y el 2011, elaborándose un proyecto de ley como que resume los planteos que se formularon en estas instancias.

La agenda propuesta se plantea de la siguiente forma:

“1) Realizar un relevamiento sobre los aspectos técnicos específicos a los que refiere el artículo. 2) Definición de los aspectos generales. 3) Criterios de selección e ingreso de docentes, generales y específicos. 4) Rediseño Curricular y ejes transversales generales. 5) Definición de la Educación Terciaria. Sobre este aspecto deberá tenerse en cuenta la APACET³⁰, una vez aprobada por el parlamento. Al respecto se enviará a los demás integrantes de la Comisión el Proyecto de creación de esta nueva institución elevado al Parlamento.” (Acta N° 2 de la CREPM 2010).

Las Actas iniciales reflejan el carácter introductorio de estas reuniones, en donde se pasa revista del estado de situación en torno a la temática en las diversas instituciones involucradas. Asimismo, se organizó un Seminario cuyo objetivo era colocar la temática en el debate de la opinión pública, contando con la participación de actores nacionales y extranjeros. Se visitaron Institutos de formación militar y policial y se realizaron consultas jurídicas al MDN, MINTERIOR y la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (CCSNEP). Si bien muchas de las Actas avanzan en aspectos vinculados al Seminario, entendemos que allí se sugieren algunas de las posturas de los representantes de las instituciones involucradas, lo cual se complementará con las Actas del Trámite Parlamentario, donde los parlamentarios oficialistas y de la oposición vuelcan sus preferencias³¹.

A modo de avance, sugerimos que del análisis se desprenden los siguientes puntos:

- a. En términos generales, en la CREPyM reina un clima de consenso, aunque como veremos más adelante en la voz de los entrevistados, hubo puntos álgidos en la agenda. Por su parte, en el ámbito parlamentario, el consenso parlamentario

²⁹ Además participan invitados que forman parte de las diversas instituciones involucradas en esta Comisión, además de la participación de la Comisión Nacional para la educación en Derechos Humanos que asiste a alguna de las reuniones. Nuestro análisis no incluirá los dichos de los representantes del Ministerio del Interior, dada la especificidad del presente documento en aspectos vinculados a la educación militar.

³⁰ Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria.

³¹ Algunas Actas citan archivos adjuntos a los que no hemos logrado acceder. Se complementará con documentación del Trámite Parlamentario de la Ley.

eclipsa la ausencia de una discusión profunda en torno a transformaciones que debiera llevar a cabo el sistema educativo militar.

- b. La tendencia “civilizante”³² del discurso de los representantes de la CREPyM en lo que hace a la orientación de la política educativa militar. Sin embargo, el proyecto de ley no plantea grandes transformaciones al sistema educativo militar. Presenta flexibilidad y generalidad. En este sentido, el principal defecto de dicho proyecto es que las reglamentaciones quedan sujetas a lo que disponga principalmente el MDN. En consecuencia, la institución militar posee margen de maniobra para legislar sobre la temática *a piacere*. Asimismo, dicha generalidad hace que las órdenes que se impartan no resulten claras.
- c. Podemos observar tres tendencias discursivas de acuerdo a lo expresado por los representantes de las instituciones: 1. Una *coalición transformadora* que nuclea a ANEP, MEC, UdelaR y el Frente Amplio quienes persiguen la búsqueda de cambios en la materia; 2. El discurso *pragmático* del MDN en búsqueda de soluciones intermedias; 3. Una *coalición conservadora* conformada por los partidos tradicionales volcados al *status quo*. Se observa que el MDN cumple un rol articulador entre las posturas transformadoras y conservadoras, planteando una visión intermedia en torno a la educación militar.
- d. Se evidencia la continuación de un escenario de autonomía militar en el contexto de la política educativa. Ello configura una tendencia histórica, tal como hemos visto en el capítulo referente a los antecedentes jurídico-institucionales, aunque se presentan interesantes matices que evidenciaremos en el análisis jurídico-institucional.

³² Deriva del término anglosajón *civilianization* utilizado por Janowitz (1967). La civilización es “*la convergencia ocupacional de los civiles y de los militares y la interpenetración de las organizaciones*” (Bañón & Olmeda; 1985 : 48).

5. Decir, pensar, hacer: el análisis del caso uruguayo

En el siguiente segmento pretendemos avanzar en los resultados que arroja nuestra indagación en torno a la educación militar a través de las dimensiones, indicadores y categorías que hemos confeccionado. Tal como señalábamos en el capítulo metodológico, en el caso de la legislación, se construyó una escala en donde a mayor puntaje asignado a los distintos ejes, mayor autonomía ofrecen:

- Un puntaje de 2 (dos) describía una situación de autonomía total.
- Un puntaje de 1 (uno) representaba un panorama de autonomía moderada o de situación intermedia.
- Un puntaje de 0 (cero) implicaba una lógica subordinante en los distintos ejes tratados.

En el caso de las ideas y los actores, se demarcará la orientación de los mismos en los distintos ejes, no pudiendo aplicarse la escala descrita más arriba. Ello atiende a que no logramos obtener la totalidad de los datos necesarios. Sin embargo, para calificar algunos de los ejes, utilizaremos las situaciones descritas en las viñetas del párrafo anterior, sin traducción numérica.

5.1 Decir: la autonomía militar en materia educativa matizada en la legislación actual

Observando el Cuadro 3 y atendiendo a las categorías planteadas en el capítulo metodológico, concluimos que nos encontramos ante una legislación relativamente permisiva con la institución militar. Por otra parte, la legislación recientemente aprobada matiza la tradición autonómica, pero no acaba con ella. La legislación actual habilita la toma de decisiones de política educativa militar con cierta autonomía institucional frente al poder político, ilustrando el carácter “cerrado” de la institución.

5.1.1 Permanencias

Remitiéndonos a la trayectoria jurídico-institucional, tanto la Constitución de la República como la legislación antecedente en educación (N° 14.101 y N° 15.738) no abordan la temática. La legislación en la materia se caracteriza por su dispersión, fragmentación y especialidad (las directrices están contenidas en nomas sobre asuntos específicos de la defensa nacional).

Si observamos el Cuadro 3, podemos visualizar como desde la dictadura y hasta la aprobación de la LGE, la gobernanza del sistema educativo militar presenta en términos generales rasgos autonómicos que se manifiestan en las cifras de la dimensión *Organización*. La presencia de militares al frente de las instituciones educativas en ese contexto y la innovación en manos de dicha corporación resulta una constante en ese orden. Se mantiene la rendición de cuentas prevista por ley aunque desde el Poder Legislativo no se cumple cabalmente con dichos mecanismos.

En materia de planes y programas, cabe señalar que persiste una preponderancia de lo técnico sobre lo curricular. Si bien es estimable dadas las características del profesional militar, es deseable incorporar contenidos curriculares en pos de formar militares a través de una lógica interdisciplinaria, más allá de la instrucción al “arte de la guerra”. La carencia de una institución que se dedique a la formación docente de profesores e instructores constituye un *continuum* de la política educativa militar. Desde el punto de vista de la dimensión *Educandos*, la escasa discusión sobre la función social de los militares una vez que egresan de las instituciones resulta problemática. Es imprescindible que la institución militar entable vínculos con la sociedad civil.

Algunos aspectos que hacen a las permanencias de la legislación actual se refleja en las palabras de Félix Besio, uno de nuestros entrevistados. Se refiere a las escasas transformaciones en materia jurídica, citando algunos ejemplos:

“En lo militar [no innova en] nada. Se habla de definiciones, de formación, de capacitación pero no se define nada. Es decir, se habla de los conceptos, pero no se definen. No está definida qué es la educación premilitar. [...] La parte de docencia se vincula con lo que establecen las normas en vigencia. Estamos hablando del Capítulo 22 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1974. O sea que el tema de docencia desde 1974 hasta ahora [...] no hay ninguna novedad, nada. [...] Después en otro de los artículos habla de la relación del Sistema Educativo Militar con el Sistema de Educación Nacional. Yo lo veo bueno. [...] Siempre y cuando no sustituya instituciones de la educación pública.”

Gabriel Errandonea, otro de nuestros entrevistados, ofrece una explicación en torno al fenómeno de las permanencias en la legislación y que tiene que ver con la transición Rosadilla-Huidobro frente al MDN y que explican esta tónica autonómica:

“[El escenario militar es] defensivo, en el cual las autoridades militares entienden que hay un proceso formacional, pedagógico, propio, militar, que es útil, que es vigente y que había que defender [...] Hay una actitud del Ministerio de Defensa durante el periodo Rosadilla que es

el que inicia el grupo de trabajo para la redacción del borrador. [...] Hay un cambio sustantivo de perfil cuando ingresa Fernández Huidobro y el representante cotidiano del MDN en la comisión siguió siendo Hernán Planchón [quien] estaba mandatado allí, defendía posiciones distintas antes y después. La actitud anterior era una actitud de que la educación policial y militar tiene que ser decidida por el poder civil y los policías tienen que acatar decisiones y estructuras de acuerdo a la cadena de mando. Esa era la posición inicial. La posición posterior con Fernández Huidobro cambia y pasa a recuperar la idea de que hay un condicionamiento específico del campo profesional militar que supone que solo una perspectiva militar entiende en forma cabal.”

Más allá de lo que expresan los entrevistados anteriormente citados, es importante atender a las innovaciones que presenta la legislación vigente, que matizan tales posturas.

5.1.2 Innovaciones

En el plano organizativo, la legislación actual nos muestra una mejor delimitación en el vínculo entre el Sistema de Educación Militar y el Sistema Nacional de Educación. En este sentido se aplica el principio de complementariedad entre sistemas. La reglamentación en torno a *planes y programas* denota y explica el desempeño de la legislación vigente en nuestra escala. La profundización en materia de Derechos Humanos, movilidad académica e introducción de líneas transversales en los planes y programas en el ámbito militar matizan la tendencia autonómica de la política educativa militar.

Asimismo, se reglamenta el ingreso de docentes civiles al Sistema de Educación Militar lo cual configura una innovación parcial. Ello se ve matizado por las condiciones de ingreso, especialmente limitado al tipo de conocimiento que el docente imparta. Desde el punto de vista de los educandos, se estimula un perfil de egreso “flexible” a través de las líneas transversales, así como también de su incorporación y revalidación de cursos en el Sistema Nacional de Educación. La función social post egreso no logra aprobarse, siendo el único artículo del proyecto del ley que el parlamento decide obviar.

Cuadro 3. Mecanismos jurídicos de control civil en la política educativa militar uruguaya

		<i>Legislación</i>			
<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores</i>	Legislación antecedente a la LGE (1974-2008)	Ley de Educación N° 18.437 (2008)	Ley Marco de Defensa N° 18.650 (2010)	Ley de Educación Policial y Militar N°19.188 (2013)
Organización	<i>Control del Poder Ejecutivo y Legislativo</i>	1	1	1	1
	<i>Relación SEM - SNE</i>	2	1	2	1
	<i>Militares en el gobierno del SEM</i>	2	2	2	2
	<i>Limitación en innovación institucional en el SEM</i>	2	2	2	2
Planes y programas	<i>Líneas transversales</i>	2	0	2	0
	<i>Movilidad académica</i>	2	1	1	1
	<i>DDHH en currículas</i>	2	0	2	0
	<i>Proporción cursos curriculares/cursos técnicos</i>	2	2	2	2
Docencia	<i>Ingreso de docentes civiles a inst. militares</i>	2	1	2	1
	<i>Formación docente para cursos en inst. militares</i>	2	2	2	2
Educandos	<i>Perfil de egreso "flexible"</i>	2	2	2	1
	<i>Incorporación a inst. ed. civiles</i>	2	2	2	1
	<i>Ejercicio de función social post egreso</i>	2	2	2	2
Puntaje		25	18	25	16
Concepción de la relación principal/agente		AUTONOMÍA RADICAL	AUTONOMÍA RADICAL	AUTONOMÍA RADICAL	AUTONOMÍA MODERADA

Fuente: Elaboración propia

Errandonea explica el origen de las principales innovaciones en la legislación, fundamentalmente en el campo curricular:

“Entre otras consecuencias que tuvo la ley, generar los ámbitos [de discusión de la política educativa militar], porque además no es taxativa, y hay que reglamentarla. Se está reglamentando pero generar los ámbitos e inducirlos, son necesariamente para buena parte de los espacios de formación militar es una buena noticia, que es justamente promover la transversalidad, la generación de movimientos horizontales en lo educativo, que desdibuje la frontera militar-civil. Por ejemplo en la relación UTU-Mecánica de la Armada y algunos

espacio de UTU y UdelaR con mecánica aeronáutica o con ingeniería informática aportada. En fin, hay una serie de espacios en donde en realidad la ley promueve o deja abierta una puerta en la cual uno el día de mañana podría decir <<Bueno, vamos a hacer una cosa, que la Escuela de Mecánica Naval que no sea más del MDN, que sea de la ANEP o de la UdelaR, o de la UTEC y que los militares vayan a tomar los cursos allí junto con los civiles>>. Este extremo que es un impacto posible de la Ley no está en consonancia con el espíritu, lo que quiere la visión militar y tampoco y la visión del tramo final del MDN. Tal vez ahí se explica que la Ley de alguna forma sea una Ley bastante lavada y no termine de decir claramente algunas cosas.”

5.1.3 Síntesis: permanencias organizativas vs. innovaciones curriculares

Tal como ilustra el Cuadro 3, la evolución histórica en materia legislativa señala una progresiva mejora en las cifras en torno a la autonomía decisional de la política educativa militar. En el capítulo donde desarrollamos los antecedentes jurídicos veíamos como durante de la dictadura se optó por tratar el tema desde su especialidad. Progresivamente, se ha tratado de matizar esta dinámica en lo curricular, donde probablemente el elenco político civil pueda incidir con mayor capacidad. Las cifras reflejan un escenario de autonomía radical de acuerdo a nuestra escala a través de la ausencia de distintos ejes en la legislación analizada. Sin embargo, el escenario de *autonomía moderada* de la actual legislación, se explica por las dimensiones curriculares y el rol de los educandos que define la legislación.

De todas formas, el puntaje obtenido fue de 16, lo que significa que de acuerdo al instrumento que hemos elaborado, el mismo se encuentra en el límite superior de la categoría. Es una legislación que aún alimenta la autonomía decisional en materia de política educativa desde las Fuerzas Armadas. Ello lo explica la dinámica organizativa, dónde y quienes deciden hacia dónde irá la formación militar. La escasa delimitación en torno a fines y cometidos de la Dirección de Formación Militar es un asunto que debe ser tratado para frenar la tendencia autonómica de la educación militar. Asimismo, es necesario continuar profundizando en los contenidos de los planes y programas, fundamentalmente en el equilibrio entre lo curricular y lo técnico-específico.

Dos factores explican los resultados obtenidos de acuerdo a la legislación analizada. En materia decisional, la dictadura constituyó un momento de acumulación legislativa en torno al tema y ello generó un escenario de autonomía radical, matizada por algunas reglamentaciones (por ejemplo Art. 14 de la Ley de Caducidad).

El segundo factor es que la legislación reciente presenta disparidades en los puntajes, fundamentalmente por una cuestión de desarrollo de contenidos. La Ley N° 19.188 se especializa en el tema por lo que es más probable que presente mayor determinación en torno a los ejes tratados. Por su parte, la generalidad de la LGE en materia educativa y la Ley Marco de Defensa en su competencia no abordan profundamente la cuestión de la educación militar, por lo que *prima facie*, resultan permisivas en torno a los ejes que hemos seleccionado.

En definitiva, el ámbito jurídico demuestra avances en la materia que sin embargo, no abordan el núcleo de la política educativa militar como lo es el ámbito de decisión. Permanencia que constituye una gran problemática cuya superación no está exenta de dificultades y que explican el escenario de *autonomía moderada* al que hemos hecho referencia en nuestro análisis. Es allí donde podrían encontrarse vulnerabilidades hacia un comportamiento *shirk* del agente respecto al principal.

5.2 Pensar: tres miradas de la política educativa militar

Advirtiendo la falta de datos en relación a algunos de los indicadores propuestos, logramos identificar tres situaciones de acuerdo al Cuadro 4: a. Los consensos existentes entre la sociedad civil y MEC sobre la necesidad del control civil en torno a la política educativa militar (documento final del Debate Educativo)³³, b. La transición dentro de las Fuerzas Armadas desde una postura de *autonomía radical* hacia una *autonomía moderada*; c. El escaso interés en el elenco político hacia las Elecciones Nacionales de 2009. No se logra identificar la visión del Frente Amplio en su programa de gobierno y se insinúa un proyecto autonómico radical entre los partidos tradicionales³⁴.

5.2.1 El proyecto subordinante del binomio MEC-sociedad civil

Sobre el Debate Educativo destacamos las manifestaciones que refieren a la necesidad de “civilnizar” las instituciones militares. Se destaca el énfasis en aspectos institucionales y en materia de planes y programas, siendo estas las mayores preocupaciones expresadas en los documentos presentados por la CODE. Quienes participaron de las Asambleas Territoriales

³³ De todas formas, es necesario señalar la siguiente advertencia. Es conocido que a pesar de ostentar cierta horizontalidad en la elaboración de documentos y en la participación de la sociedad civil, el Debate Educativo culminó siendo un ejercicio de participación de los actores educativos. En la mayoría de las Asambleas, los docentes volcaban activamente sus preocupaciones, propias de su especialidad, por lo que puede matizar la visión de la sociedad civil en su conjunto en torno al tema.

³⁴ La situación cambia hacia las Elecciones Nacionales de 2014, que no analizamos aquí debido a que estamos revisando aspectos antecedentes a la aprobación de la Ley N° 19.188.

manifestaron su preocupación en el diseño institucional (el caso del Liceo Militar y su relación con ANEP), la integración de los jóvenes educandos militares a instituciones educativas civiles. Asimismo, se considera necesaria la promoción de la educación en Derechos Humanos y la homogeneización de criterios en lo que respecta a planes, programas y docencia.

Por su parte, los Aportes documentales tendieron a promover las líneas transversales en los programas (más específicamente a lo que hace a la Educación Sexual) y a jerarquizar el rol del MDN en aspecto técnico-militares.

La síntesis que conforma el Informe del Congreso considera necesaria la reestructuración institucional. Se entiende que el Sistema de Enseñanza Militar debe integrarse al Sistema Nacional de Educación, sugiriendo que se rija de acuerdo a lo pautado para cada nivel educativo en el plano civil. Se destaca además, la preocupación en torno a las dificultades por parte de los institutos universitarios militares al acreditar sus cursos como de carácter universitario y el Liceo Militar en el epicentro de las preocupaciones, tal como ocurrió en las Asambleas Territoriales. Se sugiere un mayor control del Sistema Nacional de Educación a dicha institución educativa.

Sin embargo, Fernando Tomeo, otro de nuestros entrevistados, matiza la importancia de los aportes que realiza este documento y evidencia la falta de discusión sobre estos asuntos. Entiende que la dinámica del *Debate Educativo* presentó ciertas falencias. También explica que la agenda educativa jerarquizó otras problemáticas frente a los de la educación militar:

“El Debate Educativo que dio los insumos para el Congreso de la Educación lamentablemente cayó demasiado en lo operativo. [...] ¿Cuál era el problema? [...] La mayoría de la gente que participaba en los barrios, [realizaba planteos elementales]. [...] ¿Sabe muchas veces qué pasaba? Participaban docentes y maestros en el Debate Educativo, pero estábamos transcribiendo documentos y discusiones de Asambleas Técnico Docentes (ATD). Vuelvo al hecho, de quienes se encargaban de la práctica profesional del tema y no de quienes tenían que discutir el tema como una cuestión social [...].

El Debate Educativo no dio insumos importantes [...] El Congreso de Educación tampoco se metió en este tema, porque los que estaban en Congreso de Educación venían atrás de [...] otros problemas. En esto no se metió. La mayor cantidad de veces que escuché referencias a la educación militar y policial fue a docentes enojados porque sentían que el gobierno había utilizado un mecanismo deshonesto para llegar al 4,5 % que había prometido Tabaré Vázquez

en su campaña electoral del Producto Interno Bruto destinado a educación, metió para adentro a la educación militar y policial. Entonces sentían que era deshonesto porque cuando en Uruguay se hablaba de educación nadie pensaba en la educación policial y militar. Sino habrían dicho que era razonable. ¿Por qué los profesores se quejaban de eso? Porque en su vida habían considerado que la educación militar y policial tenía que formar parte del Sistema Educativo Nacional.”

Cuadro 4. Mecanismos de control civil en la política educativa militar en diagnósticos y programas en Uruguay

Dimensiones	Indicadores	Diagnósticos			Programas	
		Debate Educativo	Aportes para un Debate	Debate Ley Orgánica FFAA	FA	PN y PC
Organización	Control del Poder Ejecutivo y Legislativo	SUBORDINACIÓN	AUTONOMÍA	INTERMEDIO	-	AUTONOMÍA
	Relación SEM - SNE	SUBORDINACIÓN	INTERMEDIO	INTERMEDIO	-	AUTONOMÍA
	Militares en el gobierno del SEM	INTERMEDIO	AUTONOMÍA	AUTONOMÍA	-	-
	Limitación en innovación institucional en el SEM	SUBORDINACIÓN	AUTONOMÍA	INTERMEDIO	-	AUTONOMÍA
Planes y programas	Líneas transversales	SUBORDINACIÓN	-	-	-	-
	Movilidad académica	SUBORDINACIÓN	-	SUBORDINACIÓN	-	-
	DDHH en curriculas	SUBORDINACIÓN	-	SUBORDINACIÓN	-	-
	Proporción cursos curriculares/cursos técnicos	-	-	-	-	AUTONOMÍA
Docencia	Ingreso de docentes civiles a inst. militares	-	-	INTERMEDIO	-	-
	Formación docente para cursos en inst. militares	-	-	-	-	-
Educandos	Perfil de egreso "flexible"	-	-	INTERMEDIO	-	AUTONOMÍA
	Incorporación a inst. ed. civiles	SUBORDINACIÓN	-	SUBORDINACIÓN	-	-
	Ejercicio de función social post egreso	-	-	-	-	-
Concepción de la relación principal/agente		SUBORDINACIÓN AL PODER CIVIL	AUTONOMÍA RADICAL	AUTONOMÍA MODERADA	-	AUTONOMÍA RADICAL

Fuente: Elaboración propia

A la luz de los datos que hemos logrado recabar, dicho diagnóstico agrupa algunas manifestaciones de la sociedad civil (con las advertencias realizadas más arriba) y del gobierno en torno a una formación subordinante en el contexto de las fuerzas armadas.

Quedan pendientes algunos ejes que hacen a la docencia y a los educandos que no forma parte del contenido de estos documentos. A partir de la lectura del diagnóstico y las propuestas que allí se vuelcan, el Sistema de Enseñanza Militar se debe supeditar a lo establecido en el contexto del Sistema Nacional de Educación.

5.2.2 *La transición autonómica en las Fuerzas Armadas*

El *Debate Nacional de la Defensa* tiene como preámbulo un documento elaborado en el 2005 denominado *La Defensa Nacional. Aportes para un Debate*. Ya hemos relatado su contenido por lo que nos resta evaluar aspectos que hacen al control civil de la educación militar. En este sentido, entendemos que presenta un proyecto que en líneas generales dista del ejemplo anterior y que refleja el punto de vista de la institución militar.

Los aportes fundamentales refieren a aspectos organizacionales, donde se destaca el escaso control del Ejecutivo y el Legislativo proponiéndose un trabajo de coordinación entre el MDN y el MEC. El proyecto de la “Universidad de la Defensa” deja al desnudo la concepción autónoma de las Fuerzas Armadas sobre la educación militar. Se promueve la creación de nuevas instituciones cuyas jerarquías fueran ocupadas por Oficiales. El documento no profundiza en otras dimensiones lo cual limita nuestro juicio. Lo expuesto hasta aquí vislumbra una tendencia autonómica.

La discusión que surgiera en el marco del *Debate Nacional de la Defensa* tan solo unos años después, ilustra un panorama un tanto distinto. Las discusiones que se dieran en este contexto, reflejan avances que implicarían algunas modificaciones en las reglas de juego, además de un universo más acabado sobre el estado de situación de la educación militar, exponiendo preocupaciones en torno al tema.

En lo organizacional, se destaca la necesidad de cumplir lo establecido por la Ley de la Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado N° 15.848 en su Artículo 14 sobre el control de los planes de estudio por parte del Poder Legislativo. Por otra parte, se destaca la necesidad de promover el trabajo coordinado entre el Sistema de Enseñanza Militar y el Sistema Nacional de Educación. Persisten algunas posturas en torno al rol de los militares en las jerarquías de los institutos educativos militares y la opción de poder innovar institucionalmente dentro del Sistema de Enseñanza Militar.

En materia de planes y programas, la flexibilización de la movilidad académica y la educación en Derechos Humanos se considera esencial. Sobre la docencia, se entiende que civiles deben impartir materias curriculares. En asuntos que guardan relación con los

educandos, se destaca la necesidad de brindar oportunidades académicas para que estos puedan ingresar a instituciones educativas civiles y revalidar cursos en el Sistema de Enseñanza Militar. Asimismo, se promueve un perfil del estudiante “flexible”, formando soldados en valores “posmodernos”, ya no bajo una lógica institucional rígida y vertical.

El abordaje de dicho documento nos lleva a pensar que si bien constituye un avance respecto a su predecesor, conserva aspectos que limitan las capacidades en torno al control civil de la educación militar. Por lo tanto, destacamos que la orientación del diagnóstico es de carácter mixta, en la medida en que avanza en algunos aspectos organizacionales y curriculares, sin consolidar mayores transformaciones desde la visión de los militares.

Atendiendo a los ejes en los que hemos logrado indagar, podríamos observar que los proyectos que se presentan desde las Fuerzas Armadas evidencian ciertos cambios en su orientación. La reivindicación de una autonomía radical en la gestión de la política educativa militar en el documento *Aportes para un debate* contrasta con la impronta del documento final del *Debate de la Ley Orgánica de las FFAA*, más moderada en sus postulados. Sin embargo, consideramos que ello es simplemente una tendencia dadas las limitaciones a las que hacíamos referencia en el capítulo metodológico. En este sentido, hemos logrado evaluar una mayor cantidad de indicadores en el segundo documento que en el primero.

5.2.3 El consenso de la indiferencia en los programas de gobierno

Si hablamos de la posición de los partidos políticos a través de sus programas de gobierno, podemos apreciar como los mismos refieren escasamente al asunto. En el caso del oficialismo, no se evidencia referencia alguna en su Programa de Gobierno 2010-2015. En tanto, si sintetizamos la propuesta de los principales partidos de oposición, encontraremos breves referencias, por ejemplo, en la necesidad de profesionalizar a las Fuerzas Armadas, de lo cual se deduce que no se aspira a cultivar un perfil de soldado “flexible”. No se evidencian propuestas sobre la integración de las mismas a la sociedad civil, del control parlamentario o ejecutivo o de la integración al Sistema Nacional de Educación. Asimismo, se observan propuestas sobre la creación de nuevas instituciones dentro del Sistema de Enseñanza Militar.

De ello, concluimos que la educación militar no tomó protagonismo en la agenda de los principales partidos políticos en pugna en las Elecciones Nacionales de 2009. El Frente Amplio no presenta propuestas en tal sentido, mientras que las propuestas de los partidos de oposición pueden identificarse con un proyecto autonómico radical en lo que hace a la política educativa militar.

5.2.4 Síntesis: tres miradas en un escenario de escasa discusión

Hemos visto aquí tres concepciones sobre la política educativa militar que son bien distintas. Entre los diagnósticos, destacamos la posición de la sociedad civil y de algunos actores gubernamentales sobre la necesidad de ejercer un mayor control sobre el Sistema de Enseñanza Militar. Es decir, hay cierta preocupación en lo curricular y en lo organizativo.

Por otra parte, la posición de los militares ha tendido hacia una concepción de la conducción de índole política (si comparamos los documentos del 2005 y el del 2008). En ese sentido, sería deseable indagar en la relación de la institución militar con el Poder Ejecutivo y su voluntad en torno a esta y otras cuestiones en materia de defensa nacional.

En el plano de los programas nos encontramos con un escenario en el que el abordaje de la educación militar es escaso, predominando posturas autonómicas en los partidos de oposición, sin poder evaluar aspectos programáticos en el partido gobernante. La dinámica de la LGE en torno a la creación de una Comisión *ad hoc* para que trabaja en el Proyecto de Ley es la extensión de una lógica delegativa en lo que hace a la formulación, discusión y aprobación de la Ley N° 19.188. Lógica que se vincula al hecho de ubicar a la política educativa militar en un segundo plano, tema escasamente desarrollado en los programas de gobierno.

Los casilleros vacíos hacen referencia a una de nuestras preocupaciones: la escasa discusión del tema y cómo ello también explica el resultado final. La carencia de debates entre diversos actores e instituciones previos a la aprobación de la Ley N° 19.188 resulta problemática en términos de elaborar una legislación más específica y menos generalista en su contenido. Fundamentalmente, la inexistencia de esos espacios a nivel institucional es problemático en términos de diseñar una política educativa militar donde el principal sea capaz de supervisar al agente.

5.3 Hacer: opción, no prioridad

Observando las posturas plasmadas por los representantes de las diversas instituciones y atendiendo a lo que hablábamos en nuestro marco teórico en torno a las *coaliciones discursivas*, logramos identificar tres tendencias. Esto es fundamental para atender la brecha discursiva entre la voluntad de los representantes de las instituciones participantes del proceso de elaboración del proyecto de ley y el contenido final de la misma.

