

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

**Reformas y dilemas de la seguridad pública:
desentrañando las causas de la baja capacidad policial.**

Alejandro Vila

Tutor: Pedro Narbondo

2006

INDICE.

Introducción.....	1
Objeto de estudio.....	3
Relevancia.....	3
Metodología.....	4
Marco Teórico.....	5
Congruencia organizacional y capacidad institucional.....	20
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.....	24
Organización funcional.....	29
LOS RECURSOS HUMANOS.....	34
Congruencia entre la estructura organizativa y los mecanismos de ingreso.....	36
Congruencia entre la estructura organizativa con la capacitación y formación.....	39
Congruencia entre la estructura organizativa y el sistema jerárquico, de ascensos e incentivos.....	52
Congruencia entre la estructura organizativa y el sistema de especializaciones.....	70
Congruencia entre los recursos humanos y el régimen salarial.....	74
CONGRUENCIA EXTERNA.....	83
CONSIDERACIONES FINALES.....	91
BIBLIOGRAFIA.....	101
ANEXOS.	

“Reformas y Dilemas de la Seguridad Pública: desentrañando las causas de la baja capacidad policial.”

INTRODUCCION

Los ochenta y noventa pautaron el cambio de rumbo en las estrategias gubernamentales, las que en términos generales se orientaron hacia un ajuste económico, una apertura comercial y una reducción del gasto, aspecto este último que implicó abandonar ciertas funciones ejercidas por el Estado y redefinir sus roles. En Uruguay el “achique” del sector público contó con limitaciones impuestas no sólo por los equilibrios político – partidarios, sino también por la ciudadanía. Más allá de desprenderse de algunas tareas no sustantivas, la Reforma del Estado no se extendió oficialmente a las carteras ministeriales y aunque algunas de ellas experimentaron transformaciones fueron más en un sentido inercial fruto de una filosofía dominante de fin de siglo con políticas “sui generis” que por un sentido reformista de manera radical.

En materia de seguridad interna, competencia exclusiva hasta hace pocos años del Ministerio del Interior, operaron ciertos cambios en forma gradual y casi imperceptibles; el Estado transfirió roles al sector privado surgiendo nuevas empresas de seguridad; concomitantemente, se buscó y aún se persigue un nuevo relacionamiento con la sociedad, sea a través de Comisiones de Seguridad Barrial – entre otras – como poniendo una serie de servicios al ciudadano para articular sus demandas o reorganizando sus unidades administrativas en el ejercicio de las tareas, tal como ocurrió con la experiencia piloto de los distritos.

Sin embargo, esta serie de transformaciones que involucran al Ministerio del Interior aparentemente no han alcanzado – o solamente de manera marginal – su estructura de organización burocrática. Se mantiene una Ley Orgánica de la década del '70 que frecuentemente es objeto de rumores reformistas y las modificaciones que ha experimentado son puntuales abarcando el surgimiento de algunas unidades ejecutoras o la eliminación de otras. Esta cartera posee una estructura organizativa para el cumplimiento de sus funciones con una fuerte descentralización funcional y territorial, elemento que genera una pluralidad de escalafones y subescalafones de diversos tamaños y con disímiles equidades. La asignación de los recursos humanos muchas veces se realiza de manera centralizada en virtud de las demandas de los jefes policiales, es decir, las unidades ejecutoras presentan al casco central sus necesidades funcionales

y la autorización de vacantes se genera verticalmente en función de las prioridades de las convicciones políticas vigentes pero sin un análisis desagregado (delitos, tamaño de la jurisdicción, densidad demográfica). Descriptivamente, la carrera administrativa dentro los distintos subescalafones que conciernen al Ministerio del Interior expone un esquema de visos weberiano para escalar posiciones donde la antigüedad, los méritos y concursos se entrelazan para permitir a los funcionarios el ascenso gradual en la adquisición de responsabilidades pero también de remuneración y prestigio (grado). Por tanto, se infiere que los tres pilares de toda organización, *estructura organizativa, recursos humanos y régimen salarial*, deben articularse de manera armónica en lo que se conoce con el término de *congruencia* Organización – Recursos Humanos. Dicho de otro modo, la organización de la estructura para el cumplimiento de sus cometidos, la calidad de los funcionarios con sus respectivos sistemas de reglas y la remuneración relativa a los cargos ocupados deben corresponderse entre sí, sea al interior de la organización como en relación a otros organismos del Estado o del resto del mercado. La carencia de esa armonía, es decir, la *incongruencia*, pautaría dificultades para el cumplimiento de los cometidos de la organización, aunque otros elementos endógenos (falta de recursos materiales o de infraestructura) y exógenos (trabas burocráticas o marco legislativo vigente) pueden estar presentes en la ineficiencia de la institución. La apreciación apriorista induce a pensar que la estructura escalafonaria, vital para la visualización de las posibilidades a sus funcionarios, presenta complejidades referidas a la equidad en la disposición de oportunidades para el normal desempeño. Una mirada general al sistema imperante en la actualidad revela que esta institución que ejerce sus funciones en la totalidad del territorio no ofrece iguales posibilidades a todos los funcionarios, dependiendo las oportunidades y ascensos no tanto de las capacidades y méritos sino del lugar en que se preste servicios o de las afinidades políticas para el caso de las altas jerarquías, punto que no implica que por ello sea negativo como veremos más adelante. Asimismo, los salarios policiales son considerados de los más bajos entre los públicos junto con docentes, militares y funcionarios de la salud, aspectos que junto al conjunto de *incongruencias* internas tienden a disminuir el rendimiento o *capacidad institucional*. Precisamente esta articulación entre congruencias/incongruencias con capacidad institucional será analizada en las páginas que prosiguen, lo que nos llevará a centrarnos en la hipótesis de que gran parte del déficit en materia de seguridad pública se centra en una mala política de gestión de los recursos humanos de la institución.

OBJETO DE ESTUDIO

El presente proyecto describe precisamente el papel que desempeña el Estado uruguayo como garante del orden interno en su función institucional a través de su estructura central en la administración de sus cometidos - Ministerio del Interior - pero descentralizada en lo territorial y funcional (19 Jefaturas de Policía Departamentales y 16 Direcciones Nacionales). Asimismo, en un estudio pormenorizado de la estructura por Unidades Ejecutoras (relación entre funcionarios, salarios y organización) además como del llenado de las vacantes y ascensos que de ellas deriven se buscará explicar las causas de las desigualdades en la estructura de oportunidades y el impacto del sistema de incentivos sobre la carrera funcional. Por otra parte, a rasgos generales comparando con otras actividades estatales de organización burocrática similar, tales como empresas públicas o poderes públicos, por ejemplo, se analizará las brechas en ingresos salariales o las diferencias en las capacidades funcionales requeridas y niveles de formación para el llenado de los cargos. En la extensión del trabajo presente se buscará exponer cómo la estructura organizativa con sus diversas características escalafonarias para el cumplimiento de sus cometidos (variable independiente), incide en el sistema de incentivos hacia los funcionarios en materia de carrera administrativa (variable dependiente) generando diferentes oportunidades, y por ende, estímulos y efectos no deseados en la función.

RELEVANCIA

La escasa acumulación académica en tiempos de transformaciones políticas y económicas en el espacio estatal y además en pleno proceso de integración con heterogeneidades institucionales, dota a estos trabajos de gran valor. En el plano continental, las organizaciones policiales están siendo objeto de revisionismo, tanto de su estructura como de su articulación con otros organismos públicos y privados para lograr disminuir los niveles de violencia y criminalidad. Los compromisos asumidos internacionalmente en declaraciones con los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones o en el ámbito del MERCOSUR ponen énfasis en la necesidad de contar con estudios académicos que den sustento a las transformaciones institucionales, elemento que potencia las investigaciones de este tenor. En este orden, analizar si los cometidos encargados al Ministerio del Interior son en términos generales cumplidos correctamente y si la carrera funcional es acorde a los requerimientos del sistema es

pertinente y oportuno, en especial en tiempos de revisión de los roles estatales y de transformaciones de las prestaciones públicas. Por otra parte, la asignación de recursos humanos y las calificaciones del personal que ocupa los cargos tiene directa incidencia sobre los resultados en el cumplimiento de las tareas sustantivas, punto que de ser susceptible de mejoras generará mejor desempeño en el mediano plazo.

METODOLOGIA

El estudio se divide en cuatro partes, alternando para la medición de los indicadores la utilización de métodos cualitativos y cuantitativos según el área de investigación.

1. Para la descripción de los cometidos y la estructura ministerial se recurrirá al estudio pormenorizado de la Ley Orgánica Policial, otras leyes específicas (como las que crean nuevas unidades y sus respectivos cometidos o la Ley de Presupuesto Nacional y Gastos del Estado) y decretos de relevancia. La entrevista con personal calificado – como directores, jefes o personal superior de antigüedad en el área – puede aclarar las dudas y complejidades al respecto.

2. En cuanto al llenado de las vacantes en la estructura escalafonaria y los métodos de evaluación del personal – aspecto central del trabajo – el acopio de documentación de oficina de personal o juntas calificadoras así como el análisis de registros de los distintos subescalafones o entrevistas a miembros de las juntas calificadoras, permitirán comparar la movilidad en las distintas dependencias ministeriales. La consulta a fuentes calificadas dará un acercamiento a la realidad en el manejo del sistema de recursos humanos. A priori, se tiene conocimiento que el sistema de incentivos cuenta para la evaluación de los funcionarios con una serie de indicadores:

- a. Antigüedad (años de servicio).
- b. Nota de cursos de pasaje de grado y concursos de pasaje de grado.
- c. Permanencia en el grado (antigüedad en el grado).
- d. Notas positivas/negativas (puntos por procedimientos policiales, sanciones, partes médicos, sumarios administrativos, etc.)

Este método de evaluación que pesa para todos los funcionarios del Ministerio del Interior, está sujeto a los criterios de distintas juntas calificadoras que manejan discrecionalmente un rango de puntuaciones así como también de los conceptos vertidos por los mandos (punto referido exclusivamente a las “notas positivas y negativas”). Por

este motivo, durante la investigación se tomarán como muestra algunas dependencias policiales e integrantes de sus respectivos escalafones a efectos de contrastar diferencias y similitudes en las calificaciones de sus legajos.

No obstante, los cargos de dirección (Jefes de Policía, Directores Nacionales o Director de la Policía Nacional) responden a otros criterios para sus nombramientos. Más allá de la idoneidad para el cargo legalmente requerida no son seguidas ponderaciones de calificación, sino que los nombramientos están sujetos a la discrecionalidad del ministro de turno en virtud de alineamientos en las políticas, quien puede removerlos de sus cargos sin impedimentos jurídicos. Por tal motivo, se buscará entrevistar a personas públicas que hayan tenido injerencia directa en el nombramiento de estos cargos a efectos de exponer los fundamentos seguidos para el llenado de los puestos.

3. La comparación con otros funcionarios públicos o salarios en el mercado estará pautada por funciones afines y las dispersiones entre ellos. En este sentido pueden mencionarse otras tareas de contralor y salarios públicos siguiendo para su comparación el criterio de capacitación y requerimientos funcionales (nivel educacional, llamado de concursos, salarios, etc.)

4. En virtud de lo descrito en los puntos anteriores, se utilizará la metodología esbozada por Jorge Hintze¹ tratando de establecer los déficit institucionales del Ministerio del Interior en cuanto a la congruencia e incongruencia interna (EO, RH, RS) y su relación con el contexto. Si bien existen trabajos empíricos que elaboran mediciones exhaustivas con indicadores ordinales de criticidad de los procesos de gestión y déficit de capacidad institucional, el trabajo presente dada la complejidad de una medición de políticas públicas tan diversas establecerá en forma nominal la situación del instituto policial.

MARCO TEORICO

Sobre la agenda pública en materia de seguridad suele existir una permanente presión que lleva a las autoridades a plantearse medidas innovadoras tendientes a atenuar los guarismos de la criminalidad. Siendo un elemento complejo de medición, la sensación de inseguridad oficia como disparador en el debate político partidario y las

¹Licenciado en Sociología, docente de posgrados y Director del Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública. Ha elaborado estudios teóricos y prácticos sobre la capacidad institucional y sus mediciones.

acusaciones sobre las estrategias esgrimidas se cruzan y protagonizan los titulares de los medios de prensa.

En poco menos de una década y media las cifras de algunos delitos en Uruguay se duplicaron (los hurtos pasaron de 54.219 en 1990 a 99.460 en el 2004 y los daños escalan de 5.608 a 11.766), otros casi se triplicaron (las rapiñas en el mismo periodo saltan de 2.560 a 7.055) en tanto delitos como el homicidio se mantienen estables en torno a los 200 casos anuales.

Ante este problema que, al parecer acucia a todos los países del continente, la opinión pública demanda acciones del gobierno que devuelvan la confianza a los habitantes y que generen efectivamente el mandato soberano del mantenimiento de la paz pública delegado en el Estado. Pero los términos alcistas en materia de criminalidad ponen en desconfianza la capacidad del aparato público para tales tareas e inmediatamente surgen voces reclamando una "reforma" del Estado para dotarlo de mejores herramientas y efectividad, sea desde la perspectiva institucional – Ministerio del Interior – como del accionar de otros actores sistémicos o del marco normativo.

Sin embargo, deben tenerse ciertos recaudos a la hora de planificarse transformaciones, dado que no cualquier reforma es válida o posible, debiendo manejarse con exactitud los conceptos que se esgrimen en los argumentos del discurso y cautamente las orientaciones asumidas. Hablar de Reforma del Estado en términos abstractos puede carecer de precisiones. Para ser estrictos, el Estado en sí es un concepto que remite orígenes milenarios y que suele acompañarse de adjetivos que le dan distinto significado, por lo que saber qué se entiende por él al hacerle mención en los fundamentos políticos es absolutamente necesario. Así, por ejemplo, calificativos como "patriarcal", "patrimonial", "teocrático", "despótico o absolutista" y "liberal" exponen distintos estadios de desarrollo en la historia de la humanidad y su forma de asociación política. Pero sin hacer una paleontología política de la especie, cabe señalar que los últimos trescientos años marcan una época diferente donde muchas de las identidades institucionales del presente comienzan a gestarse y a dar forma a los referentes sociales que nos rodean. El período de revoluciones acaecido en los siglos XVII y XVIII es el marco propicio para la ruptura con las formas anteriores de dominación y da paso a una nueva visión en lo que a relacionamiento y convivencia refiere: el Estado de Derecho.

Propiciado por una burguesía incipiente que lo necesitaba para su propio crecimiento y estrechamente vinculado al desarrollo capitalista, el Estado liberal fue

rompiendo la arquitectura estamental que le precedió y generó las condiciones sociales para un nuevo mecanismo de articulación de demandas, establecimiento de autoridades, alcances normativos y comprensión de derechos. Y aunque la austeridad legal se dio cita en el universo ciudadano – recordemos que apenas un porcentaje reducido de la población gozaba de plenas libertades – fue el puntapié inicial en las transformaciones sociopolíticas que dentro de un marco filosófico general abstraído de valores teológicos o religiosos se mantienen hasta la actualidad.

Por lo tanto, las bases para el desarrollo de una sociedad occidental secular sustentada en valores y arreglos a derecho cuya sujeción alcanza a toda la nación sin excepciones, tendrán a partir de allí argumentos de validez cada vez más fuertes. El Estado, como ámbito de interacción de los individuos, irá adicionando valores y conceptos más amplios precisamente sobre la base del Derecho. Pero veamos en qué consiste esta afirmación.

El quiebre con el modelo absolutista que sustentaba su dominación en el imperio del monarca – el que a su vez representaba la legitimidad autoritaria en valores ancestrales o en la delegación del poder divino – implicó una reorientación filosófica en materia de soberanía; ella reside a partir de ese momento en la voluntad general, voluntad que más allá de los debates sobre su verdadera existencia como expresión resultante de la adición de intereses encontrará dispositivos formales para el establecimiento de un ordenamiento concreto. Materializada en el Parlamento o Asamblea Nacional, la “voluntad general” instaurará el imperio de la ley por ella creada, no como elemento subjetivo de quien detenta circunstancialmente el dominio sino como abstracción racional aplicable a cualquier habitante. Esta ley adquirirá una jerarquización normativa (Constitución, leyes, códigos...) y se complementará con los otros restantes rasgos del Estado de Derecho.

Consiguientemente, para que esa ley ofrezca las mayores garantías, debe generar las condiciones de imparcialidad de parte de los gobernantes; la calidad de representante (Parlamento), administrador (Ejecutivo) y juez (Judicatura) no puede concentrarse en las mismas manos, sino que la forma de gobierno republicana tiene que fomentar la distribución de funciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas (Díaz, 1966).

El tercer aspecto del Estado de Derecho es el principio de legalidad de la Administración. Una ley preexistente debe dar sustento al accionar administrativo, debiendo actuar éste bajo estricto sometimiento a lo legislado. Claro está que tienen que existir controles efectivos para que esto realmente se cristalice. Por lo tanto, se establece

que ningún órgano burocrático puede realizar actividades que no estén encuadradas dentro de una normativa vigente, punto que genera una gran diferencia entre la función pública y la actividad privada, esta última regida por estrategias particulares y sobre la base de lo que no está prohibido, es decir, dentro de un marco de libertades.

Las garantías de derechos y libertades son finalmente el último rasgo del Estado de Derecho. A la declaratoria emanada de la Revolución Francesa se han adicionado posteriormente otros derechos que implican mayores conquistas en el devenir histórico del hombre. Precisamente, si un Estado contemporáneo que se jacte de democrático no hace valer el respeto por esas garantías², seguramente será un Estado desde la perspectiva formal, aunque en los hechos no será “de Derecho”.

Esta pequeña síntesis da cuerpo a los requisitos básicos que indiscutiblemente deben estar presentes en los actuales estados democráticos. Muchos ejemplos históricos dan cuenta de las desviaciones acontecidas cuando por alguna causa se abandonan estos componentes.

Todo este preámbulo introductorio puede parecer obvio e irrelevante; ahora bien, al comenzar a estudiar las transformaciones que vienen operándose desde hace ya más de dos décadas en el ámbito del Estado y las orientaciones que las reformas incursionan no debe dejar de tenerse en cuenta las salvedades de los párrafos precedentes, ya que si nos alejáramos de alguno de esos puntos nos situaríamos ante una conformación novedosa en materia estatal.

En un esfuerzo por encontrar salidas a las crisis económico – institucionales que se desarrollaron luego de los cincuenta en distintas etapas (Filgueira y otros, 2002) y que culminó años después con la caída de los regímenes democráticos en la mayor parte del continente sudamericano, diversas corrientes teóricas han dado explicaciones de las causas de este fenómeno y ensayaron los correctores para devolver a las sociedades en desarrollo el camino del crecimiento. En este sentido, con frecuencia se escuchan argumentos que acusan al tamaño del sector público (Davrieux, 1987) como el principal

² Derecho a la vida e integridad física, respeto a la dignidad moral de la persona, derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, derecho a veraz información, derecho a la libertad religiosa y de creencias con manifestación externa del culto, derecho a la libertad de reunión y asociación (partidos, sindicatos, etc.), derecho a la libertad de circulación y residencia e inviolabilidad del domicilio y correspondencia, derechos económicos y sociales tendentes a una efectiva nivelación e igualdad socioeconómica (derecho al trabajo, seguridad social, huelga, etc.), derechos políticos tendentes a la institucionalización de la democracia y del Estado de Derecho (intervención y fiscalización efectiva en las funciones de gobierno, elecciones libres, etc.), derecho efectivo de todos los hombres a una participación igualitaria en los rendimientos de la propiedad, derecho de igualdad ante la ley, derecho a la seguridad y garantía en la administración de justicia, concebida ésta independientemente de toda instancia política.

obstáculo para el funcionamiento de los mercados, sea por el alto costo en su funcionamiento como por la fuerte burocratización que acarrea (Solari & Franco, 1984). La tendencia internacional ha sido prácticamente unánime; luego de las sucesivas restauraciones democráticas la *Reforma del Estado* (Spink, 1998) es una de las grandes apuestas de los gobiernos, tanto en América Latina como en otros rincones del mundo. En países de todos los continentes se han ensayado luego de los años ochenta acorde a la filosofía de los gobernantes y dentro los márgenes de gobernabilidad permitidos por las respectivas sociedades, una serie de medidas políticas y económicas, tales como aperturas comerciales, ajustes fiscales, procesos de integración, desburocratizaciones, transferencias de funciones cumplidas por el Estado a la sociedad civil (tercerizaciones, privatizaciones, desregulaciones, y diversas medidas) que apuntan a la reducción del sector público, indicado como uno de los principales responsables directos de las crisis de las décadas precedentes o del freno al crecimiento y la “edad de oro”. Al mismo tiempo, se ha tratado de redimensionar la función pública y se ha buscado redefinir el rol del Estado en los comienzos del siglo XXI. Es que en definitiva, lo que se pretende del Estado es precisamente fortalecer su rol de garante de los principios descritos en oposición a su autocrecimiento espurio alienando a la sociedad. Al parecer, el incremento de las actividades estatales implicó un alto costo para los habitantes desde la perspectiva contribuyente y a los capitales desde la perspectiva empresarial. Este marco hizo que un mundo marcado por la fuerte competitividad desde una faceta económica bajo estándares capitalistas tuviera necesariamente que hacer frente a esta problemática.

Alimentado por los discursos políticos de turno, durante los noventa en la región la palabra “Estado” se transformó poco más que en mala palabra. Uno de los elementos en que generalmente se piensa cuando se habla del Estado es en la faz burocrática, de su relación con la política – o políticos – y con la sociedad civil. Desde esta mirada, es decir, de la asociación de los términos burocracia y Estado, ha trasuntado una acepción peyorativa del término entendiéndole como un mal necesario hasta el momento del aparato público que enlentece los procesos aplicando trabas para los ciudadanos, beneficiarios en definitiva de su existencia y razón por la que fue creado. Visto así, el Estado es poco competitivo, lento, de escaso involucramiento de sus funcionarios con la gestión (normalmente el burócrata es caricaturizado como un trabajador ocioso) y a nivel general, prestador deficiente de servicios. Por el contrario, el empresismo privado suele verse como eficiente, dinámico, maximizador del beneficio y prestador de calidad. En esta dicotomía público/privado más de una vez los propios gobernantes – es decir, el

poder político – encuentran obstáculos a sus gestiones desde la misma administración burocrática, la que en definitiva es subalterna de aquél dentro del sistema público. Por lo tanto, la conclusión inmediata desde el plano teórico parece ser que se vuelve necesario transformar la mentalidad pública por una lógica privada. En ese sentido, las transformaciones de las últimas décadas han puesto un giro sobre la concepción del Estado y los ciudadanos, quienes son medidos bajo parámetros de eficiencia el primero y de consumidores los segundos. Como lo señalan algunos autores (Pierre, J y Peters, G; 1995), existe una idea extendida basada en estudios empíricos sobre la estrecha relación que hay entre el desarrollo de los países y el tipo de burocracia instaurada, motivo por el que organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional ofrecen un amplio catálogo de recomendaciones en las transformaciones a operar para superar las ineficiencias. Los préstamos internacionales están sujetos a la aplicación de tales recetas, punto éste cuestionado por algunos teóricos dado el fuerte condicionamiento que se genera en los destinos de los países (Stiglitz, J; 2003) y la escasa consideración con que cuentan los elementos tradicionales y culturales de las naciones beneficiarias. Por el camino gerencialista (es decir, al estilo de la empresa privada) han transitado las reformas administrativas de las democracias más desarrolladas (Reino Unido, Canadá, Alemania, Japón, Suecia y Estados Unidos, entre otras), las que en diferente grado han dado un giro hacia el mercado, desmantelando parte del andamiaje burocrático precedente bajo el fuerte arraigo de que el servicio civil se mueve contrariamente al desarrollo y opera como freno a las inversiones. Incluso países escandinavos donde la tradición de bienestar tiene fuerte raigambre además de contar con niveles de Producto aceptables, han modificado la cultura keynesiana por correctores gerencialistas. América Latina ha seguido los pasos, aunque las diferencias fueron significativas en función de las variables políticas y económicas de cada nación. La reducción del sector público bajo la consigna de hacerlo más dinámico y menos costoso, su reestructura en diferentes tipos de cargos de alta especialización (transformándolo en agencias modelos o empleos de cuello blanco), el cambio en las relaciones laborales y las transformaciones de la composición del sector como las demandas sobre éste son algunos de los cambios que operan en los últimos años sobre la vieja estructura burocrática (Ingraham, Peters y Moynihan; 2000). El nuevo modelo busca aumentar la eficiencia del Estado en la provisión de sus servicios rompiendo con la clásica estructura administrativa tan criticada en la actualidad.

Presumiblemente, estos países que encontraron un freno a sus expansiones económicas (recuérdese que solamente el Producto de Estados Unidos abarca aproximadamente el 36% de la economía global) hallaron en la reforma del sector público un mecanismo dinámico para destrabar el estancamiento vivido en ese entonces. No obstante, algunos autores (Rockman; 2003) entienden que las transformaciones producidas se alinean más con los líderes de turno y sus orientaciones – generalmente volcados a la derecha política – que con soluciones definitivas a los problemas manifestados. Después de todo, no existen modelos perfectos que funcionen excelentemente y las fallas pueden ser expuestas o magnificadas por quienes quieren modificar el statu quo, sea por razones ideológicas como por intereses específicos; así por ejemplo, los más liberales encontrarán argumentos que tiendan a un Estado minimalista, en tanto sus opositores verán en las garantías procedimentales razones de validez en un Estado interventor.

A toda esta movida reformista se le denominó “Nueva Gestión Pública” (*New Public Management*) y dentro de la amplia gama de posibilidades y combinaciones se han organizado tres grandes líneas generales: la orientación al mercado, la vía participativa y el corte desregulacionista (Peters; 2003). La primera de ellas expone la falla tradicional del Estado como proveedor monopólico de ciertos bienes o servicios; ello se considera que acarrea altos impuestos y mala calidad en su prestación. Para ello se busca generar competencia y quitarles a los burócratas un poder casi ilimitado. Por este camino transitaron exitosamente las reformas de Australia, Gran Bretaña y Nueva Zelanda, las que durante los noventa fueron emuladas por países latinoamericanos. El segundo modelo intenta romper la clásica relación jerárquica que se produce en el Estado dando rigidez y desestímulo; el funcionario público en este sentido adquiere mayor relevancia y se vuelve protagonista aunque integre los niveles más bajos dentro del sector público. Al mismo tiempo, los ciudadanos cobran mayor poder frente a los burócratas y adquieren potestades para demandar por los servicios del Estado. Quizás EE.UU. sea el país que mayormente ha promovido este estilo de relacionamiento entre lo público y privado, fundamentalmente por responder a un fuerte condicionamiento cultural en lo que refiere a sociedad pluralista. El tercer modelo intenta dotar a los gerentes de mayor libertad en la administración de sus oficinas, sea en el manejo del presupuesto como de la carga administrativa (trámites) que manejan, los que pasan a gerenciar los recursos humanos y materiales con mayor discrecionalidad y creatividad. Claro está que las combinaciones entre las orientaciones son bastante diversas.

Todos estos modelos puros han sido aplicados en países desarrollados de vanguardia y posteriormente se extendieron a otras tantas naciones como atajo a la brecha con el primer mundo, poniendo énfasis en algunas de las tres tendencias según los niveles de gobernabilidad. Sin embargo, los formatos han sido objeto de críticas por políticos y académicos (Narbondo; 2002), quizás porque bajo el diagnóstico de un Estado ineficaz la aplicación de las reformas trajo efectos no deseados. Aunque Uruguay no esté entre los precursores de estas experiencias reformistas y los avances en la reforma del Estado haya contado con ciertos recaudos, la medida hace pensar que errores en la introducción de estos modelos en países del continente (Argentina es prueba de ello) pueden ocasionar claras desventajas de costosa recuperación.

La reforma del Estado en nuestro país se inició con fuerza a principio de los noventa y aunque esta experiencia es aún incipiente ha roto ya en determinadas áreas con algunas de las características burocráticas históricas para adquirir nuevas formas contractuales entre los funcionarios y la propia administración: se incorporan empleados a través de contratos de obra y servicio a término, se rompen las viejas estructuras verticales fundamentadas en la centralidad del mando para pasar a un régimen de desconcentración y descentralización de actividades con delegación de competencias y decisiones, se transforma una cultura basada en lo procedimental (expediente) para privilegiar los resultados en términos de eficiencia al estilo de la empresa privada. Para ello, el C.E.P.R.E. (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado) se planteó una serie de estrategias que hicieran factible el objetivo establecido. 1) A través de la readecuación de cantidad de puestos de trabajo para los nuevos cometidos se propuso reducir el número de funcionarios declarando excedentarios a quienes no se precisaran; estos pasaban a disponibilidad por un lapso de un año para su redistribución, quienes también optaban por su retiro bajo una serie de incentivos. 2) Con una mayor discrecionalidad de los jefes para el incentivo de los funcionarios, por medio de premios económicos se buscó estimular la eficiencia y corregir las inequidades salariales acopiadas en el transcurso de los años. 3) Con criterios de gestión empresarial se incorporaron cargos de Alta Gerencia a los que se accede a través de concursos para personas ajenas a la administración pública, sea con contratos por tiempo indefinido (revocables en cualquier momento por insatisfacción de resultados) y con niveles de pago similares al sector privado. 4) En una nueva ponderación de las capacidades personales y el rendimiento, se flexibiliza la carrera administrativa con un nuevo mecanismo de evaluación de atenúa el peso de la antigüedad (OPP, 1998). Ahora bien,

estas transformaciones implementadas en Uruguay bajo la órbita del C.E.P.R.E. no se han extendido todavía a todos los ministerios. Este vuelco que retoma orientaciones de corte liberales excluye en alguna forma ciertos ámbitos reservados al papel centralizador del Estado, tales como el rol fiscalizador e impositivo (aunque la DGI pasa actualmente por una reestructura interna), las relaciones internacionales a nivel de estados, la defensa de la soberanía nacional y el establecimiento del orden público (competencia esta última del Ministerio del Interior), todas estas actividades consideradas áreas de resorte sustantivo del Estado. Pese a ello, algunas modalidades contractuales han flexibilizado la incorporación de personal a las estructuras sin seguir los pasos tradicionales y se permite la participación de privados en el ejercicio de algunas actividades. Pero a todo esto subyacen ciertas interrogantes; ¿el New Public Management no tiene áreas de exclusión o existen ámbitos reservados para el viejo esquema weberiano o modelo estatal tradicional?

Debe recordarse que el desarrollo de una burocracia pública separada de la sociedad civil es intrínseco al modelo de sociedad capitalista que origina al *estado-nación*; trasladar algunas actividades que en esencia comprenden a la génesis del Estado y son de resorte sustantivo nos pone frente al umbral de un modelo de desarrollo histórico diferente. Desde la definición de "Estado" del propio Max Weber la idea de desprendimiento de actividades para ser transferidas al sector privado encuentra algunos frenos. La seguridad pública al parecer es uno de los pocos espacios que mundialmente no se ha objetado que sea prestada por el Estado. ¿Por qué? Es que la Policía cumple en sí con uno de los deberes inherentes al propio Estado, el orden interno, enmarcándose sus actividades dentro de lo que se conoce como *función pública*. Si se asume como tal que el *monopolio de la violencia legítima dentro de un territorio determinado* es ontológico al Estado equivale a suponer que el traspaso de actividades estatales – en especial algunas tareas policiales – tiene ciertos límites teóricos. En principio, el Estado contemporáneo como señalábamos ha adquirido un formato republicano con separación de poderes, el que visto desde una perspectiva integral cumple con relativo éxito su objetivo. El hecho de que algunas actividades ejecutivas sean transferidas a privados no modificaría la ecuación mencionada siempre y cuando estas tareas se sometan al estricto contralor de los poderes públicos.

