

Las instituciones educativas policiales de nivel superior en Uruguay

cambios y continuidades

Año
2017

Autor
Clavijo, Emiliano

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Clavijo, E. (2017). *Las instituciones educativas policiales de nivel superior en Uruguay: cambios y continuidades*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Las instituciones educativas policiales de nivel superior en Uruguay: cambios y continuidades¹⁴⁹

Emiliano Clavijo¹⁵⁰

Resumen: La Ley General de Educación N° 18.437 aprobada en Uruguay en 2008 (art. 105) obligó al diseño de una Ley de Educación Policial y Militar promulgada en 2014 (Ley N° 19.188) a través de una comisión *ad hoc* integrada por representantes gubernamentales del ámbito civil, policial, militar y de las entidades educativas públicas del país. En la actualidad, se discute la reglamentación en torno a dicha legislación, en la que se encuentra trabajando un grupo similar a la comisión antes citada. En adición a lo anterior, se suman algunas modificaciones que establece la Ley Orgánica Policial N° 19.315 aprobada en 2015. Desde un enfoque neoinstitucional y a través del análisis de contenido, el eje central de esta ponencia es evidenciar las inercias institucionales que anteceden a la legislación vigente. Los antecedentes identificados son de carácter constitucional (art. 59 lit. A), además de la Ley Orgánica Policial N° 13.963 de 1971 y Ley N° 14.050 de 1972, que sustituye disposiciones de la anterior. La aprobación de esta legislación se dio en un contexto social y político convulsivo, constituyendo un *preámbulo autoritario* (1968-1973) antecedente a la dictadura (1973-1985). Tales condiciones preexistentes constriñen la configuración jurídico-institucional de un subsistema educativo con escaso control externo. En estas condiciones, suscita la interrogante en relación al grado de autonomía de la institución policial en los procesos de formulación e implementación de políticas educativas policiales a nivel superior en un contexto democrático.

Palabras clave: Educación Policial, Educación Superior, Uruguay

1. Introducción

La seguridad pública es un asunto que genera gran preocupación en la opinión pública nacional¹⁵¹. Ese contexto exige la formulación e implementación de políticas capaces de mostrar resultados que

¹⁴⁹ Ponencia a presentar en el marco del Primer Congreso de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Villa María a realizarse entre los días 31 de octubre al 02 de noviembre de 2017 en la ciudad de Villa María, Córdoba, Argentina. Área temática 3.3 - Políticas Públicas, Políticas innovadoras y Políticas de seguridad.

¹⁵⁰ Licenciado en Ciencia Política. Maestrando en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. Constituyente 1502, CP: 11200, Montevideo, Uruguay. Mail: e.m.clavijo@gmail.com

¹⁵¹ En el marco de un relevamiento realizado entre febrero y marzo de este año, la consultora CIFRA afirma que “*siete de cada diez uruguayos opinan que el gobierno no está resolviendo el problema, y menos de dos de cada diez piensan que está actuando bien.*” (Ver publicación en: <http://www.cifra.com.uy/index.php/2017/04/05/el-desempeno-de-la-policia>, consultada el 23/09/2017).

contribuyan a satisfacer las necesidades manifiestas en torno a este asunto. Una de esas medidas –de escasa visibilidad– es la educación, formación y capacitación de los policías. En consecuencia, este documento concentra esfuerzos en un elemento constitutivo de los recursos humanos para dicha arena de política y cuya especificidad es motivada por hechos que se encuentran en desarrollo en nuestro país: *la reglamentación de la educación superior a nivel policial*¹⁵².

A continuación, se propone un breve marco conceptual que sitúa en el estudio de las instituciones. A ello le sucede un breve capítulo metodológico y luego, se profundiza en el análisis en relación a cinco ejes que orientan la discusión de las continuidades y cambios que presentan las instituciones de educación policial en Uruguay. A modo de cierre se plantean algunas reflexiones sobre lo expuesto en esta ponencia.