En este sentido observamos tres tendencias:

1. Una *coalición discursiva transformadora* compuesta por la ANEP, MEC, UdelaR y Frente Amplio, quienes impulsan mayor control civil en la política educativa militar a través de diversos ejes, lo cual guarda relación con las pocas propuestas que se vuelcan en el *Debate Educativo*. El binomio *MEC-sociedad civil* que veíamos en capítulos anteriores es un claro antecedente de esta lógica transformadora que entiende la necesidad de que el principal ejerza un mayor control respecto al agente. El rol del Frente Amplio fue de canalizar algunas de las propuestas del CREPyM, aunque a nivel del Ejecutivo y posteriormente en el Parlamento, dicha lógica no se traduce al producto final, tal como veremos luego.

2. Un *discurso pragmático* que lleva a cabo el MDN en búsqueda de soluciones intermedias. El MDN es una institución clave en donde civiles y militares pugnan en pos de imponer sus intereses, en donde la formación militar no es la excepción. La emergencia de Fernández Huidobro al frente de la institución configuró una señal clave hacia las Fuerzas Armadas. Esta suerte de pacto es probablemente una de las variables que explique la brecha entre las intenciones subordinantes iniciales y el producto final.

3. Una *coalición conservadora* que integra a los partidos tradicionales volcadas al *status quo* y a preservar los intereses de la corporación militar. El Partido Nacional y el Partido Colorado no realizan grandes objeciones al proyecto final, pues la solución intermedia resulta un pacto implícito entre la corporación militar y el MDN, sin buscar transformaciones “civilizantes”. La ausencia de datos en este sentido limita una evaluación cabal del desempeño de los partidos tradicionales.

5.3.1 La coalición transformadora

La *coalición transformadora* compuesta por la cuarteta ANEP-MEC-UdelaR-Frente Amplio presenta a su vez tres tendencias: a. El estrecho vínculo entre las propuestas de ANEP y MEC lo que habla de una relación simbiótica entre ambas instituciones en este contexto explicada por la sintonía política de ambas instituciones; b. La postura más radical de la UdelaR fundada en la defensa de la autonomía que le brinda el Art. 202 de la Constitución; c. Una visión un tanto más pragmática desde el Frente Amplio, aunque no contamos con suficiente información para confirmarlo. Sin embargo, la coincidencia ANEP-MEC tiene una impronta delegativa y ello tiene que ver con el desinterés preliminar de la ANEP en la participación de la CREPyM que establecía la LGE. Sobre ello, Tomeo nos señala lo siguiente:

“A la ANEP le cuesta tomar la decisión de quienes van, no seduce, no está para los Consejos como un tema importante, aparte de que cuando uno hablaba con muchos de los Consejeros había cierto pensamiento de que en definitiva poco íbamos a poder incidir en esa educación porque los militares eran hombres muy poderosos, que en definitiva se mueven con sus criterios [...] Para la ANEP era un tema totalmente secundario, aparte de que es innegable que estaba y está en una situación suficientemente compleja [...] Inclusive, había muchas personas que cuando uno quería discutir en estos ámbitos de estos temas, llevaban a un nivel la discusión que [...] le quitaban importancia [...] En realidad estoy buscando un canal lateral para eludir. Entonces, era muy difícil lograr que se entendiera que había que participar en eso. Yo creo que la participación llegó por el absurdo: <<la ANEP no puede estar afuera>>. Es decir, no podemos estar afuera de esto. Porque el relacionamiento con el resto de las instituciones, nuestra posición en lo que es el Sistema Nacional de Educación. No podemos quedar afuera, integrar una sociedad con el resto de los actores educativos. La ANEP le da la espalda a la educación policial y militar.”

A pesar de la voluntad del representante de ANEP, esta impronta llevó a que bajo un rol tutelar (dadas las potestades que el Art. 105 de la LGE le brindara) el MEC incidiera en mayor medida en la toma de decisiones respecto a la ANEP. No sugerimos una violación de la autonomía de la educación pero sí entendemos que esta dinámica de desestimar el asunto más el interés desde el Ejecutivo de la educación por una resolución culminó en esta relación simbiótica. Errandonea explica lo siguiente en torno al rol del MEC, que lo asocia a las disposiciones de la LGE:

“Habría que revisar, pero estoy casi seguro que la LGE crea la necesidad de elaboración de una Ley de Educación Policial y Militar [...] Creo que adjudica al MEC o a la Comisión Coordinadora del Sistema de Educación que sería esencialmente lo mismo, porque estaría presidida por el MEC a convocar y a alcanzar ese objetivo en un plazo que al final hubo que pedir una postergación porque al final no se llegó, se llegó dos o tres meses después del plazo fijado. [...] Es resultado de lo que dice explícitamente la LGE, o de una interpretación, o de un resultado práctico. De hecho todas las reuniones se hicieron en el local de la Coordinadora que es coordinada, presidida por el MEC y la Comisión cuando se creó, se creó con esa estructura, presidida por el MEC. Por lo tanto la condujo, la citó, la convocó y buena parte de los medios de consulta técnico y de ayuda sobretodo en el plano más jurídico, corrió por cuenta del MEC.”

De todas formas, dicha convergencia no está exenta de problemáticas a pesar de las coincidencias. Tomeo refiere a las dificultades de sortear la autonomía en la educación en el diálogo ANEP-MEC-UdelaR y por qué el MEC tuvo mayor preponderancia en la elaboración

del proyecto de ley. Ello responde a la relación entre ANEP, el gobierno, la oposición e incluso el rol de los sindicatos, quienes desaprobaron la gestión de ANEP:

“Casi no tuve oportunidad de hablar con el Director Nacional de Educación [Luis Garibaldi] del tema realmente. Inclusive la participación del MEC, tanto en la UdelaR, pero más en la ANEP siempre tuvimos una defensa de la autonomía frente al MEC, entonces sentarnos en una mesa con el MEC siempre ha sido una situación compleja para nosotros y en estos últimos años en los gobiernos de izquierda, se ha dado una situación insólita pero ha avanzado la intromisión del MEC, el cogobierno se ha resentido. Creo que seguramente eso también conspiró para que ni Julián González ni yo recibiéramos[instrucciones] por parte de nuestros jefes, por decirlo de alguna manera. Al menos en mi caso [...]. En una institución cogobernada se puede hablar de una situación diferente. La nuestra es una institución autónoma pero no cogobernada. En mi caso sí son jefes. No había un interés. Había desinterés. El MEC se desempeñó y avanzó, más en esta Ley porque también lo hizo en la otra y es por lo que acabo de decir. Porque aparte el nivel político demuestra una gran desconfianza en la conducción fortaleciendo la posición de la oposición, que nosotros sentíamos la presión de los sindicatos y actuábamos en función de eso.”

Si bien la UdelaR experimentó una limitante similar a la ANEP en la relación institución-representante, la postura a título personal de los representantes pudo haber generado una impronta resolutoria de corte radical más pronunciada que de haberse ceñido a una lógica institucional. Es decir, la libertad con la que actuaron ante la irresolución a nivel institucional devino en dicha impronta.

Atendiendo al Cuadro 5, los elementos en los que coinciden dichas instituciones se vuelcan a un mayor control civil en lo organizativo, fundamentalmente en la definición en torno a cómo deben relacionarse los respectivos sistemas educativos (el Nacional y el Militar). La UdelaR entiende que este relacionamiento debe ser subordinante frente a posturas más flexibles de ANEP y MEC, que en algunos de los ejes apelan a soluciones intermedias, de complementariedad entre sistemas. Dichas instituciones entienden este punto como clave, a sabiendas que en este eje está en juego el aspecto decisorio de los lineamientos en materia educativa militar.

Comparten la necesidad de implementar Líneas Transversales, estimular la movilidad académica entre niveles educativos equivalentes, la presencia de DDHH en los planes y programas, instrumento que además establece la LGE. Tónica similar para el rol de las docentes civiles en el contexto del sistema educativo militar. Desde el punto de vista de los educandos, se entiende la necesidad de cultivar un perfil profesional “flexible” y que tanto

civiles como militares deben compartir espacios de aprendizaje. Finalmente, la UdelaR es proclive al ejercicio de la función social post egreso.

Desde el Frente Amplio, a nivel legislativo se manifiestan algunas posturas subordinantes en ejes, fundamentalmente en planes y programas, la docencia civil en el ámbito militar y la integración de educandos militares al ámbito civil. Asimismo, no hay una clara definición sobre aspectos organizativos y se manifiesta una postura contraria a la función social post egreso. De todas formas, no disponemos de un volumen importante de información en pos de evaluar la totalidad de los ejes. El consenso existente en el producto final evidencia cierta distancia en lo discursivo desde la dirigencia frenteamplista. El producto final no encarna una visión transformadora, muy por el contrario, continúa estimulando la autonomía decisional del agente frente al principal. Ello deja abierta la interrogante de hasta qué punto el Frente Amplio presenta una amplia brecha discursiva entre el planteo inicial y las modificaciones que promueve en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores.

De todo ello, se desprende que estas instituciones presentan una visión subordinante del agente respecto al principal en el contexto de dicha política. Más arriba describíamos las limitaciones que presentaron los representantes de las instituciones en lo decisional lo cual explica la autonomía con la que contaron los decisores para volcar sus puntos de vista. Sin embargo, esta impronta que emana mayoritariamente del desinterés institucional se verá doblegada por las otras coaliciones, tal como veremos a continuación. Quedan dudas de si el Frente Amplio finalmente ocupa *a posteriori* un lugar en esta coalición. Inicialmente lo ocuparía.

5.3.2 El discurso pragmático del MDN

La postura del MDN es clave para explicar la aprobación de la Ley N° 19.188. Si bien disponemos de menor información respecto a otros actores, es importante visualizar algunas tendencias que se evidenciaron en los documentos que hemos analizado a propósito de la aprobación de dicha legislación. Adelantábamos en palabras de Errandonea que el MDN había presentado dos momentos. Inicialmente, bajo la conducción de Rosadilla se manifestó una intencionalidad “civilizante”. Al asumir Fernández Huidobro, la impronta pasa a ser otra a pesar de que Hernán Planchón continuaba representando al MDN en la CREPyM.

El MDN presenta escasos antecedentes en el diálogo con ANEP, MEC y UdelaR. Tal como nuestros entrevistados dejan constancia para los casos de la ANEP y el MEC, se inclina

por una tónica conservadora en su visión de la política educativa militar. Sobre este asunto, Tomeo señala algunos antecedentes de la relación ANEP-MDN:

“Nosotros con el Ejército habíamos tenido un vínculo en la UTU. La casualidad había llevado a que tuviéramos un vínculo más directo con la Armada. Habíamos hecho algunas cosas juntos [...] y con la Escuela Marítima siempre tuvimos un vínculo más directo en ese momento. Ahora se creó la Mecánica Aeronáutica también y hay relacionamiento también con la Fuerza Aérea pero en el contexto de la discusión con la Ley, nuestro vínculo era casi exclusivo con la Armada y después algún pantallazo puntual de repente, podíamos hacer algo con algún otra Fuerza pero no teníamos un diálogo muy estrecho. Se dieron varias situaciones, pero siempre temas laterales. Nunca el tema estuvo en la educación.”

Errandonea ejemplifica lo complejo del diálogo con el MDN hacia la búsqueda de consensos:

“Hubo una discusión fuerte entre MDN y MEC en torno [...] a la definición de “ética” y de “moral”. En un momento se planteó plasmar en el texto la defensa de la ética y la moral militar y por ende, policial. El MEC sostuvo que no existe ni una ética ni una moral específica ni militar, ni policial y preguntó al MDN que diera algún sobre en qué casos podría aplicar una moral o una ética que solo aplique a los militares y no aplique al resto de los ciudadanos. Bueno, de alguna forma ahí se desandó ese camino y terminó habiendo un consenso de que había una sola ética y una sola moral pero es un consenso formal que se logró. [Asimismo] se dio una discusión donde se sostenía que en realidad en Ejército tenía Primaria, tenía Escuelas, nosotros decíamos “si, tiene Escuelas pero en realidad tiene el predio donde ANEP da instrucción Primaria pero no son ustedes los que la dan”. Entonces esa discusión se saldó favorablemente en el sentido de que no generó grandes problemas pero tampoco generó un acuerdo de fondo. Y después había una discusión de fondo que el MEC promovió con fuerza que era justamente la separación de los componentes militares de los no militares. Tampoco en eso hubo consenso.”

Entre los rasgos principales del discurso del representante del MDN, se destaca un mayor interés en el control parlamentario, en la integración de militares a ámbitos civiles de la educación y en la función social post egreso. Se proyectan alternativas intermedias en la creación de órganos en la interna del sistema educativo militar y en asuntos de movilidad académica. El proyecto autonómico se jerarquiza en la relación entre los sistemas educativos nacional y militar y en la necesidad de sostener cursos de índole técnico respecto a los curriculares, siendo fundamental que estos sean impartidos por técnicos.

Cuadro 5. Mecanismos de control civil en la política educativa militar desde la óptica de los representantes de las instituciones participantes en la elaboración y aprobación de la Ley N° 19.188

<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Instituciones</i>				
		ANEP/MEC	UdelaR	FA	MDN	PN/PC
Organización	<i>Control del Poder Ejecutivo y Legislativo</i>	SUBORDINACIÓN	SUBORDINACIÓN	-	SUBORDINACIÓN	-
	<i>Relación SEM - SNE</i>	INTERMEDIO	SUBORDINACIÓN	INTERMEDIO	AUTONOMÍA	INTERMEDIO
	<i>Militares en el gobierno del SEM</i>	-	-	-	-	-
	<i>Limitación en innovación institucional en el SEM</i>	INTERMEDIO	SUBORDINACIÓN	-	INTERMEDIO	-
Planes y programas	<i>Líneas transversales</i>	SUBORDINACIÓN	SUBORDINACIÓN	SUBORDINACIÓN	-	SUBORDINACIÓN
	<i>Movilidad académica</i>	SUBORDINACIÓN	SUBORDINACIÓN	SUBORDINACIÓN	INTERMEDIO	-
	<i>DDHH en currículas</i>	SUBORDINACIÓN	SUBORDINACIÓN	-	-	-
	<i>Proporción cursos curriculares/cursos técnicos</i>	-	-	-	AUTONOMÍA	-
Docencia	<i>Ingreso de docentes civiles a inst. militares</i>	SUBORDINACIÓN	SUBORDINACIÓN	SUBORDINACIÓN	-	-
	<i>Formación docente para cursos en inst. militares</i>	-	-	-	-	-
Educandos	<i>Perfil de egreso "flexible"</i>	SUBORDINACIÓN	SUBORDINACIÓN	-	-	AUTONOMÍA
	<i>Incorporación a inst. ed. civiles</i>	SUBORDINACIÓN	SUBORDINACIÓN	SUBORDINACIÓN	SUBORDINACIÓN	INTERMEDIO
	<i>Ejercicio de función social post egreso</i>	-	SUBORDINACIÓN	AUTONOMÍA	SUBORDINACIÓN	AUTONOMÍA
		SUBORDINACIÓN AL PODER CIVIL	SUBORDINACIÓN AL PODER CIVIL	SUBORDINACIÓN AL PODER CIVIL	AUTONOMÍA MODERADA	AUTONOMÍA RADICAL

Fuente: Elaboración propia

A pesar de la imposibilidad de evaluar la totalidad de los indicadores, del análisis se desprende que el MDN presenta un discurso que tiende a contemplar la voluntad ministerial en torno a conservar la dinámica actual de la formación en consonancia con la voluntad de la corporación militar. Por otra parte, se pretende avanzar hacia cierto consenso con el resto de los representantes de la CREPyM. En este sentido, la postura del MDN es pragmática, en la medida en que es un proyecto autónomo de corte moderado. Postura que impresiona incidir en la aprobación de la ley N° 19.188.

5.3.3 La coalición conservadora

Finalmente, poca información podemos aportar del elenco opositor. Retomando el análisis de los documentos programáticos, a nivel legislativo la oposición se manifiesta desde una concepción al menos autónoma de la política educativa militar. Dicha autonomía se destaca en el tratamiento de indicadores que hacen al perfil del egresado (desde una óptica moderna del profesional militar) cerrando puertas al ejercicio de una función social post egreso. Presentan una postura intermedia en la relación entre sistemas y escepticismo sobre la incorporación de militares a instituciones educativas civiles. Comparten la necesidad de que existan líneas transversales entre sistemas.

Careciendo de datos al igual que en el caso del Frente Amplio, aseveramos que el proyecto de política educativa militar de la oposición es autónomo radical. Si bien el Partido Nacional y el Partido Colorado presentan paridad en *autonomía y situaciones intermedias* en los ejes evaluados, arriesgamos que su proyecto tendería a encarnar una visión similar a la expuesta por las Fuerzas Armadas en los *Aportes para un debate* que hemos analizado más arriba, representando la visión corporativa y conservadora. Sin embargo, la oposición no presenta argumentos contrarios a la legislación aprobada e incluso culmina apoyándola. Ingrediente que sella la aprobación de una ley cuya tónica termina siendo de *autonomía moderada*.

5.3.4 Síntesis: impulso transformador y freno pragmático-conservador

A través de lo desarrollado en este segmento, podemos visualizar por un lado, el impulso transformador de representantes del ANEP, MEC, UdelaR y en menor medida, del partido de gobierno. Esta última precisión viene dada por la falta de información en

torno a las intenciones del Frente Amplio sobre qué proyecto de política educativa militar planteaba. Inicialmente, impresiona que dicha fuerza política pretendiera transformar aspectos de la educación militar.

Sin embargo, la capacidad de veto del MDN, evidente en el contexto de la CREPyM, generó como resultado un proyecto de ley que, sumadas a las modificaciones en el ámbito legislativo, conformaron una Ley relativamente permisiva con la corporación militar. Asimismo, es menester señalar la actitud pasiva de la oposición que a nivel legislativo mostró indicios de una concepción autonómica radical de la política educativa militar, aunque no podemos confirmarlo contundentemente.

Por lo tanto, que la Ley N° 19.188 refleje una tónica autonómica relativa es el resultado de dos elementos: a. El rol del MDN en la CREPyM; b. La existencia de un consenso interpartidario solapado. Se aprobó un proyecto de ley que se debatió poco y cuyo contenido dista de las voluntades expresadas por los dirigentes del partido de gobierno respecto a la política educativa militar en el inicio. Ambos ingredientes resultaron imprescindibles para la conformación de una *coalición pragmático conservadora*.

6. Conclusiones: intersticios para el comportamiento shirk de la institución militar

En suma, a través de análisis documental y entrevistas hemos realizado un recorrido en torno a los aspectos institucionales, las ideas en juego y los actores que participaron del proceso de elaboración de la Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188. Hemos visto la dificultad de delimitar un principal en este contexto. La complejidad reside en la creación de una Comisión *ad hoc* a través de la LGE a la que se le encomendó presentar un proyecto de ley de educación militar y policial. En este escenario, la institución castrense que actúa como agente posee margen de decisión en torno a la política educativa militar frente a la compleja coalición principal (Poder Ejecutivo-Poder Legislativo-ANEP-UdelaR).

El escenario de *autonomía moderada* que hemos descrito a la hora de referirnos a la legislación actual opaca una trayectoria de *autonomía radical* que evidenciamos entre los antecedentes. El énfasis en aspectos curriculares se ve opacado por la falta de discusión sobre aspectos organizativos, claves en el proceso de elaboración de directrices en la materia.

En el plano de las ideas, hemos repasado el documento final del *Debate Educativo*. Asimismo, hemos comparados dos documentos en cuya elaboración participaron las Fuerzas Armadas (*La Defensa Nacional. Aportes para un Debate* y el documento final del *Debate Nacional - Ley Orgánica de las FFAA*) y los documentos programáticos del Frente Amplio, el Partido Nacional y el Partido Colorado. De ello hemos podido obtener escasa información, aunque logramos visualizar algunas tendencias que se traducirían luego en el plano institucional. El proyecto subordinante que el MEC plasma en el documento contrasta con la transición que experimentan las Fuerzas Armadas desde un escenario de *autonomía radical* hacia cierto pragmatismo a través de una postura autonómica *moderada*. El Frente Amplio no hace referencia al asunto en su programa de gobierno del año 2009 y los partidos de oposición muestran un proyecto *autonómico radical*.

En relación a los actores hemos evidenciado *coaliciones discursivas*. El impulso transformador de la quarteta ANEP-MEC-UdelaR-Frente Amplio sufrió el freno pragmático-conservador del MDN y en menor medida de los partidos de oposición. La actuación del MDN en la CREPyM fue clave para entender cómo el proyecto de ley no recoge la voluntad subordinante de diversas instituciones, probablemente respondiendo

a las demandas de la corporación militar. Asimismo, en el ámbito legislativo se realizaron modificaciones al proyecto de ley en donde la oposición no realizó reparos, posiblemente debido al carácter flexible y generalista de la legislación. Quedan dudas en torno al rol del Frente Amplio y la brecha entre lo discursivo y lo concreto. Tales aspectos detuvieron la marcha hacia la transformación de la política educativa militar.

En definitiva, este escenario continúa siendo propicio para el comportamiento no diligente del agente respecto al principal en el ámbito de la política educativa militar. Es necesario profundizar en la reglamentación en torno a esta temática, tomando como base la legislación vigente. Ello es una cuestión vital para la institucionalidad democrática y la soberanía nacional.

Sin embargo, debemos señalar que desde el gobierno no se establecen claras directrices de política educativa militar. Por lo que la institución militar actúa con relativa autonomía en la medida en que no recibe claras órdenes por parte del principal. Ello significa que la autonomía militar no necesariamente radica en la desobediencia de dicha institución, sino que también es necesario atender al alcance de las decisiones que se toman en la esfera civil.

Finalmente, resulta importantísimo interrogarse en torno a qué militares queremos formar y para qué. Antes de responder a estas preguntas de vital importancia, es responsabilidad del elenco político delimitar aspectos esenciales de la política de defensa que anteceden a la formación. Sólo así podremos avanzar hacia una formación militar en y para la democracia.

7. Bibliografía

- Abrahamsson, B. (1971). *Military professionalization and political power*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Bañón, R & Olmeda, J. (1985). “El estudio de las FFAA” en Bañón, R. & Olmeda, J. (comp.) *Institución militar en el estado contemporáneo*. 13-64. Madrid: Alianza Editorial.
- Batthyány, K. & Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. CSE – UdelaR: Montevideo.
- Bennett, A. y George, A. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. BCSIA Studies in International Security. MIT Press: Cambridge, London.
- 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. Instituto de Ciencia Política: Montevideo.
- Caforio, G. (2001). *The flexible officer*. Documento disponible en: http://www.academia.edu/3070571/The_flexible_officer
- Cagnoni, J. & Ongay, C. (2010). “Fuero militar en Uruguay: análisis jurídico. Estado de derecho. Justicia militar. Organización de la justicia militar. Disciplina militar y recursos administrativos” en Cagnoni, J. & González Guyer, J. (comp.) *Justicia y disciplina militar en la hora de la reforma*. Instituciones militares y Estado de derecho. 39-70. PRISFAS – ICP – FCS – UdelaR, Centro de Estudios de Derecho Público, Konrad Adenauer Stiftung: Montevideo.
- Chiappini, A. (2012). “El caso de Argentina: Colegio Militar de la Nación” en Klepak, H. (coord.). *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia* (15-29). RESDAL: Buenos Aires.
- Cisterna, F. (2005). “Categorización y triangulación como procesos de

- validación del conocimiento en investigación cualitativa”. *Theoria* (14)(1). 61-71.
- Clavijo, E. (2015). “El largo siglo XX de la educación militar en Uruguay: tras los pasos de la política educativa militar”. Documento elaborado para las V *Jornadas de Historia Política*. ICP – FCS – UdelaR.
 - Comisión Organizadora para el Debate Educativo (2007). *Informe final*. Disponible en: <http://www.debateducativo.edu.uy/documentos/informe%20final%2016fff.pdf>
 - Comisión Organizadora para el Debate Educativo (2007). *Libro verde*. Disponible en: <http://www.debateducativo.edu.uy/documentos/Libro%20verde.htm>
 - D’Araujo, M. C. (2012). “Ensino militar no Brasil e interfaces com a sociedade” en Klepak, H. (coord.). *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia* (81-92). RESDAL: Buenos Aires.
 - Dahl, R. A. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. REI: Buenos Aires. Disponible en: https://www.scribd.com/fullscreen/213766028?access_key=key-fo7bmhb0x6suglk9oq8&allow_share=true&escape=false&view_mode=scroll
 - Feaver, P. (1996). “The Civil-Military Problematique; Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control”. *Armed Forces and Society* 23(2): 149-178.
 - Feaver, P. (1998). “Crisis as Shirking: An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations”. *Armed Forces and Society* 24(3):407-434.
 - Fuentes Sánchez, C. (2012). “Educación Militar en Chile: transformaciones en un proceso cambiante” en Klepak, H. (coord.) *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia*. (107-118). RESDAL: Buenos Aires.

- Gómez, Martha (2012). “El marco de las coaliciones de causa –Advocacy Coalition Framework–”. *Ópera* 11(1): 11-30. Universidad Externado de Colombia: Bogotá.
- Gonnet, D. (2004) “Instituciones educativas militares de nivel terciario en Uruguay Medidas de reconocimiento (1990-2004)”. Programa de Investigación Sobre Seguridad Regional, FF.AA. y Sociedad (PRISFAS). Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay.
- González Guyer, J. (2007). “Relaciones FF.AA. y sociedad en Uruguay. De anomalías democráticas de vieja prosapia y su posible superación. Un ejercicio comparativo con el caso chileno” en González Guyer, Julián (coord). *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. 113-141. Altamira: Montevideo.
- González Guyer, J. (2008). “Rara avis; Los Libros Blancos de Defensa en el Cono Sur”. Disponible en: <http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/>
- Huntington, S. (1985). *El Soldado y el Estado*. GEL: Buenos Aires.
- Janowitz, M. (1967). *El Soldado Profesional*. Editorial Bibliográfica: Buenos Aires.
- Jenkins-Smith, H. C. (1990) *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove, Brooks/Cole: California.
- Klepak, H. (2012). “La Democracia y las Academias Militares Modernas: desafíos por delante” en Klepak, H. (coord.) *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia*. (5-15) RESDAL: Buenos Aires.
- Lindblom, C. E. (1992). “La ciencia de salir del paso”, en Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.), *La Hechura de las Políticas*. M. A. Porrúa: México D.F.
- Martínez, P. (2006). “El método de estudio de caso: estrategia metodológica de

la investigación científica”. *Pensamiento & Gestión* 20: 165-193. Universidad del Norte: Barranquilla.

- Ministerio de Defensa (Argentina) (2010). *Libro Blanco de la Defensa*. Disponible en: http://www.mindef.gov.ar/libro_blanco/Libro_Blanco_de_la_Defensa_2010-FeDeErratas.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional (Chile) (2010). *Libro de la Defensa*. Disponible en: <http://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010/>
- Ministerio de Defensa Nacional (Uruguay) (2005). *Uruguay. La Defensa Nacional. Aportes para un Debate*. Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/uru-libro-blanco.htm>
- Ministerio de Defesa (Brasil) (2012). *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>
- Ministerio de Educación y Cultura (2013). *Anuario Estadístico de Educación*. Montevideo: Imprenta Rojo. Disponible en: http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/927/1/anuario_2013.pdf
- Montañés, M. (2010). *Las entrevistas*. CIMAS Cuadernos. Observatorio Internacional de ciudadanía y medio ambiente sostenible. Disponible en: http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_MMontanes_LasENTREV.pdf
- Moskos, C. C., Williams, J. & Segal, David R. (2000): *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*. Oxford University Press: New York.
- Murillo, F. (2002). “Enfoques metodológicos de las ciencias sociales”. Disponible en: http://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/alenava/Docencia/DOCTORADO/PRI

- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pérez, Francisco (2012). “Un estudio al *Corpus* teórico de la Nueva Gestión Pública”. Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política - Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo.
- Rumeau, D. (2012). “El control civil de las políticas públicas de defensa: un modelo de análisis basado en la teoría del principal-agente.” *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol.21, número especial, pp. 129-151.
- Sabatier, P. (1988). “An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein”. *Policy Sciences* (21)(2): 129-168.
- Sabatier, P. (1991). “Toward Better Theories of the Policy Process”. *Political Science and Politics*. (24)(2): 147-156.
- Schmidt, V. (2006). “Institutionalism”, en Colin Hay et al (eds.), *The State Theories and issues*. Hampshire: Palgrave Mac Millan.
- Subirats, J. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel: Barcelona.
- Weaver, R. K. y Rockman, B. A. (1993)a. “When and how do institutions matter?”, en R.K. Weaver y B. A. Rockman (eds.), *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington DC.: The Brooking Institution.
- Weaver, R. K. y Rockman B. A. (1993)b. “Assessing the effects of institutions”, en R.K. Weaver y B. A. Rockman (eds.), *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington DC.: The Brooking Institution.