El Ministerio del Interior – o las instituciones públicas que hagan sus veces dependiendo del país de referencia – como celebrante del mantenimiento del orden interno y como ejecutor del servicio policial, lleva adelante un variado conjunto de

tareas tales como la seguridad en la vía pública, pasando por la investigación de los crímenes y delitos, el sofocamiento de los incendios, el cumplimiento de la Ordenanza General de Tránsito o la detención y reclusión de los infractores. Es él quien como auxiliar de la justicia (entendiendo en este caso por ella la que se reserva el monopolio institucional mencionado en la definición de Estado) asume las tareas preventivo-represivas y de mantenimiento del orden público. Asimismo, el empresismo privado en tareas de seguridad emergente en los últimos años es supervisado por el Estado³ otorgándole las credenciales y certificaciones en caso de cumplir con las disposiciones vigentes. Hasta el momento, las experiencias privatizadoras en materia de seguridad se orientaron primeramente a tareas de vigilancia en locales privados (supermercados, compañías, residencias), luego en espacios público/privado (shopings, por ejemplo) y actualmente también alcanzan espacios públicos tales como tareas de vigilancia en zonas residenciales con servicios de respuesta rápida ante alarmas o con puestos afines a varias residencias y barrios privados (especialmente en lugares de alto poder adquisitivo). La pregunta en la actualidad refiere al alcance futuro de tales servicios, los límites permisibles en la materia y la efectivización de la pérdida sistemática de presencia estatal en las actividades de orden público; algunas experiencias externas que aún no encuentran arraigo en territorio uruguayo o con márgenes estrechos son las tareas de investigación privada, presumiblemente por el alto costo que acarrearán como también por lo reducido del mercado local. Ésta se ha extendido a empresas consultoras que asesoran en materia civil e incluso laboral, dando una cobertura de amplio espectro que incluyen, desde problemas conyugales a situaciones de competencia desleal o falsificaciones de marcas, por ejemplo. Pero lo que sin lugar a dudas marea la divisoria entre seguridad privada y seguridad pública hasta el momento es lo circunscrito a la órbita penal. Ninguna empresa en nombre de la justicia realiza una detención (excepto en los casos previstos por la ley extensivos a cualquier ciudadano bajo el concepto de flagrancia), cosa que sí hace la Policía como herramienta del Poder Judicial y por mandato del juez competente. Asimismo, las investigaciones penales son llevadas a cabo por ella bajo la supervisión de un juzgado respectivo. El Estado, como asociación política de todos los ciudadanos, delega la autoridad legal a una institución que defiende al colectivo de manera imparcial. Implícitamente comienza a verse aquí la diferencia

³ El Registro Nacional de Empresas de Seguridad (RENAEMSE) es en el Uruguay la oficina dependiente del Ministerio del Interior encargada de las habilitaciones y supervisión de las tareas de vigilancia privada.

entre lo que es la función pública de otros conceptos. Pero quizás sea conveniente puntualizar este aspecto, ya que la noción de *empleo público* difiere de la concepción de *servicio público* y de *función pública*.

Por empleo público generalmente suele entenderse la situación de dependencia laboral a que se ven sometidos algunos funcionarios respecto a servicios o tareas que son provistas por el Estado o cuya propiedad está en sus manos. En términos generales, estos funcionarios habitualmente gozan de estabilidad laboral y una serie de beneficios que el propio desarrollo de la actividad ha generado en la mayoría de los países, aunque no tienen por qué estos trabajadores estar sujetos al régimen estatutario o funcionarial de la Administración Pública. Por su parte, los servicios públicos son considerados como bienes a los que tienen derecho y acceso todos los ciudadanos; sin embargo, la provisión de los mismos no necesariamente tiene que estar en manos estatales, la que si bien debe ser supervisada por los poderes públicos (actualmente bajo la modalidad de *unidades reguladoras*) puede ser prestada por privados, ONGs o también el propio Estado, tal como operó durante la mayor parte del siglo pasado. Dentro de estos casos pueden mencionarse los servicios de infraestructura (carreteras, puertos, aeropuertos) o de provisión de recursos (energía eléctrica, agua, teléfonos, entre otros) donde aunque los servicios revisten un carácter público, los funcionarios pueden estar sometidos a régimen privado o ser brindados estos por empresas privadas. Pese a que las organizaciones públicas han existido desde tiempos inmemoriales, la función pública como institución es relativamente reciente. Es una creación del constitucionalismo moderno que se presenta como garantía necesaria y abstracta para el desarrollo del orden liberal del mercado, donde la suma de recursos humanos concretos es puesta al servicio del conjunto de las organizaciones público – administrativas para generar seguridad jurídica a la sociedad civil. Su evolución ha devenido en que los funcionarios que participan en ella no sean parte interesada en los asuntos que manejan (o eso se pretende) alcanzando su punto culminante en el sistema de mérito. El procedimiento establecido para los trámites o expedientes, la legalidad de dichas acciones y la especialización acotada de quienes las aplican dan cuerpo a la función pública. Como señala J. Prats Catalá, la función pública primeramente emergió en manos de ilustrados y terratenientes que eran depositarios de la confianza política de los gobernantes. Con el desarrollo y crecimiento de las sociedades y el surgimiento de nuevos partidos políticos que no encontraban garantías en la burocracia establecida (*establishment*), paulatinamente esa forma fue deviniendo en el conocido sistema de patronazgo, donde

el hombre común que demostraba entusiasmo y entrega al servicio del partido era postulable para el desempeño del servicio público. Con la fuerte expansión económica de las sociedades occidentales más avanzadas y el aumento explosivo de los empleos públicos, el sistema de patronazgo o clientelar (también conocido como "de despojos" en su versión más degradada que tiende a la incompetencia, ineficiencia y corrupción) dio lugar al sistema de mérito, modelo burocrático que se sustenta en nombramientos en base a exámenes competitivos, en la imposición de restricciones a la movilidad arbitraria y por la garantía y exigencia de la neutralidad política (no del individuo, sino profesional). Complementariamente estas características suelen acompañarse de otras tales como el impedimento al acceso de los cargos superiores por mecanismos laterales, ordenamiento jerárquico en grados y retribución en función de éstos.

Durante el siglo XX ese concepto de función pública fue paulatinamente incorporándose en los diversos estados también en actividades relativas al mantenimiento del orden público. Incluso en nuestro país, viendo la consolidación de un sistema de partidos que requería una identidad de lo nacional diferente a la mirada partidista, encontramos una transformación en las fuerzas del orden que abandonaban gradualmente el aparato coercitivo de las divisiones para respaldar con una visión republicana la autonomía de poderes y la sujeción al ejecutivo. Y aunque los ciclos políticos respondieran de manera discontinua (recordemos los golpes de 1933 y 1973) no cabe dudas que la actividad policial respondía a un aparato estatal sustentado en el espíritu descrito bajo el modelo de función pública, más allá de que algunos elementos de carácter meritocrático estuvieran ausentes.

Ciertos problemas emergen al tratar de medir a instituciones como la Policía, organización con un fuerte componente de lo público, con criterios de la nueva gestión pública regida por estándares de eficiencia y eficacia privada. Cumpliendo con uno de los tres objetivos sustantivos del Estado, la seguridad pública o mantenimiento del orden, la Policía debe regirse por un criterio de neutralidad e imparcialidad en el manejo de los asuntos acorde a los estándares de la función pública. Desde la óptica privada, la racionalidad de medios empleados para el mantenimiento del orden muchas veces supera los costos de lo esperado en términos gerenciales. Los productos que comúnmente se ofertan en el mercado suelen regirse por los criterios de calidad y costo, vale decir que los objetivos se establecen en función del costo y beneficio a los que los usuarios en su calidad de clientes pueden acceder. No obstante, a la esfera pública muchas veces la rodean otros objetivos y valores tales como la rectitud respecto a los

derechos del conjunto de la ciudadanía, seguridad y estabilidad en el cumplimiento efectivo de lo que esos derechos establecen, eficacia y eficiencia sociales (J. Prats Catalá; 1988) característicos del Estado de derecho representativo; pero además, con el surgimiento y la expansión de los Estados keynesianos de bienestar (Offe, 1992; Esping-Andersen, 1993; Marshall, 1998) a los derechos civiles y políticos tradicionales se les han incorporado los derechos sociales, los que incluyen conceptos tales como la integración social, redistribución, participación, etc. Estos objetivos de complejidad para su evaluación actualmente vienen siendo manejados por los gobiernos del continente bajo una mirada integral; desde la perspectiva de la seguridad pública, son valores que comprenden el término *Seguridad Ciudadana* y muchas veces escapan a la muy diferente estrategia empresarial; de ser incluidos estos conceptos en los contratos la difícil evaluación de los mismos genera un ambiente poco transparente en la rendición de cuentas de tales resultados y sus correspondientes costos, con lo que el criterio de eficiencia perseguido en términos de mercado adquiere límites difusos. Respuestas a interrogantes tales como cuánto vale la vida o seguridad de una persona o cuál es el costo máximo permisible para evitar un crimen difícilmente encuentren consenso en el debate. La demanda de seguridad en un determinado punto de la ciudad en lo que se denomina prevención puede implicar el desembolso de rubros que excede la lógica privada. Como usualmente se escucha en los medios existen ciertas "zonas rojas" donde el crimen irrumpe con mayor frecuencia. Sin embargo, habitantes de otros puntos de la ciudad también demandan por su seguridad aunque los niveles delictivos sean menores que en las anteriores. Esos ciudadanos igualmente tienen derechos y sus reclamos son pasibles de satisfacción. El policía que custodia de manera pasiva una escuela en la que nunca ocurre algo novedoso cumple un rol público que en términos de eficiencia privada es poco comprensible sin contrapartida económica. Vale decir que en términos de la teoría de la *elección racional* persiguiendo este tipo de valores puede incurrirse en escenarios *subóptimos*, aunque sean políticamente válidos desde la perspectiva humanista. Incluso, el manejo de los recursos no siempre se orienta desde el ángulo de la eficiencia; bajo algunas formas delictivas las propias autoridades pueden tomar conocimiento de estar en franca desventaja para imponer la autoridad legal a todos los infractores. Pese a ello, criterios tales como la coerción (aunque esta oficie en un número reducido de éstos) o valores éticos (como lo moral o políticamente correcto) se manifiestan en el accionar público del Estado.

Pero además el concepto de “cliente” manejado por el paradigma reformista quizás no sea el más feliz para medir a los beneficiarios de sus servicios. Dentro del mercado, el consumidor puede optar por el servicio que más le complace o conviene circunscribiendo la prestación de éste a la capacidad de pago, en tanto los ciudadanos como consumidores de un bien público – la seguridad pública – brindado por el Estado exigen dentro de las restricciones presupuestales del gobierno la prestación de tal servicio. Amén de ello, en la mirada mercantilista de estos bienes surgen preguntas como quién es el cliente:

«Una de las preguntas interesantes en esta noción sobre la participación es “¿quién es el cliente?”, por ejemplo. “¿quién es el cliente en una prisión?” Por un lado está el prisionero, pero por otro, estamos todos quienes queremos protección de las personas que están en la cárcel, que son presumiblemente peligrosas para la sociedad. ¿Quién es el cliente en cuanto a la recaudación de impuestos? ¿Es el ciudadano individual, quien paga los impuestos y tiene el derecho de ser tratado de un modo justo, humano y respetuoso? ¿O la población en su conjunto, que quiere que todos paguen su parte de los impuestos? En la mayoría de los servicios públicos no hay un solo cliente, ese es de hecho uno de los problemas que enfrentamos cuando pensamos en servir al cliente o al consumidor. Uno debe preguntarse qué cliente y qué consumidor.» (Peters, 2003).

En ese mismo orden, la burocracia también se ha regido por estándares procedimentales. “El expediente” con sus diversos pasajes por oficinas y controles claramente delimitados y estatuidos con una especialización de cada uno de ellos, garantiza la transparencia en la función pública.

“Bureaucracy then is assessed instrumentally, based on the validity of the behavioral codes and the principles of reason, moral, organization and governing on which bureaucracy as an institution is founded” (Olsen, 1997).

Por su parte la eliminación del control procedimental propio de la administración burocrática para favorecer una autonomía de gestión basada en criterios de mercado aleja de la esfera política la capacidad de supervisión tanto administrativa, gerencial o legal de los mecanismos de gestión. Máxime cuando los procedimientos policiales se sujetan al contralor racional-legal de la justicia y a los equilibrios propios del proceso penal. Y esa sujeción legal es la que, en definitiva, delimitará el accionar policial.

Finalmente, hay que destacar que la nueva gestión pública favorece la competencia entre agencias. Ello conduce a que la capacidad de instrumentar políticas públicas coordinadas por parte del gobierno pueda verse afectada. La autonomía en la gestión por quienes sean prestadores de los diferentes servicios públicos hace que el

énfasis en el micro gerenciamiento al que apunta cada agencia que compite a su vez frente a otras haga perder la cohesión de las orientaciones generales (macro gerenciamiento) a las que muchas veces apunta el gobierno (Peters, 1998). El hecho de que existan agencias o tareas especializadas implica un ordenamiento jerárquico, donde la información y la autoridad en la materia están claramente delimitadas. La introducción de la competencia entre las propias agencias del gobierno puede conducir a una falta de control de la propia autoridad central o a la falta de profesionalismo en las actividades. Esto en la faz policial puede implicar la introducción de lógicas mercantiles que tornen superficial e inmatematista el proceder profesional o que disminuya los mecanismos de cooperación entre sus dependencias.

En conclusión, no siempre la mirada negativa sobre el sistema clásico de gestión pública implica un balance global negativo. Los principios en que se sustenta el modelo burocrático de corte weberiano, *estructura jerarquizada* donde la autoridad legal está claramente identificada, *especialización funcional* donde a cada individuo u oficina le competen funciones específicas y la *sujeción a la legalidad* - es decir, que permite a la autoridad pública todo aquello que está legalmente establecido (en oposición a la gestión privada que puede hacer todo aquello que no esté expresamente prohibido) bajo reglas de procedimiento - le infieren peculiaridades que difícilmente puedan ser sustituidas por un modelo que emule a la gestión privada con atajos optimizadores. La lógica burocrática se sustenta en una sujeción a la autoridad jerárquica en dos direcciones: en primer lugar, como subordinación al mando político que es designado por los mecanismos republicanos; en segundo lugar, como estructura escalonada donde las responsabilidades están claramente definidas y reglamentadas. Articulada con la especialización funcional y con el acatamiento a la ley, se conforma así un sistema transparente que, a pesar de que muchos tildan de lento e ineficiente, genera garantías a los ciudadanos. Por su parte, el nuevo gerenciamiento público (NPM) ofrece dificultades, tanto en la gestión como en los valores de transparencia y control. Quizás las transformaciones o reformas en áreas sustantivas del Estado - tales como la seguridad pública - deban asumirse sin perder de vista algunos valores tradicionales (lo público, lo ético, la integración y redistribución, por ejemplo) aunque se sacrifiquen criterios de eficiencia. Con esto se entiende que no radica en la transferencia de actividades al sector privado en forma desmedida la clave del éxito en la reforma del Ministerio del Interior. Tampoco en la pérdida del monopolio de la violencia legítima o la competencia entre agencias u oficinas; desde esta mirada, revalorizando la función

pública como tal, los criterios de eficiencia quizás deban considerarse desde la perspectiva de la creación de las condiciones de imparcialidad, seguridad jurídica y transparencia más que de rentabilidad económica o de resultados. Además, el modelo meritocrático en materia de carrera administrativa del que tanto hablan algunos operadores gubernamentales tildándolo de obsoleto y que se busca modificar, difícilmente puede verse cuestionado en sus fundamentos cuando es dudosamente admisible su verdadera instauración en las sociedades latinoamericanas donde el componente clientelar, sea en virtud de la cuota política para los cupos como en las vinculaciones partidarias para los ascensos y traslados estuvo presente en forma permanente. La reforma de Estado que presiona por alcanzar a los núcleos básicos del aparato público debería incursionar – como veremos a continuación – en el déficit institucional, sus causas y correctivos.

Congruencia organizacional y capacidad institucional.

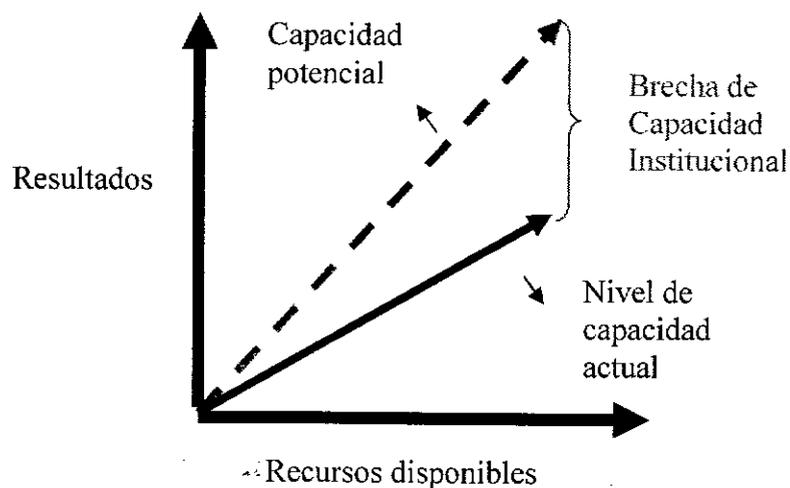
¿Existe un déficit de capacidad institucional en la organización actual del Ministerio del Interior para el cumplimiento de sus tareas o la adaptación a la nueva realidad contemporánea, sea por la integración o por las nuevas pautas culturales, hace que estos niveles generen un nuevo punto de equilibrio?

El análisis de la capacidad institucional (Tobelem, 1992) ha sido ampliamente difundido en América Latina y el Caribe, especialmente por ser el creador de esta metodología un consultor del Banco Mundial. El SADCI (Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional) es aplicado para identificar el grado de capacidad que poseen las instituciones para llevar adelante determinadas acciones.

“El principal producto de la metodología es la identificación de los Déficit de Capacidad Institucional (DCI), su clasificación en diferentes tipos de déficit atendiendo a sus posibles causas y la formulación de un Componente de Desarrollo Institucional (CDI) como respuesta de fortalecimiento e intervención organizacional para la superación de esos déficit” (Oszlak y Orellana, 2003).

Vale decir que en oportunidades, las instituciones se proponen dentro de sus cometidos la consecución de determinadas tareas, objetivos que frecuentemente distan de lo que verdaderamente se realiza o cumple en rigor. Esta diferencia entre lo planificado y lo

efectivamente logrado se conoce como “*brecha de capacidad institucional*”; ello se debe a múltiples razones pero en el caso que nos preocupa en este trabajo sería imposible en la extensión de estas páginas abarcar un análisis explicativo de las variables que determinan en un ministerio de gran envergadura (el más grande en materia de objetivos) la brecha correspondiente.



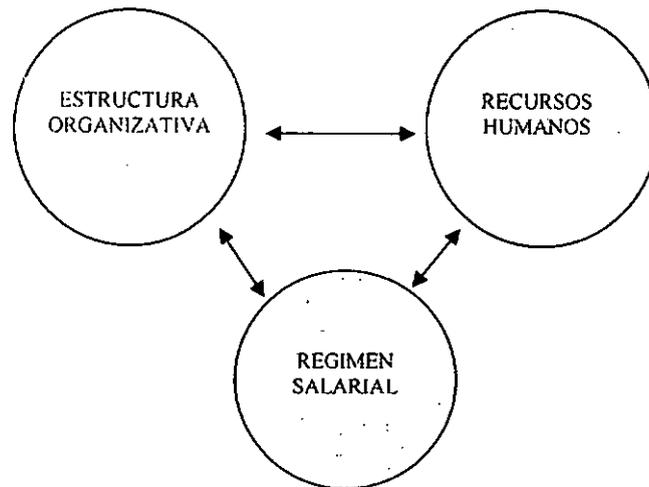
Sin embargo, en el transcurso de esta investigación podremos analizar cómo esa brecha se manifiesta en algunos aspectos, fundamentalmente en lo que a recursos humanos refiere o a la organización de la carrera funcional. Básicamente, desde el punto de vista de la organización de los recursos humanos, las instituciones presentan tres pilares que se articulan entre sí y que su buen funcionamiento se vuelve imprescindible para medir en términos de eficiencia la capacidad institucional. Ellos son la **estructura organizativa, los recursos humanos y el régimen salarial**.

“Cuando las personas ingresan a las organizaciones laborales deben desempeñar ciertas tareas, se les reconoce mayor o menor jerarquía frente a las demás y finalmente, el derecho a percibir cierta retribución” (Hintze, 2002).

De más está decir que si una institución no tiene bien definidos sus roles y la organización interna para llevar adelante los cometidos estará destinada a poseer un mal funcionamiento. Asimismo, si los ejecutores de las funciones – los recursos humanos – no son los adecuados o no tienen las motivaciones pertinentes para tales fines el potencial esperado de dicha institución no será alcanzado. En la misma dirección, si los salarios de los funcionarios están por debajo de las expectativas del mercado (esto es, si los salarios son inferiores a los de actividades similares en otras áreas de la economía) pueden verse afectadas las motivaciones de los recursos humanos o, por el contrario, la

plantilla disponible ser de menores calificaciones a las requeridas para tales funciones. Visto desde este plano, la interrelación de estructura, funcionarios y salarios debe poseer un equilibrio tal que permita a las instituciones cumplir con sus tareas sin mayores dificultades. No obstante, debe aclararse que otros factores inciden en la concreción de los resultados. Las instituciones están integradas por un conjunto de elementos donde los Recursos Humanos son quizás la parte más importante. Sin embargo, existen otros factores que inciden en el desempeño operando como complemento a las actividades de los funcionarios. En este sentido si los recursos económicos o tecnológicos para tareas de complejidad son escasos, la eficacia puede sentirse afectada. Toda organización cuenta en su estructura presupuestal de tres elementos constitutivos: salarios, gastos de funcionamiento e inversión. Desde la mirada abordada en este trabajo haremos hincapié en el primero de ellos, punto directamente relacionado con los Recursos Humanos y sus mecanismos de incentivos. A pesar de ello debe tenerse presente que la escasez de recursos económicos puede incidir en el resultado de las actividades que ejecutan los recursos humanos, dado que estos pueden verse muy motivados desde la perspectiva económico-laboral pero al mismo tiempo carecer de las herramientas necesarias para encarar su trabajo de manera eficiente. No debe olvidarse que las instituciones se desempeñan dentro de cierto marco que moldea sus posibilidades de éxito; la amplitud o disminución de dicho marco (jurídico, político, económico, social, etc.) afecta sensiblemente los resultados. Pongamos un ejemplo: si determinados delitos o faltas (juego clandestino, faenas de ganado, venta de estupefacientes, ejercicio de la prostitución) se cometen en horarios nocturnos en domicilios particulares, la labor de investigación y contralor se ve afectada en la efectividad, o al menos, en los tiempos y recursos aplicados para ello, puesto que constitucionalmente en Uruguay se prohíben los allanamientos en esos horarios. Otro caso es el que requiere de altas tecnologías para la investigación; si por razones presupuestales o de adquisición de conocimientos se limitan las posibilidades de incorporación de nuevas técnicas acorde a los países más avanzados, la eficacia también se verá menguada. Sin duda que los factores que inducen al incremento de la brecha de la capacidad institucional son múltiples, pero en lo que nos abocaremos principalmente de aquí en más estará centrado en los recursos humanos y su articulación con el entorno.

ORGANIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS (ORH)



Todos los elementos expresados hasta el momento deben articularse entre sí tratando de ver si existe cierta congruencia entre las partes o, por el contrario, si hay déficit en la armonía interna. Por *congruencia*, entenderíamos entonces la compatibilidad entre los conjuntos, en tanto por *incongruencia* una fractura o incompatibilidad entre ellos. Claro está que ello es en función de la organización misma (*congruencia interna*), en tanto la articulación con lo que rodea a la organización – el mercado laboral, la restricción presupuestal – implica el análisis de la *congruencia externa*.

De los tres pilares de la organización se desprenden tres tipos de congruencia o incongruencia en el sentido de compatibilidad y armonía entre los diferentes aspectos:

- Congruencia EO – RH (estructura organizativa y recursos humanos).
- Congruencia EO – RS (estructura organizativa y régimen salarial).
- Congruencia RH – RS (recursos humanos y régimen salarial).

El fin último de este análisis de las partes es la capacidad institucional de producir valor. Quiere decir que toda esta fraseología manifestada en los grados de congruencia e incongruencia establecen en definitiva una aproximación a la evaluación de la capacidad institucional del aparato público, en este caso de la Policía. Y esta producción de valor debe considerarse desde dos miradas: por un lado, la capacidad de entrega de bienes y servicios a la sociedad (valor externo); por el otro lado, el valor del aparato estatal en sí mismo (valor organizacional).

La hipótesis de este trabajo es que uno de los componentes centrales de la baja capacidad institucional de la policía está fundado en la incongruencia existente entre la

estructura organizativa, el sistema de Recursos Humanos y el régimen salarial. Al contar la Policía con personal escasamente especializado (sea por sus requisitos de ingreso como la pobre preparación funcional) y articulado con ello la mala gestión de los mismos y los bajos niveles de retribución, se presume la génesis de la baja estima social por la profesión como también el bajo desempeño mencionado.

Analíticamente hablando, existen cinco grandes incongruencias internas desde la óptica de los Recursos Humanos respecto a la Estructura Organizativa y el Régimen Salarial que se generan dentro de la institución policial:

- Mecanismos de ingresos/estructura organizativa.
- Sistema de formación y capacitación/estructura organizativa.
- Sistema jerárquico, de ascensos e incentivos/estructura organizativa.
- Sistema de especialización/estructura organizativa.
- Recursos humanos/régimen salarial.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.

Todas las instituciones presentan para la división del trabajo una estructura dividida en unidades organizativas con cometidos generales (de la institución como tal) que establecen decrecientemente los niveles de autoridad y cometidos específicos que a cada departamento, sección u oficina compete. En sentido práctico, esta forma de administración que adoptan las instituciones es lo que se conoce como *estructura organizativa* y suele esquematizarse con organigramas que especifican la subordinación entre los distintos procesos. A cada unidad o escalón de la organización responden una o varias personas como autoridad responsable, denominándose presidente, secretario general, consejo directivo, jefe, etc. según la institución a que se haga referencia o del nivel de autoridad correspondiente. A su vez, cada escalón posee diversos puestos de trabajo que son ocupados por funcionarios que cumplen con una o más tareas. En las instituciones más complejas de corte burocrático weberiano esos puestos están claramente especificados y quienes los ocupan poseen un *cargo* (como por ejemplo, auxiliar de enfermería) que los identifica en sus funciones. Orgánicamente, ese cargo ofrece una responsabilidad jerárquica de subordinación o dominación que suele acompañarse de un *grado*, elemento por el cual se detenta autoridad y por el que se recibe un salario.

Pero ilustremos un poco más estos elementos en el caso concerniente a nuestro estudio. La institución en sí es el Ministerio del Interior. A éste le corresponden cometidos generales como la prevención y mantenimiento del orden público; al mismo tiempo, está dividido para el cumplimiento de ello en diversas unidades, cada una con cometidos específicos (como la Dirección Nacional de Migración con el control de las personas que ingresan o egresan del país, la Dirección Nacional de Bomberos para las políticas de prevención del fuego accidental o la Dirección Nacional de Policía Técnica para el análisis científico de pruebas, por ejemplo). El cargo responsable al frente de la institución es de "Ministro", en tanto cada una de las Direcciones con cometidos específicos posee un Director Nacional que se subordina al primero. Cada uno de esos directores (cargo) ostenta un grado (Inspector General, Inspector Principal o Inspector Mayor) que le confiere autoridad o prestigio frente a sus subordinados, pares o superiores, más allá de la responsabilidad que le incumbe el cargo que ocupa. Dicho esto, queda claro que al director de los bomberos no le compete el control de los migrantes; sin embargo, frente a los distintos funcionarios ajenos a su unidad pero que integran la institución detenta una fuerte autoridad que si bien no es ejercida de manera ordinaria mantiene "de jure". Al mismo tiempo, percibe un salario por dicho grado, existiendo una relación entre el cargo ocupado y el grado detentado. Un Comisario, por ejemplo, no puede ocupar el cargo del Director Nacional de Bomberos, ya que dicho grado le es insuficiente para desempeñarse en dicho destino. No obstante, con ese grado tiene disponibles una gran variedad de destinos, como jefe de una seccional policial, de un departamento de investigaciones (Hurtos y Rapiñas, Orden Público, Automotores, etc.) o de un departamento de alguna Dirección Nacional. Por otra parte, al cargo de jefe de seccional le corresponden diversidad de tareas; como tal, debe recibir directivas de sus superiores (como el director de Seguridad, a quien le rinde cuentas), organizar las tareas de prevención y control dentro de la jurisdicción asignada, supervisar el personal a su cargo o dar trámite a las denuncias y quejas de los habitantes.

Desde el punto de vista jurídico, estas relaciones y conceptos están reglamentados en la denominada "Ley Orgánica Policial", que consiste en un texto ordenado elaborado a comienzos de la década del setenta⁴ y modificado o complementado posteriormente por nueva legislación⁵ y decretos reglamentarios. Según la concepción de los creadores de dicha normativa, *"jerarquía es el orden que determina las relaciones de superioridad y*

⁴ Ley N° 13.963 del 22 de mayo de 1971.

⁵ Ley N° 15.098 del 26 de noviembre de 1980.

dependencia; se establece por grados. **Grado** es la denominación de cada uno de los niveles de la jerarquía. La escala jerárquica es el conjunto de los grados ordenados y calificados (...) El **destino** es la ubicación del personal policial en dependencias o reparticiones del Ministerio del Interior. El **cargo** es la función desempeñada por el policía en el destino asignado de acuerdo al grado." De lo establecido hasta el momento queda preguntarse cuál es la situación que se genera entre policías de distinto grado pero que pertenecen a diferentes dependencias o reparticiones; para ello debe introducirse el concepto de *subordinación*. Un "**subordinado** es un policía que depende directamente de un superior por razones de servicio u organización"; dicho esto se desprende que si pertenecen a distintas dependencias existe una relación subalterna (es decir, ordenamiento jerárquico con las pleitesías correspondientes a su investidura) pero no subordinada, lo cual no implica que las faltas administrativas constatadas por el de mayor jerarquía sean comunicadas a los superiores que corresponda para que se tomen las medidas pertinentes. Si por imperio de los hechos se conformara una situación en la que policías de diversas reparticiones debieran asumir una actuación policial – denominada habitualmente bajo el término *procedimiento* – la sujeción a las directivas impartidas por la persona de mayor jerarquía (grado) se da por descontada, quien asume las responsabilidades correspondientes. En el caso de la policía uniformada, los grados se lucen en la vestimenta respectiva, existiendo distintivos para el personal superior (oficiales) que se exhiben sobre los hombros y otros para el personal subalterno que se luce en los laterales de la manga. Complementan dichos distintivos los colores en las viseras de la gorra (bordados de la parte superior) y cordones que la rodean. Esto hace que de manera inmediata un subalterno esté en conocimiento de la presencia de otro funcionario policial de mayor jerarquía que tomará el mando ante cualquier evento.