2. Marco teórico

En primer lugar, situarse en el neo-institucionalismo implica prestar atención a las reglas formales que regulan las competencias institucionales como la Constitución de la República, leyes, decretos o reglamentaciones, retomando la tradición del institucionalismo normativo (March & Olsen, 1989). Además, es necesario dar cuenta de las estructuras que estas presentan, cuyo estudio es pertinente en términos de *capacidades de gobierno*, es decir, en qué medida estas pueden incidir sobre otros actores (Weaver & Rockman, 1993a; Weaver & Rockman, 1993b). Finalmente, un tercer nivel que atiende a las alternativas de política con las que cuentan los decisores, propio de los Análisis de Políticas Públicas (Mény & Thoenig, 1989). En esta oportunidad se avanza en términos de reglas de juego y estructuras, y no tanto en el último punto que hace a las alternativas de política, aunque se arriesgan en las conclusiones algunos escenarios institucionales precedentes¹⁵³.

Es también posible observar los cambios institucionales en términos *ambientales* en connivencia con la institucionalización de *mitos racionales* como elementos formalizadores de las organizaciones, lo que contribuye a su legitimidad, éxito y supervivencia (Meyer & Rowan, 1977). Los aportes de Powell & DiMaggio (1999) se relacionan con este punto. Parten del diagnóstico inicial de que las organizaciones no cambian en términos de eficiencia. La homogeneización de las instituciones que los autores denominan *isomorfismo* refiere a los cambios organizacionales que desembocan en diseños institucionales similares. Los autores distinguen tres mecanismos de cambio institucional: a. isomorfismo coercitivo (asociado por influencias políticas y problemas de

¹⁵² Este trabajo refiere a los cursos impartidos en la Escuela Nacional de Policía, que en la actualidad se encuentra en un proceso de transformación hacia la Dirección Nacional de la Educación Policial.

¹⁵³ Tal como ilustra North (1995), las instituciones no tratan exclusivamente de asuntos jurídicos, describiéndolas como *reglas de juego* que limitan y dan forma a la interacción entre sujetos, estructurando tales intercambios políticos, sociales o económicos. De esta forma, el cambio institucional contribuye a entender el cambio histórico, lo cual se refleja en la evolución de la sociedad.

legitimidad); b. isomorfismo mimético (como respuesta a estándares de incertidumbre); c. isomorfismo normativo (orientado por la profesionalización)¹⁵⁴.

A su vez, es deseable indagar de las estructuras institucionales originarias que limitan de forma considerable las orientaciones hacia políticas educativas a nivel policial. Los estudios enmarcados en la *path dependence theory* resultan un aporte fundamental en términos de explicar las continuidades y cambios en la política pública, aún en un contexto signado por la discusión y elaboración de leyes específicas en la materia. En este sentido, es posible situarse en una teoría que permite discernir momentos de restricción o habilitación de las políticas, entendidas como encadenamientos de política. Se entiende que son fundamentales las etapas primarias de la política y su contingencia, así como también el condicionamiento de los eventos iniciales en el desarrollo de la política, es decir, la presencia de inercias institucionales (Pierson & Skocpol, 2008).

3. Aspectos metodológicos

El siguiente documento persigue una estrategia *cualitativa* de investigación orientado a ilustrar la construcción institucional que regula en el proceso de elaboración de la política educativa policial a nivel superior. Su finalidad es descriptiva, sugerente de la orientación de la política pública en cuestión. En consecuencia, se trata de un estudio de caso, siendo el siguiente un acercamiento en términos definicionales:

El caso [...] es algo especial que se ha de estudiar, un alumno, una clase, una comisión, un programa quizá, pero no un problema, una relación ni un asunto. Probablemente, el caso que se va a estudiar tendrá problemas y relaciones, y es posible que en su informe aparezcan aspectos, pero el caso es una entidad. En cierto modo, tiene una vida única. Es algo que no entendemos suficientemente, que queremos comprender y, por consiguiente, hacemos un estudio del caso. (Stake, 1999: 114).