8. Legislación

- Carta Orgánica de la Universidad de la República N° 12.549 (1958) – Disponible en:
[http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=12549&Anchor](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=12549&Anchor=)
=
- Constitución de la República
- Decreto del Poder Ejecutivo 739/979 – Disponible en:
<http://www.impo.com.uy/bases/decretos/739-1979/1>
- Decreto del Poder Ejecutivo 309/995 – Disponible en:
<http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/309-1995/1>
- Decreto del Poder Ejecutivo 338/002 – Disponible en:
<http://www.impo.com.uy/bases/decretos/338-2002/1>
- Decreto del Poder Ejecutivo 219/003 – Disponible en:
<http://www.impo.com.uy/bases/decretos/219-2003/2>
- Decreto del Poder Ejecutivo 431/003 – Disponible en:
<http://www.impo.com.uy/bases/decretos-reglamento/431-2003>
- Decreto del Poder Ejecutivo 49/005 – Disponible en:
<http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/49-2005>
- Decreto del Poder Ejecutivo 257/006 – Disponible en:
<http://www.impo.com.uy/bases/decretos/257-2006/1>
- Decreto del Poder Ejecutivo 99/007 – Disponible en:
http://www.armada.mil.uy/diper/diper_index.html

- Decreto del Poder Ejecutivo 309/007 – Disponible en:
<http://www.impo.com.uy/bases/decretos/309-2007>
- Decreto del Poder Ejecutivo 470/007 – Disponible en:
www.impo.com.uy/bases/decretos/470-2007
- Decreto del Poder Ejecutivo 216/009 – Disponible en:
<http://www.ema.edu.uy/Documentos/CondicionesIngresoDecret20216-09Modificativo.pdf>
- Ley sobre Enseñanza Pública Primaria, Normal, Secundaria e Industrial N° 14.101 (1973) – Disponible en:
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14101&Anchor=>
- Ley Orgánica Militar N° 14.157 (1974) - Disponible en:
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14157&Anchor=>
- Ley Orgánica de la Fuerza Aérea N° 14.747 (1977) – Disponible en:
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14747&Anchor=>
- Ley Ejército Nacional N° 15.688 (1984) -
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15688&Anchor=>
- Ley de Emergencia para la Enseñanza N° 15.739 (1985) – Disponible en:
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15739&Anchor=>
- Ley de la Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado N° 15.848 (1986) – Disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15848&Anchor>

=

- Ley de Rendición de Cuentas N° 16.320 (1992) – Disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=16320&Anchor>

=

- Ley de Presupuesto N° 17.930 (2005) – Disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17930&Anchor>

[=#art80](#)

- Ley de Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad N° 18.026 (2006) – Disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18026&Anchor>

=

- Ley de Rendición de Cuentas N° 18.172 (2007) – Disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18172&Anchor>

=

- Ley de Presupuesto N° 18.719 (2011) – Disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18719&Anchor>

=

- Ley General de Educación N° 18.437 – Disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18437&Anchor>

=

- Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650 – Disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18650&Anchor>

=

- Ley N° 18.912 (2012) -doble voto simultáneo en CODICEN para su Presidente-.
Disponible en:
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18912&Anchor>

=

- Ley N° 19.187 -integración de los Consejos- (2014) – Disponible en:
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=19187&Anchor>

=

- Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188 (2014) – Disponible en:
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=19188&Anchor>

=

- Decreto 788/07 (Argentina)
- Decreto N° 1169/06 (Argentina)
- Decreto N° 1336/03 (Argentina)
- Ley de Educación Nacional N° 26.206 (Argentina)
- Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948 (Argentina)
- Resolución MD N° 768/06 (Argentina)
- Resolución MD N° 67/2007 (Argentina)
- Resolución MD N° 872/07 (Argentina)
- Resolución MD 1587/10 (Argentina)
- Resolución MD 1648/10 (Argentina)
- Lei N° 9.786 (Brasil)

- Lei N° 11.279 de 2006 (Brasil)
- Projeto de Lei N° 4.745 (Brasil)
- Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas N° 18.948 (Chile)
- Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18.962 (Chile)
- Ley de Modernización del Ministerio de Defensa N° 20.424 (Chile)

•

9. Otros documentos

- Acta N° 1 (2010) – Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 2 (2010) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 3 (2010) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 4 (2010) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 5 (2010) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 6 (2010) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar
- Acta N° 7 (2010) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 8 (2010) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 1 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 2 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 3 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.

- Acta N° 4 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 5 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 6 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 7 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 8 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 9 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 10 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 11 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 12 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 13 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 14 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.

- Acta N° 15 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 16 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 18 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 19 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 20 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 21 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 22 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 23 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 24 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 25 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.
- Acta N° 26 (2011) - Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar.

- Anexo I, Rep. 980 de Dic/2013. Anexo III - Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores: Ordinaria. Sesión: 40. Diario: 238 (15/08/2013)
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes: Ordinaria. Sesión: 12. Diario: 3851 (16/04/2013)
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes: Ordinaria. Sesión: 66. Diario: 3905 (11/12/2013).
- Dist. 2142 de Jun/2013 - Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores
- Dist. 2210 de Jul/2013 - Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores
- Dist. 2220 de Jul/2013 - Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores
- Dist. 2246 de Jul/2013 - Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores
- Dist. 2269 de Jul/2013 - Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores
- Documento de acuerdo sobre educación (2010).
- Documento final. Debate Nacional – Ley Orgánica de las FF.AA. Documentos de la Mesa Temática N° 2. Disponibles en: <http://www.mdn.gub.uy/?q=node/32>

- Documento “El Uruguay Democrático” – V Congreso Ordinario del Frente Amplio “Compañero General Liber Seregni” (2007) – Disponible en: <http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024>
- Documento “V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini” (2008) – Disponible en: <http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024>
- Documento “Fortalecimiento de los Centros Educativos” (2012) – Disponible en: http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/13901/1/documento_final_con_fortalecimiento_centrales.pdf
- Documento “Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica” (2012)– Disponible en: http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/13901/1/fortalecimiento_educacion_tecnica.pdf
- Programa de gobierno Partido Colorado (2010-2015) “*Una nueva forma de pensar y hacer política con los principios y valores batllistas*” – Disponible en: http://www.partidocolorado.com.uy/adminpc2/media/files/bc4dfa80c333f80_programa_de_gobierno_pc.pdf
- Programa de gobierno Partido Nacional (2010-2015) “Un país independiente, justo y próspero” – Disponible en: http://www.espectador.com/documentos/programa_pn.pdf

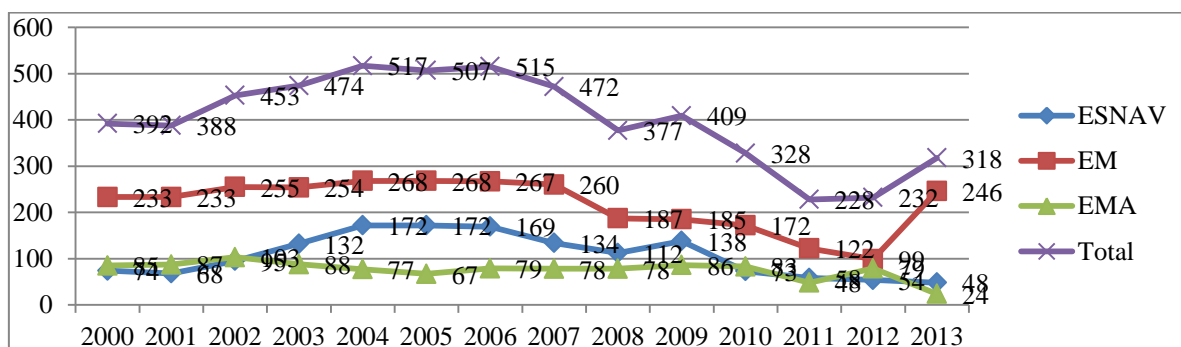
- Relatoría Sesión del 30 de noviembre de 2006. Debate Nacional - Ley Orgánica de las FF.AA. Documentos de la Mesa Temática N° 2. Disponibles en:
<http://www.mdn.gub.uy/?q=node/32>
- Relatoría Sesión del 07 de diciembre de 2006. Debate Nacional - Ley Orgánica de las FF.AA. Documentos de la Mesa Temática N° 2. Disponibles en:
<http://www.mdn.gub.uy/?q=node/32>
- Relatoría Sesión del 14 de diciembre de 2006. Debate Nacional - Ley Orgánica de las FF.AA. Documentos de la Mesa Temática N° 2. Disponibles en:
<http://www.mdn.gub.uy/?q=node/32>
- Rep. 881 de Ago/2013 - Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes
- SNEP (2011). Hacia la construcción de una agenda para la mejora educativa. Disponible en:
http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/12416/1/informe_agenda_mejora_educativa_5_diciembre_2011.pdf

10. Anexo

10.1 Cifras en contexto³⁵

Apreciando el Gráfico 1, vemos que la matrícula en los Institutos Educativos Militares Terciarios se reduce durante la Administración Vázquez (-98), revirtiendo la tendencia que presentó la Administración Batlle (+125 alumnos). Hacia 2004 se registra el máximo en la matrícula (517 alumnos). Mientras que durante la Administración Mujica se evidencia un paulatino crecimiento de la misma tal como podemos apreciar en el Gráfico 1. Asimismo, señalar que entre 2009 y 2011 (transición Vázquez-Mujica) se percibe una importante disminución en la matrícula (-181 alumnos), registrándose un mínimo de 228 alumnos en el año 2011.

Gráfico 1. Matrícula de ESNAV, EM y EMA (2000-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a *Anuario Estadístico de Educación* (MEC 2013)

Desagregando la matrícula según las Escuelas que imparten cursos terciarios en las distintas ramas de las Fuerzas Armadas, en el Cuadro 6 observamos que la Escuela Militar (EM) presenta de forma sostenida una mayor proporción de estudiantes matriculados que la Escuela Naval (ESNAV) y la Escuela Militar de Aeronáutica (EMA), alcanzando en el período 2000-2013 un promedio del 54% de la matrícula durante el período y 26% y 20% para la ESNAV y la EMA respectivamente. En el año

³⁵ Las cifras que presentamos en el siguiente segmento corresponden al *Anuario Estadístico de Educación* (MEC 2013). Incluimos en este breve repaso estadístico, matrícula en Institutos Educativos Militares (Escuela Naval, Escuela Militar, Escuela Militar Aeronáutica), egresos de dichas instituciones y aspectos presupuestales. No disponemos de información estadística desagregada sobre la educación policial y militar en tal sentido. Los datos más recientes de los que disponemos pertenecen al año 2013, por lo que cuando hablamos de la Administración Mujica, nos referimos al período 2010-2013.

2013, la EM alcanza una proporción histórica del 77% frente a un 15% y 8% de la ESNV y la EMA respectivamente.

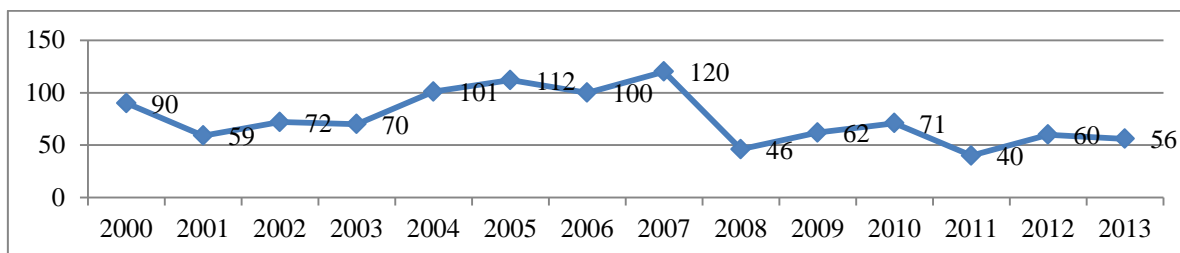
Cuadro 6. Porcentaje Matricula de ESNV, EM y EMA sobre total de matriculados en dichos institutos (2000-2013)

Año	Instituciones			Total
	ESNV	EM	EMA	
	%	%	%	%
2000	19	59	22	100
2001	18	60	22	100
2002	21	56	23	100
2003	28	54	19	100
2004	33	52	15	100
2005	34	53	13	100
2006	33	52	15	100
2007	28	55	17	100
2008	30	50	21	100
2009	34	45	21	100
2010	22	52	25	100
2011	25	54	21	100
2012	23	43	34	100
2013	15	77	8	100

Fuente: Elaboración propia en base a *Anuario Estadístico de Educación* (MEC 2013)

Sobre los egresos en dichas instituciones educativas, el Gráfico 2 evidencia un incremento leve durante la Administración Batlle (+11 egresos). Mientras que se registra la máxima durante la Administración Vázquez (120 egresos en el 2007). Entre 2005 y 2009 se registra un saldo negativo de egresos anuales (-50). Finalmente, durante la Administración Mujica se registra la mínima de egresos (40 en 2011), registrándose un saldo negativo entre 2010 y 2013 (-15 egresos).

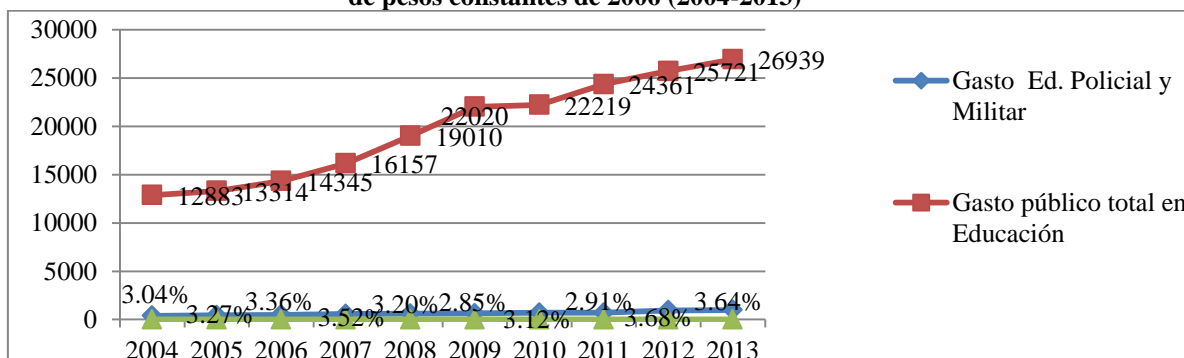
Grafico 2. Egresos de cursos de más de seis meses de duración en Institutos Educativos Militares Terciarios (2000-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a *Anuario Estadístico de Educación* (MEC 2013)

Finalmente, a partir del Gráfico 3, podemos señalar que entre 2004 y 2013, el presupuesto policial y militar ha ido creciendo sostenidamente (+589 millones de pesos). Sin embargo, dicho porcentaje no se traduce significativamente en la proporción frente al gasto público total en educación. La Administración Vázquez registró entre 2005 y 2009 una tendencia decreciente en dicha proporción (-0,42%). Mientras que la Administración Mujica tendió a apostar a aumentar dicho gasto en proporción al gasto público total en educación (+0,52% entre 2010 y 2013) En el 2012, se registra la proporción máxima (3.68%) y el mínimo se produjo en 2009 (2,85%).

Gráfico 3. Presupuesto en educación policial y militar y gasto público total en educación en millones de pesos constantes de 2006 (2004-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a *Anuario Estadístico de Educación* (MEC 2013)

10.2 Decretos

Creemos pertinente describir algunos Decretos que actualmente regulan las estructuras institucionales de cada fuerza, más específicamente en la cuestión que estamos estudiando en el presente documento.

10.2.1 Ejército

Sobre el Sistema de Enseñanza del Ejército (Capítulo I), los Decretos del Poder Ejecutivo 431/003 y 257/006 regulan su estructura. El primer Decreto promulgado bajo la administración Batlle Ibáñez en el año 2003, impulsa la conformación del sistema de enseñanza militar, a través de los siguientes institutos, escuelas y centros de instrucción: Instituto Militar de Estudios Superiores (I.M.E.S.), Instituto Militar de las Armas y Especialidades (I.M.A.E.), Escuela Militar, Liceos Militares (que dependen directamente del Comandante en Jefe del Ejército)³⁶, Escuelas y Centros de Instrucción de las Armas del Ejército, del Comando de Apoyo Logístico del Ejército y del Estado Mayor del Ejército (que dependen de Comandos específicos en cada caso). El Comando de Enseñanza del Ejército posee jurisdicción técnico-académica sobre estos (Artículo 1).

El Artículo 2, entiende que la misión de dicho sistema es el trabajo complementario con el Sistema de Enseñanza Nacional a través de la formación, capacitación y perfeccionamiento del Personal Superior y Subalterno del Ejército, cumpliendo funciones de instrucción, educación y entrenamiento de estos en pos de integrar la institución militar en el cumplimiento de sus obligaciones, así como también en relación a la sociedad (Artículo 3).

En el Capítulo II, versa en torno a la estructura orgánica del Sistema de Enseñanza del Ejército. Allí se establece que la Dirección General de Enseñanza del Ejército se encontrará a cargo de un General, dependiente del Comandante en Jefe del Ejército (Artículo 4). En conjunto con el Órgano Coordinador de la Enseñanza del Ejército (OCEE) asumirán la jerarquía máxima de dicho Sistema. Dicho director tiene entre otras funciones, el asesoramiento al Comandante en Jefe en materia de Enseñanza, regular cursos y programas, proponer cursos a realizar en el exterior a dicho jerarca, así como también fines de conducción, coordinación, y supervisión en dicho contexto (Artículo 5). Por su parte, la Sección II, Artículo 6, indica que el OCEE asesora al Director General de Enseñanza, Órgano que será dirigido por el Director del IMES. El Secretario General del Comando de la Enseñanza del Ejército coordinará las acciones

³⁶ El Decreto N° 257/006 promulgado en la administración Vázquez entiende que los Liceos Militares dependan del Director de la Escuela Militar y no del Comandante en Jefe del Ejército. Dicho Decreto sustituye al Artículo 1 del Decreto N° 431/003.

del mencionado. De acuerdo al Artículo 7, el OCEE está integrado por: Inspectores de las Armas, Jefe de la Cátedra de Administración del IMES, Jefe de la Cátedra de Táctica del IMES, Jefe de la Cátedra de Estrategia del IMES, Directores de los Liceos Militares, Sub Director del IMAE, Sub Director de la Escuela Militar y Directores de los Centros de Instrucción de las Armas del Ejército, del Comando de Apoyo Logístico del Ejército y del Estado Mayor del Ejército, pudiendo integrarse por estos o representantes de estos.

El Artículo 8 versa en torno a algunas de las funciones que ejerce el OCEE son de planificación y evaluación de la instrucción militar, de supervisión y coordinación de la técnica docente, modificación de planes de estudio elevando la propuesta al Director General de la Enseñanza del Ejército, proponer convenios y tramitar revalidaciones o reconocimientos de materias que se impartan en su jurisdicción, frente a aquellas que integran los distintos niveles del Sistema Nacional de Enseñanza, coordinar la actividad del IMAE en relación a los Centros de Instrucción de las Armas, planificación de la formación del Personal Superior y Subalterno en el exterior, entre otras. Toda propuesta de este órgano de carácter técnico, deberá ser elevada al Director General de la Enseñanza, que bien aprobará o elevará al Comando General del Ejército según corresponda.

La Sección III define a las jerarquías de cada institución que integra el Sistema de Enseñanza del Ejército. El Instituto es el que reviste mayor jerarquía, coordinando la labor docente y administrativa en las distintas escuelas³⁷. Las Escuelas, son aquellas en donde se imparten cursos donde se pretende capacitar, formar y perfeccionar a los militares, promoviendo la investigación y la formación en valores institucionales. Se destacan además por ser centros donde se imparten conocimientos que pueden ser

³⁷ De acuerdo al Artículo 9, son Institutos: a. Instituto Militar de Estudios Superiores del que dependen: Escuela de Estudios Superiores, la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército, la Escuela de Ingeniería Militar, la Escuela de Idiomas del Ejército; b. Instituto Militar de las Armas y Especialidades del que dependen: Escuela de las Armas del Ejército (Escuela de Capacitación y Perfeccionamiento de Oficiales y Escuela de Sub Oficiales del Ejército), Escuela de Especialidades del Ejército (Escuela de Músicos del Ejército, Escuela de Operaciones de Paz del Ejército, Escuela de Formación y Capacitación de Oficiales de Reserva y Escuela de Administración), Escuela de Educación Física y Tiro del Ejército, Escuela de Equitación del Ejército; c. Escuela Militar; d. Liceos Militares.

aplicados en la esfera civil³⁸. Finalmente, los Centros de Instrucción imparten conocimientos de carácter instructivo y específico al personal militar, complementando los conocimientos que se imparten en Escuelas, Institutos y Unidades³⁹.

Asimismo, de acuerdo al Artículo 12 de la Sección IV, el Secretario General del Comando de la Enseñanza del Ejército depende del Órgano Coordinador de la Enseñanza del Ejército. Será desempeñado por un Oficial Superior que deberá pertenecer al cuadro permanente del IMES.

10.2.2 Armada

El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Personal Naval se promulga a través del Artículo 1° del Decreto 99/007 (Anexos 1 y 2), por el Poder Ejecutivo según establece legislación antecedente, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Armada N° 10.808 de 1946.

El Anexo 1, donde se detalla el Reglamento, Establece en el Artículo 1° la función básica de la Dirección General de Personal Naval es el reclutamiento, formación y movilización del personal de la Armada y de Oficiales de la Marina Mercante⁴⁰, así como también trabajar en torno a la salud y el bienestar social del titular y su familia. El Artículo 2° detalla funciones generales, como la administración y capacitación del personal de la Armada, capacitación de Oficiales de Marina Mercante, administración de los diversos servicios sociales que brinda la Armada a su personal, además de establecer normas y pautas que comprenden a dicha Dirección. Sobre la estructura orgánica, el Artículo 3° señala los principales órganos que se circunscriben en

³⁸ De acuerdo al Artículo 10, son Escuelas, además de las mencionadas en la nota al pie anterior: a. Escuela de Comunicaciones del Ejército; b. Escuela de Paracaidistas y Fuerzas Especiales. Escuela Militar y Liceo Militar tienen jerarquía institucional tanto porque se les ha denominado de esa forma históricamente y por su reconocimiento en el ámbito civil y militar.

³⁹ De acuerdo al Artículo 11, son Centros de Instrucción: a. De las Armas del Ejército: Centro de Instrucción de Infantería, Centro de Instrucción de Blindados y Mecanizados, Centro de Instrucción de Artillería de Campaña y Antiaérea, Centro de Instrucción de Ingenieros; b. Centro de Instrucción de Logística del Ejército; c. Dependiente del Estado Mayor del Ejército: Centro de Instrucción y Estudios Informáticos del Ejército, Centro de Instrucción de Inteligencia del Ejército.

⁴⁰ Modificado a través del Artículo 87 de la Ley 16.320 de 1992.

la misma⁴¹. El organigrama del Anexo 2 nos ilustra respecto a la organización de las Escuelas y Centros de enseñanza.

10.2.3 Fuerza Aérea

En el ocaso del Ejecutivo presidido por Jorge Batlle, se aprueba el Decreto 49/005, que refiere a la Estructura Orgánica de la Fuerza Aérea. Aquí repasaremos el Artículo 4° (Anexo “E”), que refiere a la estructura del Comando Aéreo de Personal el cual dirige a los recursos humanos de la Fuerza y garantizar en la medida de las posibilidades el bienestar del personal. Posee funciones de selección, formación y perfeccionamiento de los recursos humanos, dirige los institutos de enseñanza de la Fuerza, coordina actividades académicas con el conjunto de los órganos del sistema educativo, entre otras⁴².

10.3 Análisis de legislación comparada de educación militar

10.3.1 Argentina

Sobre aspectos jurídicos, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 aprobada por el Poder Legislativo de aquel país, no estipula en su legislación la regulación del sistema de educación militar. Debemos remitirnos a la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948 aprobada en 1998, en pos de garantizar la conducción política de la formación en las Fuerzas Armadas. El Artículo 13 prevé la adecuación del Sistema Educativo Militar a lo que disponga la estructura educativa nacional, logrando

⁴¹ A saber: Dirección General del Personal Naval (DIPER), dependiente del Comandante en Jefe de la Armada. A su cargo: Jefe de Estado Mayor, Junta Asesora, Ayudante de Órdenes, Secretario, Centro de Estudios Navales, Jefes y Directores de sus Unidades Dependientes (Escuela Naval, Escuela de Especialidades de la Armada, Centro de Instrucción de la Armada, Recursos Humanos de la Armada, Dirección de Sanidad Naval, Dirección de Bienestar Naval, Dirección de Educación Física Naval, dirección ejercida por Oficiales Superiores del Cuerpo General a excepción de la Dirección de Recursos Humanos –diplomado en Estado Mayor–). Otras dependencias subordinadas al Centro de Instrucción de la Armada son: Escuela de Aviación de la Armada, Escuela de Buceo de la Armada y Escuela de Fusileros Navales –dirigidas por Jefe de Cuerpos especializados en los respectivos conocimientos técnicos que imparten las Escuelas–.

⁴² La estructura del Comando Aéreo del Personal es la siguiente: a. Comando; b. Cuartel General que comprende: Estado Mayor, Secretaría, Ayudantía; c. Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo; d. Escuela Militar de Aeronáutica; e. Escuela Técnica Aeronáutica; f. Dirección de Personal; g. Dirección de Educación; h. Servicio de Sanidad.

un mayor aprovechamiento de las capacidades a disposición, evitando superposiciones, lo cual generará además que los integrantes del Sistema Educativo Militar se inserten al sistema educativo general. Mientras que el Artículo 14 entiende en el requerimiento de estudios de bachillerato y de grado para el ascenso a suboficiales y oficiales respectivamente. El Título V, respecto al financiamiento, prevé los recursos de la formación militar a través de diversos programas de formación que se imparten en las distintas Fuerzas, a cargo de los Estados Mayores Generales correspondientes. El Artículo 33 establece un plazo para completar la reforma del Sistema Educativo Militar de acuerdo a la Ley de Educación vigente.

Asimismo, se destacan una serie de Resoluciones y Decretos que emanan del Poder Ejecutivo en consonancia con el Ministerio de Defensa. A modo ilustrativo, el Decreto N°1336/03 asigna a la Secretaría de Asuntos Militares el objetivo de diseñar las políticas de enseñanza en el contexto de las FFAA y de la formación e instrucción en todos sus niveles. La Resolución MD N°67/2007 entiende en la Coordinación de Educación y Formación diseña y coordina las políticas educativas que considere el Ministerio de Defensa⁴³.

La Reforma curricular de las Escuelas de Oficiales y Suboficiales se aprobó mediante la Resolución MD N°872/07, así como también la creación del Comité de Modernización de la Formación Profesional Militar de Oficiales de las Fuerzas Armadas Argentinas mediante las Resoluciones MD 1587/10 y MD 1648/10. La segunda resolución integra las pautas fundamentales, a saber: a. Articulación de elementos teórico-prácticos y técnico-académicos en la formación militar; b. Promover el pensamiento crítico y reflexivo a aplicar en la solución de vicisitudes que surgen en un contexto de incertidumbre como la guerra; c. Fomentar la libertad de acción, la decisión individual en pos de flexibilizar su formación y empoderar al cadete en el proceso educativo.

Por Decreto N° 1169/06 se crea la Escuela Superior de Guerra Conjunta cuyo objetivo es trabajar en la formación coordinada de las tres Fuerzas, cuyo plan de estudios se encuentra en revisión. Se prevé la creación del Centro Educativo de las Fuerzas Armadas (CEFA) integrado por: la Escuela Superior de Guerra Conjunta, la Escuela Superior de Guerra del Ejército, la Escuela Superior de Guerra Naval, la

⁴³ Se incorpora a la estructura del Ministerio de Defensa a través del Decreto 788/07.

Escuela Superior de Guerra de la Fuerza Aérea y el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas⁴⁴. Dicha transformación se ilustra en el Cuadro 8 de nuestro Anexo.

De acuerdo al *Libro Blanco de la Defensa* (2010)⁴⁵, el personal militar transita a lo largo de su formación el siguiente camino: se inicia en los institutos básicos, continúa capacitándose y perfeccionándose en las Escuelas superiores de Guerra específicas y Escuela superior de Guerra Conjunta, además de los cursos conjuntos en distintas especialidades. El personal civil se forma en la Escuela de defensa nacional, además de otros institutos. Los Liceos Militares se encargan de formar a los jóvenes, formando parte de la oferta educativa de la educación media o secundaria, los que dependen de las Fuerzas Armadas. La estructura educativa de las Fuerzas Armadas se da de la siguiente manera: tres escuelas básicas de formación de oficiales: a. Colegio Militar de la Nación, para el Ejército; b. Escuela Naval Militar, para la Armada; c. Escuela de Aviación Militar, para la Fuerza Aérea. Asimismo, cuatro escuelas de suboficiales: a. Escuela de Suboficiales del Ejército; b. Escuela de Suboficiales de la Armada; c. Escuela de Suboficiales de la Fuerza Aérea; d. Instituto de Formación “Ezeiza” de la Fuerza Aérea. En el Cuadro 9 de nuestro Anexo ilustramos la estructura de la educación militar a lo largo de los procesos de formación.

Tal como ilustra Kreizer (2012) en el marco de la Resolución Ministerial N°768/06, se convoca a un Consejo Consultivo y a especialistas para que trabajaran en el asunto de la educación militar. Dicha reglamentación prevé una reforma del sistema educativo militar en Argentina, que entre otras cosas, propone articular el Sistema Educativo Militar con el Sistema Nacional de Enseñanza, la creación de un Sistema Universitario de la Defensa, la incorporación de los Derechos Humanos a los planes y programas, la creación de un sistema estadístico y de cursos a distancia, entre otros proyectos.

Asimismo, el Decreto 788/07 crea la Subsecretaría de Formación en el contexto de la Secretaría de Asuntos Militares, la cual cumple con el rol de formular políticas en

⁴⁴ Así lo informa en Ministerio de Defensa en su página web: http://mindef.gov.ar/mindef_educacion_formacion/index.html

⁴⁵ Repasaremos brevemente el contenido de los Libros Blancos de Defensa de los tres países estudiaremos en torno al tema educación militar. Julián González Guyer (2008) realiza un buen análisis de este fenómeno en *Rara avis; Los Libros Blancos de Defensa en el Cono Sur*.

aspectos como la capacitación y formación de los militares. La Resolución MD 872/07 reglamenta los planes de estudio de los institutos educativos militares incluyendo un “tronco común” de materias.