Estos conceptos que rigen para el Ministerio del Interior también tienen vigencia en otras instituciones públicas o privadas de corte taylorista, aunque con diferencias específicas. Las fuerzas armadas, los municipios, dependencias del gobierno central o fábricas de antigua data con esquemas fordistas de trabajo en serie pueden manejarse con ordenamientos similares. No obstante, la Policía cumple un rol diferente consistente en el imperio de la autoridad legal a nivel nacional que le otorga características particulares; además de ello, la modalidad interna de imposición de la autoridad y orden con fuerte formalismo y establecimiento de sanciones claramente diferenciadas de la actividad civil – al menos en países de la región – le confiere propiedades exclusivas que analizaremos más adelante.

Ahora bien, cabe preguntarse si el desempeño de esa autoridad legal de las funciones en la órbita del Ministerio del Interior es llevado a cabo de buena forma o, por el contrario, presenta déficit de notoria relevancia. Para ello, como se dijo anteriormente Oszlak y Orellana plantean una metodología, el SADCI (Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional) capaz de medir el grado en el que las instituciones se desempeñan en buena forma para el desarrollo de sus cometidos, encontrando las falencias y déficit que existen en la organización. Dicho de otro modo, las instituciones disponen de una cantidad determinada de recursos – en este caso, recursos humanos – y alcanzan una serie de resultados en la aplicación de sus tareas. Esos resultados pueden ser los esperados, en lo cual nos encontraríamos en un escenario óptimo; pero en otras ocasiones, los resultados pueden situarse por debajo de lo esperado, existiendo una capacidad ociosa de los recursos existentes. Entre los resultados obtenidos y los esperados se genera una brecha, que la metodología denomina *brecha de capacidad institucional*, definiéndose como los obstáculos existentes entre lo que las organizaciones ambicionan hacer y lo efectivamente logrado. Vale decir que sin incrementar la cantidad de recursos humanos el Ministerio del Interior podría alcanzar un mejor rendimiento, lo que en términos gráficos implicaría un aumento de la pendiente señalada como capacidad actual. Claro está que esta afirmación que se da por establecida hay que demostrarla. pero a priori surgen ciertos elementos que hacen presumir que tal capacidad es posible incrementarla.

La ciudadanía generalmente espera de las fuerzas policiales un buen rendimiento, es decir, que cuando acude a ella solicitando sus servicios exista una efectividad en los resultados de manera considerable. Sin embargo, dado el clima de inseguridad podría suponerse que algo no está operando de manera previsible. Ahora bien, esa “inseguridad” como frecuentemente se argumenta puede estar sustentada en un manejo de la opinión pública – generalmente a través de la prensa, sea de manera voluntaria o involuntaria – que no siempre se contrasta con la realidad delictiva, como también a transformaciones en el comportamiento social difícilmente procesados por el conjunto de la ciudadanía. Si la tasa de esclarecimiento de los delitos, principal indicador de la excelente capacidad institucional, es alta puede suponerse que la hipótesis de la existencia de una brecha entre la capacidad real y la esperada es inconsistente. Esta efectividad para el caso metropolitano puede observarse en el Cuadro nº 1 de anexo I.

De los datos disponibles se desprende que no todos los delitos presentan el mismo comportamiento; al parecer los crímenes de menor envergadura (caso de los hurtos) son lo que menores tasas de esclarecimiento exhiben, razón por la que intuitivamente se presume que muchas personas no realizan la correspondiente denuncia policial; en tanto atentados contra la persona (homicidios) denotan mayor eficiencia de los profesionales del orden. Sin lugar a dudas, estos delitos presentan características peculiares, como por ejemplo, que muchos de ellos son efectuados por un entorno familiar o en el marco de una riña. Sin embargo, las rapiñas – que se sitúan entre los atentados contra la persona pero que revisten como principal móvil el robo – muestran una capacidad institucional relativamente baja para su dilucidación. Más allá de que la cercanía con el último año pueda hacer que se empobrezcan los valores podría suponerse que dichos guarismos serían perfectibles introduciendo algunas transformaciones, sea en capacitación profesional de sus recursos, en la incorporación de diferentes metodologías de trabajo como también en la capacidad tecnológica a disposición de los investigadores. En lo atinente a parámetros internacionales, actualmente se busca concretar en el continente un *observatorio sobre violencia y criminalidad* capaz de permitir análisis estadísticos comparados así como la difusión de métodos y buenas prácticas⁶.

Probablemente la policía uruguaya cuente con indicadores poco desarrollados para una evaluación rigurosa de su capacidad efectiva; debe recordarse que aún el Observatorio Sobre Violencia y Criminalidad desarrollado por el Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis del propio ministerio que realiza mediciones sobre la base de los delitos denunciados es incipiente y se encuentra en período de consolidación. Pero a priori puede decirse que en Montevideo tasas del 8% de efectividad en cualquier modalidad delictiva hablan de existencia de serios problemas. Como indicador de medición de la gestión establece niveles subóptimos en franca desventaja con otras instituciones pares, lo que deja en claro mediciones poco reales o, por el contrario, justifica el clima de inseguridad al punto de llegar a lo que algunos han calificado casi de colapso institucional. Encuestas de victimización (relevamiento aproximado de las personas que han sido víctimas de algún ilícito en un período establecido) pueden determinar la “cifra negra” de los que no realizan las respectivas denuncias, dejando en

⁶ Estas medidas fueron acordadas en las reuniones de ministros de la Comunidad Sudamericana de Naciones y en la órbita de las Comisiones de MERCOSUR.

claro los niveles de confianza en la institución e indirectamente en la percepción ciudadana sobre seguridad.

Pero si retiramos los componentes económicos que inciden en el desempeño institucional podemos encontrar dos grandes determinantes: la estructura organizativa u organización funcional y los recursos humanos. Ambos interactúan en la conformación de los escalafones (plantillas de personal) y el llenado de los puestos de trabajo en lo que se conoce como carrera administrativa. La definición de estos conceptos y de las características que presenten será imprescindible a la hora de comprender la capacidad institucional y su déficit.

Organización funcional.

La cartera cuenta con una estructura relativamente compleja para el cumplimiento de sus cometidos. Su organización ha experimentado transformaciones de carácter incrementalista, adicionando funciones en el transcurso de las décadas. Desde los orígenes de la construcción de la soberanía nacional, el Estado afrontó las tareas de vigilancia y orden público desde una concepción centralista, pese a que la imposición de una autoridad efectivamente dominante se alcanzó en los años finales del siglo XIX. El Poder Ejecutivo contaba con la potestad de nombrar “Jefes Políticos” en cada departamento – inicialmente nueve – hecho consagrado ya en la Constitución de 1830⁷ y mantenido en las siguientes constituciones como “Jefes de Policía”⁸. Las disputas entre blancos y colorados tenían una estrecha relación con el nombramiento de estas autoridades (las que se daba por descontado respondían al partido ganador) lo que determinaba que ante la inexistencia de una justicia electoral se perpetuaran en el poder brindando recursos importantes. El reparto de las jefaturas políticas fue uno de los temas centrales en la agenda política que se pactó con la Paz de Abril de 1872, en el que se acordaban 5 jefaturas para el partido de gobierno (colorados) y 4 para los

⁷ Art. 79, “competencia del Presidente en materia de orden y tranquilidad en lo interior”; art. 81, “nombramiento y destitución de ministros y secretarios”; art. 118, “Jefes Políticos y sus tenientes”; arts. 119 al 121, “calidad, competencia y nombramientos”.

⁸ Constitución de 1918: art. 79 (numerales 4º, 15º y 16º) atribuciones del Presidente; arts. 143-145. Jefes de Policía.

Constitución de 1934: art. 158 (numerales 13º y 15º) atribuciones del Presidente; art. 236, descentralización; arts. 268 y ss. Jefes de Policía.

Constitución de 1942: art. 157 (numerales 13º y 15º) atribuciones del Presidente; arts. 265 y ss. Jefes de Policía.

Constitución de 1952: art. 168 (numeral 14º) destitución de policías; art. 181 (numeral 5º) atribuciones del ministro.

Constitución de 1966: art. 168 (numerales 1º, 9º y 14º) nombramiento y destitución de policías; art. 173, nombramiento y separación de los Jefes de Policía departamentales.

nacionalistas. Paulatinamente esta fuerte incidencia del jefe político fue perdiendo vigor, centrándose los resortes de poder en las Intendencias, las Juntas Económico Administrativas y posteriormente las Juntas Departamentales. Sin embargo, el Jefe de Policía sigue siendo resorte de interés, no sólo por otorgar 19 cargos de especial confianza a repartir entre los réditos electorales sino también porque permite la efectivización de una política centralizada en materia de seguridad de lineamientos nacionales.

Pero la descentralización no solamente funciona en lo concerniente a territorialidad sino que también se han acopiado con el correr de los años funciones específicas, esencialmente en las últimas décadas. Esto trae una nueva gama de especializaciones de carácter nacional bajo la dirección de mandos policiales superiores (ver cuadro n° 2 del Anexo I).

Según el organigrama, el Ministerio cuenta con 19 jefaturas departamentales – descentralización territorial – y 13 Direcciones Nacionales – descentralización funcional – aunque los cometidos y tamaños de estas unidades pueden ser muy dispares. Así por ejemplo, hay cometidos de algunas dependencias que son exclusivamente para vinculaciones con la cartera de carácter interno (como Sanidad Policial o Asistencia Social Policial), en tanto otras cumplen un rol ejecutivo de carácter policial en beneficio de toda la comunidad (ver cuadro n° 3 del Anexo I para establecer los cometidos de cada unidad). Algunas actividades se desprenden de la propia Ley Orgánica Policial en tanto otras fueron asimiladas posteriormente por leyes y decretos específicos.

Ahora bien, a esta serie de especificidades con que cuenta la cartera se ha ido arribando gradualmente a través de adición de tareas. Vale decir que la propia dinámica y transformación social condujo a un incremento del Estado que paulatinamente implica un costo mayor del sector. Las complejidades del mundo contemporáneo hacen que deba disponerse de recursos, escasos por cierto, para tareas nuevas. Además la cartera cuenta con una serie de tareas residuales⁹ que deben ser cumplidas por algún organismo público y que requieren esfuerzos adicionales. Como contrapartida, la racionalización del gasto impuesta como requisito en toda ley presupuestal conduce a que los administradores desde la cúpula impongan restricciones a los legítimos reclamos que los mandos de cada Unidad solicitan para llevar adelante con relativo éxito su estrategia de

⁹ Según el art. 13 del Decreto 574/74, al Ministerio del Interior se le atribuyen “las materias de competencia del Poder Ejecutivo que no sean privativas del Consejo de Ministros y que no hayan sido atribuidas expresamente a otros ministerios”.

acción. En esa negociación entre partes operan distintos elementos, tales como cuotas de poder, énfasis programáticos de los partidos en el gobierno, alineamientos ideológicos, etc. Los jefes y directores reclaman permanentemente más recursos humanos y materiales para sus tareas, resultando muy difícil para estos contar con respuestas favorables en la mayoría de las oportunidades.

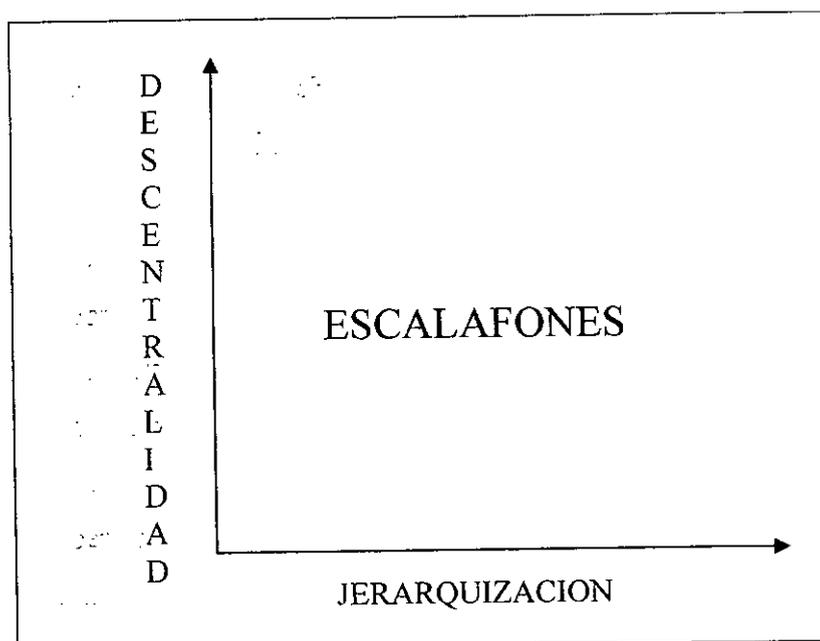
Desde el punto de vista operacional, hay funciones netamente policiales y otras de asistencia. Como se establecía anteriormente, ciertas direcciones cumplen un rol de apoyo al funcionario o función (sanidad, vivienda, retiros y pensiones) en tanto otras cumplen un rol de investigación (inteligencia, narcotráfico, prevención de los delitos). Asimismo, ciertas direcciones cumplen un rol administrativo – al menos de la forma en que están articuladas en nuestro país – que si bien son relacionadas a toda la sociedad no ejercen tareas ejecutivas (control de la migración, la identificación de los habitantes o el contralor de las empresas de seguridad). Con esto queda de manifiesto que hay varias formas de articular los roles llevados a cabo por el Inciso 04 y sus políticas públicas; dicho de otro modo, el status de las unidades ejecutoras difiere en virtud de la actividad desempeñada, más allá de la forma que ha adquirido en el organigrama de referencia. Ciertas dependencias cumplen roles administrativos, en tanto otras se orientan a lo ejecutivo, cosa que quedará de manifiesto cuando se observe la conformación de los escalafones de recursos humanos y la concentración del personal (véase anexo I). Pero esta forma de organización puede diferir de un país a otro y la propia tarea de las Unidades Ejecutoras se afronta de manera distinta. Así, por ejemplo, Estados Unidos o España tienen un control de los migrantes completamente disímil a la nuestra, más allá de que su realidad difiere de las políticas nacionales al respecto. Al mismo tiempo, países de gran volumen o con federación de estados (Brasil, Estados Unidos) presentan una organización peculiar, donde rigen leyes estatales controladas por instituciones policiales locales y otras con leyes de carácter federal, cuyos delitos (desprendidos de la carta magna) son afrontados por instituciones federales.

Uruguay, país pequeño desde la perspectiva poblacional y territorial, acopió desde sus orígenes una descentralización territorial por departamentos con jefaturas que afrontan prácticamente cualquier tipo de delito para leyes que se aplican por igual en todo el territorio. Exceptuando algunas actividades como la identificación civil o el control de la migración que incumben tareas administrativas, la ejecución de represión de delitos especiales de carácter nacional (contrabando, terrorismo, crimen organizado o

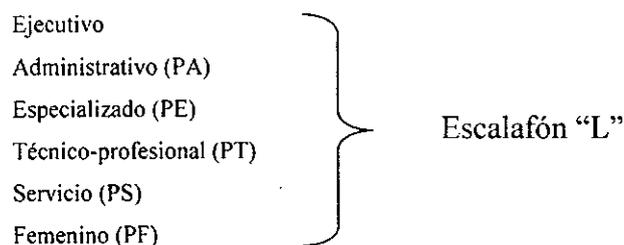
narcotráfico) es un fenómeno relativamente reciente. Inclusive, hasta hace tres décadas la realidad montevideana difería del resto del país en la propia organización del instituto policial, existiendo un esquema de trabajo distinto; la formación del personal era también despareja, siendo los jefes de las unidades básicas – la comisaría o seccional – integrantes del personal subalterno, excepto en las capitales departamentales. La modernización y profesionalización del instituto policial son respectivamente nuevas, debiendo remontarnos a principios de los setenta para encontrar tanto una legislación unificadora como una práctica centralizada desde el casco central. No obstante, persisten diferencias que más adelante abordaremos en lo que respecta a movilidad ascendente de los recursos humanos, cantidad proporcional y esquema organizativo. Montevideo, en virtud de lo establecido por Ley Orgánica en lo que son los subprogramas, tendría un organigrama diferente (ver cuadro n° 4 del Anexo I) para llevar adelante sus cometidos.

Por su parte, las jefaturas del interior cuentan con un esquema más simple, no poseyendo el Subprograma de Guardia Republicana, reduciendo la Dirección de Coordinación Administrativa a una oficina administrativa, eliminando la Dirección de Grupos de Apoyo (ahora en surgimiento en algunas jefaturas) y unificando los departamentos de la Dirección de Investigaciones a un único departamento. Asimismo, direcciones como personal o secretaría funcionan con un diseño más reducido.

La adopción de este modelo descentralizado territorial y funcionalmente hace que porte en su génesis una problemática en lo que tiene que ver con la carrera administrativa.



Teniendo más de 30 Unidades Ejecutoras funcionalmente – no desde el punto de vista jurídico, ya que no todas administran recursos presupuestales – el Ministerio del Interior debe afrontar lo más equitativamente posible la posibilidad de ascenso en la carrera administrativa a todos los recursos humanos que lo integran. Vale decir que cada Unidad del organigrama (excepto las que faltan adjudicar legalmente el carácter de tal) posee un subescalafón que le confiere una forma peculiar. Al mismo tiempo, las tareas deben subdividirse en función del rol que cumplen sus integrantes; los policías ordinariamente integran el subescalafón Ejecutivo, central en el cumplimiento de los cometidos, en tanto extraordinariamente la policía debe apoyarse en otros subescalafones: administrativo, especializado, profesional y de servicio.



El subescalafón femenino si bien es ejecutivo funciona por separado de los cargos masculinos en los grados subalternos, en tanto los grados superiores (oficiales) están unificados con aquel a efectos de la calificación. Al mismo tiempo, el subescalafón de servicio (personal que se dedica al mantenimiento y limpieza) tiende a desaparecer, ya que por una ley presupuestal se determinó que aquellos cargos que queden vacantes, sea por retiro, fallecimiento o cesantía, sean transformados en cargos ejecutivos, hecho que hace que en pocos años ya no exista.

Estos subescalafones que se identifican en los cargos con un paréntesis que especifica su carácter salvo en los ejecutivos, en conjunto integran el escalafón policial cuya denominación se simboliza con la letra "L" (antiguamente "Bg"). De esta manera el grado del funcionario denota si su rol es netamente policial o de apoyo. A su vez, la escala jerárquica policial se extiende de grado 1 a 14 (ver cuadro n° 5 de Anexo I), ajustándose a categorías por grados que indican deberes y derechos en la institución.

Además de los subescalafones de mención, nuevas formas contractuales han emergido para satisfacer las demandas funcionales del Ministerio del Interior; las rigideces impuestas por la Ley Orgánica en cuanto al llenado de las vacantes y ascensos han hecho que se incorporen en la estructura organizativa algunos funcionarios que no

realizan la carrera administrativa pero que ostentan a efectos presupuestales o de prestigio cargos asimilados. Son los denominados contratos policiales (CP) y contratos civiles (CC), en los que sus beneficiarios no tienen la calidad de funcionarios públicos ni posibilidad de ascenso ya que no poseen un cargo presupuestal en la plantilla del Inciso que les permita una carrera administrativa; es decir, pueden ser revocados en cualquier momento, aunque en su versión más reciente prevén un plazo de tres años renovables por términos iguales salvo previa notificación de la Administración. Cuando veamos la calidad de los recursos humanos haremos más hincapié en este punto. Quizás la diferencia sustantiva entre ambos contratos sea el destino de sus aportes legales y siendo el primero la Caja Policial en tanto el restante al Banco de Previsión Social.

LOS RECURSOS HUMANOS

Dentro de una organización los empleados o funcionarios son el principal capital. La selección del personal desde el punto de vista del perfil de los puestos de trabajo y las calificaciones de quienes los ocuparán (elemento ergonómico) se torna importantísimo para el posterior desempeño institucional. En el mundo contemporáneo las características y mecanismos de selección – especialmente en la función pública – determinarán el éxito o fracaso en el cumplimiento de los cometidos de las instituciones:

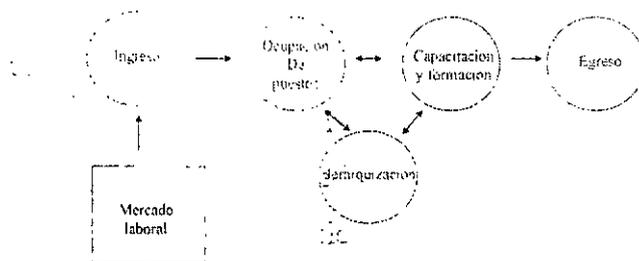
“La institucionalización de la función pública en su forma moderna de sistema de mérito es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas y otras”. (Prats/Catalá, 1998)

El Ministerio del Interior cuenta con una plantilla de personal relativamente numerosa. Cometiéndole las tareas de mantenimiento de la tranquilidad nacional, es una cartera que distribuye sus funcionarios en toda la extensión territorial, aunque por razones administrativas encuentra una fuerte concentración en Montevideo. Las Unidades Ejecutoras territoriales – jefaturas – que adquieren el mismo status jurídico en todo el país tienen una distribución dispar y en los hechos sus titulares no revisten la misma pleitesía. Ser Jefe de Policía de Montevideo implica gozar de un grado de confianza política muy elevado, inclusive mayor al del Inspector de la Policía Nacional que dentro del organigrama escala una posición superior. Cuando veamos las retribuciones percibidas veremos cómo opera hasta una retribución mayor para el titular

montevideano, siendo la metrópoli la unidad ejecutora por excelencia. Hay unidades, la mayoría, que tienen una alta concentración de funcionarios ejecutivos, policías propiamente dichos que cumplen el cometido de la cartera. Otras, en cambio, cuentan con una distribución de funcionarios concentrados en tareas administrativas o técnico-profesionales, lógicamente en virtud de la especialidad de la unidad. En forma agregada el Ministerio cuenta con 28.451 cargos distribuidos en sus diferentes subescalafones (ver cuadro n° 6 y gráficos 1 y 2 del Anexo I).

Estos valores pueden verse desagregados por unidad ejecutora (cuadros del Anexo II) contrastando el peso tanto de los recursos humanos entre ellas como la concentración por subescalafón. De los cuadros puede desprenderse de que hay unidades con concentración de funcionarios ejecutivos, otras con administrativos y otras con profesionales universitarios en virtud de la fortaleza de sus cometidos. Pero esos cargos son llenados luego de un proceso de selección como acontece en cualquier institución. Los procesos de gestión de recursos humanos pueden subdividirse en cinco etapas: a) Se extrae del mercado laboral a través del llenado de una serie de requisitos el conjunto de personas que ocuparán los puestos de trabajo; b) se les asigna un cargo donde puedan aportar valor; c) se les da una relación jerárquica en el marco de la estructura; d) se les brinda nuevas capacidades para el desempeño de sus funciones y, e) se les desincorpora por las causas que correspondiere (cesantía, jubilación, baja).

Gestión de Recursos Humanos



En el Ministerio del Interior estos procesos están establecidos en su ley orgánica. En el caso del personal ejecutivo existen dos mecanismos de ingreso a la institución, uno a través de los cuadros subalternos que se realiza en las distintas unidades ejecutoras y otro para el personal superior que se efectúa por intermedio de la Escuela Nacional de Policía, unidad que está a cargo de la selección de los aspirantes, formación y destino de los mismos.

A. Congruencia entre la estructura organizativa y los mecanismos de ingreso.

Pese a ser uno de los empleos públicos más desprestigiados, el acceso a la carrera policial encierra una serie de complejidades que dificultan a cualquier ciudadano ingresar con certeza y celeridad. En principio, a los cargos de menores requisitos académicos (grados subalternos) el subproceso burocrático y de exámenes de diverso tenor para el ingreso ronda un período cercano al año, momento en el que la persona comienza a capacitarse para la función y que percibe una retribución a cambio. No obstante, más allá de las formalidades legales para integrar la institución existen ciertas cuestiones informales que vedan a la gran mayoría la posibilidad de un cargo en la policía. Ello se debe – como se dijo en páginas precedentes – a que el sistema de mérito consagrado legalmente no opera en la práctica en plenitud, sino que ciertos rasgos del patronazgo permanecen vigentes. Este modelo “clientelar” característico en la sociedad uruguaya mantiene cierto reducto en la función policial, en especial por ser este ministerio de los pocos que permiten el ingreso a la función pública y que el elenco político ha justificado como elemento de integración social. Dentro de las filas ministeriales es conocido que hasta hace poco sin la recomendación de algún representante o dirigente político las posibilidades de ingreso se reducían sensiblemente; de lo contrario, debía contarse con algún familiar de prestigio (jefe, director o vinculado a los mandos ministeriales) dentro de la misma institución. Ello hacía que el sistema de mérito contara con escasos fundamentos y generara algunas características particulares:

- a) La equidad para el ingreso a la función pública a todos los ciudadanos era más aparente que real.
- b) Se conformaba una corporación particular dado el sistema de lealtades partidarias o personales. Esto genera una institución con valores propios, diferentes al conjunto social o escasamente representativa de los segmentos sociales.

Quizás el argumento esgrimido por los titulares de la cartera haya sido la lentitud que el propio sistema genera en el subproceso de ingreso¹⁰, pero es un mecanismo

¹⁰ Un artículo en la edición del semanario “Brecha” del 10/02/2006 comenta: “Hasta hace poco ingresar al instituto policial era bastante sencillo. Bastaba la recomendación de un legislador, un director de ente o de un dirigente político para quedar ‘seleccionado’. Con apenas tres meses de instrucción y un 38 colgado a

extendido desde tiempo atrás que en los últimos años se ha visto evidenciado con mayor notoriedad.

Desde el punto de vista formal, para el subproceso de ingreso suelen tenerse en cuenta los requisitos necesarios para los puestos de trabajo y las condiciones necesarias para pertenecer a la institución. Así por ejemplo, una persona puede cumplir los requisitos para determinada tarea, pero si es un ciudadano extranjero – cosa vedada para las instituciones públicas – no completa los requerimientos de las condiciones de ingreso. A través de un contrato entre partes (en este caso, entre individuos y el Estado) los aspirantes se comprometen al cumplimiento de las disposiciones estatutarias ofreciendo servicios o resultados (ejemplo de ello es el contrato de obra) como también para la disponibilidad de tareas. La modalidad existente en el Inciso es la de disponibilidad, recibiendo la remuneración fija por la relación de dependencia en la función. Para ingresar al instituto policial se deben cumplir con ciertos requisitos (cuadro n° 7 del Anexo) si se es aspirante a los cuadros subalternos y otros más exigentes para los cuadros de oficiales, puntos establecidos en la ley orgánica y los reglamentos respectivos para los diversos subescalafones.

Los subalternos tradicionalmente realizan un curso de tres meses (en la actualidad llevado a seis) en las diversas escuelas de policía departamental donde realizan su preparación básica. A posterior son enviados al departamento de personal de la respectiva jefatura para recibir el destino correspondiente.

El personal superior ejecutivo (oficiales) posee un curso de preparación que dura unos tres años. Mientras realizan el mismo se les denomina “cadetes” y pese a que no ejercen funciones policiales de manera ordinaria asimilan en cada año de la preparación grados subalternos (cabo, sargento y-sargento primero respectivamente) revistiendo el carácter de policías y egresando posteriormente como oficiales Subayudantes (grado 6).

la cintura el ‘aspirante’ se convertía en agente de segunda clase (...) Este mecanismo de ingreso – el caldo de cultivo para hacer uso y abuso del clientelismo político – era un secreto a voces hasta que el entonces diputado socialista Artigas Barrios (hoy intendente de Rocha) se encargó de dejarlo el evidencia. En los primeros días de febrero de 2001 Barrios recibió un llamado telefónico del Jefe de Policía de Rocha, Alberto Justino Martínez, que lo dejó perplejo. Por orden del ministro del Interior, Guillermo Stirling, el Insp. Martínez puso a disposición del diputado socialista dos de las 30 vacantes existentes en la policía rochense (...) Luego de varios pininos para explicar la incómoda situación, Stirling dijo que ‘consagrar el concurso como mecanismo de ingreso traería, desde el punto de vista práctico, tantos inconvenientes que generaría una frustración para los propios servicios policiales. Ya vivimos esta experiencia con los 170 administrativos que seleccionamos para poner a cargo de los sistemas informáticos de las comisarias; demoramos casi diez meses porque necesitábamos una prueba real de que eran absolutamente idóneos para la tarea’ (...) Quizás tendremos que considerar en algún momento utilizar mecanismos de ingreso que puedan tener una asepsia total; no lo descarto, pero hoy la realidad es la que manda”.

Ante una eventualidad ocurrida en una salida de la Escuela Nacional de Policía por algún motivo dicha jerarquía es ejercida frente a otros funcionarios policiales que se encuentren en el lugar. La cantidad de cadetes ingresados por año oscila en función de los cupos que se establezcan.

Ahora bien, al considerar el perfil de los puestos de trabajo – especialmente en el marco de la sociedad uruguaya históricamente reconocida por sus niveles de educación e integración social – y los mecanismos de ingreso, pueden citarse algunas incongruencias con notoriedad extendida.

- Resulta inaceptable el ingreso a la organización de recursos humanos con niveles extremadamente bajos de formación educacional, fundamentalmente si se consideran los grados escolares para el ejercicio de la profesión en el personal subalterno. Debe aclararse que la actual administración está corrigiendo muchas de las particularidades descritas aquí, pero este trabajo busca exponer las deficiencias históricas que presenta la institución. La función policial requiere de comprensión de ciertas nociones del derecho, la interrelación institucional de poderes, la asunción posterior de responsabilidades y decisiones (detención, uso de armamento y violencia legítima, determinación de prioridades, socorro primario a víctimas, etc.) que sin un acervo previo se torna sumamente difícil de asimilar. Los requisitos de los puestos, en teoría, han sufrido modificaciones paulatinas que necesitan el acopio de conocimientos más refinados. Así por ejemplo, poseer una “policía turística” no se determina por la vestimenta de porte, sino por una serie de aptitudes incorporadas en la calificación de los recursos humanos. Esto no se subsana con una capacitación intensiva, sino con unos estándares mínimos de conocimientos previos para la admisión de los aspirantes.

- A los requisitos formales deben adicionarse las prácticas que se generan por la vía de los hechos. Quien se presente en la oficina de personal por sus propios medios solicitando ingreso probablemente carezca de éxito, ya que las vacantes suelen acompañarse de recomendaciones y los expedientes requieren seguimientos para que no se archiven. Como acontece con otras profesiones, quien tiene familiares dentro de la estructura cuenta con mayores posibilidades, en especial para cargos administrativos que son más codiciados.

- Hace treinta años presumiblemente los requerimientos establecidos para ingresar a la función policial fueran atinados. No obstante, las actuales necesidades llevan a replantearse si otros conocimientos (además de la instrucción educativa) tales

como informática básica o licencias de conducción, por ejemplo, no serían necesarios incluirlos dentro del bagaje obligatorio de los aspirantes.