Asimismo, este enfoque permite conocer a fondo un caso particular en las dimensiones que interesan analizar para comprender casos de similares características (Gerring, 2004 en Lodola, 2009). A *posteriori*, constituye un insumo que permite la comparabilidad con procesos similares, lo que puede ser una línea de investigación futura tanto entre subsistemas educativos como entre casos a nivel internacional.

En esta oportunidad, la técnica de investigación utilizada es el *análisis de contenido* lo que implica realizar un trabajo de clasificación de las fuentes de información. Se la puede definir como “*una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto*” (Krippendorff, 1990: 29). El análisis alcanza a la Constitución de la República, leyes, decretos y proyectos de este orden, así como también convenios

¹⁵⁴ Landoni-Couture (2008, 2017) ha estudiado la educación superior en Uruguay a través de este enfoque.

interinstitucionales y Resoluciones del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República (UDELAR).

4. El análisis: algunos ejes de reflexión

Antes de avanzar en el análisis del caso policial, es preciso dedicar un párrafo a las instituciones del sistema educativo uruguayo en lo que hace a su estructura y dinámica. La evidencia sugiere que la autonomía en la educación se encuentra pautada constitucionalmente, lo que condiciona el rol del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en dicha área (Fernández, 2010; Bentancur, 2012).

Esta condición pauta la impronta gradualista y consociativa de la política educativa a nivel de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (Bentancur & Mancebo, 2010), así como también en las instituciones educativas terciarias públicas como la UDELAR y la Universidad Tecnológica (UTEC) (Bentancur & Clavijo, 2016). Tal como se ilustra a continuación, la situación de la educación policial presenta ciertas características que indican la vigencia de inercias institucionales, matizadas por la introducción de cambios en la legislación. Estas son: la especialidad de la función educativa en el contexto institucional del Ministerio del Interior (MINTERIOR), la centralización de la formación, la autonomía y jerarquización en términos de gobernanza y la regulación de la enseñanza terciaria privada como recurso normativo para el ámbito policial.

4.1 La especialidad de la función policial y su incidencia en el ámbito educativo

La Constitución de la República no hace referencia explícita a la educación policial como sí lo hace con otras esferas de la educación del ámbito civil (Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística)¹⁵⁵. En tal sentido, las funciones de formación atribuidas a la institución policial y militar emanan del *principio de especialidad* de ambos asuntos a los organismos competentes.

La educación policial se encuentra regulada a través de leyes generales y específicas en la materia, además de decretos del Poder Ejecutivo. En materia constitucional, el Art. 59 lit. A de la Carta Magna contempla la excepcionalidad de la regulación de la función de los policías a la hora de reglamentar su formación¹⁵⁶. Asimismo, el segundo inciso del art. 202 de la Constitución de la República prevé que los servicios docentes del Estado no contemplados en el primer párrafo de la

¹⁵⁵ En alusión al Art. 202 de la Constitución de la República sobre la creación de Consejos Directivos Autónomos necesitando de dos tercios del total de los componentes de las Cámaras de Representantes y Senadores. Los mismos ejercen funciones rectoras sobre la enseñanza en sus respectivas áreas.

¹⁵⁶ Esta normativa contempla de igual forma a militares y diplomáticos.

Ley se rijan a través de Consejos Directivos Autónomos determinadas por dos tercios de los votos de cada una de las Cámaras¹⁵⁷.

Esta especialidad que es concedida constitucionalmente a los funcionarios policiales desde 1952, forma parte de una tendencia que se agudiza durante el preámbulo autoritario (1968-1973) y luego, bajo la legislación aprobada en dictadura (1973-1985). En consecuencia, dicho *principio* dio cuenta de un modelo de formación endógeno a nivel institucional, en el que la corporación policial presenta importantes atribuciones en el destino formativo de sus subordinados. La regulación aprobada recientemente (ver cuadros del Anexo) refuerza esta tendencia con algunas modificaciones. Por ejemplo, la especificidad del sistema educativo policial es reconocida por el Art. 6 de la Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188 de 2014.