10.3.2 Brasil

La legislación de la educación militar de Brasil, emana de la Ley de Directrices y Bases de la Educación N° 9.394 de 1996, más específicamente en el Artículo 83. Allí se establece que la enseñanza militar será regulada en una Ley específica, de acuerdo con las normas que rigen en los sistemas de enseñanza.

Según el *Livro Branco de Defesa Nacional* (2012) la Secretaria del Personal, Enseñanza, Salud y Deporte (SEPESD) depende del Ministerio de Defensa y tiene competencias en la enseñanza militar y tiene competencias en acompañar la implementación de acciones previstas según la reglamentación de dicha política. El *Ministerio de Defesa* forma parte de este proceso través de las siguientes instituciones: a. Escuela Superior de Guerra (ESG); b. Instituto de Doctrina de Operaciones Conjuntas (IDOC); c. Instituto Pandiá Calógeras (IPC); d. Centro Conjunto de Operaciones de Paz de Brasil (CCOPAB). En las Figuras 10 y 11 de nuestro Anexo detallamos la estructura educativa militar de Brasil.

La ESG depende directamente del Ministerio de Defensa es un instituto que funciona como centro de altos estudios y a la investigación en seguridad y defensa nacional, donde los civiles y militares adquieren conocimientos en la materia. Por su parte, el IDOC funciona físicamente dentro de la ESG y tiene funciones de estudio y adoctrinamiento en torno a las operaciones conjuntas, o cual permite la uniformización de la enseñanza doctrinarias en el contexto de las escuelas de altos estudios de las tres fuerzas. El IPC es un instituto integrado por civiles que depende del Ministerio de Defensa, en donde se desarrollan estudios académicos de defensa a iniciativa civil o militar en pos de atender a las necesidades de dicho Ministerio. Pretende generar relaciones con institutos similares y los *think tanks* a nivel nacional e internacional a través de acuerdos cooperativos. Finalmente, el CCOPAB se dedica a preparar tanto a militares como a civiles brasileros y del exterior para actuar en operaciones de paz y desminado humanitario. Se integra por militares de las tres fuerzas, la policía militar y el cuerpo de bomberos.

D'Aráujo (2012) señala que el *Ministerio da Defesa* tiene a su cargo el *Sistema Colégio Militar do Brasil* integrado por doce colegios militares, siendo estos jurisdicción del Ejército. A su vez, las Fuerzas Armadas gestionan dos institutos militares de nivel educativo: el *Curso Preparatório de Cadetes do Ar* (Fuerza Aérea) y el *Colégio Naval* (Armada). En el Ejército, existía la *Escola Preparatória do Cadetes do Exército* que luego se transformó en un instituto de educación superior.

Asimismo, la legislación en torno a los principios de la educación militar⁴⁶ posee principios que son comunes entre cada una de las fuerzas. Destacamos la integración al Sistema de Educación Nacional, la profesionalización como eje de formación de los militares, la preservación de los valores ético-morales de la institución, el pluralismo pedagógico, perfeccionamiento y evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje y contar con los mejores en el tránsito educativo en las instituciones educativas militares. Aunque también se han redoblado esfuerzos en coordinar el programa *Pro-Defesa* entre el *Ministerio da Defesa* y la *Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação*. Este Programa implica estimular el desarrollo científico-tecnológico, a nivel de enseñanza e investigación, promoviendo además el diálogo epistemológico con las universidades en esta temática. Sin embargo, los Jefes tienden a ser poco cooperativos con sus subordinados que desean acceder a cursos universitarios por fuera del Sistema de Enseñanza Militar. Ello genera como consecuencia una brecha de conocimiento bajo la idea de la superioridad del conocimiento en el plano militar sobre lo que se imparte a nivel civil, cuestión que ocurre en nuestro país.

10.3.3 Chile

Fuentes Saavedra (2012) señala que el caso chileno presenta enormes inconvenientes en lo que respecta a transformaciones institucionales en general y en la Defensa Nacional en particular. La formación militar no se encuentra ajena a este proceso. La influencia de la institución castrense sobre las decisiones que se toman en el contexto democrático se salda con aproximaciones entre las élites sobre el rol de las Fuerzas Armadas. A la eventual restricción de sus atribuciones, se suma el pragmatismo

⁴⁶ Lei N° 9.786 de 1999 (Ejército), Projeto de Lei N° 4.745 de 2005 (Aeronáutica), Lei N° 11.279 de 2006 (Armada).

de los partidos de derecha en comprender lo perjudicial de la intromisión de las Fuerzas Armadas en los ámbitos institucionales democráticos.

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18.962 de 1990 establece en el Artículo 29 las instituciones de educación superior que reconoce el Estado. En el inciso d., menciona a las de carácter militar y policial. Entre ellas: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Academias de Guerra y Politécnicas, Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas, Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil, Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile, Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas, Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, y Escuela de Investigaciones Policiales e Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile.

El Artículo 20 regula la enseñanza media que se imparte en los institutos dependientes del Ministerio de Defensa Nacional en cumplimiento de las disposiciones generales de esta Ley, mientras que el Estado deberá garantizar las condiciones óptimas de egreso de los educandos de acuerdo a dichas disposiciones. Sobre la creación, funcionamiento y planes de estudio de los institutos de enseñanza media dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, el Artículo 28 señala que dicho Ministerio regirá sobre los mismos e intermediará con el Estado en torno a la cuestión educacional. El Artículo 30 señala lo mismo que el Artículo 28 pero para los institutos de educación superior.

El Artículo 32, el cual crea al Consejo Superior de Educación le otorga integración y derecho a voto a un académico cuya designación es decisión de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros. Sobre los títulos de grado que expiden instituciones de educación dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, el Artículo 71 entiende que las mismas llevan a cabo actividades de docencia, investigación y extensión de nivel superior. Se orientan a la formación de profesionales y técnicos que deberán aplicar sus conocimientos de acuerdo a lo que establece el Artículo 90 de la Constitución Política⁴⁷. Asimismo,

⁴⁷ El Artículo 90 refiere a las Fuerzas Armadas y al Orden y la Seguridad Pública, destacándose que el Ministerio de Defensa Nacional se encarga del orden público y la seguridad, mencionándose su integración y que las Fuerzas Armadas y Carabineros no tienen funciones deliberantes, sino de

entiende que la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos lleva a cabo actividades de docencia, investigación y extensión, cuya orientación es la defensa y seguridad del personal de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, de la Administración del Estado e incluso del sector privado.

Destacamos el Artículo 72, el cual habilita a las Academias de Guerra de las Fuerzas Armadas, las Academias Politécnicas Militar, Naval y Aeronáutica, la Escuela Técnica de la Dirección General de Aeronáutica Civil, la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile y el Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile a otorgar títulos profesionales y grados académicos (licenciado, magíster y doctor) en las temáticas específicas de dichos institutos. Corre dicha legislación para la Academia Nacional de Estudios Políticos. Mismas condiciones para la Escuela Militar, la Escuela Naval, la Escuela de Aviación, la Escuela de Carabineros y la Escuela de Investigaciones Policiales sujeto al tipo de enseñanza que imparten y a sus competencias. Dichos títulos y grados son correlativos a los que imparten otros institutos profesionales y universidades reconocimiento estatal mediante.

El Artículo 73 establece mismas condiciones que el Artículo antecedente para las Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas, la Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil y la Escuela de Suboficiales de Carabineros, cuya equivalencia es correlativa a los institutos de educación superior. Finalmente, el Artículo 74 entiende que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros podrán reconocer títulos y grados académicos expedidos en el extranjero previo informe habilitante de instituciones acreditadoras del nivel que corresponda.

Otro antecedente jurídico que no debemos pasar por alto es la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas N° 18.948. En el artículo 18 se sostiene que cada rama de las fuerzas armadas establece sus propios programas y planes de estudio tanto para sus cursos de formación como de perfeccionamiento, lo cual extiende para el nivel terciario en el Artículo 19. Asimismo se establecen equivalencias entre títulos obtenibles en el Sistema de Enseñanza Militar con aquellos propios de niveles de educación técnico-profesional y universitaria civiles. A través del Artículo 23, se establece que el

obediencia, destacándose el carácter profesionalista, jerárquico y disciplinado de las mencionadas instituciones.

financiamiento para la capacitación de los recursos humanos debe consultarse anualmente al presupuesto nacional, tanto aquellos organizados dentro como fuera del país (Fuentes Saavedra 2012).

Respecto a la Ley de Modernización del Ministerio de Defensa N° 20.424, Fuentes Saavedra (2012) sostiene que no reglamenta aspectos de la formación militar, pero entre algunas funciones que se le atribuyen al Ministerio de Defensa Nacional, se señala implícitamente a la formación militar. Por ejemplo los artículos 2 y 5. El primero, sobre la supervisión del cumplimiento de normas y de fiscalización del sector. El segundo, refiere al bienestar del personal de las Fuerzas Armadas y velar por aspectos financieros y de bienes y servicios para el funcionamiento del Ministerio. En este marco, se establecerá un área de coordinación académica en el asunto de la educación militar. El Ministerio de Educación no participa en estos procesos, siendo la misma corporación militar quien tenga a cargo las cuestiones educativas de sus fuerzas.

A efectos de repasar aspectos organizacionales de la educación militar chilena recurriremos al *Libro de la Defensa* (2010). En el caso del Ejército, el Comandante en Jefe es el jerarca del Comando de Educación y Doctrina (CEDOC) tiene competencias en la preparación de la institución militar, que comparte con el resto de los órganos del Ministerio de Defensa Nacional. Lleva a cabo el adoctrinamiento, instrucción y preparación del personal militar. Asimismo, tiene funciones de planificación y el desarrollo de investigaciones en la temática. El Sistema de Lecciones Aprendidas del Ejército evalúa el proceso de formación. Programa procesos educativos y de enseñanza, comprobando el cumplimiento de objetivos que se propongan en este contexto en relación a comandantes, combatientes y unidades (ver Figura 12).

Respecto a la Armada, la Dirección General del Personal de la Armada se involucra en aspectos vinculados a la formación, instrucción y capacitación del Personal Naval a través de órganos dependientes para el cumplimiento de dicho fin (ver Figura 13).

Finalmente, el Comando de Personal de la Fuerza Aérea se encarga de la educación del personal militar de dicha Fuerza (ver Figura 14).

10.3.4 Breve evaluación de los mecanismos de control civil presentes en la legislación de cuatro países del Cono Sur

El estado de situación de la legislación vigente en el Cono Sur no es muy auspicioso en torno a la conducción política de la educación militar. Apreciando el Cuadro 7, podremos discernir que la tónica autonómica de la política educativa militar podría tener cierta relación con el rol de las Fuerzas Armadas en el pasado reciente.

Cuadro 7. Orientación de los mecanismos de control civil sobre la política educativa militar según países de la región

<i>Dimensiones</i>	<i>Categorías</i>	<i>Países</i>			
		<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Uruguay</i>
Organización	<i>Control del Poder Ejecutivo y Legislativo</i>	1	1	2	1
	<i>Relación SEM - SNE</i>	1	1	2	1
	<i>Militares en el gobierno del SEM</i>	2	2	2	2
	<i>Limitación en innovación institucional en el SEM</i>	2	2	2	2
Planes y programas	<i>Líneas transversales</i>	0	2	2	0
	<i>Movilidad académica</i>	2	1	1	1
	<i>DDHH en currículas</i>	0	2	2	0
	<i>Proporción cursos curriculares/cursos técnicos</i>	2	2	2	2
Docencia	<i>Ingreso de docentes civiles a inst. militares</i>	2	1	2	1
	<i>Formación docente para cursos en inst. militares</i>	0	2	2	2
Educandos	<i>Perfil de egreso "flexible"</i>	0	2	2	1
	<i>Incorporación a inst. ed. civiles</i>	2	1	2	1
	<i>Ejercicio de función social post egreso</i>	2	2	2	2
Puntaje		16	21	25	16
Tónica predominante en la legislación sobre educación militar		AUTONOMÍA MODERADA	AUTONOMÍA RADICAL	AUTONOMÍA RADICAL	AUTONOMÍA MODERADA

Fuente: Elaboración propia

Sobre el caso argentino, destacar los avances realizados, fundamentalmente en Derechos Humanos para lo cual se trabaja desde 2006, presentando una estructura similar al caso uruguayo. Ha avanzado además en la búsqueda de planes y programas con mayor presencia de líneas transversales, vinculándolas a las disposiciones del sistema educativo nacional. Asimismo, la orientación de la política educativa en cultivar

un perfil de militar “flexible”, es otro de los aspectos a destacar. Sin embargo, al igual que el resto de la región, en cuestiones organizacionales y de evaluación, presenta una performance insuficiente en lo que a subordinación de las políticas en educación militar refiere.

El caso brasilero presenta rasgos autonómicos en prácticamente todos los planos. Destacamos que en lo organizacional, evidenciamos un desempeño similar al de la región, aunque el resto de los ejes se ve empobrecido en lo que respecta a la conducción política de la educación militar. Las intenciones de integrar el Sistema de Enseñanza Militar al Sistema Nacional de Educación se contradice con la legislación vigente, que otorga un carácter autónomo a las distintas ramas de las Fuerzas Armadas en estos asuntos. En materia de planes y programas, es cada fuerza quien tiene la tarea de disponer de los planes y programas, ni se evidencian avances sustanciales en materia de Derechos Humanos, o avances en líneas transversales. No se evidencian grandes avances en el caso de la docencia de civiles en los institutos militares, más allá del caso del IPC, como una institución que promueve la investigación e civiles y militares sobre temas vinculados con la temática. Los educandos militares continúan teniendo dificultades para ser autorizados por sus superiores a ingresar en cursos de carácter civil. No se ha encontrado legislación en torno a la evaluación de los planes y programas en este contexto.

El caso chileno se asemeja al caso brasilero, caracterizado por presentar rasgos autonómicos en la evaluación que hemos realizado. A la inexistencia de legislación específica, se le suma el contenido de la legislación dispersa, que establece pautas favorables que el Ministerio de Defensa tenga jurisdicción en la elaboración de planes y programas. En estos ejes, no evidenciamos grandes avances en derechos Humanos o líneas transversales, tendiendo a promover una formación militar técnico-profesional. La movilidad académica se presenta limitada, más allá de las homologaciones de cursos. No encontramos mecanismos de control civil indirectos en aspectos como la docencia o espacios de “civilización” para los educandos militares. Sobre aspectos de evaluación, no hemos encontrado legislación al respecto.

Finalmente, sobre el caso uruguayo ya hemos hecho referencia al analizar la Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188. Lo que nos lleva a la conclusión de que los mecanismos de control civil en los cuatro países presentan lógicas muy similares.

Destacamos dos dinámicas bien diferenciadas. Por un lado, los casos de Chile y Brasil como dos Fuerzas Armadas conservadoras en la materia, aunque ciertamente, Brasil presenta un marco jurídico mucho más específico al respecto, evitando mayores “vacíos jurídicos”. Por otra parte, el caso argentino y uruguayo. El primero, con avances importantes hacia una formación de las Fuerzas Armadas para la democracia y el segundo, con una carta de intenciones en mano que tiende a forjar un antecedente, más que aprovechar una oportunidad hacia una transformación institucional de la formación militar en nuestro país.

En suma, a través de la escala que hemos elaborado, podemos observar como Uruguay y Argentina registran avances en la moderación de la autonomía decisional en este asunto. Ello se ve fundamentalmente en el eje curricular, a través de la incorporación de la temática de Derechos Humanos como elemento sustancial. Argentina registra mayores avances en aspectos de docencia y de perfil de egreso que Uruguay no logra resolver con igual eficacia. Nuestro país presenta mejoras sustanciales en lo curricular a través de las líneas transversales, tal como hemos explicado a lo largo del documento.

En el caso de Brasil y Chile se registran escenarios de autonomía radical. El caso chileno representa un caso extremo dado que su legislación data de la dictadura y representa los intereses de la institución castrense en ese sentido. Brasil presenta un menor puntaje que Chile, lo que se explica por aspectos organizacionales, la movilidad académica, algunas cuestiones que hacen al rol docente y de los educandos.

10.4 Análisis comparado de planes de estudio nacionales de formación militar

Avancemos hacia un breve análisis de los contenidos que imparten tres cursos que hemos mencionado más arriba. Cabe destacar que la información en torno a la currícula no es abundante. No hemos logrado encontrar elementos que son esenciales para la evaluación de las carreras. Habría sido deseable delimitar perfiles de egreso, perfil profesional y competencias. Ello evidencia la necesidad de que los institutos educativos de las Fuerzas Armadas se sometan a un proceso de evaluación, que entre otras cuestiones, permita una adecuación de la oferta académica a los requerimientos educativos actuales. En este escenario, resultaría complejo evaluar la calidad de la educación que se imparten en los centros educativos militares.

Hecha esta observación, nos abocamos a repasar lo que arrojó nuestra evaluación sobre la proporción de materias generales respecto a las de naturaleza específica. Hemos clasificado a las materias en dos tipos. Aquellas que son generales, que tienen que ver con una formación orientada a lo curricular. Las específicas son aquellas materias técnicas propias de la profesión militar.

Seleccionamos tres institutos educativos militares de nivel superior, uno por cada rama de las Fuerzas Armadas. Por el Ejército, seleccionamos el curso de Cadetes de la Escuela Militar. La Escuela Naval representa a la Armada y hemos tomado como referencia el curso de Oficial para la Armada Nacional (orientación “Cuerpo General”). En el caso de la Fuerza Aérea, hemos seleccionado la Escuela Militar de Aeronáutica y el Curso de Cadetes respectivamente. Cabe señalar que hemos contabilizado 107 materias: 38 para el curso de la Escuela Militar, 34 del Curso de la Escuela Naval y 35 del Curso de la Escuela Militar Aeronáutica, lo cual reparte en tres partes casi semejantes el número de materias de cada Institución.

Aquellas materias que fueron seleccionadas, suelen impartirse en los distintos años de las carreras. Hemos simplificado el criterio contabilizando a las materias como un único dato, por lo que no ponderamos su existencia a lo largo de las respectivas carreras como materias diferentes. Muy probablemente, habiendo contabilizado la materia según la cantidad de años en la que estuviera presente, los resultados habrían sido proclives a aumentar el número de materias específicas sobre las curriculares.

En definitiva, tal como ilustra el Cuadro 8, los resultados son muy similares para las tres carreras que hemos considerado en esta oportunidad. En el caso de la Escuela Militar y su Curso de Cadetes, 25 de las 38 materias pertenecen al grupo de las materias específicas (65,8%). La Escuela Naval en el Curso de Oficial de la Armada seleccionado presenta a 22 de las 34 materias como específicas (64,7%). Finalmente, la Escuela Militar Aeronáutica presenta en el curso elegido 23 específicas de las 35 materias (65,4%).

Cuadro 8. Materias según tipo e institución donde se imparten

<i>Tipo de materia*</i>	<i>Escuelas</i>							
	<i>EM</i>		<i>ESNAL</i>		<i>EMA</i>		<i>Total</i>	
	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
<i>Específicas</i>	25	23,4	22	20,6	23	21,5	70	65,5
<i>Generales</i>	13	12,1	12	11,2	12	11,2	37	34,5
<i>Total</i>	38	35,5	34	31,8	35	32,7	107	100

**Se contabiliza a la materia como un único dato.*

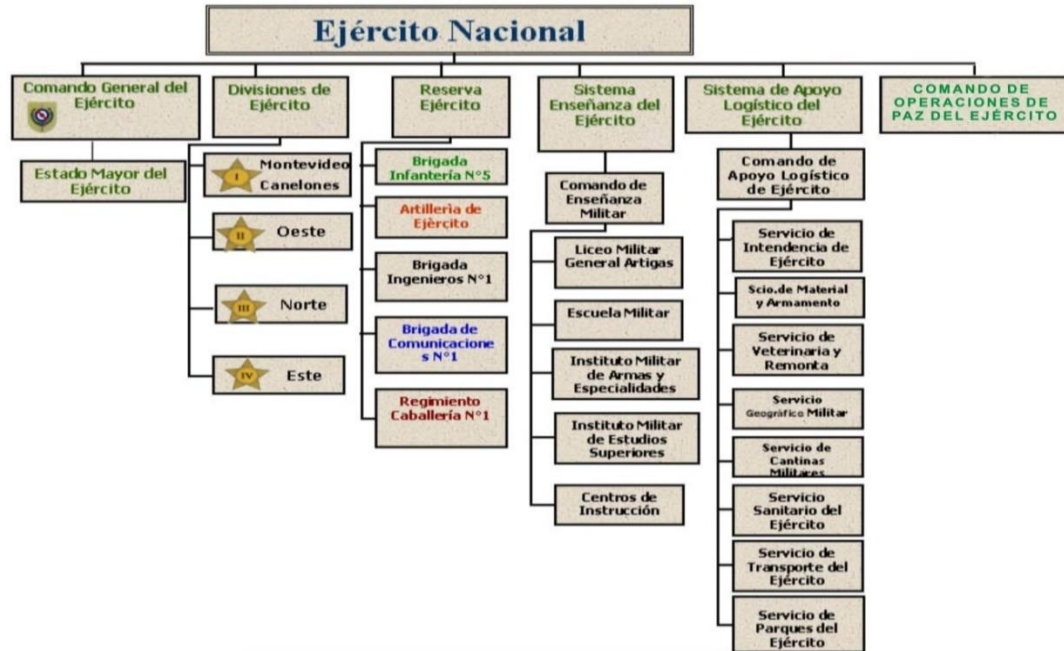
No se contabiliza nuevamente en caso de que se imparta en otros años

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, del análisis se desprende que aproximadamente dos de cada tres materias son específicas a cada una de las carreras, situación que ocurre en los cursos seleccionados de los institutos educativos militares de las tres Fuerzas. En cifras, 70 de las 107 materias (65,5%). Por lo tanto, arribamos a la conclusión de que la predominancia de materias técnicas se hace presente en los cursos de los institutos educativos militares frente a una menor oferta académica de materias curriculares, evidenciando un inconveniente en el ejercicio indirecto del control civil desde los planes y programas de los institutos educativos militares. Ciertamente, para una confirmación cabal deberíamos indagar en una mayor cantidad de programas, lo cual excedería nuestros cometidos.

10.5 Figuras

Figura 1. El Sistema de Enseñanza del Ejército en el organigrama del Ejército Nacional Uruguayo



Fuente: http://www.mdn.gub.uy/?q=formacion_militar&p=3

Figura 2. Organigrama del Comando de Enseñanza del Ejército



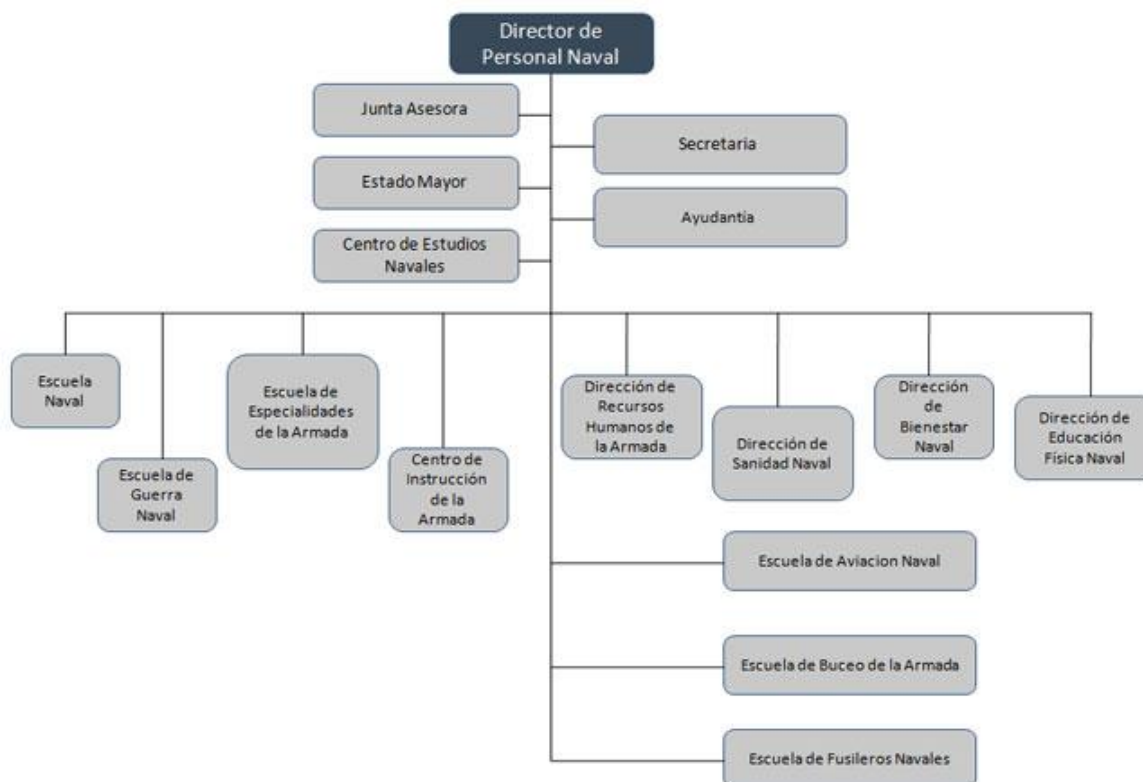
Fuente: <http://www.ejercito.mil.uy/organizacion.html>

Figura 3. Organigrama de la Armada Nacional



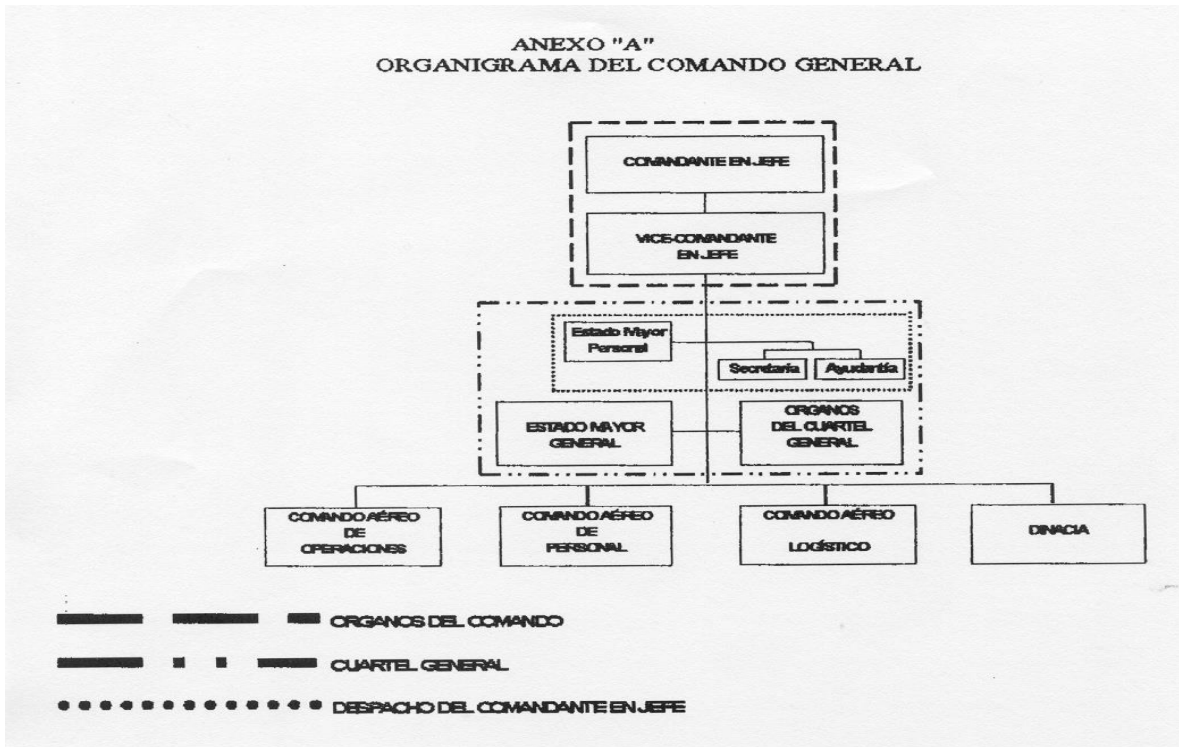
Fuente: http://www.armada.mil.uy/comar/comar_organ.php