- En cuanto a la inserción en la estructura, existen dos niveles de ingreso: oficiales (cuadros de mando) y subalternos (cuadros de ejecución). La carrera no permite traspasar estos niveles, generándose en cada uno de ellos una carrera en sí misma con ciertos sentimientos de exclusión. Algunas policías de vanguardia cuentan con otros mecanismos que no por ser menos rígidos abandonan su efectividad, permitiendo distintos niveles de incorporación a la estructura en función del acervo de los aspirantes. Quizás debería instaurarse el debate al menos de las ventajas y desventajas que ello traería para la policía uruguaya.

B. Congruencia entre estructura organizativa con la capacitación y formación.

Luego de cumplidos los requisitos de ingreso, los aspirantes deben realizar un curso de preparación funcional que se establece en seis meses para el personal subalterno y tres años para el personal superior. A este último mecanismo tradicional recientemente se le ha incorporado un año adicional que se cursa externamente. Al egresar de la ENP los noveles oficiales reciben un destino metropolitano a efectos de poder cursar al año siguiente una serie de materias en dos o tres días a la semana que les permite obtener un título de "Licenciados en Seguridad". De esta manera, la formación académica recibida quiere asimilarse a la de cualquier título de grado impartido por las universidades, punto que actualmente se gestiona su homologación con la Universidad de la República (ver currícula en el cuadro n° 8 del anexo).

Además de esta experiencia que se encuentra en su cuarto año de aplicación, otras innovaciones se han establecido en la ENP para mejorar la formación de sus filas. Hace ya cuatro años que se vienen aceptando egresados universitarios en la disciplina del Derecho en la Escuela Nacional de Policía, aunque en el presente esta política está en proceso de revisión. Adicionado a los saberes recibidos en su formación académica, se les imparte un curso de aproximadamente nueve meses donde aprenden todo lo concerniente a la práctica policial, el uso del armamento, régimen disciplinario y otras actividades propias de la profesión.

Sin embargo, estas modificaciones que a priori enaltecerían la formación de los recursos humanos de la institución generan otros efectos secundarios no tan deseados.

1. La obligatoriedad impuesta por las autoridades de cursar bajo régimen externo so pena de imposibilidad de ascenso (curso de pasaje de grado) el complemento que les

permite adquirir el título de Licenciado en Seguridad, hace que dicho curso se cumpla por los estudiantes con escasa motivación. En ocasiones se vislumbra superficialidad en el abordaje metodológico y escaso rigor científico con tendencia a la extracción de ideas de trabajos existentes o a la consulta de fuentes cercanas. Los involucrados sienten que dicho título no les genera valor agregado ya que no existe un mercado laboral capaz de absorber sus conocimientos, más allá de lo demandado como oficiales policiales. Por otra parte, la recolección de fuentes, pese a que son oficiales de policía, se les vuelve algo complejo de adquirir incluso dentro de la institución, hecho del que también toman conocimiento los docentes y por lo que se ven obligados a exigencias menores.

2. Por su lado, la admisión de Abogados en las filas formativas, trajo aparejada una transformación en algunos métodos de evaluación y trato. Quiénes ingresan por los mecanismos tradicionales se sienten discriminados, punto que ha generado resentimientos al grado de conformarse “dos castas” diferenciadas y no integradas. Las sanciones para los abogados casi no existen dentro de la Escuela, en tanto los cadetes tradicionales ven en sus futuros colegas civiles con grados de oficiales que carecen del mentado “espíritu de cuerpo”. Un hecho contrario se da cuando egresan, donde los abogados se sienten “perseguidos” por los superiores en los destinos correspondientes argumentando que ante cualquier discrepancia son trasladados a otras dependencias. En lo referente a evaluación, materias que anteriormente se calculaban como las restantes en una escala ordinal de 1 a 10 – caso de educación física o tiro – en la actualidad se califican nominalmente bajo las variables “aprobado o no aprobado”, quitando promedio en las materias cuyo fuerte se orientaba mejor a los cadetes tradicionales.

3. La asignación de los destinos presenta algunas peculiaridades. Prácticamente las últimas generaciones egresadas encuentran destino en zonas urbanas de mayor concentración (Montevideo, Maldonado y Canelones). Dichos destinos poseen en su mayoría escalafones con movilidad ascendente, punto que adicionado a la escasa dificultad de los cursos de pasaje de grado hace que en el mediano plazo los profesionales encuentren fácil acceso a los cargos de jefatura. De esta manera, la carrera administrativa para los abogados se volverá más ágil que para los egresados con antelación a éstos. Este fenómeno del que nadie duda que el voluntarismo impuesto para mejorar la calidad del recurso humano superior de las filas policiales estuviera presente, trae aparejadas situaciones no deseadas. Los oficiales que ahora deben realizar el complemento para la obtención de sus títulos de licenciados, conviven desde el primer

año bajo un régimen disciplinario que, asemejándose al rigor de las escuelas militares, endurece durante tres años las condiciones de convivencia. Las “masoqueadas”, término con que se identifica internamente a las sanciones impuestas por otros cadetes de tandas superiores y que no tienen un sustento formal (es decir, se perpetúan tradicionalmente sin base jurídica con el afán de forjar el carácter e imprimir criterios de disciplina) rige únicamente en los oficiales tradicionales, siendo ajenas a los abogados los que, por protección de los superiores como por conocimientos legales, son extraños a estos métodos. Muchos de los aspirantes de la Escuela Nacional de Policía son egresados del Liceo Militar o poseen algún año de formación en escuelas militares; esto hace que la modalidad disciplinaria de la academia emule actitudes de aquellas. Además, la Policía estuvo intervenida durante 11 años por autoridades militares; aunque el tiempo tiende a eliminar ciertos vestigios de esa época aún perduran situaciones comparables con las academias militares. Pero veamos la procedencia de los recursos humanos superiores egresados de la Policía:

DEPARTAMENTO	2001	2002	2003	2004
ARTIGAS	16	8	11	6
CANELONES	2	1	3	3
CERRO LARGO	6	8	0	5
COLONIA	0	1	0	0
DURAZNO	3	4	1	0
FLORES	3	2	1	0
FLORIDA	2	0	0	0
LAVALLEJA	2	0	1	0
MALDONADO	0	0	0	0
PAYSANDÚ	1	0	1	0
RIO NEGRO	5	2	0	3
RIVERA	10	21	6	5
ROCHA	2	1	1	0
SALTO	4	2	0	1
SAN JOSÉ	0	1	1	0
SORIANO	5	3	3	2
TACUAREMBÓ	5	7	6	4
TREINTA Y TRES	1	2	0	0
MONTEVIDEO	4	5	4	3
EXTERIOR	2	2	1	0
TOTALES	72	68	40	32

El cuadro precedente es por demás elocuente. Antes de observarlo uno podría suponer que la cantidad de aspirantes a la Escuela Nacional de Policía se correspondería con la densidad poblacional de los departamentos, o al menos eso sería lo esperado. Sin embargo, se puede determinar que la concentración de aspirantes se produce en departamentos fronterizos con Brasil (Artigas, Cerro Largo y Rivera) y Tacuarembó, siendo el valor promedio de aspirantes de Montevideo de las últimas cuatro generaciones egresadas el 7.5% de los recursos humanos. En esta situación uno podría esperar valores superiores al 50%, especialmente por concentrarse en Montevideo más

de la mitad de la población nacional, pero además, porque la Escuela Nacional de Policía se inserta en la capital metropolitana. Por lo tanto, deben encontrarse algunas hipótesis que den cuenta del fenómeno que antecede en la tabla.

i. El desempleo en el interior y la escasa estructura de oportunidades conlleva a un aumento de la oferta laboral, especialmente para jóvenes con escasos recursos que no pueden sustentar el coste de los estudios y la correlativa estadía en la Capital. Quienes no tienen un sustento importante como para realizar una carrera ingresan en la Policía por dos causas: a) reciben una formación profesional que les asegura trabajo y, b) perciben remuneración, hospedaje y alimentación mientras que realizan sus estudios.

ii. Fuerte incidencia del tradicionalismo en la perpetuación de profesiones. Vale decir que es frecuente encontrar dentro de los cuadros policiales valores transmitidos de generación en generación (padres o tíos policías).

iii. Correlación entre ideología y profesión (fuerzas "conservadoras" con estructuras formalistas). Quienes realicen un seguimiento de los resultados electorales, pueden establecer que los departamentos fronterizos tienen una propensión a la votación colorada, en tanto departamentos como Cerro Largo o Flores (que también tienen una importante incidencia en la procedencia dentro de los cuadros policiales) responden al nacionalismo. Montevideo, en cambio, departamento progresista desde hace algunos años, cuenta con escasos recursos humanos. Al mismo tiempo, la rigidez de una profesión formal como la policía hace que ésta sea valorada por individuos con apegos tradicionales, más que por jóvenes ciudadanos rodeados por otros valores.

iv. Débil imagen del Instituto Policial como organización de prestigio estamental (como Armada, Fuerza Aérea o Ejército respectivamente). La composición de la Policía se corresponde con una estructura de clases medias - bajas que la transforma en la "Cenicienta" de las academias burocrático-jerárquicas. Dicho de otro modo, la Policía no tiene el carácter elitista de las restantes academias; la Armada o Fuerza Aérea tienen un componente alineado con clases económicamente superiores a la Policía, siendo sus vacantes más reducidas que las filas policiales.

v. Escasa motivación en jóvenes de la metrópoli que poseen vivienda y familia en su entorno. Rechazo al régimen de internado con fuertes sanciones imposibles de sortear. Quienes tienen su capital social en Montevideo no aceptan un régimen de internado con sanciones que inhiben la libertad. Los fines de semana, tiempo en que los

jóvenes encuentran esparcimiento, suelen ser recortados a los cadetes por las sanciones que acumulan durante la semana.

Probablemente en la conformación de las procedencias todas estas hipótesis tengan algo de cierto; algunas con incidencias mayores (quizás la primera y la tercera), pero sin olvidar las restantes.

En términos generales, las modificaciones implantadas en la capacitación de los nuevos oficiales hacen que el bagaje académico sea alto; contar con abogados en la función ejecutiva de la Policía hace que el nivel educacional sea elevado, quizás superior a la mayoría de las instituciones policiales del mundo. Una formación de seis años universitarios adicionando uno más de especialización policial acarrea cuadros sumamente capacitados en lo que a preparación académica refiere; no obstante, el oficial de policía no requiere de todas las materias impartidas en la Facultad de Derecho, especialmente para tareas posteriores de seguridad ordinaria. La administración de personal (recordemos que el oficial está a cargo del personal ejecutor), la toma de decisiones y el enlace con la Justicia no demanda muchas veces de una especialización del derecho tan minuciosa; si bien la incorporación de conocimientos no está de más, puede ser objeto de revisionismo ya que otras disciplinas podrían reclamar – con los recaudos académicos necesarios – su admisión en consideraciones similares. Hay quienes van más allá y estiman que existe una incongruencia entre el título obtenido (abogado) con el ejercicio de la profesión; el Derecho en la actualidad asume tres modalidades: defiende, acusa o juzga. En la versión policial, reúne pruebas y las remite a la justicia, inhibiendo al policía del ejercicio de su título como tal en la faz penal. Ante la comisión de un ilícito, el policía debe dar cuenta a la justicia; en su rol de abogado, podría asumir la defensa generando ciertas incompatibilidades. Desde esta perspectiva, las fronteras de una y otra profesión aún no han sido claramente dilucidadas, en esencia porque esta situación no ha sido objeto de regulación. Pero más que esto, es lo que supone discriminación entre profesiones en las tareas ejecutivas; la pregunta que subyace es por qué se aceptan abogados y no egresados de otras carreras, ya que el hecho de que algunas materias impartidas en la Escuela Nacional de Policía sean de la orientación del Derecho no hay razón para suponer que materias como primeros auxilios, metodología de la investigación o psicología excluyeran a médicos o enfermeros, metodólogos y psicólogos. La lógica a seguir en caso de superposición de materias sería la reválida de las ya cursadas y la

inhabilitación del ejercicio de la profesión en tanto porte el "estado policial". Por otra parte, la razón por la que se argumenta la existencia de una formación con régimen de internado es el fomento de cierto espíritu de cuerpo en los cadetes, la incorporación de reglas disciplinarias y convivencia permanente, ya que el funcionario policial – y en especial los oficiales – poseen disponibilidad total de horarios.

En cuanto a los "Licenciados en Seguridad", desde el punto de vista académico, su instauración ha impedido que los oficiales asciendan si no tienen aprobada dicha licenciatura, vale decir que su participación no es optativa. Esta modificación que no está incluida en la Ley Orgánica, también ejerce trastornos en el desempeño funcional. Las dependencias con oficiales recién egresados deben tomar los recaudos necesarios para que dos o tres veces por semana cuenten con el tiempo necesario para abocarse a las tareas estudiantiles. Muchas veces la escasez de personal hace que se trastoquen las actividades en las distintas unidades. Si bien el primer año de egreso es considerado como una pasantía, la asignación de tareas es algo que se ejerce de lleno dadas las necesidades funcionales. La aplicación de actividades propias de la profesión hace que el estímulo por el estudio disminuya en los oficiales.

Personal Subalterno. Su formación está a cargo de las Escuelas de Policía Departamentales (EDP). Hasta hace poco tiempo, la formación de los cuadros subalternos se ejercía en tres meses. Varias experiencias piloto se habían comprometido a extender el plazo a seis meses, pero esta medida se efectivizó como permanente durante la administración de la cartera por el ministro Guillermo Stirling. El requisito para el ingreso supone tener aprobado el 4º año de enseñanza secundaria, hecho que complementado con un curso de seis meses con las materias detalladas previamente presumen una formación suficiente para el desempeño funcional. Pero esto que se establece en el espíritu de la norma (y que no se agregó a la ley orgánica policial), muchas veces es vulnerado por las necesidades del servicio. Como acontecía tradicionalmente, hasta el inicio de la actual administración continuaban ingresando algunos aspirantes con apenas primaria completa, punto que deja interrogantes en las calificaciones del personal policial. Los sistemas clientelares del Estado uruguayo ven reducidas sus posibilidades de acceso a otras instituciones públicas, especialmente porque hasta el 2015¹¹ la legislación impide esto con excepción de la salud y la defensa.

¹¹ El artículo 27 de la Ley 17.556 extiende hasta el 25 de abril de 2015 dicho plazo, lo que anteriormente preveía el artículo 20 de la Ley 16.736 del 05/01/96.

Interior sigue siendo un reducto de acceso a cargos públicos, hecho que no solamente es exclusivo al partido de gobierno sino que responde a todos los partidos del sistema. La Policía, antiguamente desestimada por las clases medias que tenían posibilidades de inserción en la estructura del Estado a través de otros organismos, es ahora una vía de acceso a trabajo seguro con cobertura médica y sistema previsional (jubilación) en un país cada vez más menguado de fuentes laborales. Esto hace que no siempre se respeten los plazos formativos básicos, insertándose algunos aspirantes directamente en los niveles superiores (tercer, cuarto o quinto mes) con lo que no hay una política uniforme en la materia. Aquí también ha tallado la afinidad con algunos jefes que reclaman con nombre y apellido a los aspirantes, los que tienen a posterior destinos específicos.

Otro elemento que está presente es la necesidad de recursos humanos para actividades puntuales. En oportunidades, los planes de estudio no se realizan en la totalidad de meses establecidos, sino que la mitad de estos se pierden ociosamente por faltas en los docentes o se orientan a las actividades externas como vallado (como en los casos de manifestaciones públicas) o servicios en espectáculos públicos (fútbol, por ejemplo), pese a que ello responde a la tónica de las autoridades de turno. En otro orden, hay docentes que tienen escasa motivación en el trabajo. En las escuelas departamentales todos quienes imparten los cursos revisten la calidad de funcionarios policiales, no siendo siempre un destino aceptado con agrado. Debe recordarse que el policía generalmente quiere ejercer un rol ejecutivo; si bien asume el destino asignado en ocasiones sucede por la verticalidad del mando o por situaciones impuestas. Ocurre que sea destinado un funcionario como "castigo" ante problemas de conducta; en otras circunstancias lo hace por la comodidad en los horarios, no siendo siempre el criterio de "mejor docente o instructor" el que rige.

Desde el punto de vista social, la policía tiene una conformación de clases medias - bajas. Una radiografía de la institución revela que no existen funcionarios policiales con un bienestar importante; considerando los datos disponibles se deduce que no hay funcionarios residentes en barrios residenciales, por el contrario, muchos de los recursos humanos de la institución viven en zonas periféricas y en ocasiones bajo condiciones de marginación. Ello conlleva a la interpretación de dos miradas del fenómeno.

1. Desde la mirada positiva, permite la integración social. Individuos con escasas posibilidades de inserción en un mercado laboral sumamente competitivo alcanzan, no sólo estabilidad en sus ingresos, sino también un reconocimiento social (status) y

desarrollo de una carrera o profesión. Esto debe tenerse en cuenta especialmente si se adiciona la condición de imposibilidad de ingreso a la administración pública, instrumento utilizado históricamente por la dirigencia política para recolectar votos pero también para regular la movilidad social en un país con escaso mercado capaz de absorberla.

2. Desde la mirada negativa, existe una percepción generalizada de que la policía uruguaya tiene límites definidos en la capacidad de acción. Además de la escasa disponibilidad de recursos, la posibilidad coercitiva de la institución apenas alcanza a delitos de cuello blanco o de conexiones políticas. Si sumamos una aceptación escolar de primaria, una preparación funcional de tres meses (recordemos que las transformaciones han sido recientes y el grueso del personal subalterno fue formado anteriormente) y una realidad que subyuga la actividad ordinaria de la policía a un segundo plano dada la necesidad de remuneración adicional para el mantenimiento del hogar, nos encontramos con una institución con una baja calidad o potencialidad de la cantidad de recursos disponibles. Antiguamente (más de diez años) existían cursos de reinstrucción que durante la carrera actualizaban a los funcionarios policiales; sin embargo esa práctica se fue perdiendo y el único momento en que el policía refresca sus saberes es en los cursos de pasaje de grado, hecho que puede acontecer a intervalos de siete o más años y en caso de ser realizado (optativo). Durante la formación el policía subalterno recibe una práctica de tiro de escasas dimensiones; por problemas presupuestales los aspirantes concurren dos o tres veces al polígono efectuando generalmente menos de 30 disparos en toda su formación. Recientemente se ha confeccionado un manual de procedimiento policial, hecho que dotará a los funcionarios que se preparan para cumplir un rol preventivo – represivo de las herramientas mínimas necesarias para no incurrir en omisiones, faltas o incluso delitos en el ejercicio de las tareas.

Si bien la Ley Orgánica establece que la Policía es un cuerpo de carácter profesional, dadas las calificaciones personales y los niveles formativos en la práctica solamente esta afirmación es extensiva al personal superior. Más allá de que el artículo debe interpretarse en cuanto a la calidad de la institución en sí misma, la brecha de capacitación formada entre subalternos y oficiales desde el punto de vista normativo es demasiado amplia. La organización policial cuenta con una estructura similar a la militar, con cuadros superiores y subalternos para el cumplimiento de las funciones. Pero sus roles son netamente diferentes, pese a que a ambos les corresponde en alguna

medida el mantenimiento de la seguridad. En primer lugar, porque la formación militar se aboca a tareas extremas donde la seguridad nacional o conflictos bélicos están presentes. Pero además, porque el militar está formado para acatar órdenes directas de un superior y ejecutarlas sin cuestionamientos. Por el contrario, el funcionario policial generalmente se encuentra solo o con un compañero de dotación en su recorrida por los puntos de facción asignados. En oportunidades cuenta con una radio que le permite comunicar la situación a la espera de órdenes de proceder; pero también debe tomar decisiones de vida o muerte (sea cuando patrulla en un móvil o en situaciones imprevistas) que no dan tiempo a la intervención de terceros. La cantidad numérica hace que el patrullaje no se realice por dotaciones de subalternos y oficiales; antes bien, son excepcionales los casos en que un oficial realiza una recorrida normal. El criterio que rige habitualmente es la conformación de parejas lo más equilibradas posible, es decir, un funcionario con varios años de servicio y otro más novato. Eso permite una asunción de compromisos relativamente en buenas condiciones que, cuanto más veterano sea el responsable de la dotación más estabilidad generará en la función, salvo excepciones. Pero la fórmula arriba mencionada (bajo nivel educacional y escasa formación policial) en ocasiones genera inestabilidad y alarma pública. En los últimos años algunos sucesos han quedado estampados en la memoria de la sociedad poniendo en la palestra a una institución poco profesional. Entre ellas puede citarse el enfrentamiento entre policías de la Dirección de Investigaciones y miembros de una organización delictiva en la calle Morelli (década del '80) que culminó con la muerte de cuatro efectivos y varios infractores, lo que motivó una posterior aplicación desenfrenada de la fuerza coercitiva; o años más tarde con los acontecimientos del Hospital Filtro en ocasión de la extradición de cuatro ciudadanos vascos y que culminaron con la muerte de un civil y varios heridos. También más recientemente, con el copamiento de la empresa de transporte EGA (año 2002) que trajo aparejado que en medio de la desorganización policial resultara un cliente herido por la fuerza pública; o tiempo atrás con la muerte de un civil y varios heridos de bala seguido de una asonada con saqueos y desorden en la zona de Malvín Norte. Estas manifestaciones espontáneas de mala organización policial se suceden hasta el presente (en Abril de 2006 hechos similares se produjeron en el departamento de Flores que culminaron con un funcionario policial y un ex recluso fallecidos además de incontables daños a una propiedad privada), y aunque estos hechos esconden características particulares, tienen como común denominador la irracionalidad en el manejo de la fuerza o represión y de escaso acatamiento al orden de mando.

Más allá de que los eventos relevantes sean dilucidados por la justicia manejando todos los elementos legales para esclarecer los hechos, institucionalmente se percibe cierto corporativismo que trata de argumentar y justificar los hechos. Esta situación llega a límites tales cuando para evitar el procesamiento de algún colega se apela al encubrimiento, sea falseando las declaraciones como modificando la escena del hecho. Cabe destacar que este fenómeno ocurre en todas las policías del mundo, pero el bajo profesionalismo de la policía nacional lleva a suponer que esta práctica u otras violatorias de los derechos humanos puedan verse favorecidas. Como es de suponer, estas actividades dependerán en buena medida de los controles efectivos de los poderes públicos; en este sentido, la impunidad de la coerción estatal se correlaciona directamente con los niveles de democratización de cada sociedad.

A medida que transcurre los años dentro de la institución el policía promedio suele realizar categorías conceptuales donde sitúa a toda la población. En forma sintética se ubica por un lado, a "la Policía", como institución saneada con una responsabilidad moral frente al país; por el otro, a los delincuentes o "pichis", como suele llamárseles en la jerga interna, que offician desde esta perspectiva como residuo social carente de valores. Muchos de los funcionarios cuando ingresan ya tienen este esquema simple de razonamiento, en tanto otros son vulnerables a que con el pasaje del tiempo este paradigma se asuma como interpretación social. Lamentablemente, algunos no logran establecer los márgenes entre delito y derecho, asumiendo una escala variable (por ejemplo, existe cierta permeabilidad a la asociación de marginalidad con delincuencia o a disponer de poca tolerancia frente a adolescentes y jóvenes) donde el criterio personal fruto de todo su bagaje cultural se manifiesta y actúa. Otros interpretan que la disciplina a la que están sujetos en una estructura jerarquizada debe ser correspondida en el trato con el civil, pretendiendo que el ciudadano se dirija con reverencia y sin tuteos. No obstante, esta ilustración que en estas líneas está llevada a casos extremos, suele exacerbarse en aquellos que anteriormente pertenecieron a alguna institución militar o que pertenecen a grupos de choque (Coraceros o Granaderos) o establecimientos de detención. Incluso algunos jóvenes egresados de la Escuela Nacional de Policía tienen esa concepción categórica, la que paulatinamente pierden a medida que se insertan en las tareas inherentes a la profesión.

Desde el punto de vista formativo, el régimen disciplinario durante la dictadura militar incorporó el "R21" (reglamento militar). Ello endureció la disciplina en el período con sanciones de hasta 30 días de privación de libertad. Con el retorno del

régimen democrático perdió vigencia esta reglamentación, pero muchos superiores templaron su carácter bajo la aplicación de ésta. La Escuela Nacional de Policía acopió muchas características de la formación militar, con incorporación de conductas extremas que alejan al policía de la comprensión de los derechos humanos, especialmente si consideramos que son jóvenes en proceso de maduración. Si bien paulatinamente ello tiende a extinguirse, sea por las transformaciones socio-políticas como por la introducción de materias nuevas o la gradual inserción de la mujer en el escalafón policial, la aceptación de aspirantes procedentes del Liceo Militar o provenientes de otras academias militares fomenta el arraigo de estas prácticas.

Los recursos humanos de la institución policial a nivel social adquieren escaso reconocimiento. Es probable que ello se deba a la confluencia de múltiples factores que menosprecian una labor que en otras sociedades adquiere mayor prestigio. Como en el dilema del huevo y la gallina, la escasa disponibilidad de recursos presupuestales genera mala retribución salarial transformándola en una actividad residual; ello a su vez, genera cuadros de aspirantes de escasa calificación, lo que deriva en un producto – el policía – con un valor agregado de baja inversión. Un agente, grado con el que se egresa de la formación básica, tiene en promedio tres años de secundaria y cinco meses de formación. Pero el grueso de la plantilla de la policía cuenta con una formación inferior, ya que estos requisitos son relativamente recientes. En un mercado de trabajo cada vez más selectivo y diversificado donde el sector privado posee bajas retribuciones, una policía pobremente calificada no es un instrumento de presión por salarios en alza.

Por otro lado, como se vio en el cuadro páginas atrás, dos departamentos fronterizos concentran gran cantidad de aspirantes a las filas policiales de la oficialidad. Esto también se encuentra presente en algunas dependencias montevideanas con el personal subalterno. Si bien no existen trabajos académicos que le den sustento, la intuición hace presumir que traiga aparejada la conformación de una subcultura (elementos compartidos exclusivamente por los procedentes de ciertas áreas geográficas) con valores particulares. Muchos de ellos en conversaciones informales, por ejemplo, dejan en claro que no consideran al contrabando un elemento negativo. Presumiblemente esto hace que muchos funcionarios policiales incurran en este tipo de delitos o al menos no ejerzan la coerción correspondiente. Por otra parte, desde el punto de vista ideológico, la identificación política al parecer suele corresponderse con los

partidos tradicionales, elemento que parece correlacionarse con resultados electorales para el conjunto de la población.

Hay quienes sostienen que la calidad de la enseñanza secundaria en zonas fronterizas es diferente, más allá de la existencia de planes de estudio afines; muchos de los recursos humanos con que cuenta la Institución proceden de estas áreas geográficas; quienes poseen estudios secundarios buscan ingresar a la formación superior, en tanto los que cuentan con menos acopio educacional nutren filas en unidades militarizadas (Coraceros o Granaderos) o la Dirección Nacional de Cárceles.

En cuanto al establecimiento de los perfiles de requisitos de los puestos hay que hacer algunas puntualizaciones. El primero refiere a los *niveles de formación*.

Desde el punto de vista de los recursos humanos, surgen varios elementos que hacen suponer una serie de incongruencias entre *estructura organizativa y recursos humanos* en los tiempos presentes que a la fecha de confección de la Ley Orgánica quizás no se vieran tan claramente.

El diseño de tareas de los puestos no parece encontrar grandes escollos; lo procedimental está estandarizado y es conocido por quienes ocupan los puestos. A medida que se adquiere experiencia en la institución, el funcionario comprende mejor una realidad que muchas veces es difícil para un principiante, pero las responsabilidades se van adquiriendo paulatinamente.

- Otro punto importante es la ocupación de los puestos de trabajo. La movilidad existente por parte de los recursos humanos dentro de las diferentes unidades que integran la estructura organizativa no permite el acopio institucional y la especialización del funcionario. Policías que hoy están en la Seccional 14^o mañana estarán en Investigaciones y más adelante en Radiopatrulla. No se produce una memoria institucional que especialice al funcionario dentro de las necesidades de la organización.

- Los subescalafones de apoyo – salvo el de servicio – suelen tener mayor capacitación que el ejecutivo, el que por razones obvias debería ser el centro de la institución. Pero el riesgo de vida y la comodidad de los subescalafones restantes hace que todos aspiren a ingresar primeramente en los de apoyo; de no tener chances de “acomodo” los aspirantes ingresan en las tareas ejecutivas. Evidentemente los profesionales dada su calidad de tal adquieren mayor relieve; pero en los grados subalternos los administrativos suelen ser más calificados que los ejecutivos, especialmente porque al ingresar se les exigen mejores acopios adquiridos. Familiares y recomendados suelen ubicarse en él.

- En cuanto a las funciones más calificadas, no pueden desprenderse exclusivamente por la vía de la experiencia. La capacitación de personal que cumple tareas especializadas requiere formaciones propias que, el acopio de técnicas de investigación actual no suministra. La inexistencia de una formación detectivesca – al menos en los grados subalternos – hace que el éxito de la operativa quede circunscrito a técnicas muchas veces vetustas o a un manejo de los indicios poco profesional.

- Si bien la tarea de prevención y represión no requiere una formación académica sofisticada sino más bien de un bagaje generalizado y sentido común, la tarea de investigación y en oportunidades de contralor, pretenden una separación en las capacidades de los recursos. El perfil de los puestos de trabajo de las tareas de seguridad difiere en cuanto a la investigación. Esta carencia también está presente en los cuadros formativos del personal superior; en tanto la currícula muestra una formación lo más completa posible, al egreso de la Escuela Nacional de Policía no se tiene una preparación especializada notoria en cuanto a la metodología, sino que se desarrolla a medida que transcurren los años. El oficial de policía sale formado tanto para una actividad de seguridad como para una de investigación; las dos formaciones no tienen especialidad sino que se unifican en la misma carrera. Pero asimismo, no existe una preparación de las calificaciones requeridas para los delitos complejos. Son pocos los funcionarios que a través de convenios con otros países han participado de seminarios, congresos o cursos de capacitación para el combate a cierto tipo de modalidades delictivas. Un ejemplo de ello es el lavado de dinero; aunque las autoridades nacionales han concentrado este tipo de investigación en las manos del Banco Central lamentablemente la institución policial no cuenta con profesionales idóneos en la materia, siendo un área prácticamente virgen para la investigación policial. Las unidades que realizan tareas sofisticadas de investigación con frecuencia carecen de profesionales preparados (abogados, contadores, auditores) que estén a la altura de las tareas estipuladas. En las funciones de investigación criminal no existe una complementariedad con profesiones afines o con organismos del Estado especializados en la materia.

- Finalmente, no existe aún un manual estandarizado para la formación que de coherencia al accionar policial. En el proceder se apela al sentido común, hecho que puede diferir con lo normativo o con la interpretación de los magistrados. La instrumentación de un código de procedimiento o actuación policial dotaría de garantías a los funcionarios (puesto que sabrían qué hacer y cómo desde el punto de vista

jurídico), a los magistrados (que contarían con herramientas legales para la aplicación de sus sentencias) y a los ciudadanos (que tendrían mejor conocimiento de sus derechos frente a la fuerza pública).