Esta especialidad se consolida con la aprobación de la ENP como máximo órgano docente policial con la Ley Orgánica de 1971 (Arts. 83-88). Desde entonces, en asuntos técnicos del área, la docencia es ejercida por la corporación policial. Recién en el año 2001, con la implementación de la Licenciatura en Seguridad Pública, docentes de la Facultad de Derecho ingresan a la ENP desempeñan funciones impartiendo materias específicas de su área de conocimiento.

4.2 Centralización político-administrativa y funcional

El Instituto de Formación Profesional (IFP) inicia sus actividades en la Jefatura Departamental de Montevideo en 1943, siendo el resultado de un proceso que comienza en 1926 por el interés del entonces Jefe de Policía de Montevideo Juan Carlos Gómez Folle. Timote (2017) señala que el proyecto del jerarca policial constituyó el punto de partida de la educación policial en Uruguay.

Durante el preámbulo autoritario (1968-1973), dicha centralización político-administrativa toma un nuevo rumbo. La aprobación de la Ley Orgánica Policial en 1971 reconoce llama a la IFP "*futura Escuela Nacional de Policía*" (Art. 48). La misma integra el organigrama de la Policía bajo la jerarquía de una Dirección Nacional (Arts. 20-22 de la mencionada Ley y Dec. 643/971), lo que también ocurrirá con la Inspección de Escuela de Cursos (Art. 19 de la mencionada Ley y Dec. 640/971). Si bien las Jefaturas Departamentales asumen funciones de capacitación, la Policía centra su oferta educativa en la capital del país, tal como lo establecen los siguientes artículos:

Artículo 21.- Bajo la supervisión de la Escuela Nacional de Policía, funcionará en Montevideo, una Escuela Policial de Estudios Superiores, cuyo cometido será capacitar a los Oficiales Superiores de Policía para el desempeño de los cargos especializados, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Artículo 22.- Bajo la supervisión de la Escuela Nacional de Policía, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20, en todas las Jefaturas funcionarán Centros de Formación -Profesional denominados "Escuelas

¹⁵⁷ Disposición aprobada en la Constitución de la República de 1952.

de Policía Departamentales" con el cometido de instruir al personal que ingrese en el último grado del escalafón.

(Ley Orgánica Policial N° 13.963, 1971)

En consecuencia, la Policía Nacional centra las funciones de enseñanza en la ciudad de Montevideo, a excepción de asuntos vinculados a la capacitación. Esta centralidad se encuentra sujeta no solamente a aspectos territoriales –tendencia que resulta vigente–. También se refleja en las funciones de enseñanza tal como lo establecen los Arts. 83 al 88 de la Ley Orgánica Policial de 1971. Esta es una tendencia que permanece invariada, a pesar de los cursos de capacitación que se dictan en las Jefaturas del interior del país.

4.3 Autonomía funcional del Ministerio del Interior

La autonomía del MINTERIOR en relación a la prestación de servicios educativos policiales y su posicionamiento frente a otras instituciones educativas terciarias es otro asunto que permanece vigente. Antes del año 2001, la ENP forma policías a través de sus propios recursos docentes de acuerdo a los Arts. 83-88 de la Ley Orgánica Policial de 1971 y que preserva el lit. G del Art. 58 de la Ley Orgánica Policial N° 19.315 aprobada en 2015. Paulatinamente, la ENP sella acuerdos informales con diversas Facultades de la UDELAR.

La firma del convenio ENP/UDELAR en mayo de 2001 significa un acuerdo de reciprocidad en términos de cooperación interinstitucional. Ello implica la asunción de obligaciones por parte de la ENP en la adecuación curricular de la oferta educativa a las pautas establecidas desde la Facultad de Derecho y la colaboración de este Servicio Universitario para la concreción de tal objetivo, según establece el convenio en sus puntos Cuarto y Octavo.