Figura 4. Organigrama de la Dirección del Personal Naval



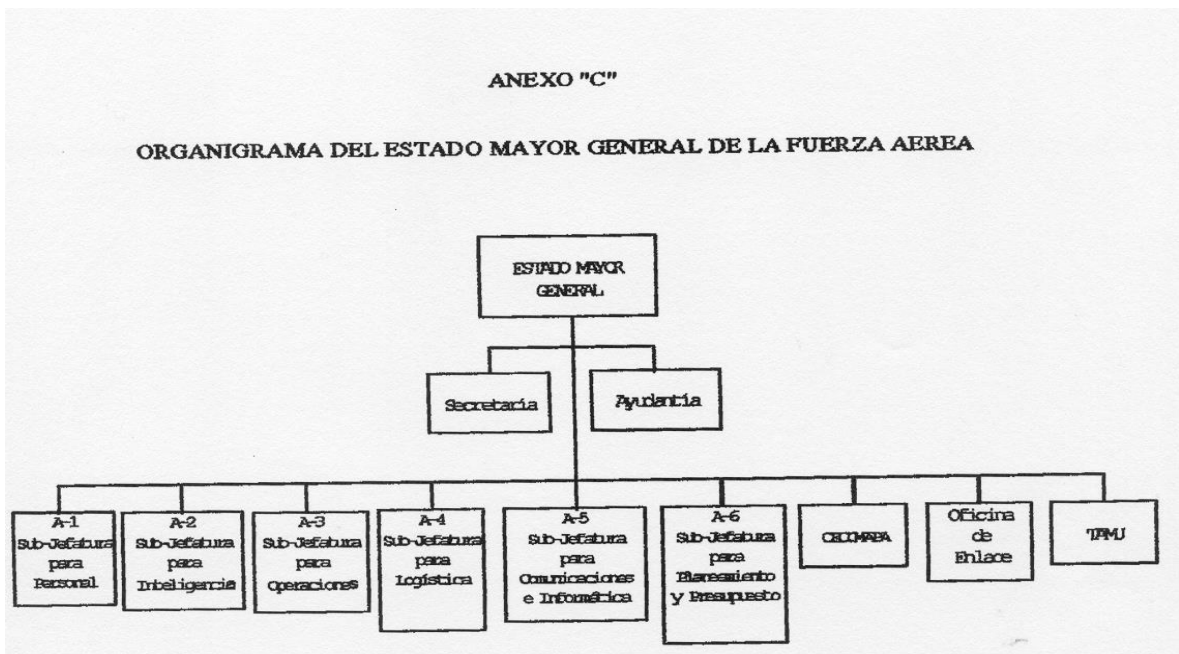
Fuente: http://www.armada.mil.uy/Diper/diper_organ.php

Figura 5. Organigrama del Comando General de la Fuerza Aérea



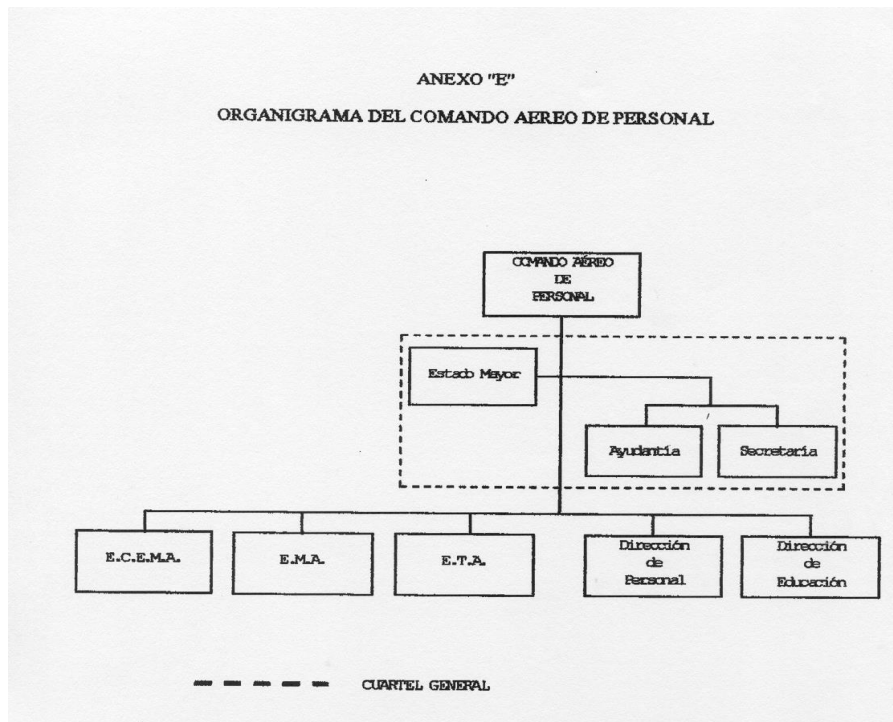
Fuente: <http://archivo.presidencia.gub.uy/decretos/2005021602.htm>

Figura 6. Organigrama del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea



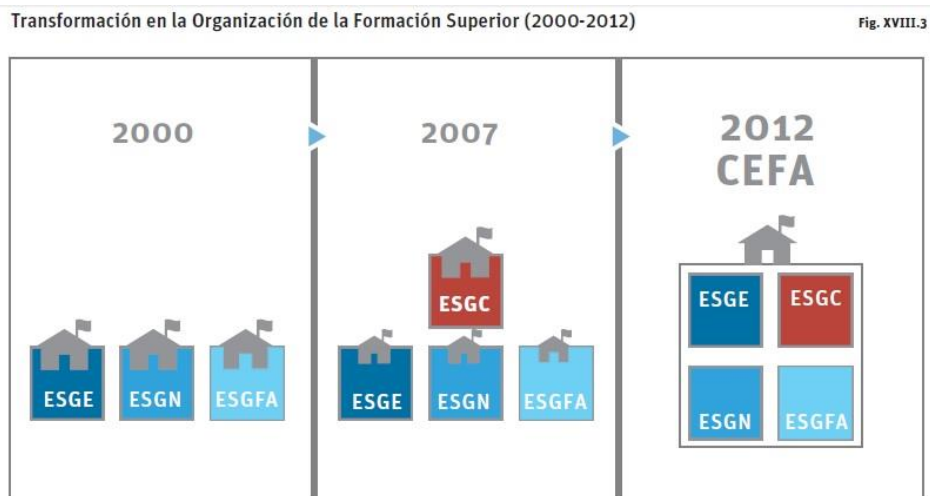
Fuente: <http://archivo.presidencia.gub.uy/decretos/2005021602.htm>

Figura 7. Organigrama del Comando Aéreo de personal



Fuente: <http://archivo.presidencia.gub.uy/decretos/2005021602.htm>

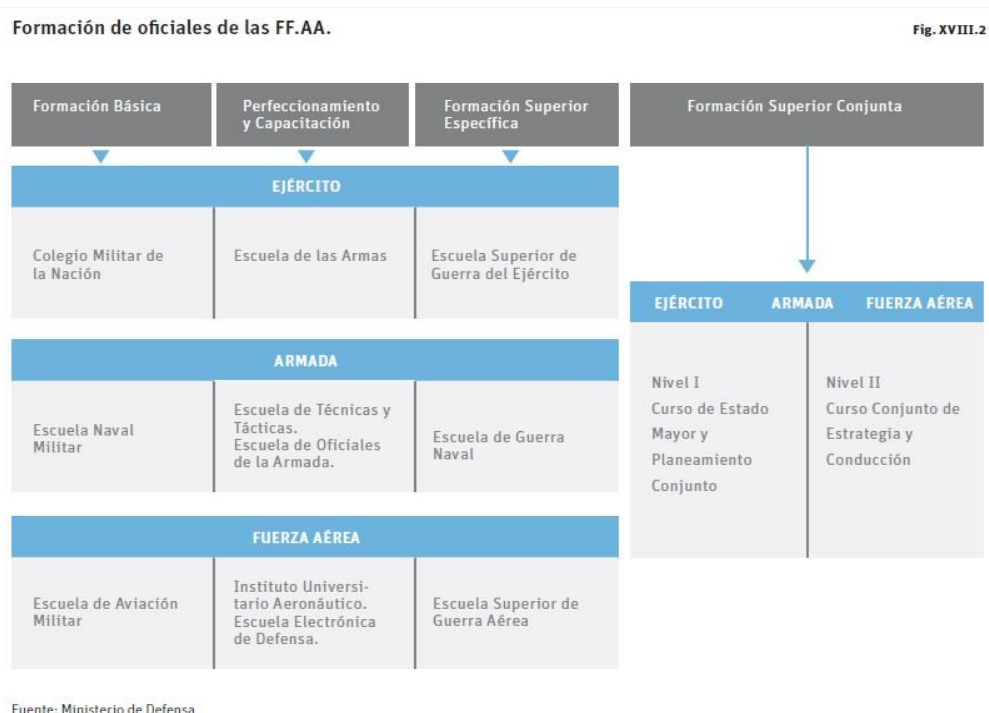
Figura 8. Transformación en la Organización de la Formación Superior en Argentina (2000-2012)



ESGE: Escuela Superior de Guerra del Ejército
 ESGN: Escuela Superior de Guerra Naval
 ESGFA: Escuela Superior de Guerra Aérea
 ESGC: Escuela Superior de Guerra Conjunta

Fuente: Ministerio de Defensa (Argentina) (2010). *Libro Blanco de la Defensa*.

Figura 9. Instituciones de Formación de oficiales de las Fuerzas Armadas en Argentina



Fuente: Ministerio de Defensa (Argentina) (2010). *Libro Blanco de la Defensa*.

Figura 10. Cursos para oficiales de carrera de las Fuerzas Armadas (Brasil)

Cursos para oficiais de carreira das Forças Armadas

NATUREZA DOS CURSOS	NÍVEIS	MINISTÉRIO DA DEFESA	MARINHA	EXÉRCITO	FORÇA AÉREA
Formação	Graduação	—	Escola Naval (EN)	Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) Instituto Militar de Engenharia (IME)	Academia da Força Aérea (AFA) Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA)
	Complementar	—	Centro de Instrução Almirante Wandenkolk (CIAW)	Escola de Saúde do Exército (EsSEx) Escola de Formação Complementar do Exército (EsFCEEx)	Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica (CIAAR)
Especialização	Pós-graduação	Escola Superior de Guerra (ESG) — CEMC, CSIE, CLMN, CSUPE	Escolas, Centros de Instrução, Organizações de Saúde e outras Organizações Militares no âmbito das três Forças Armadas.		
Aperfeiçoamento		—	Centro de Instrução Almirante Wandenkolk (CIAW)	Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO)	Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica (EAOAR)
Comando e Estado-Maior		—	Escola de Guerra Naval (EGN)	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)	Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR) Universidade da Força Aérea (UNIFA)
Política e Estratégia		Escola Superior de Guerra (ESG) — CAEPE	Escola de Guerra Naval (EGN)	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)	Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR) Universidade da Força Aérea (UNIFA)
Área científico-tecnológica		—	—	Instituto Militar de Engenharia (IME)	Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA)

Fuente: Ministerio de Defensa (Brasil) (2012). *Libro Branco de Defesa Nacional*.

Figura 11. Cursos para sargentos de las Fuerzas Armadas (Brasil)

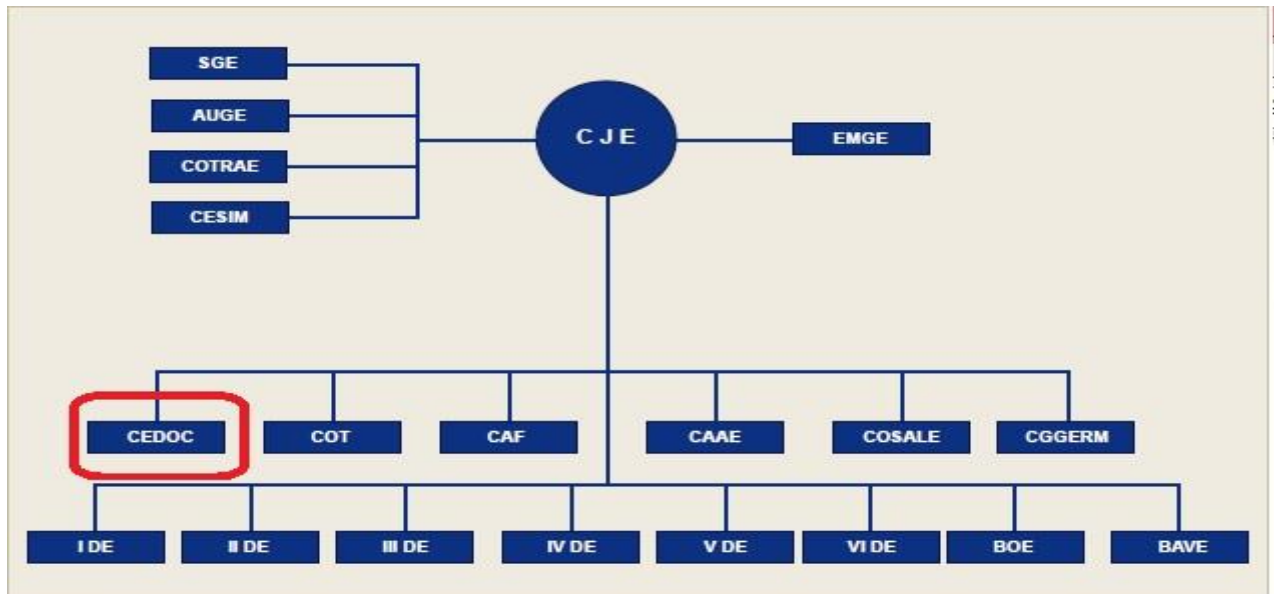
Cursos para sargentos das Forças Armadas

NATUREZA DOS CURSOS	NÍVEL	MARINHA	EXÉRCITO	FORÇA AÉREA	
Educação Técnico-Profissional	Formação de Sargentos	Centro de Instrução Almirante Alexandrino (CIAA)	Escola de Sargentos das Armas (EsSA) Escola de Sargentos de Logística (EsSLog)	Escola de Especialistas de Aeronáutica (EEAR)	
		Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC)	Escola de Instrução Especializada (EsIE) Escola de Saúde do Exército (EsSEx)		
			Centro de Instrução de Aviação do Exército (CIAvEx)		
	Estágio de Adaptação	-----	-----	Escola de Especialistas de Aeronáutica (EEAR)	
	Capacitação/Especialização	Diversos Centros de Instrução e de Adestramento, Centros de Educação Física, Organizações de Saúde, Corpos de Tropa, Organizações Militares de Ensino, Organizações Militares em geral, Esquadrões Operacionais e Navios.			
	Pós-Formação	Aperfeiçoamento	Centro de Instrução Almirante Alexandrino (CIAA)	Escola de Aperfeiçoamento de Sargentos das Armas (EASA)	Escola de Especialistas de Aeronáutica (EEAR)
			Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC)	Escola de Sargentos de Logística (EsSLOG)	
			Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN)	Escola de Instrução Especializada (EsIE)	
Hospital Naval Marcílio Dias (HNMD)			Escola de Saúde do Exército (EsSEx)		
Centro de Instrução e Adestramento Almirante Attila Monteiro Aché (CIAMA)			Centro de Instrução de Aviação do Exército (CIAvEx)		
Centro de Instrução e Adestramento Aeronaval Almirante José Maria do Amaral Oliveira (CIAAN)					

Fontes: Lei nº 9.786, de 8 de fevereiro de 1999; Decreto nº 3.182, de 23 de setembro de 1999; Portal de Educação do Exército Brasileiro. Lei nº 11.279, de 9 de fevereiro de 2006; Decreto nº 6.883, de 25 de junho de 2009, Plano de Carreira de Praças da Marinha; Portal da Diretoria de Ensino da Marinha (PCPM).

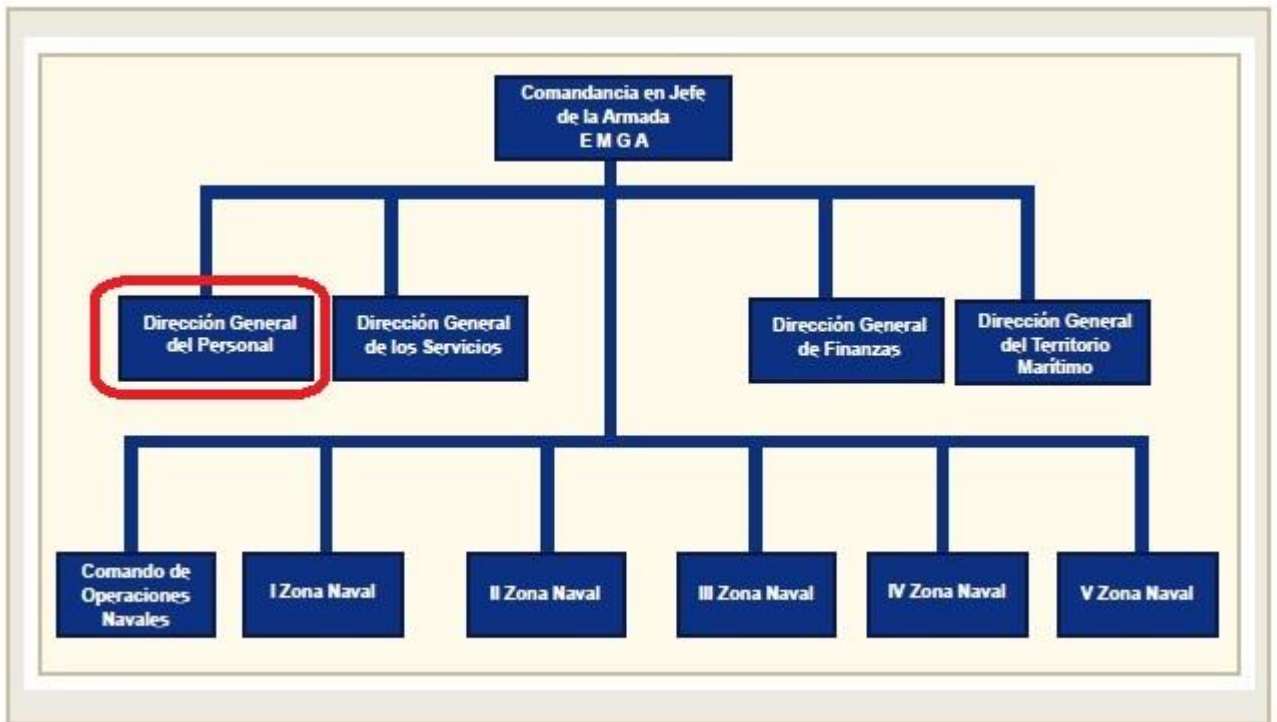
Fuente: Ministerio de Defensa (Brasil) (2012). *Libro Branco de Defesa Nacional*.

Figura 12. Organigrama del Ejército chileno



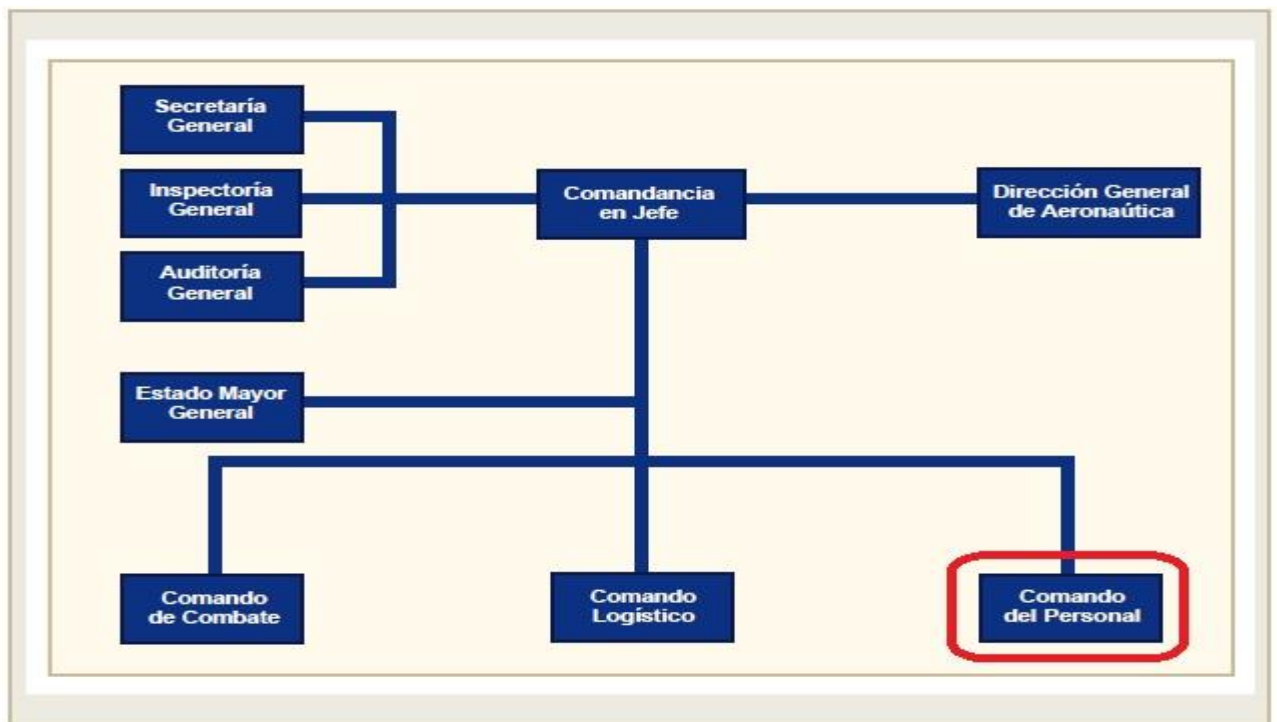
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (Chile) (2010). *Libro de la Defensa*.

Figura 13. Organigrama de la Armada chilena



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (Chile) (2010). *Libro de la Defensa*.

Figura 14. Organigrama de la Fuerza Aérea chilena



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (Chile) (2010). *Libro de la Defensa*.

10.6 Entrevistas⁴⁸

Arq. Fernando Tomeo Suárez (entrevista realizada el 18/02/2015)

[Se le suministra una guía con preguntas a efectos de estructurar la entrevista]

FT: A mí me gustaría hacer una breve reseña histórica (sobre todo porque acá hay una pregunta con respecto a la ANEP y todo) que de alguna manera involucra al contexto histórico. Usted recordará que a fin del gobierno del Dr. Tabaré Vázquez se vota la Ley N° 18.437, la Ley General de Educación y la realidad es que si bien luego el gobierno de Mujica comienza su mandato, nada más y nada menos que con el Presidente de la República hablando a la Asamblea General y en realidad a través de los medios de comunicación a la población en general sobre <<Educación, educación y educación>>. Ese foco que aparece, porque el Presidente de la República en su primer discurso así lo nombra, no tiene el protagonismo, es decir la educación adquiere un protagonismo que no lo tenía en el gobierno de Tabaré Vázquez.

Algunas personas, muchos de ellos, docentes suyos como el caso de Gerardo Caetano por ejemplo, [sostenían que las preocupaciones de la gente residían] en los índices de desempleo, las preocupaciones de la gente estaban puestas en los aspectos económicos. La educación no estaba en la primera línea [en el primer gobierno frenteamplista]. Esas cosas empiezan a superarse, la situación económica, el crecimiento económico sostenido la gente comienza a solucionar los problemas más acuciantes y la educación, un poco sumergida, empieza a estar en la boca de todo el mundo. En este segundo gobierno, es notorio, lo vimos en la campaña electoral, la oposición, en los medios de comunicación, la oposición hablan del tema.

Yo fui Consejero de la UTU en el primer gobierno y fui dos años en este segundo gobierno que termina ahora y los dos años que estuve en este gobierno nos volvieron locos, desde los medios de comunicación, del sistema político en general, nos mataban, nos tiraban de todos lados [...] Entonces, la educación adquiere otro protagonismo. Pero cuando se crea la Comisión, que no es solo de educación militar, sino que también era de educación policial. [...] Trataba los dos temas. En realidad era un tema que no tenía protagonismo, la verdad, no estaba en la discusión y si uno hablaba con compañeros de la educación o... Van a ser ahora 28 años que estoy en la educación [...] no estaba la

⁴⁸ Ordenadas según fecha de realización.

preocupación. Cuando uno hablaba del tema policial o militar las preocupaciones de la gente no estaban en la parte educativa, es decir, si uno quería hablar del tema policial se derivaba enseguida a la inseguridad, si uno hablaba del tema militar se derivaba...

EC: A Derechos Humanos...

FT: A Derechos Humanos, a la Dictadura Militar y sobretodo, se derivaba a no olvidarnos que el gobierno de Mujica... Las elecciones esas [octubre de 2009], hay un plebiscito el famoso "voto rosado", que también fracasa, el contexto histórico, si uno quería tener una conversación de este tipo sobre educación parecía que a nadie le importaba mucho... Es más, la UTU, en donde yo trabajo, es una institución que nace en el Ejército, que tiene un origen común, si bien no es un origen educativo, pero hay un origen común que se ha ido diluyendo a lo largo del tiempo, pero hasta es bastante simbólico en el uso de algunos términos. En la UTU nació el término "nivel de deserción" y la deserción es por el desertor, era por los jóvenes que se escapaban. Los partes de las reuniones, lo que sería hoy una reunión final, tenían cantidad de desertores. El desertor es un término militar, que hoy se utiliza con tanta ligereza. Había un origen común. En cambio, si bien conservábamos muchas cosas de nuestro origen militar, conserva hoy la UTU muchas cosas de su origen militar, el tema educación era una cosa totalmente secundaria.

El tema policial también, aparte, los mecanismos por los que la mayoría de la gente asociaba a que una persona se convertía en un policía nunca pasaban por el sistema educativo. Nadie dudaría de un licenciado en [ciencia] política, o en sociología, de un arquitecto o de un abogado, en un mecánico, o de un carpintero... Podían considerar que un carpintero podría responder a esas especies de talleres, casi cofradías medievales donde se podría aprender el oficio pero en realidad que un militar o un policía fueran realmente parte de un sistema educativo parecía que a nadie le interesaba. La ANEP no lo toma ni siquiera en cuenta, a la ANEP le cuesta tomar la decisión de quienes van, no seduce, no está para los Consejos como un tema importante, aparte de que cuando uno hablaba con muchos de los Consejeros había cierto pensamiento de que en definitiva poco íbamos a poder incidir en esa educación porque los militares eran hombres muy poderosos, que en definitiva se mueven con sus criterios y la Policía estaba en una situación difícil, porque, con una corrupción interna con una cantidad de cosas, por lo que tampoco íbamos a poder incidir mucho, cierto escepticismo con respecto hasta

donde nosotros como educadores... Para la ANEP era un tema totalmente secundario, aparte de que es innegable que estaba y está en una situación suficientemente compleja como para decir [improvisa e imagina un diálogo entre él y otro Consejero]: <<C: Mirá: se nos llueven las escuelas, nos faltan maestros, profesores... FM: Mirá que tenemos que decidir cómo educar a los militares... C: ¡Qué se eduquen como puedan!>>. Inclusive, había muchas personas que cuando uno quería discutir en estos ámbitos de estos temas, llevaban a un nivel la discusión que la hacía completamente... Digamos, le quitaban la importancia [...] <<para mí el Uruguay no tendría que tener Ejército>>, cosas de ese tipo.

EC: Reduccionismos...

FT: Ahí va, en definitiva, reduccionistas, porque si usted quiere hablar de la educación militar y yo comienzo con <<Mire, la verdad que para mí no tiene que haber Ejército en el Uruguay>>. Entonces, a partir de eso, usted me dice: <<No, pero ¿Cómo habría que educarlos?>>, <<Para mí no tendría que haber Ejército>>. Le puse un punto final a la discusión. En realidad estoy buscando un canal lateral para eludir. Entonces, era muy difícil lograr que se entendiera que había que participar en eso, yo creo que la participación llegó por el absurdo: <<La ANEP no puede estar afuera>>. Es decir, no podemos estar afuera de esto. Porque el relacionamiento con el resto de las instituciones, nuestra posición en lo que es el Sistema Nacional de Educación. No podemos quedar afuera, integrar una sociedad con el resto de los actores educativos. La ANEP le da la espalda a la educación policial y militar. Llegaba a casa y casi por una cuestión de <<Muchachos, no quedemos pegados, asumamos este problema, aunque mucho no nos va a aportar o nosotros mismos no tenemos muchas expectativas en eso>>. Entonces uno cae en esas Comisiones. Nosotros con el Ejército habíamos tenido un vínculo en la UTU. La casualidad había llevado a que tuviéramos un vínculo más directo con la Armada. Habíamos hecho algunas cosas juntos. Algunos estudiantes de la Armada viajaban en el Capitán Miranda.

EC: Por el asunto de la Escuela Marítima ¿Verdad?

FT: Claro. Pero no sólo por la Escuela Marítima. Viajaban inclusive estudiantes de hotelería, de turismo, viajaban con el Capitán Miranda y con la Escuela Marítima siempre tuvimos un vínculo más directo en ese momento. Ahora se creó la Mecánica Aeronáutica también y hay relacionamiento también con la Fuerza Aérea pero yo en el

contexto de la discusión con la Ley, nuestro vínculo era casi exclusivo con la Armada y después algún pantallazo puntual de repente, podíamos hacer algo con algún otra Fuerza pero no teníamos un diálogo muy estrecho. Realmente no teníamos. Inclusive hubo algunas experiencias del Capitán Miranda que no habían sido buenas [...]. Con la Armada tuvimos más vínculo. Hicimos cosas. Estuvimos trabajando juntos en el dique de la Armada cuando en ese momento BOTNIA necesitaba unas barcazas para trasladar celulosa, justamente por los problemas de dragado del Río Uruguay. Alguna de esas barcazas la hizo la Armada. Entonces ahí estuvimos trabajando juntos. Hubo otro tema que de alguna manera nos vinculó a la Armada... Se dieron varias situaciones, pero siempre temas laterales. Nunca el tema estuvo en la educación. La verdad que nunca el tema estuvo en la educación.

EC: Siempre lo técnico...