C. Congruencia entre la estructura organizativa y el sistema jerárquico, de ascensos e incentivos.

Como se mencionó anteriormente la escala de grados policiales posee catorce peldaños. Los grados 1 (Agte. de 2da.) a 6 (Suboficial Mayor) se corresponden con el personal subalterno, siendo las escuelas departamentales de policía las encargadas de la formación básica y las "escuelas de clases" para sus respectivos ascensos. Durante la carrera administrativa, el policía que ingresa por este mecanismo tiene topeado en el grado 6 su aspiración de ascenso, tiempo que le insume escalar a ese peldaño aproximadamente unos 30 años en el servicio a un número reducido de aspirantes. Por otra parte, quienes ingresan a través de la Escuela Nacional de Policía egresan del curso de preparación con el grado 6 correspondiente a Oficial Subayudante, pudiendo ascender hasta el grado 14 siempre y cuando existan las vacantes y aprueben los cursos correspondientes. Algunas policías en el mundo presentan un esquema diferente. La categorización entre oficiales y subalternos no existe en todos lados, facilitándose una única carrera para todos los ejecutivos. En ocasiones, diferentes niveles de acceso son fomentados en caso de diferencias curriculares de importancia.

Pero el modelo uruguayo establece estos dos niveles. Si un integrante de los cuadros subalternos quiere acceder a los cuadros de la oficialidad debe concursar – como cualquier aspirante externo – por los cupos de la escuela de oficiales que le formarán como tal en un plazo de tres años. Existe la excepcionalidad para quienes hayan adquirido el grado de sargento (grado 4 en la escala jerárquica) que les inserta directamente en el segundo año de formación para oficiales; sin embargo, no es un mecanismo utilizado, en primer lugar, porque son pocos quienes llegan a ese grado dentro de los subalternos, hecho que se da generalmente en personal penitenciario. Pero además, porque los sargentos rondan los 45 años o más de edad y se exceden en los topes admisibles. Lógicamente, es poco probable que una persona de esa edad quiera formarse durante dos años en régimen de internado y bajo el rigor que se somete a los cadetes. Amén de ello, cuando salga de su curso de oficial recibirá el trato que ostentan sus pares de veinte y pocos años y no la tranquilidad que le darían sus años de antigüedad. Pero este mecanismo que constriñe fuertemente los estímulos profesionales

es válido exclusivamente para el personal ejecutivo, subescalafón numéricamente por excelencia, dándose distinta situación para el resto de los subescalafones.

El personal administrativo (PA) y el especializado (PE) si bien se dividen en las categorías de oficiales y subalternos no encuentran un tope entre ellas, ingresándose por el grado más bajo y pudiendo ascenderse a través de los cursos de pasaje de grado correspondientes hasta la máxima jerarquía. Estos subescalafones que no tienen obstáculos entre oficiales y subalternos presentan una movilidad relativa en el tiempo, dependiendo ello de los retiros y las reestructuras que se produzcan.

Mientras que el personal administrativo cumple las funciones inherentes a su nombre, el especializado realiza actividades para las que se requieran ciertas habilidades y el funcionario posea dicha idoneidad. Anteriormente fue creado para determinados oficios de corte clásico (carpinteros, herreros, electricistas) que debían asimilarse a la cartera con retribuciones equivalentes ante la imposibilidad de contratar permanentemente servicios; en la actualidad, la complejidad de las actividades hace que nuevos oficios o profesiones con títulos intermedios calcen en la categoría (ingenieros en informática, enfermeros de diversa especialidad, técnicos de equipos radiales, mecánicos, etc.). También ha permitido un grado de discrecionalidad por parte de las autoridades, puesto que legalmente no requiere título habilitante sino solamente demostrar idoneidad para la función. De esta manera, puede operar como un mecanismo indirecto de ascenso para algunos integrantes de la fuerza que por razones de rigideces normativas ostentarían un grado inferior. Como primer falencia, debe destacarse la falta de reglamentación de los oficios y funciones técnicas incluidas en este subescalafón. Ello genera reglas de juego poco claras tanto para la ocupación del puesto de trabajo como para los ascensos y desempeño de la carrera. Pero en segundo lugar, la gran selectividad que existe contemporáneamente en la administración pública debería exigir la presentación de títulos de carácter oficial u homologados y no la simple idoneidad; ello generaría criterios acotados que eliminarían el manejo abusivo de los cargos.

En cuanto al personal técnico - profesional (PT), no existen integrantes dentro de los cuadros subalternos en este subescalafón, recayendo exclusivamente en los grados superiores (6 en adelante). Para tener derecho a esta categoría debe poseerse título profesional habilitante, cumpliéndose con tareas relacionadas al mismo (abogados, contadores, médicos, etc.) que ofician de apoyo en la institución a las tareas básicas policiales. No obstante y como señalaremos más adelante, más de 300 personas

poseen títulos universitarios¹² y no están reconocidos en sus funciones con el grado correspondiente, presentando una inconsistencia de estatus relativamente fuerte y percibiendo salarios muy por debajo de sus expectativas. Ello se debe a que no ingresaron a la función pública para cumplir dichas tareas, sino que ocuparon cargos administrativos, ejecutivos o especializados para cumplir otros roles y, dada la pericia profesional, fueron posteriormente abocados a las tareas propias de su profesión. En otros casos, la inexistencia de vacantes acordes al cargo requerido hace que se incorporen en una vacante disponible de otro tipo de función. Tal es el caso de algunos médicos, que en lugar de ingresar con vacantes profesionales lo hacen con algún cargo ejecutivo de menor notoriedad. Los estímulos para este tipo de profesionales suelen ser escasos; los que realizan tareas en el casco central en actividades propias de su profesión a lo sumo suelen gozar del beneficio de un régimen de 4 horas, sin perder las esperanzas de regularizar su situación ni bien haya oportunidades. Las administraciones normalmente como contrapartida aplican un complemento salarial bajo el rótulo de "viáticos" dadas las inequidades salariales, lo que a su vez conduce a una malversación de dicho ítem. Aquí surge la pregunta de qué hacer para que los profesionales no abandonen la institución cuando obtengan una oferta laboral que los contemple. Para ello hay que tener en cuenta que la función pública no fue hecha para satisfacer las necesidades personales, sino por el contrario, el interés público. Por lo tanto, prima la función y no el funcionario. No obstante, ello implica reglas transparentes y condiciones de equidad así como mecanismos de estímulo al desempeño. En este sentido, quien asuma la tarea de regularizar esta situación debería tener presente que: a) existen otros funcionarios de carrera a los que no se les debe violar sus derechos; b) el ingreso a los cargos presupuestales en las carreras profesionales se realizan por curso de oposición y méritos y no por designación directa; c) estas reestructuras no pueden constituirse en un mecanismo indirecto de ingreso a cargos públicos de carrera.

En esa misma línea, el premio para aquellos funcionarios que se capacitan queda de manifiesto que actualmente no existe. En el estado actual, los integrantes de las plantillas ingresan como subalternos o como oficiales con reglas claras, pero no se promueve a quienes entretanto realizan estudios complementarios. Como se exponía en

¹² En 2004 se realizó un relevamiento de profesionales en el Ministerio del Interior que estuvieran desarrollando alguna actividad relacionada o no con la profesión pero sin el reconocimiento formal respectivo. Según el artículo 120 de la Ley 17.296 quienes posean título universitario habilitante podían solicitar su transformación al escalafón profesional (PT), pero los reclamos realizados superaron los créditos presupuestales y, si bien los dictámenes reconocían la pertinencia de ellos, fueron rechazados por los organismos respectivos.

el párrafo anterior, a mejores ofertas abandonarán la institución, hecho poco estimulante y no esperable. Por lo tanto, podrían instrumentarse formas de promoción (como prelación en los llamados a concursos, puntos adicionales por saberes complementarios, inserción en grados más altos o compensaciones estatuidas para los que se desempeñan como tales) que eviten la fuga de profesionales e incentiven su desempeño.

Mucho de los mecanismos de ascenso ya se expresó. Con todo puede agregarse que la posibilidad de ascenso en la carrera administrativa depende, no solo del subescalafón en que se reviste, sino también de la unidad ejecutora donde se califique. Para el personal ejecutivo, en los grados subalternos más bajos se insumen unos siete años como mínimo para el ascenso (buena calificación y poca acumulación de sanciones). Para los grados de oficiales, depende en demasía del departamento de pertenencia. Montevideo es una de las unidades ejecutoras con mayor movilidad, especialmente porque no tiene ocupadas todas sus vacantes. En cambio en el interior, los escalafones suelen estar topeados, dado que tienen menos vacantes (las que ya están saturadas) y la relación piramidal asume la forma de columna; eso se debe a que las dependencias del ámbito rural no tienen la misma necesidad funcional que las de corte urbano. En este sentido, Montevideo cuenta al menos con tres oficiales subalternos que ejercen las guardias "de segundo" en el mando, es decir, asumen los roles que secundan al Comisario o titular de la dependencia; esta relación difícilmente se vea en el interior, donde los jefes no siempre son comisarios y los oficiales consecuentes pueden ser incluso suboficiales o integrantes del personal subalterno (clases o alistados con experiencia). En el mediano plazo, esto conlleva a diferencias importantes en la movilidad de las distintas unidades ejecutoras. La inexistencia de un escalafón único a nivel nacional trae aparejado diferencias sustantivas en el desempeño de la carrera.

Los subescalafones administrativo, técnico-profesional y especializado apenas existen en unidades territoriales, siendo Montevideo por su concentración y macrocefalismo la única que posee todos ellos. El casco central y las unidades funcionales tienen mayor carga de subescalafones de apoyo, contando algunas con subescalafones propios a efectos de la calificación. En la actualidad en el subescalafón administrativo se encuentra fuerte movilidad, siendo seguido por el especializado, en tanto el técnico profesional tiene una fuerte obstaculización para los ascensos. Debe hacerse una puntualización: subescalafones como el de Sanidad Policial tienen agrupación por series (en letras o números) que califican por afinidad funcional, lo que

complejiza aún más la movilidad y calificación. Así por ejemplo, el “grupo A” de los especializados lo integran obstetras, masajistas, auxiliares de enfermería, podólogos, fisioterapeutas, laboratoristas dentales, ayudantes de farmacia y ayudantes de odontología; otros grupos poseen otras especializaciones.

Para poder ascender existen diversos requisitos que deben cumplirse:

- Existir la vacante en el grado inmediato superior, la que se genera por fallecimiento, baja/cesantía, retiro, ascenso o modificaciones de efectivos por Ley Presupuestal.
- Contar con la permanencia en el grado establecida (ver cuadro n° 10 del Anexo).
- Disponer de la Antigüedad Calificada requerida para las vacantes.
- Para el personal subalterno exclusivamente, hasta ¼ de los ascensos a través de méritos (hecho conocido como “ascenso por 49”).

En cuanto a la permanencia mínima en el grado, el funcionario está en condiciones de ascender luego de cumplir un plazo de acuerdo a la tabla que luce en Anexo.

Por otra parte, la “antigüedad calificada” se determina en función de seis dimensiones:

1. Antigüedad computable en el Instituto Policial.
 - Dos puntos por mes acorde a los años de servicio prestado exclusivamente en el Instituto Policial.
2. Antigüedad computable en el grado.
 - Dos puntos por mes de servicio prestado en el último grado.
3. Capacidad para desempeñar el grado inmediato superior.
 - Un punto por mes de servicio prestado en el desempeño de cargos superiores al presupuestado.
4. Conducta. Adjudicaciones:
 - Por cada actuación que se someta a consideración de la Junta Calificadora podrán adjudicarse de 1 – 30 puntos según ésta estime conveniente.Deducciones:
 - Un punto por cada observación escrita.
 - Dos puntos por cada día de arresto simple.
 - Dos puntos por cada día de multa (pecuniaria) como sanción disciplinaria.
 - Tres puntos por cada día de arresto a rigor.
 - 0,25 puntos por cada día de suspensión.
 - 0,50 puntos por cada día de privación de medio sueldos.
 - 0,15 puntos por cada día de parte de enfermo (salvo los derivados por acto del servicio o maternidad).
 - Por cada actuación que se someta a consideración de la Junta Calificadora podrán deducirse de 1 – 30 puntos según ésta estime conveniente.
5. Buena aptitud física.
6. Aptitudes particulares para los cargos en que su superioridad lo requiera.

Nota: El cómputo general de la antigüedad calificada se determina acorde a la puntuación promedio de las variables mencionadas precedentemente (la que se multiplica por el coeficiente 0,01), la nota promedio final del Curso de Pasaje de Grado (varias materias) y la calificación anual otorgada por la Junta de Calificaciones respectiva.

Desde el punto de vista de las calificaciones, hay quienes sostienen que el instituto policial premia en demasía la antigüedad, teniendo ésta una compensación doble. Por un lado, porque la antigüedad dentro de la organización se paga, es decir, el

funcionario tiene un plus por los años de servicio y su permanencia en el grado. Por el otro, porque a la hora de competir por las vacantes la antigüedad en la institución tiene un peso muy fuerte. En condiciones normales, se vuelve muy difícil superar en la calificación a un funcionario con muchos años de servicio, más allá de que haya obtenido una nota de curso relativamente pobre. Si se tiene en cuenta de que las notas suelen situarse promedialmente en el entorno del siete hacia arriba (escala de 5 a 10), el valor de la antigüedad se torna un factor decisivo.

En otro orden, también se cuestiona la incidencia de las sanciones. Si bien existe un Reglamento General de Disciplina, actúa una gran discrecionalidad en el manejo de las sanciones. Hay superiores con mayor propensión a sancionar, en tanto otros son más permisivos, por lo que sería conveniente que existiera una mayor reglamentación de las sanciones aplicables para evitar actitudes despóticas. Muchas sanciones bajo el rótulo de "no dar exacto cumplimiento a una orden" dejan abierto un abanico de posibilidades para que se apliquen sanciones por doquier. Esta situación depende también de la unidad donde se presta servicios, donde las dependencias especializadas en materia de investigación o con concentración de personal administrativo tienen menos tendencia a la rigurosidad disciplinaria.

Existe una relación directa entre los grados ostentados y el cargo desempeñado. Los grados de oficiales se clasifican en tres categorías, *subalternos, jefes y superiores*, siendo básicamente tareas de coordinación la de los primeros, coordinación y desarrollo los segundos y desarrollo y conducción los terceros.

En el caso del personal subalterno, también se producen tres categorías que establecen deberes y derechos: *suboficiales, clases y alistados*.

La Jefatura de Policía de Montevideo posee un reglamento para la Dirección de Seguridad (policía uniformada) que establece los cometidos específicos para cada grado. Sin embargo, las necesidades del servicio cotidiano hacen que esta reglamentación quede obsoleta, oficiando como encargado muchas veces un policía con antigüedad que no ostenta el grado establecido. Amén de ello, es la que más se ajusta a los cánones. En el interior se experimenta otra realidad; la cantidad de efectivos disponibles y la pluralidad de unidades dispares hacen que los cargos sean ocupados por personas de diferente grado. Pongamos un ejemplo ilustrativo:

En el caso de la Jefatura de Policía de Montevideo, el reglamento establece que el grado de Suboficial Mayor es el que corresponde a la Jefatura de Policía de Montevideo, pero en la práctica, el cargo es ocupado por personas de diferentes grados.

Jefatura de Policía de Lavalleja (14 Seccionales)¹³:

- Seccionales 1ª, 2da, 4ta, 9na, 10ma y 14ta ocupadas por Comisarios (10).
- Seccionales 3ra, 8va y 12da ocupadas por Subcomisarios (9).
- Seccionales 5ta y 11ra ocupadas por Oficiales Principales (8).
- Seccional 7ma ocupada por Oficial Ayudante (7).
- Seccional 13ra ocupada por Suboficial Mayor (6).
- Seccional 6ta ocupada por Sargento Primero (5).
- Dirección de Investigaciones ocupada por un Comisario (10).
- Dirección de Grupos de Apoyo ocupada por un Comisario (10).
- Dirección de Seguridad ocupada por un Comisario Inspector (11).
- Cárcel Departamental ocupada por un Comisario Inspector (11).
- Secretaría del Jefe de Policía ocupada por un Comisario (10).

En teoría, cada seccional o comisaría debería ocuparse por un oficial jefe (comisario); sin embargo dadas las vacantes disponibles los mandos superiores destinan con el mejor criterio posible personal de menor jerarquía en virtud de los delitos cometidos, densidad poblacional y experiencia funcional.

Al hablar de las condiciones de ascenso se mencionaron elementos referidos a las calificaciones. No obstante, pueden agregarse algunas consideraciones. Uno de los problemas que suele producirse y que generalmente atañe al personal superior (oficiales) es la modificación en el método de evaluación. Frecuentemente a falta de protocolización de los mecanismos de evaluación muchos reclaman por sentirse lesionados en sus derechos. Pruebas de aptitud física que ven modificados los tiempos y distancias, acopio de nuevas materias más sofisticadas que a tandas anteriores, régimen de evaluación nominal para los abogados (aprobado/no aprobado) en materias que pueden ser aventajados por oficiales de carrera tradicional, son algunos de los ítem afectados. Asimismo, la instauración de cursos "filtro" para el acceso a ciertos grados son frecuentemente objeto de discusión (como el de Estado Mayor actualmente eliminado como barrera). Para la evaluación del personal existen diferentes Juntas Calificadoras. Las unidades territoriales de gran volumen son las menos favorecidas para la evaluación del personal, dado que el conocimiento de los recursos humanos se da simplemente por el jefe de la unidad de pertenencia. Vale decir que al policía que cumple servicio de patrulla en la seccional 18va. el Director de Seguridad ni lo conoce. La calificación de este modo se da en virtud de las anotaciones que surjan de su legajo (sanciones previas, partes médicos, alguna nota positiva o negativa elevada por su superior, generalmente el Comisario), aunque un juicio de uniformidad para mejorar los

¹³ Esta relación se modificó recientemente en una reestructura hacia fines del año 2004, donde se produjo una movilidad ascendente por sustitución de cargos y transformación de otros.

criterios de justicia en las notas fue el que a través de un decreto del Poder Ejecutivo¹⁴ del 01 de Agosto de 2000 se reglamentaron las calificaciones de algunos servicios policiales de seguridad. Sin embargo, unidades especializadas destinadas a la investigación carecen de este instrumento que los beneficie en su carrera.

Los estímulos para el desempeño funcional se producen fundamentalmente por la negativa (miedo a la sanción) más que por la positiva. Para ello, el régimen disciplinario prevé varios tipos de sanciones con la resta de puntos mencionada precedentemente:

- Observaciones verbal o escrita.
- Arresto simple o de rigor (el último con privación de libertad).
- Multa de carácter pecuniario.
- Suspensión en la función hasta por seis meses en el año con privación de los medios sueldos.
- Privación de los medios sueldos hasta seis meses en el año, con la obligación de prestar servicios en las condiciones que se determinen.
- Cesantía.

En todos los casos la sanción opera como elemento fuertemente constrictivo para las calificaciones de ascenso. Desde la vertiente positiva, existen mecanismos tales como la licencia extraordinaria (día/s adicional/es al correspondiente) o anotaciones positivas

¹⁴ Artículo 10. : Al personal policial destinado a las Comisarias, Seccionales, Comisaría de la Mujer y Comisaría de Menores, que cumplan sustantivamente, tareas preventivo-represivas le serán otorgados dos puntos por mes, como anotación positiva para la Antigüedad Calificada, salvo en las situaciones previstas en el Art. 4 ° del presente Decreto.

Artículo 26. : Se entenderá por tareas sustantivas, las que se desarrollen en las calles de la jurisdicción, (Parada, Kiosco, Comisaría Móvil y Patrulla), cuya misión esencial sea la prevención y eventual represión del delito, así como las que desempeñan el Comisario, Sub Comisario o quien le sustituya, Oficial de Servicio y Clases a cargo del Turno.

Artículo 30. : El Director de Seguridad a través de los Titulares de las Comisarias y los Jefes de las respectivas Inspecciones de Zonas evaluarán, mensualmente el rendimiento de la labor del personal comprendido, teniendo en cuenta las siguientes condicionantes: a) No podrán superarse los diez (10) días de partes de enfermo, salvo que la lesión sea consecuencia de acto directo del servicio, con motivo o en ocasión del mismo. b) No podrán superar los diez (10) días de sanción disciplinaria (arresto de rigor y/o simple). c) En los casos que se superen los límites establecidos en los literales a) y b) precedentes, no se otorgará el puntaje positivo mensual dispuesto en el presente Decreto. d) En los casos que no sean superados dichos límites, para la evaluación sólo se tomarán en cuenta los días trabajados. e) No se generará puntaje positivo durante el periodo de usufructo de licencias anuales y/o extraordinarias ajenas al servicio.

Artículo 40. : No se otorgará el puntaje como anotación positiva para la Antigüedad Calificada en los siguientes casos: a) El alejamiento de la zona a vigilar y/o patrullar sin causa justificada y sin conocimiento del Superior. b) Al Comisario y dotación de Oficiales ante la comprobación de índices de delitos en la jurisdicción que no se correspondan con una administración correcta del personal y medios asignados a la Dependencia. c) Ante el procesamiento por la Justicia Penal y/o sumario administrativo sin necesidad de ser suspendido en la función. d) Cualquier otra conducta que afecte el servicio o la imagen institucional.

Artículo 50. : Lo dispuesto es sin perjuicio del puntaje que pueda asignarse por las actuaciones establecidas en el literal A subliteral d, del artículo 32 del Decreto N ° 638/971 del 5 de octubre de 1971.

Artículo 60. : Comuníquese, publíquese, etc

FIRMADO: Jorge Batlle - Presidente

Guillermo Stirling - Ministro del Interior

(hasta 30 puntos) para casos excepcionales. El otro mecanismo estimulante, el ascenso por art. 49 (es decir, por méritos para el personal subalterno), casi no existe y se prevé para situaciones especiales.

En cuanto al horario, la escasa premiación a realizar procedimientos hace que muchos funcionarios hagan "vista gorda" ante situaciones complejas o cerca de la finalización del horario. El recargo de servicio en caso de asumir alguna tarea hace que les trastoque otras actividades ya previstas (como por ej, el servicio por art. 222 o el desempeño de otras tareas laborales).

Por su parte, funcionarios que se desempeñan en actividades especializadas como lo son las tareas de investigación, deben rehusar a realizar procedimientos complejos que insumen varios días de labor por la pérdida de otros trabajos adicionales a la función policial o el propio servicio por 222 que les aportan mayor poder adquisitivo. Estas tareas especializadas que generalmente se realizan vistiendo ropas civiles no tienen una paga adicional a las tareas de seguridad, por lo que el funcionario en ocasiones siente menguados sus ingresos al tener que afrontar el pago del transporte, de lo contrario debe vestir uniforme.

Desde el punto de vista de perspectivas de ascenso, hay que hacer varias puntualizaciones ya citadas:

1. Los tiempos oscilan de unas Unidades Ejecutoras a otras, dependiendo de las vacantes y corredera existente.
2. Las posibilidades de "acomodo" se generan en puestos cercanos a la autoridad ministerial (lobby interno) o de los Jefes.
3. Por la vía normal, el tiempo mínimo para los grados subalternos es de siete años aproximadamente.

Para solucionar estos fenómenos que obstaculizan la movilidad en la carrera administrativa, en 1986, durante el gobierno del Dr. Sanguinetti, desempeñándose el Dr. Marchesano como ministro, operó una reestructura que abarcó prácticamente a todos los escalafones y Unidades Ejecutoras. En ella se transformaron cargos, se sustituyeron otros y se crearon algunos nuevos, atendiendo a las supuestas necesidades que implicaban el retorno a la vida democrática, generando para ello reincorporaciones y una readecuación funcional.

En 1991, durante el gobierno del Dr. Lacalle, siendo el Dr. Ramírez el ministro de turno, se dio una nueva reestructura – menor a la implementada cinco años antes – que de manera similar a la precedente dotaba a la cartera de la posibilidad de ajustar la carrera funcional sorteando las trabas a los ascensos y administrando de acuerdo a las necesidades del momento el acceso de nuevos recursos humanos.

Ambas tuvieron características diferentes, acorde al tiempo político vivido y a la ideología de los partidos en el gobierno. La primera de ellas tenía como epicentro aumentar la base operativa; dicho de otro modo, ponía más efectivos en la calle generando también movilidad a los escalafones que se encontraban estancados. La segunda, ya inmersa en la reforma del Estado que buscaba disminuir el peso sobre el sector privado, transformaba vacantes y suprimía otras, dando también movilidad a los escalafones (ver anexo).

Varias causas llevan a que muchos escalafones presenten dificultades para el desempeño de la carrera funcional:

1. Poseen sus cargos ocupados y obstaculizan los ascensos. Los tiempos previstos para el ascenso y la movilidad no operan según las expectativas. Ello se entiende desde la perspectiva de que hay menos grados en la cúpula a la que todos aspirar llegar; como resultado, quienes acumulan antigüedad aguardan año tras año a que se generen las vacantes por retiro, fallecimiento u otra razón de quienes los ocupan, apilándose las calificaciones de un año con los sucesivos. Por su parte, los que ocupan los cargos más altos no tienen estímulos al retiro (salvo los que prevén un adicional por vivienda o la aspiración a ser jefes de policía, hecho para el que se requiere estar en situación de retiro).
2. Surgen nuevas realidades (como Unidades Ejecutoras con nuevos cometidos) que absorben vacantes "en comisión". En los papeles las unidades cuentan con cierta cantidad de efectivos; sin embargo, muchos de ellos pasan a revistar en unidades sin escalafón propio (Inteligencia, Drogas, INTERPOL).
3. Se demandan cargos o profesiones antes inexistentes en la cartera por el propio proceso evolutivo de la institución.
4. Se requieren más policías – especialmente de grados más bajos – para el ejercicio de las tareas de vigilancia y patrullaje ante el aumento de los ilícitos.

Por ello, las autoridades suelen instrumentar mecanismos permisibles por la normativa jurídica para sanear las carencias de recursos. Pero hay situaciones que satisfacen casos particulares, dándole movilidad o incentivo a funcionarios puntualmente.

Una forma estratégica para permitir ascensos es la que por resolución ministerial se traslada a un policía de una Unidad Ejecutora a otra; la operativa consiste en trasladar al funcionario policial que tiene escasas o nulas posibilidades de ascenso en su

Subescalafón hacia otro que tiene mayor movilidad por un mecanismo conocido como redistribución. Es una medida disponible por el Ministro y, generalmente, aplica con criterio discrecional con policías a los que quiera premiar por diversos motivos.

Un mecanismo frecuente para ejercer movilidad es el que permite reclamar el grado inmediato superior por no existir la vacante, hecho que es posible siempre y cuando no ocasione incrementos presupuestales. Ello genera otros efectos tales como la posibilidad de seguir compitiendo dicho funcionario frente a otros para el siguiente grado. Otro mecanismo que facilitó el ascenso de varios funcionarios policiales fue el que mediante un decreto que se denominó "ascenso por tiempo doble" para aquellos oficiales que percibían el sueldo completo por el grado superior se permitió la transformación de su cargo en el siguiente jerárquicamente, los que ascendían sin liberar la vacante del grado que ostentaban anteriormente hasta que ascendieran al siguiente grado. Este punto que en principio no lesionaba derechos, a la postre significó lesiones importantes por modificaciones en los tiempos de ascenso y la consideración del curso de Pasaje de Grado. En teoría, la antigüedad forzaba a que muchos se vieran obligados al retiro; sin embargo, tomándoles la nota de pasaje de grado con plazos previos se les permitió seguir ascendiendo. Incluso muchas veces ha operado que resoluciones ministeriales permiten dejar pendiente para más adelante alguna de las pruebas requeridas para el pasaje de grado, obstaculizando el ascenso al grado en el siguiente grado; con ello se destraban los impedimentos de algunos oficiales (generalmente de grados jefes) para su ascenso.

Posteriormente a las reestructuras del '86 y '91 se realizaron algunos intentos que fracasaron (recuérdese que para formar la voluntad del Poder Ejecutivo se necesita el acuerdo entre Presidente y Ministro). Uno de ellos se remite a la gestión de Operti, otro a la de Stirling y finalmente otro durante el anterior mandato de Borrelli, aunque este último logró algunas transformaciones en determinadas unidades ejecutoras. En materia de recursos humanos, la principal transformación experimentada durante la administración ministerial de Operti (1995-1998) fue la incorporación de funcionarios retirados bajo el Programa de Seguridad Ciudadana a través de contratos.

Más allá de las reestructuras, las transformaciones de cargos se generan en forma ordinaria por resoluciones individuales, quitando vacantes (puestos que no están ocupados al momento) de algunas Unidades Ejecutoras y pasándoselas a otra que las requieren. Ello hace que la cantidad de funcionarios que debería contar una Unidad a veces sea ilusoria.

En cuanto a la calidad de los niveles formativos hay que hacer algunas puntualizaciones. El oficial egresado de la ENP al cursar su pasaje de grado adquiere un nivel de formación (sea por carga horaria como por tipos de materias) que le asimilan a un curso de posgrado, ya que en la mayoría de los cursos se alcanzan períodos de tres meses. Al llegar al grado de Comisario ha recibido conocimientos complementarios que le califican ampliamente. En los grados subalternos, sumado a la experiencia por antigüedad, la capacitación de los pasajes de grado al policía lo transforma en un funcionario especializado. No obstante, materias culturales impartidas en estos cursos (como matemáticas, ortografía, etc.) podrían ser sustituidas por otras de mejor adecuación si los toques de ingreso fueran elevados. Al mismo tiempo, debe tenerse presente que la Policía ha acopiado un modelo de organización similar a los estamentos militares, especialmente por dos causas:

- Porque prácticamente la Policía estuvo intervenida 11 años por autoridades militares.
- Porque su escala jerárquica tiene los mismos grados divididos en personal superior y personal subalterno.

Anteriormente a la década del setenta en el interior del país eran escasas las seccionales que contaban con oficiales, siendo sus encargados integrantes del personal subalterno. En Montevideo, existía un Instituto de Enseñanza Profesional (IEP) que era el encargado de preparar a los oficiales, en tanto el personal del interior no contaba con esa capacitación. Fue a principios de los setenta que se modificó la legislación que permitió que aspirantes del interior se formaran para las vacantes superiores, siendo exigible para todos los cuadros superiores pasar por la Escuela Nacional de Policía. Excepcionalmente, las necesidades de turno llevaron a que algunas tandas de egresados se formaran por un sistema que se dio a conocer como "oficiales de probeta", policías con varios años de antigüedad que ostentando el grado de Sargento Primero podían ascender al grado de Oficial Subayudante¹⁵ haciendo el concurso de oposición y méritos. Esto permitió que varios policías pudieran proseguir con su carrera administrativa en los grados superiores dada la necesidad momentánea de completar las vacantes para los cargos de oficiales, pero ese mecanismo no fue utilizado posteriormente. Esta reestructura también permitió que quienes egresaban de la ENP ocuparan puestos de oficiales de mayor jerarquía dada la preparación diferencial con los subalternos.

¹⁵ Decreto 638/71, artículo 6º, de fecha 17 de Junio de 1971.