En el ámbito de la UDELAR, el CDC discutió la pertinencia de la creación de Licenciaturas en ámbitos educativos jerárquicos como el policial y militar. Por ejemplo, esto se evidencia en la sesión del CDC del 17/07/2001, plasmándose la discusión en las Res. 2 (caso ESNAL) y 5 (caso IMES). Para el caso policial, en el año 2002, el máximo órgano de gobierno de la UDELAR resuelve lo siguiente:

A partir de los materiales aportados por la Escuela Nacional de Policía y los mencionados informes, se entiende que los cursos sobre disciplinas en que la Universidad de la República desarrolla actividad tienen un nivel correspondiente a los de un primer grado universitario. (punto 2 de la Res. 4 del CDC de la UDELAR, sesión del 10/12/2002)

En consecuencia, se establece un reconocimiento tácito en los avances registrados en las materias específicas que ofrece la ENP. Sin embargo, esta interpretación no alcanzaría a las materias de naturaleza técnica. El punto 3 de la resolución refuerza esta interpretación, señalando la necesidad de

que otras Facultades colaboren en pos de mejorar la calidad de la enseñanza en el contexto de la ENP. A su vez, esta resolución sugiere mejorar prácticas en la Formación Docente para Policías.

El proyecto de reglamentación del Art. 6° de la Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188 de 2014 en discusión, contempla algunas modificaciones en la integración de los planteles docentes de los institutos educativos policiales y militares, fundamentalmente en términos de calificación. Aunque conserva algunas definiciones que emanan de las Leyes Orgánicas de las respectivas corporaciones. En materia de carreras y planes de estudio se procura regular el registro de ofertas futuras ante el MEC (Art. 2° del proyecto). Asimismo, se establece una disposición transitoria en la que los Ministerios de Interior y Defensa presenten la documentación de las carreras actualmente registradas ante el MEC en un plazo no mayor a 18 meses luego de la promulgación del Decreto (Art. 20°). De todas formas la Licenciatura en Ciencias Policiales que pretende impartir el IUP (ex ENP), a la fecha no se encuentra registrado ante el MEC. En consecuencia, es probable que su registro deba atravesar por las pautas que establece el mencionado proyecto de reglamentación.

Es importante destacar que el proyecto de reglamentación prevé diligencias probatorias en los centros educativos policiales y militares de forma tal que la Comisión Asesora en la materia conozca de primera mano las realidades institucionales (Art. 9°)¹⁵⁸. A modo de comentario, señalar que la aplicación de esta medida tendrá efecto siempre y cuando las instituciones policiales y militares permitan el acceso a sus instalaciones para tales propósitos. De todas formas, el Art. 19° del proyecto establece en su segundo inciso que las decisiones de la Comisión Asesora son de carácter preceptivas y no vinculantes, lo que el Poder Ejecutivo decide sobre estos asuntos en última instancia, brindando una estructura de oportunidad para que las corporaciones involucradas influyan sobre este.

De lo desarrollado en este segmento, se destaca que la ENP logró consolidar un proceso gradual de interacción formal e informal con distintas instituciones del ámbito educativo. Este proceso preservó la identidad institucional de la ENP, fundamentalmente en aspectos de la especialidad técnica. Desde ese punto de vista, logra preservar la autonomía funcional, además de conservar la regulación de los recursos humanos docentes asumiendo las funciones educativas de la Policía Nacional. Impresiona que el proyecto en discusión logre matizar esta tendencia autonómica, aunque el carácter preceptivo de la Comisión Asesora, sumado a la representación de los Ministerios del Interior y Defensa Nacional (Art. 17°) augura dificultades de torcer esta tendencia.