FT: Claro, en colaboración, apoyarnos en cosas de ese tipo, pero nunca discutiendo el tema educación. Por otra parte, uno iba a esta Comisión realmente y trataba de rendir cuentas a los Directores Generales por lo menos, sobre lo que se estaba haciendo y nadie nunca tenía tiempo para esto. Siempre como que se confiaba totalmente en eso. ¿Y qué sucedía? En muchos aspectos no había consensos, inclusive yo le diré en el plano de las ideas. En ese sentido, en muchas oportunidades insistí que desde mi visión materialista y dialéctica de la historia, tengo una visión instrumental de la educación. Entonces, cuando pienso en la educación, pienso en un instrumento. Hablando me dicen <<Si, bueno, pero no, la educación...>>, se entra en un discurso que falla, porque en ese sentido pienso como Gabriel Celaya: hasta la poesía la necesitamos igual que el aire que respiramos trece veces por minuto. Y cuando pienso en la educación policial o la educación militar pienso en que en definitiva esos van a ser los policías y los miliares que van a integrar esa sociedad y todavía con una diferencia entre los policías y los militares: los militares responden a una doctrina militar. Es decir, que su formación tiene que estar vinculada a su doctrina militar. No me cabe la menor duda. Ahora le voy a contar una anécdota muy vieja pero muy válida. No me cabe la menor duda que en los años sesenta-setenta, la doctrina anticomunista (por ponerle un nombre porque era anti todo, pero ellos le llamaban la lucha anticomunista), esa doctrina marcó una educación

en función de esa doctrina. La Doctrina de Seguridad Nacional. Eso marcó a la educación, pero fíjese si de eso hará tiempo [...] ⁴⁹.

Entonces, ¿Cuál iba a ser la nueva doctrina militar para lo cual había que generar una propuesta educativa? Porque si en ese momento usted me preguntaba cuál tenía que ser la política de educación agraria de la UTU, yo le respondía vinculado al modelo de desarrollo que muy deforme, muy anárquico el Uruguay estaba creando. Por lo menos, se acuerda de aquella expresión que se usaba, que se usó en la campaña de Tabaré Vázquez: “país productivo”. La UTU inclusive tenía en su eslogan el término “país productivo”. Lo tiene aún y que el Senador [Gustavo] Penadés en ese momento le pidió a la UTU explicaciones de por qué se utilizaba ese término. Y nosotros le tuvimos que pedir a un historiador para elaborar un informe, porque la UTU utiliza el eslogan “país productivo” hace setenta años... No tenía nada que ver con esto, por más que alguien podía eventualmente realizar la asociación de “preparar tu mente para el país productivo” y es tipo de cosas.

Entonces, para mí era imposible despegarla visión de qué Fuerzas Armadas quería el país. Es decir, si usted me dice: <<Bueno el Uruguay está apostando a la industrialización o a la agroindustria...>>. Bueno, ese es el primer insumo para desarrollar una política educativa vinculada a eso. No hablo de mercado, hablo de proyecto país. No mercado. Porque la educación no forma parte del mercado pero sí forma parte del proyecto de país. Entonces, yo le diría: bueno, deme los insumos que en un país democrático que yo considero, usted Presidente de la República los ha tratado de consensuar con su población... Procedimientos de participación complejos. Sí, no hay duda, pero de alguna manera, usted trata y aparte usted se lo dijo para que la gente lo votara y la gente fue y le dio su voto. Entonces dice: bueno, yo propuse tal tema. Entonces, quienes elaboramos propuestas educativas... Realmente en ese momento era una Ley, pero trabajamos en el diseño de políticas educativas, todos nosotros, en diferentes ámbitos... Bueno, a ver cuáles son los insumos ¿Hacia dónde vamos? Brasil estaba desarrollando una estrategia por ejemplo, de doctrina militar. Lo estaba

⁴⁹ Anécdota sobre una nota de Brecha publicada aproximadamente en 1986, en que se entrevistó al Gral. Oscar Baliñas, quien fuera mayor del Gral. Líber Seregni. En ella se interroga a Baliñas sobre la formación militar y responde con una anécdota personal de la que se desprende que la institución militar y en consecuencia, la formación militar, históricamente han estado desvinculadas de las instituciones democráticas.

asesorando Vietnam y estaba preparando a su Ejército para la defensa de los recursos naturales. Es decir, vivimos en un mundo donde ciertos recursos naturales pueden llegar a ser escasos en el futuro, entonces de alguna manera los tenemos que proteger [...] ⁵⁰.

Entonces, la doctrina militar, se prepara para la defensa de los recursos, pero había un dato. Acá no había ningún dato. Es más, en la Comisión la Policía participó activamente. Los militares. El Mayor Jhonny Diego participó. Fue convocada varias veces la Directora de la Escuela de Policía que vino y nos invitó a ir a la Escuela. Ahora, los militares no participaban. Es más, por el MDN iba un amigo (Hernán Planchón) [...]. Era un civil, un profesor de historia, no eran los militares. Uno podría decir: Bueno, que mejor demostración de que están sometidos al poder civil... No, porque el tema era ver qué opinaban quienes estaban definiendo la política educativa en el ámbito concreto del Ejército, de las Fuerzas Armadas... No iban. Ellos no participaban, no había presencia militar ciertamente. No la había. Es una particularidad que quiero poner porque la Policía, el MINTERIOR podría haber mandado a un civil, a un asesor. No, no. Mandó al Mayor Jhonny Diego de la [Guardia] Metropolitana. Es decir, mandó a integrar la Comisión a una persona que era profesor de la Escuela de Policía, pero un policía, es decir, una persona de la Guardia Metropolitana, porque hasta el vínculo de la sociedad es distinto. Es clarísimo que la Guardia Metropolitana es un instrumento de represión. Hasta si mandaban a alguien de Radio patrulla, de repente tenía experiencia de asistir a una mujer durante un parto en un asentamiento. En este caso no [...]. Pero la Policía parecía tener otra apertura. Obviamente, cuando una hablaba con la Directora de la Escuela Policial y nos decía: <<Hemos logrado eliminar una cantidad de discriminaciones de género, de una estudiante de policía que quedaba embarazada, le daban la baja. Ahora si el padre era otro estudiante de policía, él podía continuar>>. Había de todo un poco.

EC: Me parece que eso responde a una dinámica distinta en la relación con el Poder Ejecutivo en primer lugar. En segundo lugar, en la Policía se ha logrado romper con ese hermetismo en la que estaba inmersa la institución. Mientras que en lo militar prevalece una estructura rígida y el Poder Ejecutivo no logra penetrar en ella, lo que a mí juicio, continúa siendo preocupante. Más allá del avance jurídico que constituye la Ley Marco

⁵⁰ Anécdota sobre Cristovam Buarque, Ministro de Educación en el gabinete de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2004) ante una pregunta que se realizara sobre la conveniencia de que los recursos naturales sean patrimonio de un país reflexionando desde una óptica universal y desde una óptica nacional.

de Defensa N° 18.650 o por ejemplo, este tipo de legislación, pero son todas cartas de intenciones.

FT: Si, es lo que iba a decir. Tampoco no te confíes mucho. Porque las Leyes están para cumplirlas y para no cumplirlas. Digo, son muchas las leyes que no se cumplen. Entonces, de hecho la propia LGE genera una institucionalidad en los organismos, en la ANEP, que tampoco se cumple. Entonces, tampoco la existencia de la Ley es garantía. Lo que es garantía de un cambio es cuando la doctrina militar se define con precisión. A partir de que hay una definición precisa de hacia dónde vamos con las Fuerzas Armadas que es lo que pretendemos. Bueno esos son los insumos que los diseñadores de las políticas educativas pueden sentarse a preparar. Me animaría a preguntar a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas si leyeron la Ley de Educación Policial y Militar. No está en ellos. En ellos está otro tema. Aparte es una organización como que se autodefine. Eso que a mí el trabajar en esta Comisión me generó un cambio nada menor en mi forma de pensar. Era uno de los que decía: <<En el Uruguay no tiene que haber Fuerzas Armadas>> y después de trabajar en esta Comisión no lo digo más, porque me di cuenta que era un error [...].

Pero cuando las situaciones son difíciles, en una catástrofe ambiental, en un problema epidémico, en una cosa de ese tipo, necesitamos personas que respondan órdenes y que actúen en función de eso, porque yo no puedo tener a la gente por el agua por el cuello, mujeres niños, por una inundación, enfermos y que cinco minutos antes de sacar a la gente del agua empiece el paro de ADEOM. No puedo. Tengo que tener gente a la que decirle <<metete en agua>>. Es decir, esas instituciones que tienen una característica: responden a una lógica de instituciones totales. Tienen que sobrevivir en la Antártida, en el Polo o en la Luna. Estamos muy lejos de un Ejército de esas características, pero tienen que ser de esas características [...]. Pueden tener que sobrevivir en una guerra, las que se terminan perdiendo por cosas ridículas [...]. Las grandes cosas se planifican.

Entonces, discutir cómo hay que formar un militar cuando no define el Poder Ejecutivo porque tampoco lo discute con la sociedad cuál es la doctrina militar que hay que tener. No está en discusión. No hay una actitud de parte de las Fuerzas Armadas, podría haber preocupación del otro lado. Que digan: <<Bueno, se terminó la Dictadura, ¿Cuál va a ser nuestro papel? ¿Qué tenemos que hacer ahora? ¿Vamos a seguir pintando árboles en los cuarteles y tener el pasto cortado? ¿Ese es el rol que nos toca dentro de la sociedad?

¿Qué papel nos toca?>>. Tampoco quiero entrar en el rol reduccionista: no, son la “Policía del Mar”. Entonces la Armada el rol que tiene es que tiene unas barcas y sale a correr a los barcos pesqueros chinos. No, eso no alcanza. Más en países tan pequeños con ejércitos tan pequeños, que no soportarían una guerra contra nadie [...] ⁵¹. En ese marco, realmente ¿Cuál es el rol de las Fuerzas Armadas en Uruguay? Alguien podría decirme que en mi visión reduccionista de qué si mañana hay una plaga o un desastre natural, para eso tenemos que tener gente que obedezca, no que cuestione. También es un modelo reduccionista. Acá hay que sentarse a discutir qué queremos de las Fuerzas Armadas, porque la educación viene después. Poner la educación adelante es un error. Si usted me dice para dónde va el país, <<para tal lado>>. Bueno. Tenemos una política de salud de tal manera, bueno: ¿Tenemos que formar médicos para eso? Pero usted primero dígame lo que quiere hacer y para eso le formamos a la gente. Hagamos de cuenta que mañana encuentran petróleo. Queremos desarrollar al máximo por “x” razones. Tenemos que crear educación para eso. Si, la Facultad de Química contribuirá y seguramente aparecerá alguna especialidad o Licenciatura en Petróleo. En lo energético lo mismo. Ahora, la educación viene atrás, no adelante. El concepto de vanguardia en educación está en la medida de que vos, a partir de la idea, proponés. Ojo, no quiere decir que estás sentado esperando, también podés proponer porque también no dejás de ser ciudadano. EL profesor no es una persona aislada, los que diseñan políticas tampoco, entonces, proponé como ciudadano. Claro. A parte, proponé desde un lugar muy especial porque sos una persona formada en el tema, entonces sos una opinión calificada en el buen sentido de la palabra [...].

Acá hay una cosa que hay que tener bien clara: la enseñanza es un hecho social. Hay que discutirla con todos. La educación es una práctica profesional. Ahí quiero a los profesores y a los maestros. Pero discutiendo enseñanza quiero a la sociedad [...].

¿Hacia dónde vamos con las Fuerzas Armadas? Ese es un hecho que tiene que discutir la sociedad. La educación militar será una consecuencia de eso, pero como no se dio ese proceso, la Ley de educación militar termina respondiendo más, a mi entender, a lo poco que podíamos los integrantes de la Comisión relevar y en algunos momentos en base a análisis históricos de los roles que cumplieron las Fuerzas Armadas o la policía

⁵¹ Trae a colación la anécdota de Vázquez y la consulta a las Fuerzas Armadas sobre las capacidades militares ante un posible conflicto bélico con Argentina por el asunto BOTNIA.

en la sociedad pero a mi entender, puedo hablar sólo de mí y no de los demás: me quedaba enorme el tema. Definí cómo tenían que ser educados los futuros militares de este país sin que existieran documentos o decisiones tomadas por la sociedad de qué Fuerzas Armadas pretendían porque el tema Fuerzas Armadas es indiscutible.

EC: Igual, me gustaría hacer un comentario sobre ese asunto. El Debate Educativo del año 2006, obviamente no la sociedad en su conjunto debido a las eventuales carencias del Debate Educativo en el eje participativo, que capaz que no fue tan activo, pero que la gente manifiesta un par de inquietudes, muy reduccionistas las mismas, por ejemplo, con el asunto del Liceo Militar y su existencia. Aunque claro, son antecedentes y no diagnósticos especializados en torno al tema y que la gente tampoco se preocupó demasiado en instalar el debate. Pero bueno, es una punta para haber trabajado la participación de la sociedad también...

FT: El Debate Educativo que dio los insumos para el Congreso de la Educación lamentablemente, cayó demasiado en lo operativo. A pesar de qué había personas relevantes trabajando en eso, el caso del Maestro [Miguel] Soler por ejemplo⁵². Personas relevantes. ¿Cuál era el problema? Yo participé en varias reuniones en barrios, del Debate Educativo y la gente cuando hablaba de educación, la mayoría de las cosas que realmente decía la gente. Usted me dirá: <<bueno depende del barrio, de las características de la población, de que si tienen más formación, más información>>, pero la mayoría de la gente que participaba en eso en los barrios, el planteo era muy elemental. Era: <<Ah sí. La Escuela del barrio. Tienen que hacer porque el baño de las niñas es muy chico y hay un vidrio roto de hace tiempo y las maestras ganan mal>>. Entonces, uno dice: <<Está perfecto que la gente deje por escrito de que considera de que al Escuela tiene que estar mejor edilicia que aclare de que entiende que maestros y profesores tienen salarios insuficientes>>. Todo eso está perfecto, pero la esencia de lo que se quería discutir, las ideas que se toman... ¿Sabe muchas veces qué pasaba? Participaban docentes y maestros en el Debate Educativo, pero estábamos transcribiendo documentos y discusiones de Asambleas Técnico Docentes (ATD). Vuelvo al hecho, de quienes se encargaban de la práctica profesional del tema y no de quienes tenían que discutir el tema como una cuestión social [...].

⁵² Presidente de la Comisión del Debate Educativo (2005-2006).

El Debate Educativo no dio insumos importantes más que como dice usted, alguna pincelada en esta dirección. No lo dio. El Congreso de Educación tampoco se metió en este tema, porque los que estaban en Congreso de Educación venían atrás de otras cosas. Veían atrás de otros problemas. En esto no se metió. La mayor cantidad de veces que escuché referencias a la educación militar y policial fue a docentes enojados porque sentían que el gobierno había utilizado un mecanismo deshonesto para llegar al 4,5 % que había prometido Tabaré Vázquez en su campaña electoral del Producto Interno Bruto destinado a educación, metió para adentro a la educación militar y policial. Entonces sentían que era deshonesto porque cuando en Uruguay se hablaba de educación nadie pensaba en la educación policial y militar. Sino habrían dicho que era razonable. ¿Por qué los profesores se quejaban de eso? Porque en su vida habían considerado que la educación militar y policial tenía que formar parte del Sistema Educativo Nacional.

EC: Pero el diseño del Sistema de Educación [Nacional] tampoco incluye [explícitamente] al Sistema de Enseñanza Militar. Es como una estructura híbrida...

FT: No los incluye. Sino no había necesidad de votar otra Ley. Con la LGE deberían haber estado comprendidos. No forman parte de esto, entonces se ve como una estrategia económica deshonesto. Fue una cosa que se le cayó muchísimo al gobierno por eso. Entonces, yo creo que ese fue el ámbito en el que se llega a la Comisión, que no fue de lo mejor pero fue de la manera a la que se llegó.

EC: Yendo a aspectos más específicos de la legislación: ¿Qué aportes fundamentales/avances cree usted que realizó la Ley N° 19.188 respecto a la legislación antecedente?

FT: Si usted me pregunta los míos propios, me cuesta responder mucho a eso porque en un ambiente colectivo trato de sumar. Lo único que trate de trasladar fueron las experiencias que la institución UTU tenía de vínculo con las Fuerzas Armadas. Ya le digo, los últimos tiempos realmente no había sido gran cosa.

EC: ¿Qué factores fueron claves para la existencia de un gran consenso en torno a las temáticas abordadas?

FT: Mire, hay una forma muy simple de lograr los consensos. Es evitar las discusiones en donde sabemos que tenemos las diferencias. En realidad, en el tema militar que a

usted le preocupa no estoy muy seguro que tuviéramos consensos si se profundizaban las discusiones. Aparte, particularmente la visión de los Ministros de Defensa, ni que hablar del actual [Eleuterio Fernández Huidobro] sobre el tema militar es de poner distancia con respecto a la sociedad y no de acercamiento. El actual más que nunca. El tema de los militares es de los militares. El tema de los Derechos Humanos es de los combatientes. Entonces, si vos no eras combatiente en el 68 no podés hablar... Porque es todo un tema entre combatientes. Una cosa completamente ridícula. Entonces, en realidad esa falta de voluntad de acercamiento era muy notoria, yo la noté, es más, hicimos un Encuentro en el Paraninfo de la Universidad y yo recuerdo la preocupación de los militares en los días previos. [Preguntaban] Quiénes iban a asistir porque en función de eso era cómo iban vestidos. Dónde se sentaba fulano, porque dónde se sienta ese tienen que sentarse los otros. Es decir, no había una preocupación real para discutir educación. Los que fueron a hablar, fueron a relatar. No dieron ponencias.

EC: Algo bien descriptivo.

FT: Ahí está. Sin lugar a discusión [...]. Pero esto no es responsabilidad del representante del MDN en la Comisión. Nosotros [en referencia a los militares] somos los que hablamos de esto. Es nuestro tema. Sobre esto, no hablamos con otros, lo decidimos nosotros. La apertura de la UTU, la apertura de Mecánica Aeronáutica son pinceladas, porque en definitiva, arreglar motores de barcos, aviones, trenes, es un área de la mecánica, pero la discusión es otra. La Policía en ese sentido avanzó más. La apertura de una Licenciatura de corte universitario, empiezan a participar docentes de la Universidad. Se empiezan a involucrar otro tipo de cosas. Yo quedé asombrado con la Escuela de Policía. A los establecimientos militares fue tremendamente difícil ingresar [...]⁵³.

EC: Continuando con algunas preguntas. La ANEP ha tenido una postura tendiente articuladora de los Sistemas de Enseñanza Militar y el Sistema Nacional de Educación, ¿Es está la solución más óptima para homogeneizar criterios?

FT: Creo que la enseñanza militar, para avanzar casi me animaría a decir y discúlpeme si suena grandilocuente: para que la democracia avance, al educación militar tiene que

⁵³ Reflexión sobre la visión del Liceo Militar por parte de los padres de los educandos a lo largo de los años a partir de la Dictadura Cívico-Militar.

estar de alguna forma metida en el Sistema Nacional de Educación y tiene que formar parte. No podemos tener una educación diferenciada para un sector de la población y con esto no estoy queriendo decir que no haya las particularidades propias. Las particularidades propias no importan [...] forman parte de otra discusión. Incluso me animaría a decir que esa cuestión vinculada a la obediencia debida y a una cantidad de cosas que en Uruguay hay ejemplos de que no siempre fue respetada y de militares que se enfrentaron a la Medidas Prontas de Seguridad y que fueron presos... Me parece que no deberían ser un obstáculo para que estuviera integrada al Sistema Nacional de Educación. No me parece a mí que debería ser un obstáculo. En otros países, por ejemplo, el Ejército participa en proyectos de investigación. Es triste reconocerlo de esta manera, pero todos sabemos que la estructura militar en el mundo y la guerra han sido siempre momentos en la historia de mucho avance en la investigación y una cantidad de cosas. A nadie le cabe la más mínima duda de que el nazismo avanzó en la manipulación genética, avanzó en el desarrollo de alimentos, creo que debe haber sido el período donde se hizo la prospectiva a nivel mundial más grande en búsqueda de recursos energéticos, avanzó en el desarrollo de los metales, no estoy validando eso, por favor. Estoy diciendo que los militares han participado en eso [...].

De repente no es la ANEP, es la Universidad, o de repente es todo el Sistema Nacional de Educación. Entiendo que [la educación militar] tiene que salir de esos feudos propios, no puede quedar... No quiero repetir una frase hecha, pero sería como decir que la educación militar es tan importante que no puede quedar solo en manos de los militares. Creo que es así.

EC: Tanto Julián González (UdelaR) como usted tuvieron el inconveniente de no contar con una resolución por parte de los jefes de ambas instituciones en torno al producto final. ¿Cree que eso se debe por cierto desinterés por parte de la ANEP?

FT: Si. No había un interés real de la ANEP en esto. Ya lo hablamos. Es probable también que la problemática de la ANEP fuera de tal dimensión que [pensaban los jefes]: <<No nos agreguen más problemas>>. También pudo pasar eso. Que cuando uno lo dice así suena horrible porque suena a irresponsabilidad pero también es verdad que el jefe a cargo de la gestión de una institución de la dimensión de la ANEP que es el espacio estatal más grande, es el que tiene más edificios, es el que tiene más funcionarios, es el que tiene el presupuesto más grande del Estado... Digo, el jefe que

gestiona eso y a mí me pasó, tiene una problemática tan grande que la carretilla se le hace tan pesada que [piensa]: <<no me agreguen más cosas arriba>>. De ahí se explica el desinterés. No creo en la irresponsabilidad de las autoridades en ese sentido. Si bien tengo muchas diferencias ahora, antes no las tenía tanto con quienes dirigen la educación en este momento, sé que son buenas personas. No son irresponsables [...]. Creo que igual la problemática es grande. Entonces, creo que eso es lo que nos ha llevado, no sé en el caso de Julián qué pasaba con la UdelaR, pero la veo en la UdelaR con una problemática muy grande en este gobierno particularmente [...]. Seguramente, no sé a nivel de Decanos, a nivel de Consejo Directivo Central no me refiero concretamente a la Facultad, sino a algo más grande [...].

EC: Uno observa una mayor participación del MEC en la elaboración del proyecto de ley, Siendo que este Ministerio presenta enormes limitaciones jurídicas para llevar a cabo la conducción de la educación, ¿Cree usted lo mismo? En caso afirmativo, ¿Por qué cree que el MEC se desempeñó de esa forma?

FT: Casi no tuve oportunidad de hablar con el Director Nacional de Educación [Luis Garibaldi] del tema realmente. Inclusive la participación del MEC, tanto en la UdelaR, pero más en la ANEP siempre tuvimos una defensa de la autonomía frente al MEC, entonces sentarnos en una mesa con el MEC siempre ha sido una situación compleja para nosotros y en estos últimos años en los gobiernos de izquierda, se ha dado una situación insólita pero ha avanzado la intromisión del MEC, el cogobierno se ha resentido. [Volviendo a la pregunta anterior] creo que seguramente eso también conspiró para que ni Julián González ni yo recibiéramos por parte de nuestros jefes, por decirlo de alguna manera. Al menos en mi caso, no sé el de Julián González. En una institución cogobernada se puede hablar de una situación diferente. La nuestra es una institución autónoma pero no cogobernada. En mi caso sí son jefes no había un interés, había desinterés.

El MEC se desempeñó y avanzó, más en esta Ley porque también lo hizo en la otra y es por lo que acabo de decir. Porque aparte el nivel político demuestra una gran desconfianza en la conducción, [...] ⁵⁴ fortaleciendo la posición de la oposición, que nosotros sentíamos la presión de los sindicatos y actuábamos en función de eso.

⁵⁴ Anécdota sobre su relación con el ex Presidente José Mujica, puntualmente cuando es cesado de su cargo como Consejero de Educación Secundaria.

Entonces, nos costaba dirigir la educación porque nos oponíamos a programas ridículos, que fracasaron que no dieron ningún rédito como el *ProMejora* que después fue cambiando de nombre... Por un comunicado que sacamos en ese momento en la página web en el que decíamos que eso tenía que pasar por los ámbitos, nada más y nada menos que de participación docente, como las ATD por ejemplo. No los sindicatos, las ATD que existe porque hay una ley, no es una organización privada voluntaria. Hay un término utilizado como sinónimo y está mal que es “sindicato” y “gremio”. El sindicato es una cosa, el gremio somos todos. Sindicato son los que voluntariamente nos afiliamos a esa organización. Nunca recibimos presión de ningún sindicato.

Mag. Felix Besio (entrevista realizada el 23/02/2015)

EC: ¿Qué aportes fundamentales/avances cree usted que realizó la Ley N° 19.188 respecto a la legislación antecedente?

FB: Ninguna. No hay nada nuevo bajo el Sol. Primero, la Ley N° 19.188 trata lo Policial y lo militar...

EC: Básicamente, estoy enfocado en lo militar...

FB: No entro en lo Policial, sería muy atrevido de mi parte analizar la parte esa. Pero en lo militar, nada. Se habla de definiciones, de formación, de capacitación pero no se define nada. Es decir, se habla de los conceptos, pero no se definen. No está definida qué es la educación premilitar. No está en ningún lado. Era una oportunidad fantástica.

Lo único que tiene... Yo le veo dos patas. Una, la parte de docencia se vincula con lo que establecen las normas en vigencia. Estamos hablando del Capítulo 22 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1974. O sea que el tema de docencia desde 1974 hasta ahora no pasó nada, no hay ninguna novedad, nada. No innova. Status quo total. Después en otro de los artículos habla de la relación del Sistema Educativo Militar con el Sistema de Educación Nacional. Yo lo veo bueno. Yo soy defensor, por ejemplo, del Bachillerato Tecnológico Aeronáutico, ¿Quién lo hace? La Fuerza Aérea, obviamente. Soy defensor de los cursos de motores que se están haciendo en San Ramón. Yo creo que sí. Siempre y cuando no sustituya instituciones de la educación pública. Qué las Fuerzas Armadas se pongan a dar cursos a civiles, si no hay otra opción, bueno, pero no sustituir como estoy empezando a ver... Hoy colgaron en la web del MDN hay un curso de retroexcavadoras para civiles que lo da el Ejército, bárbaro... Y aparte menciona:

<<En el marco de la Ley de Educación...>>. Entonces, como que seguimos en los temas accesorios de defensa y no se entra con lo que tiene ver con la educación en defensa.

Lo único que hace la Ley esta es: termina de consolidar, por ejemplo, cuando habla de la relación sistema público y sistema militar, termina de considerar a las instituciones educativas públicas por sobre las privadas [...].

Habrás leído el Artículo 133 de la Ley N° 18.172 que obliga al MDN en el tema formación militar, capacitación, investigación, lo que sea, hacia el área pública primero. Después, si el área pública no lo permite, entonces ahí hay que apelar a lo privado. De cierta forma casi que es una discriminación. Recuerdo cuando estaba en el MDN, la ORT tenía un proyecto con el Ejército en el Instituto Geográfico Militar y estaba el tema este. Este Artículo suelto que está en una Rendición de Cuentas... Entonces claro, en MDN entra a estar encorsetado.

EC: Eso es muy interesante en realidad. Concibiendo a la política de defensa nacional como una función esencial del Estado... Por ese lado, yo creo que podría venir la justificación de qué bueno, dejémoslo al servicio del Estado y en última instancia recurramos a lo privado...

FB: Bueno, yo eso lo veo fantástico, por ejemplo, pensando a nivel de Universidad. Hay que hacer un convenio con una Universidad entonces vamos a la UdelaR. Perfecto, pero vamos a competir, porque la UdelaR cobra. No es que la UdelaR le da servicio tal o cual al Ministerio tal o cual. Yo fui Consejero por orden de Egresados entre 2005 y 2010. En ese período, los ingresos por convenios aumentaron un 1200%. Porque la UdelaR cobra. Entonces, si yo cobro... Yo soy Ministro y si me cobra yo quiero ver las opciones [...] Vamos con lo público si no me cobrás, pero si me cobran, ya está. Capaz que la Universidad tal o cual o el instituto tal o cual me da un servicio de investigación, de capacitación, de lo que sea, similar... Vamos a la justa, el que da clase en la UCUDAL... Es más o menos lo mismo. Entonces, de repente, es más económico y a mí, Ministro, me da la libertad de elegir cualquier institución. Hoy estoy encorsetado y con la Ley de Educación Policial y Militar, no lo menciona, pero se termina agarrando de ese artículo, entonces estamos encorsetados.

EC: Entonces, uno de los grandes problemas que usted ve ahí es digamos, o la gran dificultad es a limitante sobre lo privado...

FB: Yo veo bien que el Sistema de Educación Militar se articule con el Sistema de Educación Nacional. Ahora, ese Artículo me dice que hay que articular lo militar con lo nacional, pero con la otra ley que no está acá, por otro lado, indica que sólo lo público, pero no está en la Ley N° 19.188.

EC: Se evidencia una incompatibilidad...

FB: Me parece bien que se articule con el Sistema Educativo Nacional pero vamos a derogar el Artículo 133...

EC: Qué en definitiva, no ocurrió.

FB: Claro, ahí el MDN puede articular con el instituto que sea y hacer lo que quiera, a su criterio. Me parece bueno. Pero no que tenga ese corsé que está perdido desde hace ocho años más o menos, en una Ley que hay que encontrarla... Yo no lo conocía. Me dijeron: <<Mirá que hay un Artículo tal... ¡A ver!>> y me costó bastante encontrarlo. Porque es un Artículo perdido... Aparte no está en algún capítulo de Defensa ni nada [...] ⁵⁵. Hay que tener estas cosas en cuenta sino después comienzan las trabas. Si la educación militar tiene que articularse con lo nacional, pero hay otra cosa que dice: <<Si, pero dentro de lo nacional, solo esto, que no está acá>>.

A mí me llama la atención que no esté, porque esta Ley tiene muchas transcripciones de la LGE. Artículos enteros, el Artículo 2, el Artículo 5 son transcripciones literales de la LGE. No sé si es porque les quedaba una Ley muy corta. Lamentable para un año y medio de trabajo, muy pobre. Lo que el Artículo 105 de la LGE dice sobre Educación Militar son un par de párrafos, acá [señala una hoja donde tiene impresa la Ley N° 19.188] le pusieron con numerales, donde había coma, punto, espacio, entonces le quedó como una página. Dice más o menos lo mismo.