Un problema que presenta la carrera administrativa es la fuerte diferencia entre personal subalterno y personal superior. Si consideramos la brecha producida entre funcionarios con cuatro años de enseñanza superior (Escuela Nacional de Policía) con niveles mínimos de formación escolar (6to. de primaria) la categorización entre oficiales y subalternos no causa mayor alarma. Sin embargo, el mercado laboral hace que actualmente muchos integrantes de los escalafones subalternos tengan 4º, 5º y 6º año de liceo aprobado, inclusive algunos poseen formación universitaria en curso o con título, aunque en este último caso sean pocos. En esas situaciones contrasta la ruptura entre las categorías, especialmente porque la movilidad en la carrera para los grados subalternos se hace muy lenta y está topeada. Si bien no hay mayor dificultad en cuanto a la posibilidad de presentarse para una formación en la Escuela Nacional de Policía, el hecho de estar cursando otra carrera a priori establecería que ese funcionario ni bien tenga alternativas laborales en su profesión abandonará la institución, debido fundamentalmente a las escasas expectativas; puesto que en las condiciones actuales la acumulación académica no le genera claras ventajas – más allá de las que resulten de su relacionamiento – buscará un desempeño en otras áreas del mercado. Para funcionarios jóvenes en ocasiones la previa experiencia en filas subalternas le da la posibilidad de ingresar a la Escuela Nacional de Policía en la modalidad de “comisión”, permitiéndole cursar la etapa de formación profesional manteniendo el sueldo de policía (agente) y no el de cadete, percibiendo así un salario aproximadamente ocho veces mayor.

Y aunque los universitarios tenían la potestad de solicitar una transformación de cargo según lo estipulaban las leyes¹⁶, era frecuente (prácticamente un hecho) encontrar objeciones a tal situación dada la carencia de recursos en la institución que impedía la transformación. Según las normas en vigencia, tres requisitos¹⁷ deben cumplirse para toda transformación de cargo:

- Que la racionalización no genere un incremento de los créditos presupuestales.
- Que no ocasione lesión de derechos funcionales.
- Que propenda a lograr una disminución del número de cargos.

Eso hace que las solicitudes amparadas en el Derecho luego de transitar por una infinidad de oficinas que engrosan los expedientes encuentren cota a las pretensiones

¹⁶ El artículo 120 de la Ley de Presupuesto n° 17.296 de fecha 21 de Febrero de 2001 permitía al Poder Ejecutivo realizar transformaciones de cargos ejecutivos en administrativos y técnico-profesionales. Sin embargo, la ley de presupuesto 17.930 de fecha 19 de Diciembre de 2005 en su artículo 88 deroga dicha posibilidad.

¹⁷ Ley n° 16.736 de fecha 05 de Enero de 1996, artículo 150.

por falta de vacantes y presupuesto. Como corolario, se genera una rigidez y desestímulo para quienes aspiran a realizar una carrera y cuentan con acopios académicos importantes.

Pero además de la variedad de subescalafones existentes en función de la actividad, el Ministerio del Interior al igual que el resto de la Administración Central y algunos organismos del 220 presentan otra variable a tener en cuenta: la relación funcional con la institución. La cartera ofrece una pluralidad de sujeciones contractuales a sus funcionarios pero con características peculiares. En primer término, hay que destacar la amovilidad del funcionario policial. Los funcionarios policiales – como se dijo anteriormente – pueden ser removidos de sus puestos sin necesidad de venia del Senado de la República, cosa requerida para los restantes funcionarios públicos. Atento a un decreto del Poder Ejecutivo¹⁸, los funcionarios ejecutivos que ingresan a los cargos presupuestales lo hacen en la calidad de contratados por el plazo de un año, hecho que es renovable hasta un máximo de cinco años (y que opera en forma automática) y cuya desvinculación del Instituto Policial por razón fundada puede darse sin necesidad de Sumario Administrativo. Luego de cinco años es considerado personal presupuestado. El Policía que ingresa bajo esta modalidad firma un contrato como voluntario contratado (VC), situándose en los hechos como un funcionario presupuestado dado que casos muy excepcionales (exceso de faltas por enfermedad o acumulación de sanciones) justifican la revocación del contrato. Legalmente, incurren en causal de revocación quienes tengan “falta de adaptación al régimen disciplinario, ineptitud en el ejercicio del cargo, abandono del cargo, comisión de actos previstos en la Ley Penal que incidan sobre la actuación administrativa o quienes incurran en todas aquellas acciones u omisiones que contravengan, lesionen o quebranten los principios o normas disciplinarias, morales o sociales”. De acuerdo a la normativa vigente¹⁹ quienes ingresaron a posterior del 1º de Febrero del 2001 no requieren Sumario Administrativo para la rescisión de su contrato, sí estando comprendidos con esos requerimientos los ingresados anteriormente a dicha fecha. Cualquiera de los subescalafones permite a los funcionarios presupuestados (o contratados voluntarios que ocupan cargos presupuestales) a realizar la carrera administrativa, quienes adquieren las obligaciones y derechos del Estado Policial.

¹⁸ Decreto 355/02, de fecha 10 de Setiembre de 2002.

¹⁹ Artículo 126 de la Ley 17.296.

Pero otras dos modalidades de relación funcional han surgido en los últimos treinta años (hecho intensificado con la restauración democrática) y que difieren del mecanismo tradicional de ingreso a la función pública: los contratos de arrendamiento de obras y servicios. Esta particularidad que se extiende en todas las carteras, ha permitido satisfacer necesidades que la propia estructura administrativa no daba respuesta. Sin embargo, hay quienes piensan que este mecanismo de contratación ha sido objeto de abuso por las autoridades, incorporando a la plantilla de funcionarios muchos asesores o personas cercanas cuyo criterio de selección no sea quizás el más apropiado, sea por la cercanía política o familiar como también por los cargos que, en condiciones normales, sus grados implicarían por lo menos 20 años de servicio dentro de una carrera administrativa a cualquier profesional dada la baja retribución de los salarios policiales. Pero este punto genera diversos debates, dado que el entorno asesor considerado "de confianza" no tiene por qué responder a criterios de experticia, antigüedad e idoneidad, sino más bien a una razón de afinidad en el manejo de las políticas públicas. Quizás lo cuestionable es cuando mediante artilugios legales un funcionario comprendido bajo esta modalidad y vinculado directamente a un cargo de alta jerarquía, al abandonar la cartera su titular no renuncia, sino que se incorpora a la estructura presupuestal transformando su relación con la institución. Esto que genera ciertas lesiones de derechos a otros funcionarios, ha sido señalado por algunos como una práctica existente. Otra situación que también es punto de confrontación es la que tiene que ver con usufructuar beneficios que no corresponden al cargo; en los últimos años se han visto situaciones irregulares donde personas vinculadas afectivamente al instituto pero no sujetas a contrato o presupuesto ocupan un escritorio dentro de las oficinas públicas.

La propia dinámica ha establecido también que muchos funcionarios ejecutivos cumplan tareas administrativas, modificando el espíritu de la administración y la relación numérica que deberían tener los escalafones. Desde el punto de vista legal, las funciones ejecutivas tienen su jerarquía, en tanto las tareas de apoyo – exceptuados algunos subescalafones especializados que tienen competencia en roles ejecutivos – tienen su jerarquía para las funciones de su idoneidad. El hecho de ser superior en grado no implica una superioridad funcional en aspectos propios al subescalafón de pertenencia, hecho que puede generar ciertos trastornos.

Como se mencionó, existen dos tipos de contratos: policiales y civiles. Hasta fines de la década de los ochenta existía una sola variante; el Estado tenía la posibilidad de contratar personal para el ejercicio de determinadas funciones sobre la base de que no contaba con empleados idóneos en ciertas materias (como por ejemplo, personal médico) y en este sentido incorporaba civiles a tareas en secretarías como la de Interior. Según afirman algunos testimonios, la intervención militar permitió que ciertos funcionarios contratados – personal civil – optaran por su ingreso a los escalafones policiales a efectos de corregir inequidades salariales, permitiéndoles ingresos económicos relativamente superiores. No obstante, restaurada la democracia, una transferencia de rubros otorgada por ley²⁰ para personal asimilado a las funciones ministeriales permitió que sus aportes se efectuaran en la Dirección Nacional de Asistencia Social Policial (Caja Policial), pero dada la confección del contrato que establecía para estos los mismos deberes y derechos que para los funcionarios policiales de carrera, tácitamente quedó establecida la diferencia entre los contratos civiles y los policiales. Ambos mecanismos contractuales han sido objeto de diversas modificaciones en leyes aplicadas desde la década del setenta y reinterpretadas o reglamentadas por decretos del Poder Ejecutivo hasta la fecha. Los alcances, calidad de contrato, suscripción de documento tipo, período y renovación fueron modificados en varias oportunidades. Si bien desde la normativa extensiva a casi toda la administración no se menciona la calidad del contrato civil o policial (término que se acopió en la interna administrativa), desde el punto de vista jurídico el Ministerio sigue incorporando personal bajo esas dos modalidades. Ambas permiten el ingreso de funcionarios a la cartera en cualquier grado de la escala jerárquica. El funcionario que se incorpora a la institución no puede realizar una carrera administrativa, pese a que se le asimila en alguno de los subescalafones existentes. El grado que ostenta (nunca en el subescalafón ejecutivo sino exclusivamente en los subescalafones de apoyo) debe poseer el paréntesis que indica el tipo de función (PE, PA, PT) que ejerce. El contrato especifica el grado, pudiendo adquirir otra jerarquía únicamente si se suscribe un nuevo contrato que, por razones fundadas, establezca el cambio realizado. El personal que contraiga una relación de *contrato policial*²¹ acorde a las reglamentaciones establecidas en el contrato adquiere los mismos derechos y obligaciones que el resto de los policías. Sin embargo,

²⁰ Artículo 92 de la Ley 15.903.

²¹ Fundamentado en el artículo 92 de la Ley 15.903 de fecha 10 de Noviembre de 1987, Decreto 391/986 del 28 de Julio de 1986 y decreto 208/002 de fecha 11 de Junio de 2002.

como dicha situación no ha sido reglamentada, hay quienes sostienen que no está comprendido en el Estado Policial, es decir, "la situación creada por el conjunto de obligaciones, deberes, derechos y garantías que las leyes, decretos y demás disposiciones vigentes establecen para todos los funcionarios policiales"²², siendo pasible de sanciones pero no de algunos derechos. De todos modos la situación jurídica no está del todo clara, aunque al parecer no ha generado mayores conflictos. Por su parte, los contrayentes de *contratos civiles*²³ no están comprendidos en el Estado Policial, debiendo únicamente cumplir con las normas disciplinarias establecidas en el contrato, las que se rigen por las disposiciones de los funcionarios públicos del resto de la administración. Como resultado, el funcionario contratado civilmente puede realizar tareas vinculadas a la actividad política – principal efecto de las restricciones de funcionarios policiales – sin mayores complejidades. Sin embargo, la principal diferencia es que sus años de servicio a diferencia del contratado policial, no se computan como policiales a los efectos jubilatorios, generándose los aportes correspondientes fuera de la Caja Policial. En términos generales, los contratados en el Ministerio del Interior obtienen sus contratos por un plazo de hasta tres años, los que pueden ser renovados automáticamente salvo expresa resolución del Poder Ejecutivo que debe notificarse con un plazo mínimo de dos meses al interesado.²⁴

A mediados de 2004, existían aproximadamente 1266 contratados policiales (CP), discriminados de la siguiente manera: 2 en Sanidad Policial, 37 en Secretaría del Ministerio y 1227 en Dirección Nacional de Cárceles. En cuanto a los contratados civiles (CC), hasta hace poco solamente existían 44 (11 en Dirección Nacional de Cárceles y 33 en la Secretaría del Ministerio) aunque esta cifra actualmente ha sufrido variantes, en especial por la creación de algunos cargos en la órbita del Centro Nacional de Rehabilitación (CNR). Y respecto a los contratos, un elemento que ha sido objeto de fuertes cuestionamientos es la transformación de ciertos cargos contratados en presupuestados, modificando algunos funcionarios su relación laboral con el Ministerio.

Explicadas estas modificaciones introducidas principalmente en el Casco Central del Ministerio, queda establecida una fuerte similitud con las transformaciones de la Administración Central; al parecer existe una gran cercanía entre lo que han sido los

²² Arts. 33 – 37 de la Ley n° 13.963 (orgánica policial).

²³ Fundamentado en el artículo 24 de la Ley 15.809 de fecha 08 de Abril de 1986, Decreto 33/986 de fecha 23 de Enero de 1986 y artículo 03 de la Ley 17.269 de fecha 28 de Setiembre de 2000.

²⁴ Ley 16.226 de fecha 29 de Octubre de 2001, artículo 16.

cargos de Alta Gerencia implementados por el C.E.P.R.E. y los contratos civiles de algunos funcionarios, quienes más allá de reducirse a un pequeño staff asesor se extendieron a los titulares de varias oficinas de la calle Mercedes y Julio Herrera y Obes. Claro está, esta discrecionalidad para el acceso a cargos públicos a diferencia de los cargos de Alta Gerencia no exige la competencia por los mismos, sino básicamente la idoneidad y confianza de la autoridad respectiva.

Esta somera descripción de la operativa vigente en la cartera, nos pone en el umbral de una serie de incongruencias establecidas en el desempeño de la carrera.

- Otra incongruencia surge de lo mencionado precedentemente; los cargos de dirección para jefes (grados 10 y 11) muchas veces no conciben con los recursos humanos disponibles. En situaciones se conforma un bolsón de funcionarios sin destino asignado o con tareas menores; en el otro extremo, funcionarios de menor jerarquía ocupan los cargos de dirección que no les corresponden al grado, lo que les otorga complementos en metálico y puntaje para el ascenso.

- También existe una incongruencia entre los cargos disponibles con la movilidad ascendente en la carrera; en una estructura piramidal es de suponer la existencia de menores cargos a medida que se asciende, dejando recursos por el camino dada la incapacidad (no aprobación de los pasajes de grado o a muy bajos niveles) o egreso durante los años de servicio (sea por baja o fallecimiento). Los tiempos previstos para el ascenso como las tandas egresadas hacen que se saturan los cargos, conformando pirámides muchas veces amorfas.

- El egreso de la organización estimula a la permanencia en actividad. El retiro con el 90% del sueldo para los 32 años de servicio en el personal subalterno hace que el funcionario se vea incentivado a permanecer trabajando. De esta manera la movilidad encuentra un freno, aunque alivia el presupuesto de la Caja Policial. En los oficiales, existe un incentivo al retiro luego de la ocupación de puestos jerárquicos elevados, dado que se incorpora en los haberes jubilatorios una compensación por la vivienda (recuérdese que los cargos nacionales requieren muchas veces el desembolso de dinero para alquileres por asentamiento en zonas lejanas al hogar). Este incentivo a retirarse también opera al ser nominado para un cargo de jefe policial departamental para recibir doble remuneración.

- Las profesiones liberales para las que fueron diseñadas las estructuras – sea especializadas como las profesionales y técnicas – a menudo requieren ajustes por

surgimiento de nuevas especialidades. Del mismo modo, la incorporación de funcionarios ajenos a la institución para cumplimiento de tareas específicas (personal médico o trabajadores sociales, por ejemplo) no encuentra eco en una estructura jerárquica de vieja data. Para solucionar esta incongruencia EO – RH, el personal contratado bajo la modalidad policial (CP) o civil (CC) aplica los correctivos necesarios para, en forma transitoria, incorporar por un plazo establecido los recursos necesarios. No obstante, esta situación beneficiosa para la institución puede ser objeto de manipulación para “acomodos” y oportunismos. La discrecionalidad de las autoridades en ocasiones escapa a los mecanismos de contralor estatuidos. En este mismo punto, personal profesional que obtiene su título a posterior de estar incorporado a la estructura ministerial no encuentra una contrapartida salarial a sus conocimientos; la escasez de recursos y la saturación de los subescalafones hace que se congele en el grado y subescalafón que poseía previamente.

D. Congruencia entre la estructura organizativa y el sistema de especializaciones.

No existe una política centralizada que especialice a los funcionarios en virtud de sus destinos, salvo excepciones tales como el personal de Bomberos. Tanto el personal superior policial (oficiales) como el personal subalterno (alistados) reciben una formación única para desempeñarse en sus funciones. En el caso de los oficiales, cuentan con una formación generalizada y abarcativa de todas las actividades policiales, en tanto los subalternos egresan prácticamente sin conocimiento alguno como para desempeñarse en tareas específicas como suelen ser las de investigación. Dicha especialización se canaliza por la vía de la experiencia en el trabajo y emulación de su entorno: Si bien difícilmente un subalterno egrese del curso de preparación funcional directamente a una unidad especializada²⁵, existen situaciones en que el policía carece de los conocimientos básicos como para afrontar ciertas tareas, especialmente porque hasta el momento no existe un manual de procedimiento que establezca un protocolo (aunque se trabaja en ello). Algunas unidades cuentan con cursos de formación de escasa acumulación horaria que se imparte a los funcionarios que han sido destinados a dichas dependencias; eventualmente, pueden dictarse seminarios o talleres para

²⁵ Se produce una suerte de carrera de los honores, donde el policía pasa por tareas de seguridad y posteriormente (años más tarde) se aboca a la investigación.

actividades puntuales, pero el mecanismo más extendido de capacitación suele ser la experiencia.

El segundo elemento a considerar es la *polivalencia funcional*. El policía a la salida de los centros de capacitación debe estar preparado para una serie de funciones de diversa génesis.

- Desde el patrullaje ordinario, pasando por la aprehensión de los infractores, custodia de los detenidos, investigación de crímenes diversos, contralor de distintas normas y ordenanzas hasta tareas simples como confección de partes, comunicaciones radiales, vigilancia de las inmediaciones de la seccional están entre las actividades desempeñadas. Algunas son de simple ejecución, pero otras portan mayor dificultad. Ciertas actividades apelan a la inventiva del funcionario debiendo éste permanecer vigilante ante imprevistos de diversa índole. Esta capacidad se denomina *polivalencia funcional horizontal*; en términos generales el Ministerio asume sin mayores complicaciones este tipo de actividades, existiendo una congruencia entre las actividades en la organización en virtud del grado ostentado en la escala jerárquica. Sin embargo, el acceso a la institución policial también conlleva a la asunción de otras capacidades más sofisticadas, tales como el contralor del personal a cargo o la dirección de actividades más complejas.

- Esta capacidad institucional denominada *polivalencia funcional vertical* debe ser prevista en este tipo de organizaciones burocráticas en que los funcionarios que hoy desempeñan tareas ejecutivas mañana cumplirán roles de conducción. Si desde el punto de vista formativo la carrera administrativa ofrece la capacitación para ello, se genera una nueva incongruencia entre EO y RH al encontrarnos que no siempre se cumplen las condiciones de movilidad prevista en la normativa. Este elemento que está directamente relacionado al punto anterior (congruencia entre estructura organizativa y sistema jerárquico, de ascensos e incentivos) constata que realizados los pasajes de grado o encontrándose en condiciones de ascenso el policía debe aguardar muchos años a la espera de las vacantes para el puesto que se capacitó. Las condiciones de desigualdad en la carrera permiten suponer que se tornan necesarias transformaciones que doten de transparencia en la carrera.

- En este sentido, un elemento prioritario refiere a la congruencia interna de la propia estructura organizativa (EO) o lo que puede establecerse como el diseño de la

estructura organizativa²⁶ y sus especializaciones. Cuando hablamos de la organización que posee el Ministerio del Interior para la ejecución de sus cometidos, quedó establecida la diferencia entre unidades especializadas funcionalmente y otras de contenido más general que se abocan a una labor policial dentro de un territorio departamental, lo que podría entenderse como *estructura funcional dualizada* en los términos esgrimidos por Naciones Unidas. En materia organizacional muchas unidades ejecutoras especializadas funcionalmente poseen subescalafones propios, manejando recursos económicos con partidas presupuestales, personal especializado bajo sus propias unidades y un sistema de vacantes y ascensos particulares. El planteamiento de la reforma el Estado durante los noventa dejó al descubierto un eje divisorio entre funciones sustantivas y no sustantivas. Aquellas actividades que para el Estado no fueran intrínsecas a su funcionalidad debían ser traspasadas al sector privado; sin embargo, las carteras guardan espacios que con el transcurso de los años acopiaron como conquistas pero que no se enmarcan dentro de las áreas de cometidos específicos. La sanidad policial es una de ellas. Nadie pone en tela de juicio el beneficio que esta

²⁶ En materia de organización de las fuerzas del orden, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha establecido una serie de pautas generales que clasifican a las instituciones en virtud de cinco características centrales y según el tipo de: estructura de mando, estructura orgánica, estructura funcional, estructura de personal y mecanismos de control.

En cuanto a la estructura de mando, el organismo entiende que una policía moderna debe contar con un *modelo diversificado* según la especificidad de las actividades a llevar a cabo. Así, por ejemplo, se deduce que hay decisiones generales de corte político y otras que revisten una impronta profesional según el carácter de la actividad, tales como cuestiones jurídicas, contables, policiales, periciales, etc.

Por su parte, para la estructura orgánica deben primar las *instancias descentralizadas* en aquellas actividades que requieran funciones táctico-operacionales. Vale decir que se pretende cierta independencia operativa en virtud de la especificidad técnica de la actividad. También puede entenderse como una gestión local que, aunque se subordina en última instancia al mando de una autoridad central, administra sus recursos en función de las características particulares del territorio.

En cuanto a la estructura funcional, la tendencia mundial se orienta a diferenciar las funciones de policiamiento (esto es, las actividades clásicas de mantenimiento del orden y la seguridad) de las funciones de actuación para el delito complejo e investigación criminal. A esta característica se la conoce como *estructura funcional dualizada*.

En lo concerniente a estructura de personal, se entiende que una policía moderna debe contar un sistema de *carrera única*, aplicando *ascensos por competencias* dentro de un marco de *carreras especializadas*. La pluralidad de mecanismos para la superación de la carrera administrativa implica, por el contrario, la quita de transparencia y reglas de juego clara a los funcionarios.

Por último, una policía actualizada se piensa que debe contar con *controles* fuertes residentes en el Poder Ejecutivo (con un mando civil de la Policía que la alejen de actitudes corporativas) y con existencia de una defensoría policial que evite actitudes despóticas de los superiores jerárquicos.

En virtud de todas estas características, el PNUD ha realizado una tipología que establece el grado de modernización de las fuerzas policiales de los respectivos países del continente, cuadro comparativo que luce en Anexo III.

Siguiendo este marco conceptual podría decirse que Uruguay no escapa a la generalidad del continente, encabezando junto con Colombia y Chile la nómina de vanguardia en materia de modernización. No obstante, este sitio de privilegio no es suficiente como para solucionar la pluralidad de dificultades que presenta la policía uruguaya, institución que más allá de sus cometidos, desde la perspectiva de los recursos humanos no tiene un tratamiento uniforme o una política claramente definida.

unidad ejecutora genera para todos los integrantes policiales y sus familias. Sin embargo, no se entiende cómo puede darse la existencia de unidades con cometidos netamente policiales que no tengan manejos presupuestales en tanto existen unidades con servicios auxiliares que sí la tienen. En el mismo orden se maneja la Caja Policial; aunque la Dirección Nacional de Asistencia Social Policial tiene varios cometidos – los retiros y pensiones son solamente uno de ellos – está pendiente una reforma que subsane los déficit que ésta porta al Estado. Bajo argumentos de insolvencia se realizó la reforma de la seguridad social en la segunda administración Sanguinetti, las que dejaron por el camino las cajas policial y militar. No hay razón para dejar fuera de los argumentos establecidos en ese momento a una Caja Policial que no cubre los montos mensualmente y que debe apelar a Rentas Generales para paliar la situación, cosa que actualmente está siendo objeto de reforma e independientemente de las características particulares que la misma porte dada la especificidad de la función policial. Aunque su cometido es en beneficio del funcionario policial no hay motivos para que se maneje como unidad ejecutora en tanto unidades con cometidos ejecutivos aún no esgrimen sus propios recursos. Queda pendiente el debate acerca de las bondades de poseer una caja propia y si debe auto administrarse por la institución. El impedimento de expansión del gasto dada la racionalidad estatal hace que las nuevas unidades especializadas funcionen como tal en cuanto a sus cometidos, pero careciendo del manejo de sus propios recursos y sistemas de ascenso. Los funcionarios ingresan a través de otra unidad ejecutora – generalmente la Jefatura de Policía de Montevideo – los que suelen recibir una formación en la Escuela de Policía Departamental de dicha unidad y luego (sea de manera inmediata o transcurridos algunos años de servicio) pasan “en comisión” a la unidad especializada. En la práctica, son las unidades con carácter de apoyo a la función policial (Sanidad, Asistencia Social, Técnica) y las de funciones administrativas (Identificación Civil, Migración) que manejan sus propios presupuestos, salvo la situación de Bomberos, unidad netamente especializada que también tiene sus propios recursos (excepto el personal superior que es formado en la ENP y luego especializado en la dependencia). A principios del 2001 la Ley de Presupuesto suprimió la Intendencia General de Policías, unidad que proveía de suministros a toda la institución. Liberado su escalafón presupuestal la Dirección Nacional de la Prevención del Delito se aprestó a reorientar el rubro para un manejo especializado de todos sus recursos; de todos modos, esto no se ha plasmado hasta el presente en otras dependencias ministeriales quedando unidades como Inteligencia, Drogas y otras del organigrama. La

historia uruguaya que se retrotrae a las Jefaturas Políticas y de Policía subdividió el territorio en diversas unidades ejecutoras. Más recientemente fueron apareciendo especializaciones que incorporaron en el organigrama unidades nuevas con cometidos específicos. En términos generales, el organigrama se ha ido adaptando a una dinamicidad que la propia funcionalidad encara internacionalmente. Sin embargo, quedan transformaciones pendientes. Un año atrás el secuestro de una adolescente en un barrio residencial puso en jaque a las autoridades ministeriales; durante varios días la investigación cambió de titulares en la búsqueda de resultados positivos. Descontado lo inédito de la modalidad delictiva en el país, internamente quedaron de relieve las debilidades de una institución que carece de unidades especializadas para crímenes complejos, más allá del éxito al que por diversas causas se arribó. Los hurtos, copamientos, homicidios y otra gama de delitos no poseen una dependencia centralizada que los investigue; esta tarea si es simple recae en la seccional del lugar, si requiere mayor complejidad en algún departamento de la Dirección de Investigaciones.

Dado el carácter nacional de la Policía, los políticos y diseñadores de políticas públicas consideraron que esta diferencia entre unidades especializadas y unidades territoriales no requerían recursos humanos con calificaciones diferentes. Tampoco esta dualidad entre unidades especializadas funcionalmente (direcciones nacionales) y unidades territoriales (jefaturas de policía) poseen un coordinador o mando central entre ellas, sino que todas se subordinan por igual a la coordinación del Director de la Policía Nacional. Simplemente, la especialización dentro de la institución se limita así a una diferencia entre subescalafones a saber: ejecutivo, administrativo, especializado, técnico-profesional y de servicio. Esto hace que la primera incongruencia EO - RH se genere entre la propia funcionalidad de estas unidades y la preparación requerida para el resto de la institución.

E. Congruencia entre los recursos humanos y el régimen salarial.

De los aproximadamente \$ 4.000 millones de pesos - unos 154 millones de dólares - destinados anualmente a la cartera, el 60% se destinan a las retribuciones salariales (92 millones de dólares), restando 35% para gastos de funcionamiento y 5% en inversión. Prácticamente el gasto se orienta al pago de salarios con lo que un aumento significativo en los ingresos policiales implicaría una partida muy superior

para el inciso de lo que se destina en la actualidad. La media salarial (promedio) se sitúa en los \$ 7.692 aproximadamente; pese a ello, la moda (salario de la mayoría de los funcionarios) se sitúa en los \$ 4.608, dado que de los 27.187 funcionarios que integran la cartera 11.913 ostentan el grado más bajo y de menor retribución (ver gráfico n° 3 de Anexo I).

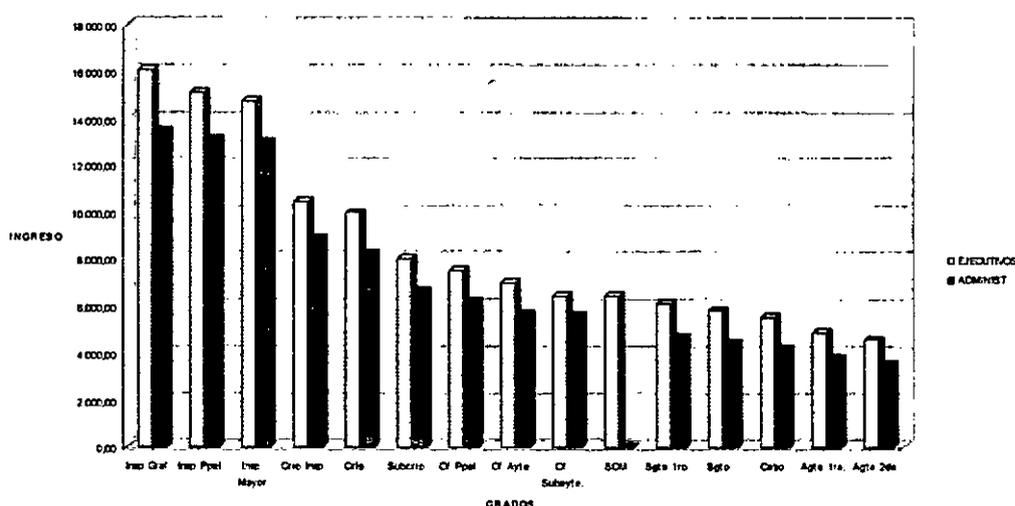
La escala jerárquica salarial puede presentar algunas particularidades en función de la organización de referencia. Si bien a cada grado le corresponde una paga, ella puede oscilar entre un mínimo (piso del nivel) y un máximo (techo del nivel), rango que en función de los diversos ítem por los que se perciben los haberes puede superponerse con ciertos montos de grados anterior y superior. Para categorizar el tipo de estructura salarial que presenta la institución esa variable de rangos y superposición es considerada junto a otras, siendo la más importante la relación entre puntas (es decir, la relación entre el valor del salario mínimo del nivel más bajo y el salario mínimo del nivel más alto. Desde el punto de vista analítico, existen cuatro modelos de estructuras salariales en las organizaciones:

1. Jerarquizadas: la diferencia entre los salarios mayores y menores es alta, donde a medida que aumenta el grado el incremento salarial es más rápido.
2. Desjerarquizadas o planas: la relación entre los extremos de la curva es baja y el ritmo de crecimiento suele ser más menos constante o bien decreciente. Este tipo de estructura suele desestimular la asunción de responsabilidades.
3. Flexibles: los rangos porcentuales y absolutos son relativamente amplios, existiendo fuerte superposición entre los grados.
4. Rígidas: rangos porcentuales muy estrechos; única manera de otorgar incrementos significativos en los salarios es la promoción a los grados superiores (hecho frecuente en algunas administraciones públicas).

El Ministerio del interior presenta el siguiente cuadro²⁷ de retribuciones:

²⁷ Extraído de la publicación de la página web del Ministerio.

EVOLUCION SALARIAL JERARQUICA



De la imagen precedente puede establecerse que el Ministerio presenta una estructura jerarquizada, puesto que la relación entre puntas es de 3,5 a 1. Con esto se entiende que el piso del último grado de los niveles superiores de la escala respecto al piso del grado más bajo supera en ese valor las retribuciones. La superposición que pudiera establecerse entre grados contiguos no modifica esta categoría (jerarquizada), dado que refiere a antigüedad y permanencia en el grado que mejora en escaso valor estas retribuciones. Donde puede establecerse una diferencia importante que sí se superpone es en el último grado de ascenso subalterno (suboficial mayor) con el primer grado superior (oficial subayudante), dado que la antigüedad en la institución le genera un ingreso superior a los primeros que no se refleja en el sueldo básico.