¹⁵⁸ El proyecto de reglamentación del Art. 6° de la mencionada Ley de Educación Policial y Militar que se encuentra en discusión, incorpora una Comisión Asesora en la materia, integrada por representantes de las instituciones del sistema educativo público nacional además de los Ministerios de Educación y Cultural, del Interior y Defensa Nacional. Se propone una estructura similar a la que trabajó en la Comisión para el Rediseño de la Educación Policial y Militar (Art. 105 de la Ley General de Educación N° 18.437 de 2008) y del Grupo de Educación Policial que establece el Art. 6 de la Ley N° 19.188. Sin embargo, las resoluciones que adopte en torno a carreras, planes y programas no resultan de carácter vinculante, sino que estas serán recomendaciones que el Ejecutivo asumirá o no a la hora de reglamentar la normativa.

4.4 Gobernanza jerárquica en la educación policial

Una de las novedades que presenta la Ley de Educación Policial y Militar N° 19.188 en su artículo 9° es el reconocimiento del carácter sistémico de la educación policial, la conducción del MINTERIOR y la integración de la mencionada dirección: 1) Autoridades educativas de la Escuela Nacional de Policía (ENP); 2) Un representante del Sistema Nacional de Educación Pública; 3) Autoridades educativas de los Institutos de Formación y Capacitación del Sistema de Educación Policial; 4) Docentes. A la fecha no se cuenta con evidencia de que esta disposición se cumpla.

Las novedades en el diseño institucional que presentan la Ley Orgánica Policial aprobada en 2015 y el Art. 174 de la Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019 N° 19.355 muestran otras dos transformaciones sustanciales en el caso de la educación policía. Por un lado, el cambio de denominación de la ENP a Dirección Nacional de la Educación Policial (DNEP). Por otro, la reestructuración institucional. La ENP y la Escuela Policial de Estudios Superiores (EPES), se reestructuran de la siguiente forma: A) Instituto Universitario Policial (IUP); B) Instituto de Posgrados Universitarios y Estudios Superiores (IPUES) –que sustituye al EPES–; C) Institutos de Formación y Capacitación para el Personal de la Escala Básica (IFOCAPEB); D) Instituto de Contralor de la Formación y Capacitación en Seguridad Privada (ICOFOCASEP).

Tales procesos generan una reestructuración en el gobierno de la educación policial. Cada unidad presenta un Director y Sub-director que responden al máximo jerarca de la DNEP, sujeto a las directrices del MINTERIOR. Anteriormente, la ENP en su carácter de Dirección brindaba a su jerarca un doble rol. Por un lado, burocrático frente al MINTERIOR y por otro, de carácter formativo, siendo el máximo responsable de las funciones educativas de la institución. Por otra parte, el carácter endógeno de las instituciones educativas policiales encuentran mecanismos de control externo desde el Ejecutivo, más específicamente en el ámbito del MEC, sobre lo que hemos reflexionado anteriormente.

En definitiva, las innovaciones en la materia tienden a reestructurar la institución educativa policial a la interna. No se han concretado instancias de articulación institucional en términos de implementación de la política o de contralor de las actividades a ese nivel, salvo el proyecto de la Comisión Asesora Militar y Policial, con antecedentes de las Comisiones *ad hoc* mencionadas con anterioridad. Se preserva una estructura de *gobernanza jerárquica*¹⁵⁹ que lo diferencia de otras instituciones educativas terciarias que

¹⁵⁹ En la gobernanza de modelo jerárquico “las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil.” (Mayntz, 2001: 1)

se rigen a través de la participación de diversos actores de la comunidad educativa. Un ejemplo de ello es la ausencia de estudiantes en la conducción del Sistema Educativo Policial que establece el Art. 9 de la Ley N° 19.188. Es probable que ello responda al relacionamiento jerarquizado entre integrantes de la fuerza, lo que también se refleja en la configuración institucional de la Policía.