EC: Bueno, pero también es un problema que ocurre en las últimas legislaturas en torno a la redacción de la legislación...

FB: Lo que pasa, y esto voy a otra cosa que tocaste es que el tema defensa no se le entra. Mi tesis de grado fue “Las FFAA como asignatura pendiente del Sistema Político”, año 1999 y sigue siendo el mismo título. Si no se le entra... Esta Ley dice que

⁵⁵ Anécdota de un caso donde un policía es amparado por un artículo que se superponía a otro vigente luego de ser detenido por disparar desde una torre a un preso que huía de la cárcel.

los docentes serán profesores e instructores. Quedan afuera todo lo que es bibliotecarios, expertos en informática, todas las cosas que hay de plataformas educativas que claro, en 1974 los militares no lo hicieron porque no tenían ni idea porque no existían.

Sobre lo políticos, no leían el plan. En el Debate de Defensa, no puede ser que la Fuerza Aérea para entrar a la Escuela Militar Aeronáutica se requiera sólo quinto año, tiene que ser sexto. Se habló, se debatió, se pasó a sexto. [...] Aparte no he visto el Decreto que modifique el Decreto reglamentario de ingreso. [...]

A nadie le interesa esto en el Sistema Político. Por estos tema cayó la Licenciatura en Ciencias Militares, cayeron todos los convenios con la UdelaR, cayó todo. Hoy, un cadete que se recibió el año pasado, no puede ser Licenciado en Ciencias Militares, porque en el convenio dice que cualquier modificación debe ser aprobada por la UdelaR. Aparte, no solo eso. Hoy la Escuela Militar no es un instituto terciario. De acuerdo a la LGE, para ingresar al nivel terciario tenés que tener Secundaria completa. Si vos podés entrar con quinto, no es terciaria. ¿Vos ves a algún partido qué diga eso? No, porque no le interesa [...].

El Debate Nacional de Defensa fue fantástico, lo defiende a muerte. Dio mucha información, opiniones y documentos fantásticos y en base a ello se redactó una Ley de 33 artículos que dice alguna cosa importante y el resto... Nada. Porque dice la definición de Defensa Nacional. Uruguay desde el año 1986 la había borrado y no había vuelto a definir y aparte, define la ESMADÉ⁵⁶. Dice cosas que yo discuto con gente del Ejército, por ejemplo, dice que el servicio militar es voluntario. O sea, que estamos en guerra mañana y no se puede movilizar [...] Pero después no dice más nada. Novedades, yo no le veo.

EC: Conversando con Fernando Tomeo, hablábamos de que la Ley Marco de Defensa no dejaba establecido claramente algunas directrices en torno a la política de defensa. No sabemos precisamente hacia dónde van las Fuerzas Armadas... ¿Cómo podemos pedir que se cree una legislación precisa en el contexto de la educación militar sin predefinir estos puntos?

FB: Estoy de acuerdo. Pero eso, ya lo dijo Bayardi: «Hay que definir igual». Porque haya lastres, no puede ser que no podamos definir. Esta ley dice que los docentes

⁵⁶ Estado Mayor de la Defensa.

ingresan por concurso, Ordenanza 81. Yo estaba en el MDN en ese momento. Eso provocó una polvareda bárbara. Vamos a empezar con concursos... Pero mirá que a los profesores [de los institutos educativos militares] no los podés sacar de buenas a primeras, derechos adquiridos, etc. Bueno, de acá en más vamos a empezar a instrumentar concursos. Eso fue en el período de Bayardi, en el primer gobierno de Tabaré Vázquez. Fui relevado. Sí, se eliminó, se suspendió. La Ordenanza 88 suspende la Ordenanza 81. Hasta el día de hoy. En la Ley esta dice que hay que hacer concursos y en el MDN... Como vos decís, no teníamos muchos elementos, estábamos trabajando con lo que teníamos. Mirá que fue muy complicado. Bueno, de repente es perfectible. Fue suspendido ¿Por qué no se hace la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de una vez? La Ley Marco de Defensa, no era tal. No se definía nada. Era la Ley de Defensa que se iba a hacer. ¿Qué pasó? Yo estuve en el Comité Consultivo con Bayardi, González Guyer, entre otros, pero no estuve en la elaboración de la ley. ¿Por qué no se hizo la Ley Orgánica? No lo sé. ¿Por qué no se sigue avanzando? Tomeo dice: <<si, no hay nada definido>>. Entonces, al final no definimos nada. ¿Hicimos la Ley por cumplir? Claro. Es como la política de defensa. No es una política de defensa, es el capítulo primero del Libro Blanco. Una política de defensa debería tener asignación de responsabilidades y la Ley Marco no las tiene. O sea, si vas a esa política de defensa, el Ejército se hace cargo de la salud, educación, medio ambiente, de todo se hace cargo... ¿Es lo que quieren? [...]. Nada nuevo, ¿Qué avances hay? Ninguno [...]⁵⁷.

De hecho, el cargo de Director de Formación Militar no existe legalmente, existe presupuestalmente. No hay un organigrama con competencias definidas. No existe tampoco el de Relaciones Internacionales, etc.

EC: ¿Eso se tuvo que haber definido en la Ley Marco?

FB: No. Lo que pasa es que tendría que haber una Ley Orgánica del Ministerio. O un Decreto del MDN. Es que hacemos todo *pour la galerie*. Es como el tema de que el Director General de Secretaría (DGS) sea civil. Está bien eso. Ahora, no tendría que haber salido por ley. Está establecido por Decreto Reglamentario. Claro, pasa que por Ley tiene otra trascendencia pública. Hay analistas en defensa que sostienen que eso estaba establecido en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, que la DGS debe estar ocupada por un militar. No, lo que dice el Artículo es que los militares son empleados

⁵⁷ Reflexiones sobre la inexistencia de un organigrama del MDN en la legislación.

públicos y tienen todos los años se le califica, se establece donde se desempeña... Entonces la Ley Orgánica Militar dice: <<Jefe de Brigada, Jefe de... Director General de Secretaría>>. Todo eso, aprobado en el contexto de la Dictadura. Podría ser, pero no es. Donde sí dice que tendría que ser militar, es en el Decreto Reglamentario. En definitiva, son esas cosas que se hacen a medias. En definitiva, no hay innovación [...] Las instituciones por sí solas no van a cambiar. Si la conducción política no desea cambiar, no va a cambiar [...] ⁵⁸.

EC: En definitiva, el poder de transformación está en el liderazgo, pero el liderazgo no quiere, no está siendo ejercido.

FB: Para cambiar por lo menos.

EC: Y la voluntad de transformación, ¿Debe emanar del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo...?

FB: El Ejecutivo en diálogo con las Fuerzas Armadas [...]. Creo que acá hay otro tema importante y es que necesitamos tener militares preparados, pero no para poner trabas. Son pocos los jefes militares con títulos universitarios [...]. Es importante tienen que relacionarse [con otras instituciones, con la sociedad civil] de otra manera [...]. Los cursos de las Escuelas de formación son bastantes cortos, no muy profundos [...]. La educación tiene que ser más profesional, para tener una mayor amplitud de mente y eso se tiene que hacer afuera de las instituciones educativas militares. En la UdelaR, en la UCUDAL, en la UM, en donde sea [...]. Donde el militar pueda cumplir con ciertos objetivos propios, más allá de los objetivos institucionales. Como institución total, vos tenés que hacer determinada cosa, pero eso es cosa de otra época. Ahora hay que discutir [...]. Hay que poner vallas, concursos.

EC: ¿Qué factores fueron claves para la existencia de un gran consenso en torno a las temáticas abordadas?

FB: No se habla. No hay cambios. Es un consenso de no innovar. En el debate parlamentario no se plantearon dos posturas. No se llegó a ninguna conclusión más que el documento [...]. No hay análisis estratégico en este país: <<la vamos llevando>>. No hay planificación ¿Cuál es el fin estratégico por el cual el Ejército bajó en sus requisitos,

⁵⁸ Anécdotas sobre relación UTU – Armada Nacional y de su experiencia en el MDN.

de sexto a quinto año de Bachillerato? ¿Cuál es el objetivo? Que entre más gente porque la gente no quiere entrar [...] La gente no ingresa a las Fuerzas Armadas, porque no da plata [...] Más allá de si tiene que haber o no tiene que haber [...]. Después van a seguir bajando a quinto, a cuarto, a tercero, a segundo... O como en Brasil que hay Secundario militar desde primer año. Es un tema económico, nada más. Político, no [...].

El rediseño del despliegue del Ejército. Estoy de acuerdo con los militares. El Ejército lo está haciendo, al MDN le parece bien, pero... ¿En base a qué? ¿A una Ley Orgánica, a una política de defensa?

EC: ¿Y el consenso [si bien no participó de esta Comisión] entre los actores, tanto ANEP como el MEC?

FB: Yo no estuve en la Comisión claramente. En la Comisión del Senado, hasta estábamos de acuerdo con la gente de ANEP. Incluso afuera de la Comisión [del Senado] hablábamos de educación pre militar, Liceo Militar, pero con ellos no intercambié más que un ratito [...]. Yo creo que el consenso, de lo que no es militar, la ANEP y demás... Hacer cosas tipo Bachillerato, que puedan utilizar las Fuerzas Armadas me parece bárbaro pero después no se innovó, no hay nada nuevo. Toman elementos de la LGE o de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas o le agregan lo de los Sistemas de Educación Militar y Nacional que ya está en el Artículo 133 de la Ley que te comentaba. Pero además, definir qué es capacitación, qué es formación. Esos conceptos, si los tenés definidos, te dice a qué nivel educativo corresponde cada instituto. Si vos no sabés que hace cada instituto: <<esto capacita para tal cosa>>. Formación es una cosa. Capacitación es otra. En lo militar, formación es algo nuevo. Capacitación es entrenarte sobre algo [...]. Se forma en las Escuelas y se capacita en Institutos más chicos [...] Por lo menos tener una idea. [En la Ley N° 19.188] en el capítulo de la Educación Policial se realizan más definiciones que el capítulo de la Educación Militar [...]. No hubo cambios. En los pequeños cambios, hubo contramarchas peligrosas. Perder la Licenciatura en Ciencias Militares es complicado porque estará bien o mal, pero por lo menos le da posibilidad de hacer posgrado al militar, que lo haga afuera, que haga otra cosa, que abra otras puertas, que vea otra cosa. Por ejemplo, un Coronel no puede dar clases de Relaciones Internacionales porque por el esquema de la Ley de 1974 no es profesor, porque es militar, es instructor [...] El marco jurídico no se lo permitiría.

EC: Usted que forma parte de la institución militar (como militar), ¿Qué transformaciones evidencia a partir de la aprobación de esta ley?

FB: Ninguna. Sería bueno investigar. Este curso de retroexcavadoras, ¿De quién es iniciativa? ¿Es del MDN? ¿Es del Ejército? ¿De quién es? Si es del MDN, hay ciertas condiciones, si es del Ejército dice: <<Bueno vamos a hacer tal cosa>> y el MDN lo avala simplemente. Es como decía Julián González: <<Es un firma papeles>>. No sé cómo es. ¿Por qué está actuando realmente ese Director de Formación Militar? Puede ser, no sé. Sería bueno saberlo. No sé si realmente sale de ahí o no. Claro, son cosas aleatorias, las medulares... Mientras tanto seguimos haciendo las cosas como nos parece. La cosa es que el sistema político se pusiera de acuerdo y dijera: <<Bueno, vamos a ir para aquel lado. El objetivo es tal. ¿Cómo hacemos para llegar allá?>>.

EC: ¿Las imprecisiones conceptuales fueron correctamente solucionadas?

FB: Alguna sí. Defensa Nacional. Pero en la Ley Marco de Defensa a partir del 2010 [...]. Era necesario porque como el sistema político no se lo daba, ellos [los militares] lo elaboraban. En función de eso, se genera el resto. Hay que dar las definiciones para que la burocracia se agarre de eso y cree su doctrina. Si vos no legislás, dejás un espacio vacío. Si vos le dejás el campo, como toda burocracia, no solo los militares, ellos definen. Con la ESMAD ocurre una lógica similar [...]. Igualmente no modifican las Leyes Orgánicas de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas [...]

EC: ¿Y dentro de la Ley de Educación Policial y Militar, algún concepto que se haya saldado?

FB: No. Lo poco nuevo que hay, son copias de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y de la LGE. Por ejemplo, cuando se define quiénes son docentes. Lo define según la Ley Orgánica Militar. Con una Ley Orgánica nueva eso se podría cambiar. Por ahora, nos retrotraemos a cuarenta años.

EC: ¿Cómo cree usted que debió estructurarse la relación entre el SEM y el SNE?

FB: Yo lo veo bien eso, si sale la traba del Artículo 133 del que hablábamos. Veo bien que haya articulación, pero no crear un Politécnico Militar como dijo el Director de Formación Militar⁵⁹. No estoy de acuerdo. Utilizar las Fuerzas Armadas como programa

⁵⁹ Ver entrevista a Hernán Planchón: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2013/5/militar-por-la-educacion/>

de empleo cuando hay crisis quizá. Ahora, ¿Cómo un programa educativo? que las Fuerzas Armadas cubran necesidades en situaciones de emergencia... Pero crear una institución, como dice Mujica, <<no me la lleva>> la modificación del sistema educativo, o sea, la ANEP no me la lleva... Entonces como no puedo manejarlo con eso, lo que quiero dar, lo doy a través de las Fuerzas Armadas... Yo no estoy de acuerdo. Hay instituciones para eso.

EC: También está el razonamiento de que el Artículo 202 de la Constitución de la República no incluye a lo militar, entonces eso también lleva a consolidar determinados espacios vacíos...

FB: En cada unidad militar están los maestros para enseñar a los soldados. No para abrir las puertas y dar clases. Para eso hay otras instituciones.

EC: ¿Y la posibilidad de subordinar el Sistema de Enseñanza Militar a la ANEP en lo que tenga que ver con planes y programas?

FB: La ANEP no. Según qué caso. Por tema de niveles [...]. Pasa que hay cosas que son más técnicas...

EC: ¿Y en relación a lo curricular?

FB: Siempre que se pongan de acuerdo, sí [...]⁶⁰. Pasa algo parecido a lo que ocurre con las definiciones de los conceptos. Si la ANEP no define directrices claras, claras escuela va a dar contenidos a su manera porque son asertivos y son correctivos. Si la ANEP define aspectos curriculares y no técnicos, me parece bárbaro. Ahora, no sé el tema de subordinación... Que controlen como hacen en el Liceo Militar, que controlen las materias técnicas... Pero no sé el hecho de que controle la ANEP que sea técnica... Que haya una especie de doble dependencia como en el Liceo Militar [...]. Hay inspectores de materias curriculares, pero no técnicas.

EC: ¿Cree usted que hace falta una actualización de los reglamentos en torno a diversas temáticas de la educación militar (docentes, de los institutos de enseñanza, etc.)?

FB: Lo hablamos. Lo que es docentes y educación pre-militar, definir [...].

⁶⁰ Anécdota de su trabajo en el MDN y un episodio con la Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos en torno a coordinación de contenidos en la materia en las distintas escuelas de las Fuerzas Armadas.

EC: ¿Preferiría usted un mayor ejercicio del control civil en el diseño del SEM? ¿Qué diseño propondría?

FB: Creo que tendría que haber un a Dirección de Formación, como la que hay, pero con definiciones, objetivos, competencias del Director, saber hacia dónde se va y a partir de ahí saber las directivas para cada fuerza. Cada Fuerza debería tener un Comando de Educación... El Ejército lo tiene. La Fuerza Aérea tiene una Dirección, pero no es lo mismo. Hay que priorizar la educación. La Dirección está dentro del Comando del Personal. La Armada también tiene una lógica similar [...] Si es una Dirección, lo dirige un Coronel y tiene que interactuar con Coroneles y la subordinación es respecto a un General, a todos los Generales. Mientras que un Comando, está subordinado al Comandante en Jefe y los Generales no puede presionarlo [...]. Todo esto requiere de orientación política. Si vos dejás que los militares quieran cambiar solos no va a funcionar. Elaborar cosas juntos.

EC: ¿Cuáles son las deudas pendientes de esta Ley?

FB: [Risas] Todas. [Risas]. Se perdió la oportunidad de definir conceptualmente: capacitación, formación, docencia, etc. [...]. Pero algo siempre se puede hacer. Quizá esta Ley sea perfectible [...].

Mag. Gabriel Errandonea Lennon (entrevista realizada el 26/02/2015)

EC: ¿Qué aportes fundamentales/avances cree usted que realizó la Ley N° 19.188 respecto a la legislación antecedente?

GE: Son dos escenarios distintos. Una cosa es lo militar y otra es lo policial, porque son dos procesos diferentes. El escenario policial (en el marco de la Comisión que elaboró el borrador) es un escenario el cual los actores policiales venían ya en un proceso, estaban en un proceso y pretendían seguir en un proceso de diferenciación con la formación clásicamente militar. Esto tiene que ver con el pasado reciente de la Dictadura Militar, con un monto de factores, pero más allá de esos elementos que eventualmente podemos tocarlos con más profundidad, los actores de la educación policial, estaban promoviendo, querían promover, ya lo venían promoviendo de antes, una educación civil-policial y no militar, entonces estaban promoviendo cambios y ajustes a las reglas de juego que clásicamente habían heredado del sistema militar y que se habían profundizado especialmente entre el 65 y el 85. Entonces, en ese escenario el

trabajo, la discusión de dentro de la comisión siguió un camino diferente cuando se trataban esos temas, de hecho la ley trata en dos bloques diferentes, porque son dos situaciones diferentes.

El escenario militar es distinto. Es un escenario defensivo en el cual las autoridades militares entienden que hay un proceso formacional, pedagógico, propio militar, que es útil, que es vigente y que había que defender ante posibles cambios por ejemplo como los que tu mencionas. Además, estos escenarios se articularon durante la Comisión en el cambio de Ministro de Defensa. Hay una actitud del ministerio de Defensa durante el periodo Rosadilla que es el que inicia el grupo de trabajo para la redacción del borrador, en el MDN está Rosadilla y hay un cambio sustantivo de perfil cuando ingresa Fernández Huidobro y el representante cotidiano del MDN en la comisión siguió siendo Hernán Planchón, pero Hernán que estaba mandatado allí, defendía posiciones distintas antes y después. La actitud anterior era una actitud de la educación policial y militar tiene que ser decidida por el poder civil y los policías tiene que acatar decisiones y estructuras de acuerdo a la cadena de mando. Esa era la posición inicial. La posición posterior con Fernández Huidobro cambia y pasa a recuperar la idea de que hay un condicionamiento específico del campo profesional militar que supone que solo una perspectiva militar entiende en forma cabal. De tal manera que tú, desde el punto de vista del planteo que estás haciendo desde el punto de vista de tu trabajo de investigación, tenés tres situaciones distintas, una constante a lo largo del tiempo y dos, paralelas a la primera, pero alternadas en el tiempo. La situación de la injerencia del Ministro Rosadilla y la otra con Fernández Huidobro, en cambio el Ministerio de Interior siempre tuvo una situación similar. De manera que eso generó impactos diferentes. En términos de lo policial, en relación a la situación anterior, tuvo una gran cantidad de ventajas ostensibles. Por un lado, colocó en negro sobre blanco en términos estructurales y legales una serie de términos y objetivos que venían siendo promovidos desde la interna policial y que no tenían un correlato formalizado. Entonces, desde la interna policial, los resultados de la ley de alguna forma institucionalizaron una serie de elementos entre los cuales estaban los ejes transversales, la preponderancia de la formación en DDHH como prioritaria y transversal de los componentes de la formación policial el concepto de “educación para toda la vida”, alejado de la idea de “pasaje de grado”. Es decir, tanto en lo militar como en lo policial mucha de la formación continua y la formación de lo que ellos le llaman la “instrucción” tiene sentido en el pasaje de

grado”, en la competencia por ascender en la estructura del cargo público, y ellos, independientemente de que ello siguiera teniendo la funcionalidad que tenía y que debe tener, porque además ellos promovían pasar de una estructura de organización de estamento a competencias por calificaciones, o sea que también salía por esa vía, además estaban promoviendo una formación complementaria que no necesariamente fuera atractiva solamente por su contribución al pasaje de grado en lo militar y por lo tanto, tuvo una serie de consecuencias que desde la interna policial se vieron de forma positiva y era de alguna manera un premio, un resultado buscado y compartido.

Desde lo militar fue diferente, además hay que hacer la salvedad de que lo militar no es lo militar, hay mundos distintos dentro de la formación militar. Entonces, por ejemplo, si tú vas (poniendo el caso más técnico posible) como puede ser la Escuela [Técnica] de Aeronáutica o de Mecánica Aeronáutica o en el mismo nivel la Escuela de Buzos y del otro lado tenés una formación más tradicional, más fuertemente militar en el sentido clásico como puede ser la Escuela Militar o por ejemplo los centros de formación del FUSNA. Tenés una gama de situaciones bien diferentes, en donde por ejemplo, la manera de conseguir, la formación es más parecida entre el Ejército y la Marina en algunos ramos que adentro mismo del Ejército en otros, o adentro mismo de la Marina. La distancia que hay entre la Escuela de Buzos y los Fusileros Navales es gigantesca en comparación con la distancia que puedas encontrar entre los Fusileros Navales y la Escuela Militar que tienen una misma concepción. De todas maneras, había un criterio general que era el que chocaba firmemente con la concepción del Ministerio de Rosadilla en ese período que era que la formación militar, no se podía hablar del componente solamente de la formación militar, sino que todos los demás componentes; aprender a manejar una pluma para movilizar grandes pesos o aprender a soldar o cualquier cosa técnica menor nivel... De todas formas, en el ámbito militar suponía una formación distinta a la civil, así que la formación militar, estrictamente militar, era un eje que atravesaba todo, mientras que la perspectiva civil del MDN era en primera instancia, definir, separar, desagregar lo estrictamente militar de otras formaciones. Entre otras consecuencias que tuvo la ley, generar los ámbitos, porque además no es taxativa, y hay que reglamentarla, se está reglamentando pero generar los ámbitos e inducirlos, son necesariamente para buena parte de los espacio de formación militar es una buena noticia, que es justamente promover la transversalidad, la generación de movimientos horizontales en lo educativo, que desdibuje la frontera militar civil. Claro,

por ejemplo en la relación UTU-Mecánica de la Armada y algunos espacio de UTU y UdelaR con mecánica aeronáutica o con ingeniería informática aportada. En fin hay una serie de espacios en donde en realidad la ley promueve o deja abierta una puerta en la cual uno el día de mañana podría decir “Bueno, vamos a hacer una cosa, que la Escuela de Mecánica Naval que no sea más del MDN, que sea de la ANEP o de la UdelaR, o de la UTEC y que los militares vayan a tomar los cursos allí junto con los civiles”. Este extremo que es un impacto posible de la Ley no está en consonancia con el espíritu, lo que quiere la visión militar y tampoco y la visión del tramo final del MDN. Tal vez ahí se explica que la Ley de alguna forma sea una Ley bastante lavada y no termine de decir claramente algunas cosas.

EC: ¿Hubo consenso en torno a las temáticas abordadas? En caso afirmativo: ¿Qué factores fueron claves para que ello se lograra?

GE: Hubo si en algunos aspectos hubo consenso, hubo consenso en la movilidad horizontal a nivel educativo, a promover los ejes transversales y después hubo algunos consensos relativamente forzados. Ahí hubo una discusión fuerte entre MDN y MEC en torno, en realidad se dio concretamente en torno a la definición de “ética” y de “moral”. N un momento se planteó plasmar en el texto la defensa de la ética y la moral militar y por ende, policial. El MEC sostuvo que n existe ni una ética ni una moral específica ni militar, ni policial y preguntó al MDN que diera algún sobre en qué casos podría aplicar una moral o una ética que solo aplique a los militares y no aplique al resto de los ciudadanos. Bueno, de alguna forma ahí se desandó ese camino y terminó habiendo un consenso de que había una sola ética y una sola moral pero es un consenso formal que se logró. Después hubo cosas en las que no se logró consenso y que por lo tanto no aparecen en el documento borrador que se propuso, por ejemplo, la dificultad planteada para mantener o para conservar los recursos humanos. Hay que entender que ambos espacios antes que educativos, son productores de recursos humanos para cumplir funciones entendidas como vitales del Estado. La función de seguridad interna y de defensa externa [Policía y Fuerzas Armadas respectivamente]. Y todos los años, ambas funciones del Estado reclaman cupos, es decir, personas que se “dan de baja” y hay que reemplazar los cargos. La cuota de reemplazos en las Fuerzas Armadas es negativa, es decir, no lograba producir la suficiente cantidad de recursos humanos para cubrir los puestos que se perdían. En realidad el MINTERIOR si tenía capacidad de cubrir pero

sucedía que ocurrían dos cuestiones. Primero, no tenía capacidad de crecer. Se le estaba demandando incrementar los recursos en algún momento. Incluso en algún momento hizo un pasaje de personal del MDN al MINTERIOR donde voluntariamente se presentaron 150-200 funcionarios del MDN a quienes se le dio una instrucción policial, de ley policial, de estado policial y de instrucción y procedimiento policial para que se incorporaran a la fuerza de operaciones ejecutivas de la Policía. Pero en realidad la pauta de incremento del egreso de las instrucciones, sobretodo la estructura de la pirámide de mando es una pirámide finita arriba y luego es una campana abajo. Es decir, los Agentes de 2da y los Agentes de 1ra son el 80% de la fuerza ejecutiva. Entonces la Escuela Nacional de Policía genera la suficiente cantidad de Oficiales y Suboficiales Ayudantes como para cubrir la demanda de puestos en el pasaje de grado y en la salida, en los mandos más altos, pero las Escuelas Departamentales de Policía no llegan a cubrir. Entonces, y aun cubriendo no llegan a cubrir el crecimiento del aparato previsto. Entonces en muchos casos, a nivel de las Escuelas Departamentales se alteraba un año porque no se llegaban a cubrir las vacantes, se alteraban los criterios de ingreso, de exigencia en el nivel educativo del ingreso como se manejaba el nivel educativo mínimo aceptable como una canilla: <<Se inscribieron 600 tipos en vez de 1000, no le pidamos Ciclo Básico [completo], les pedimos nada más que Primaria [completa]. No llegamos a los 1000, bueno pidámosle quinto grado>>, hasta que lograbas una matrícula suficiente como para en seis meses (que es lo que tarda el curso) tener la cantidad de personal necesario para cubrir las funciones. Entonces en una Ley de Educación Policial y Militar que buscaba una transversalidad en los niveles educativos esto genera una complejidad importante, se dieron esas discusiones y en realidad son cosas que no se saldaron porque no hubo consenso. Tampoco hubo consenso, por ejemplo hay casos (fundamentalmente en defensa) a nivel de formación de Capitanes de barco y a nivel de formación de pilotos de avión. Ocurre también con operadores de maquinaria pesada. La formación militar es una formación que el componente específico militar lleva unos seis, siete años y el componente técnico, dependiendo de lo que sea, seis meses o tres años para un piloto, pero la cuestión es que para ser piloto de combate la persona tiene que ser un militar. Para ser un militar, la persona debió haber arrancado con la instrucción militar desde cierto punto y necesita seis, siete años de los cuales los últimos cuatro años es una instrucción técnica específica pero cuando la Fuerza logra tener un piloto, viene una compañía privada y le paga cuatro, cinco, seis, diez veces más y se lo lleva. Entonces, también se dio esa discusión, se discutió el modelo británico, en el cual

la persona adquiere la obligación de servicio por una determinada cantidad de años, después de que se recibe no puede apartarse de la Fuerza. No me acuerdo otro modelo, donde adquiriría una deuda, entonces se podía ir pero tenía que pagar los años de instrucción correspondientes. En fin, una serie de mecanismos. Se discutieron esas cosas y tampoco se llegó a un formato acordado que se pudiera plasmar en la Ley. Después teníamos... Bueno ahí el MEC lo terminó saldando pero había una cierta discusión sobre los niveles educativos que abarcaba la educación policial y militar. Entonces el MEC sostenía que la enseñanza policial y militar abarcaba niveles “posprimarios” y no abarcaba los niveles primarios. Y los “posprimarios” que eran educación formal, tampoco porque en realidad están bajo la supervisión de ANEP y la inspección de ANEP y todo el sistema curricular y de profesorado básico es como cualquier otro liceo habilitado.

Entonces, allí se dio una discusión donde se sostenía que en realidad en Ejército tenía Primaria, tenía Escuelas, nosotros decíamos <<si, tiene Escuelas pero en realidad tiene el predio donde ANEP da instrucción Primaria pero no son ustedes los que la dan>>. Entonces esa discusión se saldó favorablemente en el sentido de que no generó grandes problemas pero tampoco generó un acuerdo de fondo. Y después había una discusión de fondo que el MEC promovió con fuerza que era justamente la separación de los componentes militares de los no militares. Tampoco en eso hubo consenso. Militares-policiales, cualquiera de las dos cosas. Tampoco en eso hubo consenso y no se logró plasmar en la Ley, es decir, hubo posiciones encontradas. Nosotros (MEC) sosteníamos que había una formación específicamente militar y que había una formación que no tenía que ser igual y que podía ser tomada o instruida en cualquier otro espacio del Sistema Educativo. Y esto no era inadmisibles. El argumento de fondo para que fuera inadmisibles era el mismo argumento que el de la obediencia debida, es decir, la disciplina. Entonces, nos explicaban que la situación de riesgo, de estrés, donde puede correr riesgo la vida de uno u otros, de terceros, la cadena de mando debe operar de una manera totalmente irreflexiva y que eso es una formación específica y que debe teñir, por ejemplo, el oficio de conductor de un tanque, no importa si conduce un tanque, un Jeep o una pluma, un barco o un avión. La persona, ante una orden directa, tiene que actuar independientemente de su criterio o de su valoración. Porque de eso depende una serie de cosas. Nosotros ante eso argumentamos que eso no era privativo de lo militar.