El esquema salarial de la policía se corresponde con los modelos aplicables a las burocracias tradicionales, donde existe una fuerte jerarquización y rigidez. Ahora bien, esta relación entre puntas puede verse modificada si consideramos los salarios complementarios que reciben los cargos de confianza. Como se mencionó, los jefes de policía que poseen carrera administrativa se encuentran en situación de retiro. Eso hace que al momento de ocupar un cargo de confianza perciban una doble remuneración: la que les corresponde por el retiro policial y la que les confiere el cargo que ocupan (el cual puede recaer en un civil). En este caso se aplican los siguientes valores:

SALARIOS DE LOS CARGOS DE PARTICULAR CONFIANZA					
ESCALAFON P Y Q					
DENOMINACIÓN	Subtotal	Nominal	Montepio	IRP 6%	Líquido
<i>Ministro</i>	45.580,61	53.087,30	7.963,10	3.185,24	41.938,97
<i>SubSecretario</i>	38.329,80	43.551,84	6.532,78	2.613,11	34.405,95
<i>Director General</i>	30.915,81	33.690,02	5.053,50	2.021,40	26.615,12
<i>Director de la Policía Nacional</i>	25.492,97	25.492,97	3.823,95	1.529,58	20.139,45
<i>Jefe de Policía de Montevideo</i>	30.915,81	33.690,02	5.053,50	2.021,40	26.615,12
<i>Jefe de Policía del Interior</i>	25.492,97	25.492,97	3.823,95	1.529,58	20.139,45
<i>Dir. Nac. de Inform. e Intelig.</i>	25.492,97	25.492,97	3.823,95	1.529,58	20.139,45
<i>Fiscal Letrado de Policía</i>	25.492,97	25.492,97	3.823,95	1.529,58	20.139,45
<i>Director Nacional de Cárceles</i>	23.175,46	23.175,46	3.476,32	1.390,53	18.308,61

El gráfico adquiere así una nueva dispersión (ver gráfico n° 4 de Anexo I). Así la conformación de la curva asume distinta relación entre las puntas, siendo de 7 a 1 la correspondencia. Ello opera como fuerte incentivo a realizar lobby político, dado que el cargo de Jefe de Policía es de particular confianza. Si para ocupar un cargo de este tipo donde se concentra el poder de mando en una jurisdicción territorial (aspiración de la carrera) y al mismo tiempo se ven satisfechas las necesidades salariales, el funcionario policial tendrá una propensión a la vinculación política a la que por una parte, se encuentra restringido constitucionalmente, pero que por razones económicas se verá fuertemente estimulado. Sin embargo, esta paradoja no ha encontrado solución hasta el momento. El impedimento para que los policías jefes estén en situación de actividad se remite a la Constitución, exceptuando aquellos casos en que el funcionario en actividad que ostenta el cargo jerárquico superior en la jurisdicción asume su titularidad como "encargado" del despacho del Jefe de Policía. La condición de actividad no solamente disminuye en 50% sus haberes, sino que también podría someterle jerárquicamente en una relación de dependencia del Director de la Policía Nacional (cargo equivalente a Comandante en Jefe en las ramas militares aunque con diferencias conceptuales por ser su tarea básica la coordinación o supervisión y carecer de poder coercitivo).

Ahora bien, este "doble sueldo" que perciben los jefes de policía no significa gran desestabilización en el gasto público; si se tienen en cuenta las obligaciones y responsabilidades que les competen no parece ser algo desmedido. En especial cuando se tienen en cuenta los salarios de otros organismos públicos (sea empresas públicas, organismos descentralizados u otras actividades). Veamos ilustrativamente un ejemplo

en el gráfico n° 5 del Anexo I. En él se observan algunos salarios públicos. En la curva superior (color oscuro) se toman los salarios correspondientes al Banco Central del Uruguay. Sin lugar a dudas, los niveles formativos de sus integrantes se corresponden todos a cotas profesionales sumamente calificadas – o así debería serlo – por el tipo de función desempeñada. Nadie pone en tela de juicio que los cometidos del contralor y emisión monetaria requieran tal grado de retribución. Pese a ello, pueden ponerse algunas consideraciones. Los salarios más bajos de la escala²⁸ se corresponden con niveles de baja calificación, o al menos, de relativa calificación (cargo de “administrativo II y III” o “auxiliar de servicio I”). Sin desmerecer la actividad o dejar de considerar el órgano de pertenencia de estos trabajadores puede contrastarse fuertemente sus salarios con un cargo de jefe dentro del instituto policial (como es un Comisario), especialmente teniendo en cuenta sus responsabilidades y formación. En primer lugar por el grado de instrucción recibido durante la carrera; en segundo lugar, por la investidura como auxiliar de la justicia que le confiere la legislación; en tercer lugar, por el personal que administra bajo su responsabilidad; finalmente, por la disponibilidad total en carga horaria que debe tener en la función. Las demás curvas corresponden al Banco Hipotecario del Uruguay (rojo oscuro), Intendencia Municipal de Maldonado (celeste), Ministerio del Interior (rosado), Universidad de la República (amarillo) y Presidencia (verde) respectivamente. Nótese que estos tres últimos presentan una distribución salarial relativamente similar, dejando a un lado las responsabilidades y disponibilidad horaria entre unos y otros y de la cantidad de grados de sus escalafones. Es complejo establecer una tabla comparativa entre retribuciones de diferentes profesiones o ramas de la actividad. En especial porque pueden esgrimirse diferentes argumentos para justificar la insuficiencia de unos o el sobredimensionamiento de otros. Pero además, porque los salarios básicos suelen ir acompañados por un complemento que ensancha los haberes líquidos, datos que no todos los organismos transparentan. Por lo tanto, quizás la retribución salarial de los funcionarios policiales deba compararse con otros indicadores de ingreso de escala nacional. Tomar el salario mínimo tampoco tiene mucha aplicación, dado que los ingresos que se aproximan al mismo son pocos (relacionados esencialmente a tareas domésticas) y con funciones de escasa calificación. De todos modos, el ingreso policial completo de los grados más bajos alcanza tres veces aproximadamente el salario

²⁸ Todos estos datos fueron extraídos de la página web de los distintos organismos.

mínimo nacional, no así el sueldo base que se acerca a los \$ 1.800,00. Los ingresos de los hogares cuya encuesta realiza el INE arrojan los resultados del cuadro n° 11 del Anexo I. Teniendo en cuenta que el salario policial suele ser el principal ingreso del hogar, la ecuación arroja que respecto a los valores esperados se sitúa por debajo de la media. En hogares estándares (no monoparentales) donde ambos adultos mayores trabajan debería esperarse un ingreso promedio cercano al establecido por la Encuesta Continua de Hogares (ECH). En el caso hipotético de que ambos jefes de hogar ganasen igual apenas superaría la mitad de los ingresos promedio de los hogares uruguayos. Esta situación se ve agravada al verificar que muchos funcionarios policiales – especialmente los menos calificados – poseen varios hijos. Para subsanar esta situación el policía apela al multiempleo si es que tiene la oportunidad, de lo contrario se acoge al beneficio que la propia institución le ofrece de percibir ingresos bajo el servicio denominado “222”²⁹. Pero este servicio que no se cubre por servicio ordinario sino que se ejerce en horario extra, hace que el policía dedique mayor atención a éste que al servicio para el que está obligado. En el departamento de Montevideo aproximadamente dos de cada tres policías realizan servicio de vigilancia por Artículo 222. El precio de la hora de dicho servicio asciende a \$ 35,20 lo que multiplicado por 8 horas diarias (tiempo estimado de la contratación) asciende a \$ 281,60. Hasta poco tiempo atrás existía un tope de 240 horas mensuales (equivalentes a \$ 8.448); sin embargo, la escasez de horas generada por la disminución de la demanda del servicio, el aumento de la oferta de funcionarios y de la competencia con el empresismo privado ha implicado un nuevo tope por las autoridades de la Jefatura montevideana de 200 horas por funcionario (\$ 7.040) a efecto de redistribuir equitativamente las horas. De todos modos, es poco frecuente encontrar policías con toda esa carga horaria. Hay quienes se las ingenian para presupuestar a nombre de otros policías las horas excedentes, hecho pocas veces verificado por los controles correspondientes. Para quienes realizan servicio de vigilancia adicional (222)

²⁹ Dicho nombre proviene de la Ley n° 13.318 de fecha 28 de Diciembre de 1964. En su artículo 222 establece: “Autorízase a la Jefatura de Policía de Montevideo y Prefectura General Marítima a cobrar por la prestación de servicio de vigilancia especial. El Poder Ejecutivo reglamentará este artículo”.

A posterior, la Ley n° 13.319 de misma fecha en su artículo 27 añadiría: “Autorízase a las Jefaturas de Policía y a la Prefectura General Marítima a cobrar por la prestación de servicios de vigilancia especiales. El Poder Ejecutivo reglamentará este artículo”.

Dichos artículos fueron posteriormente reglamentados por el Decreto 268/966, el que establecía que dicho servicio sería de cargo del peticionante (organismo del Estado, empresas privadas o particulares), cuyo depósito para la prestación del mismo debía realizarse según el monto de la hora hombre establecida en la ley de Presupuesto en la Tesorería de la Jefatura, debiendo cubrirse el servicio con personal de los turnos regulares (si el policía se encontrara en horas francas percibía el 50% de lo cobrado por la Jefatura). Para las Jefaturas del interior esta disposición pasó a regir tres años después (Decreto 177/969). Luego sufrió modificaciones a través del Decreto 105/971.

lo usual es una carga de 8 horas día por medio. Adicionado al servicio ordinario (labor en los respectivos destinos) se eleva a 16 horas consecutivas con una hora estimada de intervalo para el traslado hasta el respectivo servicio. Muchas veces el servicio 222 se pierde sustituyendo al funcionario por frecuentes llegadas tardes entre un servicio y otro (recuérdese que la labor policial contempla el servicio ordinario como primordial, no existiendo justificación en caso de incumplimiento). En caso de asumir un recargo de horario en el servicio ordinario los funcionarios buscan por todos los mecanismos posibles cumplir con las responsabilidades del 222 con suplencias o recargo en el funcionario de relevo.

Es el personal subalterno el que generalmente realiza el servicio de vigilancia contratada; el personal superior (oficiales) recibe un equivalente a determinadas horas de servicio por la supervisión de tales tareas (distribución del horario, control de asistencia, calidad de la prestación), aunque dada la escasez de "horas control", como se denomina la actividad, los oficiales de menor jerarquía suelen realizar también servicio de vigilancia.

Frecuentemente se esgrime el argumento de eliminar la prestación por Art. 222 dadas las afecciones que al servicio ordinario acarrea. Sin embargo, dos elementos conspiran en contra de la transformación:

1. La fuerte oposición de algunos mandos medios y superiores que manejan esos resortes de poder como oficiales de control y que reciben una paga por tal motivo.
2. La imposibilidad económica del Estado para cubrir dichas necesidades sin extracción monetaria de la Sociedad Civil.

A pesar de ello, es consensuada la problemática que el servicio genera en filas policiales. Primeramente, porque trastoca la relación de prioridades de la Institución, pero en segundo lugar, porque la distribución de horas del servicio no es equitativa y tienden a disminuir. Por último, porque el funcionario agobiado física o mentalmente por su dedicación al trabajo no es explotado en su mayor potencial para las tareas del servicio. En ese sentido han surgido algunas posibilidades que, al parecer, han quedado en borrador. Como dichas funciones no son consideradas sustantivas – salvo las que tienen que ver con la esfera pública, como el mantenimiento del orden en áreas públicas, instituciones públicas y privadas o cercanías de locales escolares o comerciales – podrían ser trasladadas al sector privado; a través de un impuesto a dichas empresas privadas, el Ministerio del Interior podría volcar en los salarios policiales un incremento

que, si bien no colmaría las expectativas generadas por el servicio de 222 implicaría una mejora en los actuales niveles básicos. Otra medida que se maneja para solucionar la recarga en el horario del funcionario y su disponibilidad para sus tareas esenciales es la creación de una unidad exclusivamente para tales servicios; ello también podría solucionarse volviendo a la situación existente en la década de los sesenta (cumplimiento por servicio ordinario de la seccional del lugar). El excedente de la paga por tales servicios puede ser objeto de redistribución en todos los funcionarios. De todos modos, en cualquiera de estas situaciones precedentes el incremento en el salario para muchos estaría por debajo de los niveles actuales de remuneración considerando ambas actividades. La merma sustantiva en los ingresos debe manejarse con cautela, dado que puede ser un elemento detonante o caldo de cultivo en personas que hacen de su fuente de ingresos el uso de la violencia, en este caso legítima.

Pero este problema de difícil solución debe ser afrontado en breve; las autoridades no dudan de los graves trastornos que generan a la actividad normal de la institución. La respuesta parcial que ha encontrado este escollo se ha dado por la vía natural, es decir, el multiempleo o la acumulación de horas de vigilancia que no se alejan de la profesión.

En términos generales, los ingresos del funcionario policial quedan fuertemente condicionados a la capacidad que éste posea para el ejercicio de otras actividades adicionales, sean de carácter particular como de corte institucional. El cobro de viáticos complementarios se realizan en determinadas dependencias a funcionarios específicos (servicios aeroportuarios, viajes al interior o exterior, complemento por tareas puntuales como ser charlas o conferencias, horas pagas adicionalmente para funcionarios administrativos) pero a valores muy reducidos. No se percibe ningún complemento acorde a la especialización, salvo lo que se derive del grado dentro del subescalafón de pertenencia.

Más complejo se torna nuestro análisis al observar otras policías del mundo. Quizás comparar la legislación sea más sencillo que comparar ingresos, dado que habría que tener en cuenta la capacidad de pago de las respectivas sociedades y la relación de la Policía con el resto de los salarios, al igual que lo hicimos para el Uruguay. También se torna difícil encontrar datos reales de los salarios fuera de frontera, por lo que aquí me limitaré a observar dos sociedades (pares de referencia) en virtud de la disponibilidad de información y la similitud cultural con Uruguay.

Un país latinoamericano que ha sido elogiado como exitoso entre las economías del continente es Chile. La organización de la policía chilena establece una diferenciación entre los uniformados y la policía encargada de la investigación. De los primeros, los carabineros, poca información se tiene al respecto en cuanto a sus retribuciones, siendo éstos una policía militarizada que goza de fuerte prestigio. Los segundos, la policía civil, posee una formación que les retribuye en valores aproximados como luce en el cuadro nº 12 del Anexo I.

Tomando en consideración los salarios de los oficiales recién egresados de la Escuela Nacional de Policía, curso avanzado de tres años de duración bajo régimen internado, los montos (U\$S 250 aproximadamente) no llegan al 50% del valor de su símil chileno. De más está decir que los salarios más elevados como ser Jefe de Policía o Director Nacional de alguna unidad ejecutora, aún en situación de retiro (que duplica la retribución si es oficial de carrera por cobrar además el salario de cargo de particular confianza) ni se aproximan a los montos establecidos en la policía chilena, donde la relación entre puntas (base del salario mayor con el de menor jerarquía) es más pronunciada. Quizás al comparar con otras policías menos profesionales – caso de la paraguaya – encontremos valores más ecuanimes. No obstante, la aspiración de una institución que tiende a mejores niveles de calificación debe mirar un horizonte en desarrollo; sabido es que el grado de corrupción de otras instituciones del continente es elevado y, aunque la policía uruguaya no está totalmente saneada dista de ejemplos poco inspiradores en la región.

Otra sociedad de referencia para la uruguaya, sea por razones lingüísticas como por orígenes migratorios, es la española. Aunque la organización de la Policía de España tiene contrastes con la nuestra cabe precisar que puede servirnos como reseña en materia de retribuciones, ya que es un país de proyección para muchos uruguayos, especialmente por ser uno de los principales destinos de nuestros emigrantes. En términos generales no es la policía más sobresaliente del continente europeo; sin embargo, España, país beneficiado fuertemente con los procesos integradores de la comunidad europea ha podido prosperar económicamente, distanciándose en muchos de sus indicadores de los parámetros de comparación para el resto de los países hispano parlantes. La Confederación Española de Policía (CEP) publica en su página web las retribuciones de sus empleados en función de tres conceptos: sueldo base, complemento por destino y un complemento general. A ello se le pueden añadir otros complementos

(trienios, dieta, porcentaje adicional por destino si ocupa un cargo superior al de su categoría) que pueden modificar sus retribuciones en virtud de la antigüedad o viáticos según el caso (ver cuadro n° 13 del Anexo I). Para mejor comprensión de la escala jerárquica, puede mencionarse que existen cuatro niveles: superior (integrado por los cargos de Comisario Principal y Comisario), ejecutivo (Inspector Jefe e Inspector), subinspección (Subinspector) y básico (Oficial de Policía y Policía). Los niveles facultativo y técnico se corresponden con los subescalafones de apoyo; en cuanto a las exigencias, los niveles más bajos (básico) tienen como requisito la formación escolar (primaria) con exámenes y preparación posteriores, lo que para nuestra institución policial implican los grados subalternos.

Incluso considerando solamente el sueldo base de un policía español (663 euros) sin incluir los complementos no podríamos comparar sus retribuciones a la paga uruguaya con todos los complementos, la que no llega a los 150 euros. Si bien la relación entre puntas de la policía española tiene a ser mucho más estrecha a la uruguaya – 1,87 aquella frente a 3,5 la local – el monto mínimo supera ampliamente las necesidades básicas, dejando a los funcionarios en mejores condiciones.

CONGRUENCIA EXTERNA.

Más allá de la articulación interna entre estructura organizativa, recursos humanos y el régimen salarial, el Ministerio cuenta con un relacionamiento hacia la sociedad y el propio sistema político. Esta relación será la que probablemente moldeará las características peculiares y el abanico de posibles transformaciones de la institución. En este sentido hay que hacer dos disgregaciones; como organismo sujeto al Poder Ejecutivo mantiene una relación formal de subordinación jerárquica. Los mandos centrales (ministro, subsecretario y director general) son designados por el Presidente de la República, en tanto éstos suelen acordar de común acuerdo el nombramiento de los distintos jefes y directores de las unidades ejecutoras, más allá de que tal responsabilidad recae sobre el titular de la cartera. Desde la mirada informal, entre los distintos grados superiores del instituto existe una empatía con los diversos partidos políticos, redes de lealtades y adhesiones ideológicas que, aunque la ley orgánica prohíba la participación de los incluidos en el *estado policial*, se da por descontada su existencia. La participación política permitida por la Constitución de la República para

los funcionarios policiales es el voto. No obstante, muchos funcionarios y, en especial los de mayor jerarquía, suelen relacionarse con partidos políticos o candidatos a algún cargo electivo exponiendo el involucramiento ideológico o personal. En tanto no participan de comités o clubes políticos no quedan expuestos abiertamente a tal relación; sin embargo, la realización de ágapes, visitas, agasajos a las autoridades de turno en la campaña electoral u otros mecanismos de apoyo marcan la pertenencia partidaria. A posterior, dichos apoyos suelen corresponderse con los destinos obtenidos finalizado el período electoral.

Cuando uno se pregunta qué motiva esta característica del instituto policial comienza a entender que aunque la matriz histórica de policía de partido fue transformándose en una policía profesional e imparcial, sea por el pasaje de diferentes generaciones como por la interacción del cogobierno en el sistema político nacional, otros elementos están presentes a la hora de definir la conducta de los funcionarios. En cierta medida, la designación mencionada de las autoridades policiales en virtud de criterios políticos hace que los aspirantes a cargos de altas jerarquías socialicen con el elenco político. A su vez esta actitud deviene en un efecto “goteo” en que las lealtades y cercanías a las autoridades policiales por parte de personal de menor rango se manifiestan internamente. Quizás interpretar este fenómeno exclusivamente desde esta perspectiva sea quedarnos con una explicación un tanto estéril. En páginas precedentes se clarifican situaciones fácticas en que funcionarios policiales logran realizar carreras meteóricas en tanto otros, independientemente de sus habilidades profesionales, permanecen estancados en sus grados. Pese a que las reglas de la carrera policial están en esencia definidas en la Ley Orgánica y reglamentos adicionales, los ministros presentan algunas potestades como para que, a través de resoluciones, puedan tomarse decisiones de importancia. Como ejemplo de ello, la quita de los famosos “paréntesis”³⁰ hizo que ascendieran personas que no aspiraban hacerlo y viceversa. Lo mismo ocurre con los traslados y mecanismos de calificación. Esos vacíos o discrecionalidad en las reglas ~~adicionado~~ a la falta de incentivos formales promueven las conductas acomodaticias o clientelares.

Ser Jefe de Policía no implica pertenecer al partido “ganador” de los comicios; si bien quienes se identifican con el partido de gobierno suelen ocupar cargos de

³⁰ Ciertas especialidades, además de hacerlo dentro del subescalafón de pertenencia, califican en agrupación por series (A, B, C...) como se vio anteriormente. Eso hace que exista un orden dentro de los ascensos como para que un abogado no ascienda en una vacante de médico.

relevancia, en ocasiones las negociaciones partidarias – especialmente en el pasado ha ocurrido de esta manera – reservan algunos departamentos para las autoridades que se identifican con ellos. El famoso cogobierno entre blancos y colorados ha estado presente en los cargos policiales, aunque en los últimos años no se correlacionan las cuotas políticas (como el 3 y 2, por ejemplo) con el total de puestos en cuestión. Anteriormente a la gestión del Dr. Batlle, el cargo del jefe de policía departamental no siempre recaía en un oficial de carrera; la carta magna establece las mismas calificaciones para ser jefe de policía que para senador, hecho por el que muchos cargos han sido ocupados por civiles.

La legislación deja abierta una gran discrecionalidad para las autoridades políticas en el manejo de los cargos. Los jefes policiales no tienen por qué ser policías, no así con los directores nacionales, los que pueden encontrarse en situación de actividad o retiro según lo reglamente la ley. En el interior ser Jefe de Policía es un recurso de poder muy importante, dado que luego del cargo de Intendente es el de mayor prestigio. La gran descentralización consagrada en la Constitución le permite una vasta autonomía limitada por la escasez de recursos materiales, los lineamientos del ministro (aunque no siempre son avalados por el presidente, dada la pertenencia partidaria o fraccional) o más timoratamente por el Director de la Policía Nacional, cargo que hasta el presente no ha tenido gran relevancia. Cada cinco años surge nuevamente la polémica si los cargos de jefes policiales deben recaer en ciudadanos civiles o en funcionarios policiales de carrera. En este sentido hay primordialmente dos miradas que interpretan el debate; por un lado, los que consideran que el político tiene “más cintura” o adecuación a los acontecimientos que involucran a la opinión pública. Por otro lado, los que consideran que el conocimiento de la problemática policial es mayormente comprendido por una persona que está inmersa en la temática por más de 30 años, tiempo estimado que insume alcanzar los grados superiores. Pero quizás la ventaja que esgrime el nombramiento en un policía de carrera es su mayor distanciamiento con las prebendas partidarias, sea en el manejo de los recursos humanos, las clientelas, como en la discrecionalidad en el cumplimiento de las funciones. Y aunque la emotividad le oriente a determinados favoritismos – propios de la subjetividad de los actores – el mismo conocimiento de la función y el disciplinamiento de una vasta carrera atempera la aplicación de medidas “ad hoc”. Pero hay otros elementos a considerar; el cargo de Director de la Policía Nacional es relativamente nuevo, siendo un símil del “Comandante en Jefe” en las ramas militares.

Sin embargo, este cargo de particular confianza – el cuarto luego de las autoridades políticas de ministro, subsecretario y director general – presenta dificultades en el organigrama. Como se dijo, la mayoría de los jefes policiales están en situación de retiro, hecho que ofrece gran descentralización y autonomía a la Policía. Ello se da en el entendido de que cada unidad ejecutora cumple una función específica, sea en lo territorial como en lo funcional. El problema surge cuando el Director Nacional más allá de cumplir un rol de coordinador quiere tener una participación activa. Algunos dolores de cabeza de público conocimiento ha tenido este cargo en los últimos años en virtud de la tónica de sus titulares. Tanto las necesidades particulares como de recursos de distinta índole son planteadas por cada jefe o director de unidad al mando central, quienes tienen injerencia directa en esos factores. La “vía jerárquica” que implica enterar al Director de la Policía Nacional en ciertas circunstancias es obviada por los respectivos jefes, dado que suelen encontrar escollos a sus demandas y apelan a una vía directa. Así surge un problema que a la larga, lesiona la homogeneidad de criterios que debería reinar en la cúpula ministerial. Ello puede agravarse cuando los cargos políticos responden a personas de diferente fracción. Es de esperar que en un breve plazo se reglamente con más claridad las competencias y alcances de este puesto jerárquico.

La normativa vigente hace que el gobierno obtenga un amplio abanico para la elección de las autoridades policiales. Y aunque mayormente son policías en situación de retiro (punto que como se dijo otorga gran autonomía a los designados) se fomenta un grado importante de adhesión a los partidos, elemento que colisiona con las disposiciones de la propia ley orgánica. El jerarca en actividad que se perfila para un cargo ejecutivo suele flirtear con algún partido que lo nominará al puesto. Muchos oficiales superiores teniendo la certeza de que serán designados, automáticamente solicitan el retiro para estar en condiciones de ocupar el cargo.

La reforma de la policía data de principios de los setenta. Si bien no se estableció como reforma en sí, la cartera sufrió modificaciones de importancia. El modelo vigente es fruto de la transformación operada en esa década, punto que sitúa el debate sobre qué tipo de policía se pretende a futuro. La percepción generalizada se centra en que el actual sistema fomenta tres particularidades: a) la fuerte descentralización con escasa sujeción a la autoridad central (sea por la escasa acumulación de redes como también por el establecimiento de “chacras”); b) la autoidentificación política de los oficiales superiores; c) el retiro temprano para el cobro de doble remuneración (como retirado policial y como titular de un cargo ejecutivo).

Por otra parte, una transformación de los mecanismos vigentes pone en tela de juicio las ventajas de un nuevo sistema; así por ejemplo si los oficiales superiores que ocupan los cargos de jefatura estuvieran en situación de actividad surgen interrogantes sobre la disponibilidad de efectivos por parte de las autoridades porque, si bien existe una cantidad de oficiales superiores considerable, muchos solicitan el retiro apenas ascendidos (punto que hasta la siguiente calificación, es decir un año, dejan vacante el cargo). Además las autoridades gustan de escoger entre los distintos aspirantes acorde al perfil de los puestos, elemento que cercena la discrecionalidad de los mandos ministeriales.

Otro aspecto que no debe olvidarse es el que expone las orientaciones del conjunto de la institución hacia la ideología partidaria. Una puntualización que tiene tenerse presente al hablar de orientación política, autoidentificación ideológica o preferencias partidarias es si puede hablarse con propiedad de una tendencia de la institución o por el contrario, como una sumatoria de pequeñas voluntades. Durante el régimen de facto la izquierda – concretamente el Frente Amplio y los grupos revolucionarios – fueron duramente reprimidos por las FFAA. La Policía, institución intervenida por los militares durante once años, adquirió un formato similar a éstos y fue permeada por la mentalidad conservadora de la época que repudiaba todo tipo de simpatía hacia modelos contrarios al de turno. Ese pseudo “estado de guerra” experimentado por los incorporados a la fuerza marcó las voluntades de los que pretendían ser defensores de ciertos valores sociales. La fuerte polarización vivida a nivel mundial y que superaba los estados latinoamericanos (lugar donde mayormente se confrontaron las ideologías) estampó las definiciones políticas de los alistados, pero fundamentalmente de oficiales que se formaron en las escuelas de fuerte raigambre militar. La restauración democrática supuso un nuevo capítulo para los distintos actores sociales; “el cambio en paz”, eslogan con que se tildó políticamente el período, el plebiscito por la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, la restauración de la negociación colectiva, la ley de amnistía para presos políticos y por otros delitos, la conformación plural del gabinete y organismos del Estado, entre otros, buscaron amalgamar una sociedad fragmentada y con secuelas de un conflicto deseado por pocos. Sin embargo, quienes habían sido templados por los años previos, en especial en participación directa en los temas de represión, difícilmente modificaran su percepción de los hechos y su relación con el entorno. Los partidos tradicionales comicios tras comicios intuitivamente encontraron en las fuerzas del orden un fuerte banco de reserva

para su caudal electoral. Solo el paulatino distanciamiento con aquel período de intervención avalado por la rotación de sus cuadros ha atenuado las afinidades ideológicas con la derecha política. Hipotéticamente los más antiguos dentro de la institución son quienes más resisten un gobierno de izquierda, en tanto esto se hace menos ríspido por los jóvenes incorporados recientemente. Las necesidades económicas que vienen postergándose para los efectivos período tras período o con pequeños aumentos escasamente significativos han atenuado en los de mayor antigüedad la percepción política del espectro ideológico. Sin lugar a dudas, una cuota parte de ello se relaciona directamente también con las transformaciones del discurso de los actores. No obstante, la estructura policial – especialmente en los cuadros superiores que son mejor remunerados a través de mecanismos compensatorios – responde a sectores volcados a la derecha, lo cual obstaculizaría o socavaría la concreción de algunos objetivos de un programa de gobierno de izquierda.

Finalmente, hay otro tipo de matiz ideológico pero que se aleja más de lo partidario: la conformación de fraternidades o logias. Aunque este fenómeno se aprecia mayormente en estamentos militares, la Policía no es ajena a afinidades de este tipo que determinan vínculos, afinidades y estructuras de poder. Básicamente están integradas por cuadros superiores (oficiales jefes y superiores), aunque pueden integrarlas oficiales de menor jerarquía. Asimismo, estas afinidades se relacionan con otros actores del sistema tales como jueces, políticos y empresarios, generando un corte transversal de entramado relativamente complejo que impide cambios abruptos en el sistema. Como toda agrupación ideológica respalda a sus integrantes y da apoyo en situaciones de diverso tenor bajo reglas informales desde el punto de vista institucional, pero sus actividades guardan relativa reserva y públicamente poco se sabe de estos círculos.

Muchas veces se califica de poco efectiva a la institución invocando a la baja calificación de los recursos humanos pero dejando de lado otros elementos ajenos a la propia constitución de la organización. Los medios de comunicación, y en especial la invasión cinematográfica de países de primer mundo, nos imbuyen una metodología de trabajo y un modelo organizacional ajeno a nuestra sociedad. El ciudadano en ocasiones está más familiarizado con estereotipos norteamericanos que con la normativa o disposiciones de su medio. Así por ejemplo, el habitante promedio suele mencionar “la orden de cateo” o el “derecho a una llamada telefónica” como se menciona en los filmes extranjeros denotando un conocimiento a tientas de la propia legislación; sin embargo jamás se invoca por ciudadano alguno el derecho de “habeas corpus”

consagrado en nuestra Constitución. Esa misma transposición se realiza de manera generalizada a la institución, olvidándose a priori la brecha que en materia de recursos económicos existe o la diferente legislación y organización de los poderes públicos.