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

Desde la década de los años noventa, la educación policial muestra interés por la creación de oferta académica bajo la denominación de *licenciatura*. En el caso policial, el MINTERIOR recurre a una estrategia de acuerdo con la UDELAR. Por otra parte, continúa regulando su actividad a través de la legislación en materia de Enseñanza Terciaria Privada, la cual se encuentra regulada por el Decreto-ley N° 15.661 de 1984, legislación reglamentada posteriormente a través de los Decretos del Poder Ejecutivo 308/995¹⁶⁰ y su sustitutivo Dec. 104/014.

Asimismo, la aplicación de titulaciones como “licenciatura”, “maestría”, “magister”, “doctor” y sus derivados circunscriben su utilización a las instituciones educativas terciarias privadas de acuerdo al Art. 380 de la Ley de Presupuesto 1995-1999 N° 16.736, modificada recientemente a través del Art. 74 de la Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2015 N° 19.438. Este punto debe ser estudiado con mayor detalle en la medida en que la legislación en materia privada ha sido la referencia en la excepcionalidad que presenta la educación policial y militar, presa de interpretaciones

La resolución de este vacío legal se zanjó de la siguiente manera. Representantes de los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior registran las cuatro ofertas académicas existentes a la fecha, lo que no significa una resolución definitiva a un procedimiento de reglamentación común que se estudia en la actualidad, como consecuencia de las disposiciones legales que emanan de la propuesta de reglamentación del Art. 6 de la Ley N° 19.188¹⁶¹.

Otro elemento que no debe pasar por inadvertido es la creación de un Instituto Universitario Policial, cuya denominación se inspira en la regulación que rige para las instituciones educativas terciarias privadas. La mencionada normativa establece que:

Las instituciones autorizadas conforme al artículo anterior para realizar actividades de enseñanza, investigación y extensión que no cumplan con lo previsto en el inciso precedente¹⁶² y dicten al menos una

¹⁶⁰ Sobre este Decreto se han valido los Ministerios involucrados para el registro de carreras ante el MEC.

¹⁶¹ Cuatro son las carreras registradas ante el MEC: Licenciatura en Ciencias Militares del Instituto Militar de Estudios Superiores (Dec. 376/001), Licenciatura en Sistemas Navales y Licenciatura en Sistemas Náuticos de la Escuela Naval (Decs. 497/001 y 48/005) y Licenciatura en Seguridad Pública de la ENP (Dec.503/002).

¹⁶² Las instituciones autorizadas conforme al artículo anterior para realizar actividades de enseñanza, investigación y extensión en tres o más áreas disciplinarias no afines orgánicamente estructuradas en

carrera completa de primer grado, una maestría, o un doctorado [...], utilizarán la denominación “Instituto Universitario”. (Art. 4 del Dec. 104/014, segundo inciso)

En el caso de la IUP, se trata de un instituto de enseñanza terciaria que brinda una oferta vinculada a la temática policial, siendo la razón principal de portar dicha denominación.

En suma, esta solución transitoria resulta paradójica en relación a cómo la regulación de la enseñanza terciaria en funciones esenciales del Estado se fundamenta en orientaciones aplicadas al ámbito de la enseñanza terciaria privada, que incluso, inspira el proyecto de Decreto actualmente en discusión. Esto exige una reflexión sobre la importancia de repensar las zonas grises de las estructuras institucionales de la educación superior a nivel sistémico. Ello implica reflexionar sobre las instancias de articulación y diálogo interinstitucional, profundizando en aspectos como la pertinencia, integración y funcionamiento de instancias como el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública. Asimismo, implica una rediscusión de asuntos como las titulaciones, el concepto de universidad, entre otros.

5. Reflexiones finales

Este documento centró sus esfuerzos en caracterizar a las instituciones educativas policiales a través de cinco ejes que presentan cambios y continuidades en su interior, dando forma a la configuración actual.

En primer lugar, se puede apreciar procesos de encadenamiento a partir de las disposiciones constitucionales sobre la especialidad de la función policial y su repercusión en las atribuciones de dicha fuerza pública. Tales disposiciones dan forma a las instituciones que colaboran en el ejercicio de sus funciones policiales.