Que ocurría lo mismo en una mesa de operaciones⁶¹ [...]. Allí se actúa sin necesidad de una formación militar con un criterio de subordinación jerárquica a la autoridad y a la responsabilidad claramente dividida. Se logró el consenso de que los Derechos Humanos (teníamos a favor a todos los representantes del MINTERIOR) debían ser un eje transversal que tiñeran todos los demás contenidos educativos y de instrucción militar y policial pero no se logró que eso quedara de una forma taxativa y explícita que fuera contundente, si como transversal, como fundamental, pero en un lenguaje menos contundente.

EC: El MEC tuvo una participación sumamente activa en el contexto de la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar, siendo que Constitucionalmente, dicho Ministerio presenta enormes dificultades para definir lineamientos en materia educativa, ¿Cómo se explica dicho desempeño?

GE: Habría que revisar, pero estoy casi seguro que la LGE crea la necesidad de elaboración de una Ley de Educación Policial y Militar...

EC: Artículo 105.

GE: Creo que adjudica al MEC, o a la Comisión Coordinadora del Sistema de Educación que sería esencialmente lo mismo, porque estaría presidida por el MEC, a convocar y a alcanzar ese objetivo en un plazo que al final hubo que pedir una postergación porque al final no se llegó, se llegó dos o tres meses después del plazo fijado, pero creo que a tu respuesta, es resultado de lo que dice explícitamente la LGE, o de una interpretación, o de un resultado práctico. De hecho todas las reuniones se hicieron en el local de la Coordinadora que es coordinada, presidida por el MEC y la Comisión cuando se creó, se creó con esa estructura, presidida por el MEC. Por lo tanto la condujo, la citó, la convocó y buena parte de los medios de consulta técnico y de ayuda sobretodo en el plano más jurídico, corrió por cuenta del MEC.

⁶¹ Relata una anécdota que se desarrolla en una sala de operaciones y refiere a una esplenectomía de bazo accesorio a un individuo. El cirujano, diagnóstico clínico mediante, ordena a su equipo a extirparle dos bazos (uno de ellos, accesorio). Se realiza el procedimiento siguiendo las indicaciones del cirujano. Finalmente hallan ambos bazos, realizando la cirugía exitosamente. Durante el procedimiento, el equipo jamás objetó al especialista que lo lógico es la existencia de un único bazo topografiado en el cuadrante superior izquierdo del abdomen. De esta forma, Errandonea ilustra la “obediencia debida”.

EC: Durante la década de los años noventa del siglo pasado, los institutos educativos militares pretendieron homologar programas bajo estándares y exigencias propias de la educación superior con éxito relativo. Paralelamente, es ampliamente difundida la idea de que la calidad de la educación en liceos e institutos militares es muy buena, logrando incluso muy buenos resultados en pruebas PISA. ¿Cómo se explica esta paradoja? ¿Las homologaciones tuvieron motivaciones de algún tipo (por ejemplo, de índole política o técnica)?

GE: Mirá, para no contestarte no sé, vamos a dividir la pregunta en dos. Qué pasó en la década del noventa y cuáles era las intenciones políticas no tengo ni idea. Yo no estaba, no participé y no sé. No escuché a nadie que no pudiera hacer referencia sí pasó tal cosa. No tengo ni idea. En cuánto a reflexionar sobre el asunto. Ahí, en esa discusión están involucrados los niveles educativos que el caso más claro de esa discusión es el caso de formación docente de la UTU que es de nivel terciario pero no es universitario ¿Qué ocurre? Con lo militar... Lo policial, nuevamente, antes también ocurría pero luego (y sigue ocurriendo) cada vez que tiene un problema de cubrir los cupos para la formación más profesional de los mandos subalternos, es decir, de los Oficiales, pero sobretodo el espacio militar tiene un conflicto de autoridad y de legitimación para determinadas cosas, con el rango. Entonces vos hacés un curso, por ejemplo, en táctica estratégica regional o cualquier curso de los que da la Escuela Superior o los distintos espacios de educación terciaria de estudios de alto nivel del MDN. Entonces en realidad son cursos pensados para Oficiales. Y el hecho de que sean Oficial supone que las personas tienen educación media completa. No podés presentarte a ser Oficial...

Esto tiene que ver con la evolución el tiempo desde el Medioevo hasta acá, de la estructura militar por estamentos. Empieza por clases, lo que era la servidumbre y la clase aristocrática, la nobleza, que luego se transforma en los espacios subalternos y de oficialidad en las Fuerzas Armadas de los siglos XIX y XX. Pero bueno, eso es muy interesante, es otro tema. Ahora, para ellos el ser Oficial es una condición para determinados cursos. Si el sólo ser Oficial es la condición, el curso es sin dudas, terciario. Porque no pudo haber sido Oficial sin haber obtenido educación media completa. Pero haber hecho el curso de Oficial no le otorga nivel universitario, porque es un curso técnico-profesional o “profesionalizante”. Que desde el estricto punto de vista de los niveles educativos no es diferente a un curso de informática o de idiomas avanzado que te piden que tenés que tener Secundaria terminada. Entonces, que les

ocurre a ellos, ellos quieren tener cursos de grado y de posgrado universitarios, entonces para cursos de grado universitario no tienen dificultad. Porque coinciden los dos factores, coincide la condición de Oficial y la condición de nivel educativo mínimo para acceder a un curso universitario. Pero ya para los cursos de posgrado tienen dificultad. Porque el hecho de que la persona sea un Oficial no quiere decir que la persona tenga un nivel educativo de grado como para acceder a un posgrado. Entonces ahí se producen algunos ruidos en donde se otorgan o se permiten... En el medio además está el Decreto 308/95 que establece con vistas a reglamentar el espacio privado, define los distintos niveles de grado y de posgrado, y entonces yo ahí intuyo que parte de utilizar una etiqueta distinta es satisfacer ciertas necesidades al tiempo que no se incurre en ciertos errores conceptuales o generar problemas. Porque si vos tenés una instrucción sólo para Oficiales y no mira el nivel educativo entonces no es terciaria tampoco, es sólo técnica. Entonces, vos tenés un Sargento Mayor que puede haber tenido Primaria, pero es Sargento Mayor, el tipo más calificado del planeta. No tiene nada que ver, no es un problema de saberes, sino que es un problema de acreditaciones. Digamos, en las acreditaciones, estás mirando nivel educativo y por lo tanto, el título, la acreditación siguiente debe ser capaz de acumular o no. Si es capaz de acumular, es capaz de acreditar el nivel siguiente o se subsana como pasa en la UdelaR o en varios lugares, competencias notorias, Artículo 9, en fin, una serie de instrumentos para poder acreditar el nivel anterior y habilitarle el ingreso al nivel posterior. Esa persona, a través de una entrevista, una prueba o lo que fuere demuestra que tiene los saberes y competencias adecuados al nivel educativo medio, superior, completo. Entonces vos, en la UdelaR lo podés hacer⁶² [...].

Vos no podés tener el título de grado cuando las exigencias de ingreso no aseguran que tiene los niveles educativos completos, necesarios, para acceder al grado, que es educación media completa. Entonces que es probable que ocurra ahí. Cuando la Escuela Nacional de Policía hizo la Licenciatura, la discusión inicial era estirar la formación del “Oficial Ayudante”. Se trabajó con la Facultad de Derecho, se cambió la currícula de los tres primeros años donde la persona se recibe de “Oficial Subayudante” pero se parte de que el tipo, para haber ingresado a ese curso, había tenido que acreditar educación media completa. Entonces, se le pone un año más, específico, entonces, las personas que

⁶² Refiere a mecanismos que la UdelaR habilita para la acreditación de saberes para estudiantes que no hayan cursado formalmente la Educación Secundaria.

completan ese año son Licenciados. Los que completaron el tercer año ni tienen ni tercer año de educación universitaria. No estuvieron nunca en lo universitario. Son educación terciaria no universitaria. Entonces, incluyen para los anuarios, para la definición de las estadísticas, es una complejidad porque vos toda esta matrícula no podés contarla como universitaria. Solamente podés contar como universitaria la matrícula de este último año de la persona, con éxito o no, está haciendo un estudio universitario. El otro se recibe, se va a una Comisaría y ahí dejó su tránsito formal por la educación, porque nunca llegó a la Universidad a pesar de que tiene aprobado tres años que podrían valer... En todas esas situaciones, en realidad tiene que primar el principio de realidad. Digamos, uno tiene clasificaciones, cuando la clasificación no resuelve satisfactoriamente una realidad, lo que hay que hacer es modificar la clasificación para que refleje lo que está pasando en realidad de forma adecuada, en este caso, la clasifique. Digo, como comentario mío, sin saber por qué en la década de los noventa se hizo tal o cual cosa, que desconozco⁶³.

EC: ¿En qué medida (con qué potestades) cuenta el MEC para ejercer un mayor control civil en el contexto de la educación militar?

GE: No, el MEC lo define con claridad en la LGE, solo puede coordinar y promover, y tiene una serie de adjetivos más, que se puede recoger, creo que es el Artículo 57, pero no tiene ascendencia jerárquica sobre ningún otro espacio, ni educativo, ni no educativo. Solo tiene ascendencia jerárquica sobre las unidades ejecutoras que forman parte del MEC. Entonces, el MDN, es soberano, independiente del MEC, lo que puede hacer el MEC es hacer lo que hizo, formar una Comisión, conducirla y discutir en ella y tratar de convencer, promover y eventualmente no acompañar si no comparte y es lo que hace con UdelaR, lo que hace con ANEP, y seguramente lo que va a hacer con la UTEC y cuando salga aprobada la Universidad de la Educación también. Entonces los entes autónomos, son autónomos. Nosotros, no tenemos... Ese es un formato que le quita comparabilidad a nuestros desafíos con el resto del mundo. No hay otros casos donde eso sea así. En general, las autonomías en otros países tienen que ver con la estructura federativa de los países, pero no con la estructura del sistema educativo. El sistema educativo, dentro de un Estado o una Provincia, el Ministerio u Oficina correspondiente tiene ascendencia jerárquica directa. En el caso de Uruguay no. Además la gente en

⁶³ Gonnet (2004) desarrolla los acuerdos entre el MDN y MEC durante los años noventa del siglo pasado.

general no lo sabe, el MEC tiene la injerencia que tuvo en estos años porque hay una sintonía si se quiere convergente entre proyectos políticos con los Entes Autónomos, pero si no lo hay o si en el futuro, dejara de existir, bueno, entra en conflicto... Bueno, recordemos que en una época la Policía no podía entrar a la UdelaR y era una forma de refugiarse de una manifestación era encontrar un local universitario y entrar, y el Policía quedaba parado en la puerta. Obviamente estamos hablando de década del cincuenta para atrás. Entonces, mi papel... Yo dirijo un espacio de construcción es estadísticas oficiales. Yo no tengo ninguna capacidad para conseguir información. La negocio, la pido, convenzo, discuto, me reúno, pero la Ley dice que me tienen que dar la información. No dice ni qué información ni cuándo, o sea, lo peor que podría hacer yo es tratar de obligar a alguien a que me dé información, porque me va a dar cualquier cosa y en el momento no me sirva. Entonces, el MEC tiene un papel de promover, de cooperar, de ayudar, de intercambiar, de solucionar problemas y de autolegitimarse produciendo resultados de interés EL donde el otro dice: <<Me sirve, porque el resultado me refleja o me genera cosas que son de utilidad, de retorno>>, pero sino, es un Ministerio muy lateralizado que es uno de los grande desafíos que tiene el país si realmente quiere, como se dijo en algún momento <<Cambiarle el ADN a la educación>>, desde el MEC, no creo. A menos que se logre una congruencia de sentido y de objetivos con quienes gobiernan cada uno de los Entes Autónomos que son los que en si pueden [incidir]. De todas formas, no nos olvidemos que la ANEP, en la Ley de 1973...

EC: La Ley N° 14.101...

GE: Sí, la de enero. Entró al Parlamento el 3 y salió promulgada el 4. Para los que dicen que la Dictadura empezó en junio. En junio empezó la represión, que no es lo mismo... Ley firmada por [Juan María] Bordaberry y [Julio María] Sanguinetti y la de la restauración también firmada por Sanguinetti. Esto no es menor. Si tú mirás, por ejemplo, las curvas de financiamiento de la educación, el punto más alto del financiamiento de la educación como peso sobre el PBI de la historia del Uruguay fue 1962-1963. Ahora estamos en un 20%-21% del gasto del gobierno. En aquel momento era un 24%-26%, no me acuerdo ahora exactamente. Ahora estamos hablando de un país en crecimiento económico. En esa época estamos hablando de un país en crisis económica. Entonces, en realidad, a partir del primer Colegiado blanco, que además es la primera visita del FMI y la primera Ley Monetaria que sale a fin de ese año. A partir

del primer Colegiado blanco, es decir, a partir de los años cincuenta, el proyecto educativo del Uruguay deja de ser un proyecto y pasa a ser dos que entran en conflicto. Uno situado en los espacios de gobierno y de poder político del país y el otro situado más en los espacios gremiales, de la educación y demás. Entran en conflicto entre sí y entran en conflicto en el marco de las autonomías. La UTU era autónoma desde 1943. Secundaria era autónoma, no me acuerdo ahora de que año, pero se separó de la Universidad en el treinta y pico. En ese momento los Entes Autónomos eran la UTU y Secundaria, bueno, Primaria también era autónoma. Eras las tres instituciones autónomas. Como Entes Autónomos regulaban sus propios presupuestos e incidían [en lo decisional]. En el marco de ese contexto de escalada autoritaria no extraña que en principios de 1973, uno de los primeros actos del golpe autoritario, del proceso que termina luego con el golpe militar es hacer desaparecer las autonomías y recuperar el control financiero y político sobre [los Entes Autónomos de la educación]. Cuando termina la Dictadura, la Ley de restauración que no podía no devolver la autonomía, no al devuelve ¿Qué hace? Convierte el...

EC: CONAE...

GE: El CONAE en el CODICEN y crea una figura que es la ANEP. Entonces, ANEP es la autónoma y los Consejos son los desconcentrados. Pero no son autónomos y la reacción previa y el consenso dentro de ANEP hacen que funcionen como autónomos. En la realidad, los Consejos le hacen poco caso al CODICEN y si vos sondeas hay más opiniones a favor de disolver el CODICEN que de restaurar la dependencia de los Consejos al CODICEN. Entonces nosotros tenemos un Sistema Educativo muy permeado por las autonomías y muy legitimado ideológicamente por los actores. Es muy difícil en ese contexto para el MEC [incidir en el Sistema Educativo] ¿El Plan Ceibal por qué logra prosperar? Porque no está en la ANEP. Entró por la ventana. Si entraba a través de la ANEP, no prosperaba. Eso fomentó al [Proyecto] Gurí que, ya se venía trabajando un año antes, pero [Proyecto] Gurí agarra la infraestructura de las ceibalitas y se dispara. Pero tampoco progresaba o habría tardado en progresar el sistema de información Gurí en Primaria si no entraba por la ventana... Entonces, el Sistema Educativo uruguayo tiene una lógica bastante perversa. Porque todos estamos de acuerdo que las autonomías son importantes, además la lógica es Córdoba 1918, Montevideo 1958 y el mayo francés, ¿No? Como una especie de camino de autonomía que defendemos y que creemos que es importante. Al mismo tiempo, esas autonomías

son susceptibles de fosilizarse y de convertirse en espacios más corporativos que de militancia. Entonces, un poco los desafíos que nos encontramos son esos. En materia de la Ley de Educación Policial y Militar, en el fondo, uno de los grandes fracasos de la Ley, para nosotros es ese: que no se logró [ilustrar, organizar] la estructura educativa... E incluso se discutió. Otro consenso que no se logró... No es que no se logró el consenso, no hubo acuerdo en colocarlo en la letra es de prever el financiamiento. Una cosa que es evidente es que si vos no tenés un plantel docente formado, capacitado, bien remunerado para la educación policial y militar y seguís sustentando tu sistema de formación fundamentalmente en la lógica de la instrucción militar o policial, es decir que utilizás a los mandos con más experiencia y más rango para que instruyan a los anteriores y no a gente calificada para enseñar y saber cómo modificar la forma de lo que enseñan en función de los últimos avances, entonces en realidad tenés una estructura que es muy difícil de cambiar. Cuando el MINTERIOR hizo el planteo de fortalecimiento institucional con convenio de AECID⁶⁴ se dieron varios debates. A mí me tocó conducir varias de esas mesas y una de las cosas que yo coloqué en la discusión era esto que te mencionaba recién... Porque ellos hablaban de que la carrera policial tenía que ser una carrera meritocrática, una carrera por formación. En realidad, hay varios lugares en el mundo (Israel, Estados Unidos, en varios lugares del mundo) donde abandonaron el modelo clásico. Vos entrás y por capacidad (definís capacidad como quieras) pero por rendimiento, el rendimiento puede ser porque sos más bueno o porque matás más gente, pero quiero decir, vos vas demostrando que adquiriste capacidades y vas aumentando el rango. A menos que estés en espacios bélicos donde el aumento del rango corre por otros canales pero en el caso uruguayo vos tenés dos carreras profesionales paralelas. MINTERIOR tiene seis categorías de Suboficiales y seis categorías de Oficiales. La Categoría VI, tiene dos categorías: la Suboficial y la de Oficial. Dos personas que están en Categoría VI, una es Suboficial y la otra es Oficial tiene más rango el Oficial que el Suboficial pero resulta que la persona que está en categoría VI, el Suboficial es una persona que está para retirarse. Que tiene 25-30 años en la Fuerza. Y el que tiene mayor rango en los Oficiales es un muchacho que acaba de egresar, porque con esa categoría egresan de la Escuela Nacional de Policía como Oficial Subayudante y básicamente tiene muy poca idea de donde está parado. Entonces, convergen en una Comisaría. Uno de los primeros conflictos que ya está

⁶⁴ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

institucionalizado como regla de juego que todos saben que es así, es la parada entre el Sargento Mayor y el Oficial Subayudante, en donde el Sargento Mayor le deja claro que él tiene más rango pero que el que dice cómo se hacen las cosas es el que sabe. Ahora, esa lógica la interna policial la trató de cambiar: <<Vamos a hacer un puente, que el Grado VI pueda seguir haciendo carrera>> pero yo les decía <<¿Pero cómo puede hacer carrera un Policía que está para retirarse?>> ¿Vos te lo imaginás corriendo por la Plaza de Armas en la Escuela Nacional de Policía con los otros aspirantes que tienen 18 años y qué están haciendo pesas todo el día?

EC: Un sinsentido.

GE: Además, los objetivos, los valores, lo que le parece bien, son edades diferentes y no hubo manera. Para ellos, no son categorías diferentes de estatuto profesional o funcional, son clases diferentes de personas. La vieja idea de que una batalla en el Medioevo, el hijo del noble siempre es más que el plebeyo. Además, estaba previsto que no lo iban a matar. Los que se tenían que matar eran otros. Entonces, esa lógica se traslada, aunque fueran jóvenes recién llegados, es de la nobleza. Es pariente del Rey de alguna manera. El otro es plebeyo, descartable. Independientemente de que tenga cuarenta años de guerra y que la tenga clarísima. No es ese el tema, el tema no es un problema de saberes, eso se traslada a la formación militar a todo el mundo, pero fundamentalmente a los países más desarrollados han abandonado ese criterio y nosotros seguimos teniendo ese criterio en el cual tenemos un conflicto. Pensamos que la carrera debe ser por saberes, pero como militares o como policías, necesitamos seguir sintiendo que yo soy más que el otro, que el otro es inferior a mí, independientemente de la edad que tenga, o del saber que tenga. Pueda tenerla re clara, pero él es Suboficial y yo soy Oficial. Entonces, somos clases distintas. Ese conflicto que está latente. Nosotros planteamos un día y no prosperó y nunca se habló y tampoco está en la Ley y también es una cuenta pendiente. Un Uruguay que se está planteando que la educación como eje, la educación policial y militar tendría que plantearse el desafío de efectivamente constituirse en una educación saberes, renunciando definitivamente a una estructura estamentaria.

EC: ¿Cuáles son las deudas pendientes de la Ley N° 19.188?

GE: Bueno, yo creo que esas cosas que te mencioné, repasando rápidamente, el tema presupuestal, el tema de la transversalidad y la formalidad de la estructura docente, el

tema de promover y realmente generar un Sistema Educativo cuyo eje sean los saberes y prescindan o se separe definitivamente de su generador de estructura de clases y después otra cosa que son las finalidades, que tampoco está en la ley que son los fines de la educación, sobretodo de la militar. Ahí hay un a discusión que además tenemos un reflejo reciente cuando en el gobierno anterior de Vázquez entró a cierto nivel de conflictividad con la Argentina, en un par de charlas lo contó, hubo un nivel de tensión donde se hizo la evaluación de confrontación militar entre los dos países. Entonces, el informe que le dieron a él, no me acuerdo ahora, pero que podrían resistir pocas horas, una cosa absolutamente ridícula, en el contexto este fuimos a visitar todas las Escuelas y en todas las Escuelas nos recibieron y a mí me tocó viajar en las camionetas con los Generales y conversando y hubo una conversación muy interesante en donde quedó muy claro que no había una funcionalidad social. Entonces, uno de los Generales me trataba de explicar que en realidad la Fuerza Militar como Defensa exterior, es independiente del éxito. Alcanza como elemento de presencia. Si no está el otro ya sabe que en el momento que quiera, pasa. Si está, sabe que tiene que matar a “x” miles de personas que van a perder y no les va a costar nada. Entonces, yo decía, <<pero tenemos el ejemplo de Malvinas donde se creyó que eso era así y los ingleses los pasaron por arriba [...]»⁶⁵. No es así, pero de todas formas es una ficción o una racionalización que lo que busca es tratar de mantener aquella funcionalidad que se ha perdido ¿Por qué no se reemplaza la funcionalidad? Nosotros vivimos todos los años con incendios, inundaciones, tenemos cuerpos de acción pacificadora en la ONU, tenemos problemas de combate a la pesca ilegal en las aguas territoriales, tenemos dificultades de tránsito de droga por la frontera seca, por la frontera hídrica y por aire. Entonces, eso se resuelve con la décima parte de lo que tenemos y hay una estructura de pasaje de grado, pasa por otro lado la cosa. Creo que esas son las cosas que quedaron pendientes. La funcionalidad que en algún momento se discutió, en este sentido y que la visión del MDN posterior fue que es importante mantenerla, fortalecerla y que las Fuerzas Armadas tienen que estar disponibles para los usos civiles como inundaciones y demás pero ahí no se pudo avanzar y es un debe. Realmente el Uruguay al lado de Brasil y Argentina carece de sentido. Nosotros hace muchos años durante la Dictadura y los años posteriores a la Dictadura había casi como que un 4,5 % para la educación era la disolución de las Fuerzas Armadas. En el Uruguay con crisis económica estaba el

⁶⁵ Profundiza en algunos aspectos de la Guerra de Malvinas.

argumento de qué hacés con esta gente que se queda sin trabajo y hoy ya no es así. Realmente, uno de los desafíos es que no podés cubrir las vacantes y bueno, no cubras, pero esa discusión es uno de los debes que queda. Yo creo que los ejes más urticantes quedaron y en parte quedaron por la función del MEC. El MEC si presiona mucho, lo único que logra es que el otro Ente o la otra cartera diga: <<¿Sabés qué? Me retiro>>.

EC: ¿Cómo evalúa usted el diálogo entre el MEC y el MDN en el contexto de la aprobación de la Ley y en la actualidad?

GE: El tema de los diálogos es difícil ponerlo en el plano institucional. Los diálogos son entre personas. Durante toda la Comisión, incluso en las discrepancias, la discusión más fuerte fue la de moral y ética y no corrió la sangre ni se levantaron las voces. Simplemente fue todo muy civilizado. Las visitas y recorridas por todos los establecimientos fueron de mucha cortesía, de mucha atención. Estaban más preocupados de lo que merecía. Si supieran lo que estábamos discutiendo tal vez ni nos invitaban a almorzar. Una preocupación de qué pensaban que podíamos llegar a escribir, a disolverlos.

Desde el punto de vista de la integración, yo vi cosas que ni sabía que existían. La Escuela de Buzos nuestra es de un nivel técnico y de sofisticación que yo no sabía que existía. La Escuela de Pilotos también, ahora puso un simulador. Pero realmente aprenden y salen pilotos que los contratan las aerolíneas más importantes, pilotos calificados con un poco más que una avioneta para fumigar. Es una cosa increíble las cosas que vuelan. Egresan con un nivel técnico profesional, con mucho estudio, con buen nivel académico, pero volvemos a la pregunta que hacías hoy, buen nivel académico, para generar nivel educativo necesitan ejes transversales. Creo que esas son las cosas que agrega la Ley, que están sujetas a reglamentación y que pueden entrar, pero a nivel académico, los cursos, la capacidad de manejo informático, de manejo de idiomas, tanto en la Policía como en las Fuerzas Armadas, sobretodo en algunos espacios del MDN como puede ser algunas Escuelas del Arma de la Marina y de la Aviación, pero nuestros militares y policías van a hacer cursos de especialización a Rusia, Estados Unidos, a Cuba, a cualquier lado. En todos lados hacen buen papel, tienen buen manejo de idiomas, estamos hablando siempre de Oficiales, no es el perfil de calificación técnica y profesional de las Fuerzas Armadas del Uruguay de los años setenta y ochenta. Ha cambiado mucho y creo que ha cambiado mucho para bien. La

Ley de alguna forma pone sobre la mesa, sirve la mesa para reglamentar. Yo no he participado en las discusiones de reglamentación, no sé por dónde van, pero si se reglamentan cosas de forma interesante hay buenos caminos para seguir. De todas formas, la única manera de seguir el camino que tú estás manejando como hipótesis movilizadora que es que hay que separa los componentes educativos militares de los que no son militares tiene un éxito (o tenía porque no sé si ahora cambió la Dirección en la Escuela Nacional de Policía, no sé exactamente el perfil que tiene). Tenía un éxito asegurado en la Policía. En lo militar no. Ahora, en los espacios más progresistas y tecnificados⁶⁶... Hay unas diferencias enormes que tiene que ver con ciertas lógicas. [Por ejemplo], la autonomía de criterio del piloto es un perfil educativo mucho más razonable para estos planteos porque ahí el tipo no puede obedecer (podrían darle directrices por radio) pero es una entidad autónoma, entonces la formación es otra. Vos lo ves al tipo, el trato es otro. En cambio, en una unidad que los entrenan hoy para capturar una trinchera no son autónomos. El militar no da un paso si vos no le decís que dé un paso [...]. Ellos entienden que la formación es inseparable. Entonces ahí hay un conflicto difícil de prosperar. Creo que sería bueno revisar en qué países han logrado resolver ese tipo de conflictos. Creo que los distintos cuerpos demás nivel son personas autónomas. No se comportan desde el formato militar decimonónico [...]. Hoy sigue prosperando y un poco el imaginario de la dureza, la obediencia. Si vos los escuchás en sus relatos, ellos tienen culturalmente muy arraigado el mecanismo de subordinación a través de la humillación, el dolor, lo que fuera [...]⁶⁷.

10.7 Entrevistados⁶⁸

- *Arq. Fernando Tomeo Suárez*

Arquitecto. Magíster por el *Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil* (Escola de Engenharia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Brasil).

Fue Consejero de Educación Secundaria (CES) entre 2010 y 2012

⁶⁶ Anécdota sobre intento de arresto a rigor a un conductor de coches que no realizó saludo a su par militar. Compara este hecho con lo que ocurre en otras Escuelas dentro de las Fuerzas Armadas y la Policía.

⁶⁷ Anécdota en torno al tema.

⁶⁸ Ordenados según fecha de realización de la entrevista.

Docente e Investigador de la Facultad de Arquitectura (UdelaR) y del Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET – CEPT – UTU).

Integró la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar (CREPyM) representando a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

- *Mag. Felix Besio*

Oficial retirado de la Fuerza Aérea Uruguaya –con el grado de Mayor Aviador–, y Diplomado como Oficial de Estado Mayor Aéreo.

Licenciado en Ciencia Política (UdelaR) y Magister en Estudios Organizacionales (UCUDAL).

Secretario General del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército (CALEN) entre los años 2002 y 2004, docente e investigador hasta el año 2007.

Consejero de los Institutos de Formación Militar del Ministerio de Defensa Nacional (2008-2010).

Investigador especializado en temas de Política de Defensa Nacional.

- *Mag. Gabriel Errandonea Lennon*

Magíster en Sociología. Diplomado en Investigación Social Aplicada. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales (orientación Sociología). Candidato a Magíster en Estadística Aplicada por la Universidad Nacional de Educación a Distancia - España.

Profesor Adjunto del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Director de la División de Documentación, Investigación y Estadísticas de la Dirección de Educación, del Ministerio de Educación y Cultura, de la República Oriental del Uruguay. Investigador responsable del convenio marco de Cooperación Técnica con el Fondo de Solidaridad.

Integró la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar (CREPyM) representando al Ministerio de Educación y Cultura (MEC).