Si bien el potencial de la institución y el déficit de capacidad institucional están como hemos visto determinados en buena medida por la calificación de los cuadros policiales, también es cierto que muchas falencias están directamente relacionadas con la escasez de recursos materiales y la articulación con otras instituciones, sea en la faz pública como privada. Y aunque en el marco teórico manejado la relación con el contexto estrictamente se orienta a la comunicación entre mercado e institución – entendiéndose ello desde la perspectiva del recurso humano – me he tomado la libertad de invocar otros aspectos del contexto que atañen directamente a la labor ministerial. Pero veamos más detalladamente esto.

La tarea policial no solamente se limita a la prevención que el funcionario realiza en el puesto de facción – es decir, lugar asignado para cumplir funciones – sea en el kiosco policial, recorrida a pie o en un móvil, sino al conjunto de tareas que implican contar con medios para tal cometido, la represión en caso de ser necesaria o la investigación si el ilícito ya hubiere sido consumado. La experiencia pone de manifiesto que la institución carece de muchos resortes de poder para cumplir con eficacia tales tareas. Especialmentè, por su mala relación con el contexto. Uruguay es un estado fuertemente descentralizado, punto consagrado tempranamente en la propia Constitución de la República. En primer lugar, con gobiernos municipales; las tareas de mantenimiento del orden le incumben al gobierno central y son ajenas a los gobiernos locales. Sin embargo, para muchas actividades se requiere apelar a tales municipios para la recolección de información. La consulta sobre la titularidad de un automotor o a qué vehículo corresponde una placa matrícula, el registro catastral de una finca u otra actividad circunscrita a una localidad son de resorte municipal. La interconexión de datos de la Policía con los gobiernos municipales, a excepción de Montevideo, prácticamente no existe. En ocasiones se solicita telefónicamente o a través de fax información sobre algún registro y no se produce respuesta en forma inmediata; otras veces argumentos legalistas (como amparos en confidencialidad de datos) salvo por orden judicial expresa interponen objeciones a la proporción de antecedentes. La gestión policial funciona más articuladamente con la intendencia capitalina, pero no siempre están actualizados los registros “on line”. Así, por ejemplo, si una patrulla solicita información sobre un rodado, salvo por denuncia de hurto, requerimiento judicial o

participación previa en un ilícito del que haya constancia, no se dispone de un banco de datos que permita al instante anticipar la comisión de un delito. Vale decir que un rodado puede circular con placas de otro vehículo y no ser detectado salvo en circunstancias extraordinarias.

En segundo lugar, con los poderes públicos. Entre ellos cobra fundamental protagonismo el Poder Judicial, estrechamente relacionado a la actividad policial por ser ésta quien opera como auxiliar de aquel. La organización del proceso penal uruguayo ha derivado en que la Policía trabaje más recostada a la Justicia y no tanto a la Fiscalía, hecho este último que se observa en otros países. No obstante, existe cierto distanciamiento entre jueces y policía que excluye la participación de los primeros en todo el proceso de investigación. Se entera a los mismos de los hechos relevantes y se les solicita determinadas órdenes para las que la Policía requiere de su consentimiento (allanamientos, detenciones, levantamiento de secreto bancario, conocimiento de la integración de sociedades anónimas, etc.), cosa que se realiza por escrito e implica trámites burocráticos. Pero los juzgados trabajan todo tipo de delitos y los jueces no se clasifican en función de los delitos sino que lo hacen por turnos; vale decir que un juez que investiga el desvío de cuentas del Banco Comercial minutos después recibe la información de un comisario sobre el hurto de gallinas en su jurisdicción, un accidente de tránsito o un problema de vecindad. De allí que la institución policial deba adaptarse al sistema vigente y muchas veces reciba la negativa de un juzgado ante solicitudes que requieren un seguimiento minucioso y tedioso. Quienes participan de tareas de investigación optan por la introducción del expediente durante un Turno de confianza, en tanto algunas dependencias deben sujetarse al turno correspondiente en la fecha.

En tercer lugar, existe un relacionamiento con otros organismos públicos, empresas públicas y privadas. La Dirección General Impositiva, el Banco de Previsión Social, las empresas públicas (OSE, UTE, ANTEL, ANCEL) y las empresas privadas son frecuentemente fuente de información vital para el proceso de investigación. Ocurre generalmente que el suministro de información está condicionado a la debida orden judicial; no obstante, disponiendo de ella a veces se interponen trabas burocráticas que niegan la información o de proporcionarla lo hacen fuera de los plazos necesarios (días, semanas o meses después), siendo en oportunidades demasiado tarde para la investigación. También los saberes técnicos escasamente disponibles dentro del Ministerio del Interior offician como freno a la interlocución con otros organismos. Muchos de los delitos contemporáneos requieren un proceder vertiginoso que no es

acompañado por la vieja estructura estatal. También hay otros organismos encargados del contralor, tales como Dirección Nacional de Aduanas o dependencias del Ministerio de Defensa que actúan en forma independiente a las actividades del Ministerio del Interior. Suele ocurrir que en determinadas investigaciones se realizan esfuerzos conjuntos, pero es innegable que el celo profesional y la competencia entre instituciones a veces ocultan información importante (hecho que también ocurre en la propia interna policial, fuertemente descentralizada y con superposición de funciones).

En cuarto lugar, con la Sociedad Civil. Si bien en los últimos años la Policía ha mejorado su imagen debido a los esfuerzos realizados en los gobiernos previos (incorporación de Comisiones de Seguridad Barrial, mayor patrullaje en las calles, nuevos servicios para la articulación de demandas, etc.) tampoco deja de ser cierto que hay una percepción relativamente amplia de la ineficiencia de la institución para muchas de sus tareas. La delincuencia en términos generales se ha incrementado y las cárceles se han saturado y hacinado. El número de efectivos no pone fin al clima de inseguridad y la sociedad exige transformaciones importantes. Sin lugar a dudas hay pluralidad de opiniones, pero en los últimos tiempos cobra mayor espacio la visión de mala remuneración y baja calidad formativa de los recursos humanos. Esto mismo se corresponde con el respeto que la sociedad afronta hacia la institución; prueba de ello es la baja demanda de personal calificado por ingresar a la Policía, en especial en la zona metropolitana. La Policía no compite con otros empleos, sino que es una actividad residual que opera como alternativa a las escasas posibilidades del mercado.

CONSIDERACIONES FINALES.

Dentro de los recursos organizacionales, el principal recurso empleado por el Estado es el humano, ateniéndose a criterios de eficiencia cuando dichos éstos son aprovechados en su mayor potencial. Recuérdese que cuando veíamos la *brecha de capacidad institucional* suponíamos una situación ociosa de los recursos ministeriales. Desde el punto de vista presupuestal, todo aparato público tiene restricciones que implican una limitante al ingreso de funcionarios, por lo que las organizaciones deben manejarse con criterios de selección lo suficientemente óptimos como para escoger los recursos presumiblemente más favorables. No obstante, del concepto "*governancia*" esgrimido en este trabajo, es decir, la transparencia en la gestión pública, el establecimiento de mecanismos de contralor y la equidad en los criterios de selección del personal, hacen considerar al menos que el Estado puede sacrificar algo de

eficiencia en virtud de alcanzar valores públicos y criterios de equidad a futuro, lo que en otras palabras denominamos eficacia. Ese equilibrio entre conceptos debe cristalizar en el escenario público, lo que en términos generales le distancia de los valores del régimen privado. La meritocracia, característica de los viejos modelos burocráticos, antes de ser eliminada por valores de eficiencia privada debe ser analizada minuciosamente para establecer si es obsoleta o carece en definitiva de la actualización suficiente.

La evaluación de las instituciones debe tener presentes dos aspectos centrales: el primero refería a la capacidad institucional o su déficit, de lo que ya hemos hablado. El segundo aspecto refiere a la criticidad de los procesos (ver cuadro n° 14 del Anexo I). Al hablar de ello, entendemos que las organizaciones operan en un escenario temporal donde se producen momentos de estabilidad y otros de mayor incertidumbre. Si consideramos el patrullaje ordinario, es probable que durante la mayor parte del día no se generen situaciones de conflicto, transcurriendo el escenario policial sin altibajos o con baja criticidad de los procesos. Pero pueden acontecer momentos en que se produzca un arrebato, un accidente de tránsito o el atraco a una entidad bancaria; para ese momento de suma criticidad el funcionario debe estar lo suficientemente preparado como para afrontar con relativo éxito la situación. El policía en el servicio cuenta con una radio, armamento apropiado, uniforme que le identifica y un marco normativo que le respalda. Esta capacidad puede ser buena, en tanto si la formación del policía es inadecuada, en dicho proceso de criticidad el balance de la capacidad institucional será deficitario.

Desde esa perspectiva temporal, la dinámica hace que permanentemente nos enfrentemos ante escenarios diversos, algunos de alta criticidad y otros de menor dificultad. Dicha variable generalmente escapa al dominio organizacional, pudiendo manejarse cualquier situación en función de la capacidad de la institución. Normalmente la variable criticidad se corresponde con otros factores políticos y sociales que no manejan normalmente las autoridades policiales. El escenario óptimo, bajos déficit de capacidad institucional y de criticidad de procesos, es la meta que busca cualquier sociedad. Pero si tomamos algunos ejemplos históricos mencionados páginas atrás queda en claro que existe un fuerte déficit de capacidad institucional, vistos el desorden de la organización y el escaso profesionalismo con que se actuó para afrontar situaciones espontáneas de alta criticidad.

A nivel cuantitativo existen matrices capaces de medir con indicadores minuciosos la capacidad institucional y la gestión de los recursos humanos. En el trabajo actual sería muy pretencioso construir – más allá de lo que cualitativamente se ha descrito – indicadores precisos que establezcan el grado de gestión como detallan algunos analistas³¹ (ver cuadro n° 15 del Anexo I).

En este orden, uno de los ejes de congruencia e incongruencia se observa desde la *estructura organizativa* y los *recursos humanos*.

Desde el ángulo de la capacidad institucional, según la metodología los perfiles profesionales se relacionan con un componente *ergonómico* (perfiles de los recursos humanos para los puestos de trabajo) desglosados en cinco elementos: tareas o condiciones de trabajo (los puestos), nivel de formación, polivalencia funcional, adopción de valores y cumplimiento de las condiciones normativas y culturales (los perfiles de los recursos humanos). Todos estos puntos los hemos visto directa o indirectamente en las páginas precedentes. Otro elemento que suele considerarse en el análisis de la congruencia e incongruencia organizacional es en virtud de la *adopción de valores*. La institución policial posee una serie de valores internalizados que son propios de organizaciones burocráticas de tipo jerarquizado. Sin llegar a corporativismos, la Policía en sí cumple en el mundo con un rol institucional que genera valor en sí mismo. Este elemento sumado a las tradiciones particulares conforma características peculiares en cada país. Desde el punto de vista organizacional la policía uruguaya no presenta graves desórdenes que hicieran suponer una lejanía de valores esperados de una institución tal. Pero en ocasiones se generan algunos desajustes, violaciones a los derechos humanos en pro de otros valores o de la propia eficacia que distorsionan su finalidad. Asimismo, pueden emerger comportamientos puntuales – ya se ha mencionado la identificación del policía con una comunidad de pertenencia que le encasilla en categorías analíticas – muchas veces relacionado con niveles socioeconómicos. En ciertos momentos esa autoidentificación antepone los valores institucionales por encima de las reglas jurídicas. Finalmente deben considerarse en este eje de congruencia *el cumplimiento de reglas formales e informales*. El ingreso a la institución, las condiciones de movilidad en la carrera funcional y el egreso cumplen una serie de requisitos formales que se ajustan a derecho. La normativa establecida en la Ley Orgánica o legislación y decretos posteriores formula las condiciones y requisitos

³¹ Modelo aplicado por Oszlak y Orellana.

legales. Sin embargo, estas condiciones experimentan modificaciones que suelen ser objeto de reclamo por quienes sienten lesionados sus derechos. Es que hay una percepción generalizada de que algunas reglas se modifican para casos puntuales o por vinculaciones particularistas. Más allá de esto, la institución ha cumplido un rol de movilidad social que permite el acceso de recursos humanos de bajos recursos insertándolos socialmente en un sistema formal. Ello operó como atenuante de los conflictos sociales, cosa que se dio por la vía de los hechos y que se generaba en la medida de que escasas personas con niveles medios se presentaban para el llamado a inscripciones. La reducción de este sistema de movilidad en la estructura del Estado por causas ya mencionadas, sobredimensionó el clientelismo o recomendación política que extendido a todos los partidos. Los mecanismos formales de ingreso a la estructura de esta manera se ven vulnerados por reglas informales que, en ocasiones, violentan incluso reglas formales tales como niveles básicos para el ingreso y formación.

El segundo tipo de congruencia e incongruencia es el que refiere al eje de la *estructura organizativa* y el *régimen salarial*. Dicho de otro modo, los cometidos que posee la organización deben ser remunerados con salarios adecuados para los fines que posee. Esto tiene una doble relación: a) Con el entorno. Si funciones similares se retribuyen en el mercado con pagas superiores existirá un incentivo interno a que los recursos humanos carezcan de las calificaciones requeridas para la función. Asimismo, la subvaloración en las retribuciones salariales conlleva al surgimiento de prácticas informales que complementen el ingreso. Frecuentemente se apela a consideraciones de la sociedad civil que afirman la existencia de corrupción en las filas policiales. Esta situación de incapacidad institucional de autodepuración dados los escasos mecanismos reales para la investigación proactiva de malas prácticas, lleva a la gestación de coimas y sistemas de recaudación ilegal que empobrecen a la organización. La baja remuneración en los hechos transfiere un problema económico desde la esfera estatal (presupuesto) a la sociedad civil (corrupción encubierta). b) Con la organización. Si la remuneración que perciben los funcionarios policiales está por debajo de lo esperado a sus fines, los recursos humanos que lo integran deberán recurrir al multiempleo o sufrirán un bajo estímulo laboral si no se producen compensaciones de alguna índole. Las calificaciones del personal no serán las apropiadas para las labores establecidas, cumpliendo la institución con los requisitos formales en el combate del ilícito pero generando una brecha de capacidad institucional difícilmente solucionable.

El tercer eje de congruencias e incongruencias se establece entre los *recursos humanos* y el *régimen salarial*. Desde el punto de vista de los requisitos de ingreso a la institución, si consideramos que muchos acceden al instituto policial con primaria completa tan sólo, tendremos un grado de congruencia razonable, especialmente si se tienen en cuenta las calificaciones que recibirá posteriormente – que no son muchas – y la paga que otros salarios de mercado perciben por conceptos de seguridad (véase por ejemplo, que los servicios privados de seguridad reciben retribuciones cercanas a \$ 10 la hora, con lo que el funcionario policial se ubica muy por encima de ella). Pero si por el contrario tomamos una formación de ciclo básico o niveles académicos terciarios la retribución queda deprimida, sea en referencia a las labores de mercado como del resto de la administración pública. El embate a cierto tipo de delincuencia requiere niveles de especialización superior que en las condiciones actuales no se cumplen. Experiencias extranjeras demuestran que el delito de cuello blanco es remunerado con salarios diferentes que se alejan de la paga normal del funcionario que cumple las tareas básicas policiales. Mantener un funcionario policial a salarios de \$ 4.000 y abocarlo al seguimiento de grandes narcotraficantes, contrabandistas, traficantes de armas o de cualquier naturaleza que implique crimen organizado roza el absurdo. Por su parte, la especialización de estos funcionarios requiere niveles superiores, sea en la formación básica como con la preparación posterior. Si bien encontrábamos cierta congruencia en cuanto a las tareas de seguridad, en los niveles superiores o preparación especializada no se tiene la misma apreciación, antes bien una incongruencia, en especial si se consideran otros valores de mercado con funciones menos especializadas. Como se dijo antes, el ingreso promedio de los hogares se sitúa aproximadamente en los \$ 14.000; el salario policial siquiera alcanza esos valores en los grados de jefe³², teniendo que remontarnos al director de la Policía Nacional o a los altos cargos nacionales para llegar al ingreso medio. Solamente con un complemento de 100 horas de servicio extraordinario por concepto de vigilancia 222 (más de tres horas diarias) alcanzamos valores superiores a la mitad del ingreso medio de los hogares, es decir, \$ 7.000. Ello implica apelar a un complemento laboral que distorsiona la actividad ordinaria de la policía y que además desgasta al funcionario con trastornos familiares y funcionales. Los aguinaldos – complemento salarial que perciben legalmente todos los trabajadores formales – en los grados más bajos implican un adicional de \$ 1.400 aproximadamente

³² Valores estimados a mediados de 2005.

ya que los salarios se ven abultados por complementos que no se calculan para el aguinaldo; la función policial tampoco retribuye por concepto de salario vacacional, teniendo como beneficio una licencia de 30 días anuales que supera en 10 jornadas a los trabajadores privados. Dicha licencia está sujeta a "las necesidades del servicio" y muchos pasan años sin recibir el derecho al descanso anual por insuficiencias funcionales, la que también puede ser interrumpida por razones inesperadas; no obstante, dada la existencia del multiempleo, la gran mayoría de los policías capitalinos la utilizan para abocarla a tareas laborales complementarias. El sueldo, retribución básica por el servicio policial, normalmente está deprimido por prestamos nacionales (generalmente BROU o cooperativas policiales) o por concepto de alquileres (Contaduría General de la Nación); por tal motivo los servicios adicionales se le tornan más que una cuestión voluntaria, una obligación para la adquisición del sustento.

Tomado en conjunto, el salario de los policías mantiene una fuerte incongruencia con el rol que la labor pública demanda del funcionario. La privación de libertad o arresto experimentado en el *estado policial* y que en ocasiones se maneja con demasiada discrecionalidad, no es compensado materialmente por una profesión que es necesaria desde el punto de vista social pero, al mismo tiempo, vista con poco agrado por la mayor parte de la ciudadanía dada la escasa preparación o bajos niveles educacionales. La situación de *disponibilidad total* por ser considerada una función permanente, tampoco encuentra una retribución acorde. Otras funciones públicas o privadas son retribuidas con un adicional por este concepto, cosa inexistente en el salario policial.

La institución policial debe ser objeto de transformaciones constantes; por un lado, porque el mundo es dinámico y las actividades delictivas adquieren nuevas modalidades, pero además porque las estructuras con las que cuenta a menudo se van desgastando en su acción provocando efectos no deseados en la administración de los recursos. Desde el punto de vista organizativo, posee una variedad de cometidos y estructuras que nominalmente dan cuenta de su función. Al contrastar dicha organización con la calidad de sus recursos, vemos que la capacidad está por debajo de las expectativas esperadas, o lo que hemos visto, presenta alto déficit de capacidad institucional. Esta situación normalmente no es percibida porque la criticidad de los procesos es baja, situándose la institución en el cuadrante inferior derecho del cuadro n° 14. Las estadísticas delictivas pueden ser engañosas, en virtud de que no todas las víctimas de los ilícitos realizan las denuncias correspondientes – elemento conocido

como "cifra negra" – sea por escasa confiabilidad en la institución o en el propio proceso judicial, o quizás, por resignación de los damnificados. Queda pendiente en el corto plazo contrastar las cifras oficiales con aportes que provengan de *encuestas de victimización*. No obstante, para algunos delitos menores la función policial ha dado muestras de eficiencia, pero en el caso de crímenes complejos que requieren ciertos niveles de investigación no siempre se obtienen los resultados deseables. Ello probablemente vaya de la mano con una pobre capacitación de los recursos humanos; contamos con una policía que ha servido como empleadora de gente con escasas oportunidades y que tampoco ofrece una preparación funcional lo suficientemente vasta como para paliar las carencias mencionadas. Unido a ello, los marcos legales del accionar policial son bastante difusos y las técnicas y tecnologías en ocasiones son vetustas. Actualmente hay una intencionalidad de revisión de estas políticas, pero la sumatoria adquirida por acumulación de deficiencias presenta un cuadro policial difícilmente de articular de manera aceptable en un escenario social de inseguridad creciente.

Con la integración regional y los procesos globalizadores el país asumió un reto que, aunque no lo haya puesto ex profeso en la agenda ha quedado implícito en su accionar; del mismo modo que los capitales buscan albergue donde exista mayor rentabilidad, la delincuencia se refugia en los países donde el contralor o la capacidad institucional sea débil. Sin propender a un Estado omnipresente – como han argumentado los exponentes más liberales – las autoridades deben entender que con controles poco efectivos no hay contrabando, evasión fiscal, lavado de dinero, terrorismo o cualquier tipo de práctica que implique delincuencia organizada que pueda ser combatida con eficacia. La realidad regional presiona para que los niveles delictivos crezcan; Argentina se ha vuelto un país sumamente inseguro y con escasa confianza en las instituciones (especialmente en la policía), Paraguay amenaza con convertirse en la futura Colombia del sur con un narcotráfico en expansión, ya no solamente del mercado marihuanero sino también de la cocaína o en su versión más perversa, la pasta base, y organizaciones criminales de todo tipo (tráfico de armas y falsificación de marcas, entre otras). Brasil, el gigante del continente con grandes diferencias sociales ha dado muestras de los conflictos que genera en zonas de exclusión. En ese entorno Uruguay apuesta a la apertura e integración; sin embargo, con una policía poco profesional ello más que en ventaja se transforma en riesgo y lo que en principio parecería beneficioso

desde el punto de vista económico puede tener como contrapartida unos márgenes de delincuencia poco contenibles a posterior por las autoridades.

En lo que atiene a recursos humanos, el esfuerzo que depara en adelante a las autoridades se centra en la revaloración de la carrera policial. Como se vio en este trabajo, el Ministerio del Interior no cuenta con una política de recursos humanos, sino más bien, ostenta tenuemente una administración de su personal para el ejercicio de las funciones encomendadas. La Policía no ejerce un atractivo a los adolescentes y jóvenes de los mayores centros urbanos siendo generalmente un reducto de personas de escaso capital social o de bachilleres de departamentos de menguadas oportunidades laborales. En este sentido, si la imagen de la institución supera los bajos niveles actuales puede verse favorecida con la demanda de ingreso por otros segmentos poblacionales. Como contrapartida, la dignificación de la función policial debería complementarse con especializaciones funcionales y niveles salariales más seductores. Desde esta perspectiva, habría que redefinir la carrera administrativa y sus mecanismos de calificación e incentivos; sin olvidar al mismo tiempo que la policía cumple una de las tareas sustantivas del Estado y que en ese marco la función pública – pero en especial el orden público – tiene que articular elementos transparentes y objetivos tales como la imparcialidad y sujeción al Derecho. Los conceptos que rigen al sector privado, eficiencia y eficacia, quizás deban mirarse bajo otros parámetros. A decir de Prats, el mérito de la función pública se orienta y mide por la creación de condiciones de eficiencia, es decir, garantizando la imparcialidad y la seguridad jurídica. Por lo tanto, la carrera administrativa debería reformularse generando mejores condiciones laborales y discrecionalidad en el manejo de sus recursos pero sin perder las garantías procedimentales necesarias, tanto internas (transparencia a los funcionarios) como externas (transparencia a los ciudadanos). La carrera meritocrática, que a duras penas se ha vislumbrado en países del continente, frecuentemente es objeto de fuertes críticas en busca de alternativas y orientaciones mercantiles. Sin embargo, en una estructura donde el ingreso responde a cuotas políticas y ciertos nombramientos o traslados están asociados a simpatías o lealtades partidarias cabe preguntarse si el mérito ha sido el principio rector de la institución. Dicho en otras palabras, la carrera burocrática más que por el mérito ha estado viciada de distorsiones clientelares que deben subsanarse a futuro. A su vez, las calificaciones profesionales son marginales, teniendo escaso reconocimiento el estímulo por la superación académica o conocimientos adicionales. Por ello, la readecuación de la carrera puede encontrar respuesta en la reorganización de

la escala jerárquica y ocupación de sus grados. Incluso, el revisionismo de los niveles de inserción dentro de la escala puede encontrar mejores estándares que los actuales, donde las disparidades entre subalternos y oficiales están fuertemente marcadas, generando frustraciones y desestímulos. El personal que cumple tareas complementarias (administración, tareas técnicas o profesionales) dentro de una estructura fuertemente jerarquizada es apreciado según su grado. En esa línea, Ministerio del Interior y Policía Nacional han sido usados indistintamente como sinónimos, al punto de que los funcionarios del casco central (Secretaría) son considerados "policías" aunque ejerzan un rol profesional o administrativo. Esto lleva a que muy a menudo se pierdan las referencias de las competencias entre unos escalafones y otros o a que el Ministerio pierda de vista su rol de diseñador de políticas públicas. En cuanto a las condiciones de evaluación, cabe considerar que pueden modificarse las formas de calificación (antigüedad, méritos, conocimientos) generando mayores niveles de equidad entre funcionarios que prestan servicio en una institución de alcance nacional. Vale suponer que un policía que presta funciones en el departamento de Cerro Largo, por ejemplo, debería sentirse con las mismas oportunidades que los que lo hacen en Montevideo.

La retribución salarial de la Policía en relación a los cometidos y perfiles de los puestos de trabajo puede considerarse insuficiente, situándose muy por debajo de los ingresos medios de los hogares. La paga no es atractiva para personas de clases medias, siendo refugio únicamente de desempleados o ciudadanos con escasas oportunidades. Muchos de los funcionarios apelan al multiempleo, otros a la recarga de servicios de vigilancia que ni siquiera le significan aportes jubilatorios, en tanto los menos escrupulosos incursionan en prácticas ilegales en connivencia con la delincuencia. Al mismo tiempo, los policías encuentran pocas motivaciones en el desempeño; no existen incentivos y la carrera administrativa solo muestra estímulos para los niveles más altos. Desde el punto de vista político, los cuadros superiores suelen enmarcarse en un disciplinamiento que se manifiesta con favoritismos, pertenencias partidarias y redes de lealtades y vínculos que no difieren de otras dependencias públicas.

En suma, contamos con una institución policial que en términos generales no ha provocado escándalos permanentes, a excepción de los acontecimientos públicos que cada pocos años emergen en los titulares y cada vez a intervalos más cortos, dado el incremento de la inseguridad, lo que acapara la atención de los medios y de la oposición política. Ello pone en el tapete esporádicamente una realidad a la que las autoridades han sido omisas, en principio porque quizás había otros factores más importantes en la

agenda política, pero también porque las transformaciones en una institución tan grande con fuerte restricción presupuestal son sin duda sumamente complejas. Sin buscar la generación de alarmas, el reto de quienes detentan el poder político está sin lugar a ~~titubeos~~ en una mejora de las calificaciones profesionales, a la dotación de mejores recursos que tecnifiquen a la institución, pero al mismo tiempo, en las retribuciones de los funcionarios bajamente estimulados, ya sea por la escasa movilidad a la que están sujetos en su carrera como también por el bajo reconocimiento social y menguado poder de compra.

BIBLIOGRAFÍA

- ABERBACH, Joel. *"Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas"*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas n° 15, Madrid, 1999.
- BARBATO, C. (compiladora); *"Nuevas Cuestiones Sociopolíticas en el Escenario Latinoamericano"*, Sociedad Internacional para el Desarrollo, Ediciones Trilce, Mdeo. 2002.
- BUTLER, R. *"The New Public Management"* (in *The Whitehall Reader*), Open University Press, England, 1996.
- CARRANZA, E. y otros, *"Seguridad Ciudadana y Orden Público en América Latina"*, revista Nueva Sociedad n° 191, Venezuela, 2004.
- CHRISTENSEN T. & LAEGREID P, (in *"New Public Management: the transformation of ideas and practice"*), Ashgate, England, 2001.
- DAVILA, Elena. *"Bases Para la Creación de Modernos Centros Sobre Gestión Pública en América Latina"* VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Argentina, 2001.
- DIAZ, E: *"Estado de Derecho y Sociedad Democrática"*, Ed. Taurus Humanidades, Madrid, 1992.
- ESCOBAR, S; MUNIZ, J; SANSEVIERO, J; SAIN, M; ZACCHI, J; *"La Seguridad Ciudadana como Política de Estado"*, FESUR, Chile, 2005.
- ESCOBAR, S y otros, *"Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas"*, Nueva Sociedad, Venezuela, 2005.
- EVANS, P. *"El Estado Como Problema y Como Solución"*, Desarrollo Económico (revista de Ciencias Sociales) vol. 35, n° 140, Buenos Aires, 1996.
- FELDMAN, Jorge. *"Iniciativas Para la Mejora en la Gestión de Recursos Humanos en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"*. VI Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Argentina, 2001.
- HINTZE, Jorge. *"Capacidad Institucional y Profesionalización: el enfoque ORH"*. Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Lisboa, 2002.
- MARSH, D. *"Comparin Policy Networks"*, Open University Press, Philadelphia. 1998.

- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. *"Las Administraciones Públicas Paralelas y la Construcción de Capacidades Institucionales: la gestión para proyectos y las unidades ejecutoras"*. Revista Reforma y Democracia nº 24, Caracas, 2002.
- MARTINEZ, Francesca. *"Selección de Funcionarios Públicos en la Administración Regional y Local de Cataluña"*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Portugal, 2002.
- NALERIO, J. & SANCHEZ, G. *"Policía y Comunidad"*, Programa de Seguridad Ciudadana - Ministerio del Interior, Uruguay, 2000.
- NARBONDO, P. & RAMOS, C. *"Reforma Administrativa y Capacidad Estatal de Conducción"*, Mdeo. 2002.
- OLSEN, J. *"Maybe it is Time to Rediscover Burocrdacy"*, Congreso Internacional del CLAD, España, 2004.
- OLSEN, J. & PETERS, G. (editors) *"Lessons From Experience; experiential learning in Administrative Reforms in Eight Democracies"*, Scandinavian University Press, 1996.
- OSBORNE D. & GAEBLER T., *"La Reinención del Gobierno"*, Editorial Paidos, 1994.
- OSPINA, S. *"Construyendo Capacidad Institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora"*. Revista Reforma y Democracia nº 19, Caracas, 2001.
- OSZLAK, O. y ORELLANA, E. *"El Análisis de la Capacidad Institucional: aplicación de la metodología SADC"*. Congreso Internacional del CLAD.
- PETERS, G; *"La Política de la Burocracia"*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- PETERS, G & SAVOIE, D. (editors) *"Governance in the Twenty-first Century; revitalizing the Public Service"*, Canadian centre for management development, 2000.
- PIERRE, J. (edítor) *"Bureaucracy in the Modern State; an introduction to comparative public administration"*, Edward Elgar Publishing Limited, England, 1995.
- PINI, J. *"Reforma del Estado y de su Administración: una perspectiva"*, Revista de Administración Pública Uruguaya, ONSC, Mdeo, 1999.

- PRATS CATALA, J; "*Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática*", Revista Iberoamericana de Administración Pública, vol. I, 1998.
- RAMOS, C (compilador); "*La Reconstrucción Gerencial del Estado; enfoques políticos sobre la nueva gestión pública*", Ediciones de la Banda Oriental, ICP, Mdeo, 2003.
- SKOCPOL, T. "*El Estado Regresa al Primer Plano: estrategias de análisis en la investigación actual*", Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- TOBELEM, Alain. "*El Proceso de Globalización: su impacto en la administración pública*". Congreso sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002.
- TORRES AVILA, Gloria. "*¿Burócratas Innovadores?*" VIII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.
- WEBER, M. "*Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*", Fondo de Cultura Económica, México.