Esta dinámica fue acompañada por una presentación de la oferta centralizada territorialmente en la capital del país, motivado además por su origen en la Jefatura Departamental de Montevideo. Por otra parte, la centralidad se experimenta en términos de acumulación de responsabilidades por parte del jerarca del IFP y luego de la ENP. La aprobación de la Ley N° 19.188 fragmentó dicha concentración jerárquica a través de la creación de nóveles instituciones a la interna de la DNEP bajo la conducción de integrantes de la fuerza policial.

Facultades, Departamentos, o Unidades Académicas equivalentes, utilizarán la denominación “Universidad”. Sólo se tendrán en cuenta, a tales efectos, aquellas áreas disciplinarias en que se dicte al menos una carrera completa de primer grado [...] (Art. 4 del Dec. 104/014, primer inciso).

En tercer lugar, la conservación de su autonomía funcional en conjunción con instancias de articulación puntuales que se consagrarían de forma definitiva a través de una Comisión Asesora Militar y Policial en la órbita del MEC. Esto llevó al reconocimiento de la ENP como contraparte en la provisión de una oferta educativa terciaria, tanto por parte del MEC –en términos de registro– como de la UDELAR –en el desarrollo de una oferta educativa terciaria–.

En cuarto lugar, la preservación de una estructura de gobernanza jerárquica que experimenta algunas novedades pendientes de implementación, pero que por otra parte, dan cuenta de su estructura vertical, por ejemplo, a través de la exclusión de alumnos de la Escuela en la conducción del sistema educativo.

Finalmente, la consecución de una hoja de ruta para el registro de las carreras policiales con similitudes a la que rige a los institutos de educación terciaria privada, lo que debe ser analizado en mayor profundidad, en relación a que se trata de la educación de los recursos humanos orientados al ejercicio de funciones estatales esenciales.

Estas tendencias sugieren que las instituciones educativas policiales han atravesado por tres experiencias isomórficas en diversas áreas, entendiéndose que es necesario una mayor reflexión a propósito de este punto:

- a. La UDELAR como institución promotora de una estrategia *isomórfica coercitiva* en términos de planes y programas y formación docente ajustados a parámetros de la entonces monopólica universidad pública del país;
- b. El MEC como institución promotora de una estrategia *isomórfica mimética* en términos de promoción y aplicación de una legislación prevista para el ámbito terciario privado de forma provisoria, que inspira luego el proyecto de reglamentación en discusión;
- c. El MINTERIOR como institución promotora de una estrategia *isomórfica normativa* en relación a la necesidad de profesionalizar a sus recursos humanos.

Tales orientaciones merecen un análisis complementario en el que se profundice en ideas y actores participantes en los procesos de formulación de política a los efectos de ofrecer una visión más amplia de la problemática. Ello sugiere que las transformaciones institucionales de la educación policial recogen elementos de diversos actores, lo que asegura la viabilidad y adaptabilidad de la oferta educativa policial terciaria.

En principio, estas aproximaciones dan cuenta de la importancia de las instituciones y de su diseño, que no solamente inciden en la formulación de políticas. Es imprescindible atender a la

implementación de las políticas, un punto en el que las corporaciones policiales deben ser controladas en la medida en que se trata de una institución que suele autorregularse y actuar con autonomía frente al poder político, pudiendo eludir el control ciudadano, lo que se ha constatado en episodios de la historia reciente en Uruguay.

Bibliografía

Bentancur, N. (2012). “Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: Instituciones, ideas y actores”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (21)(1), 65-92.

Bentancur, N. & Mancebo, M. (2010). El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda. En Narbono, P. y Mancebo, Ma. E. (Eds.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.

Bentancur, N. & Clavijo, E. (2016). Entre la dependencia de la trayectoria y la expansión institucional. Características del desarrollo de un sistema de educación superior en Uruguay (2005-2015). En Fávero, A. & Tauchen, G. (Coord.), *Políticas de Educação Superior e docencia universitária: diálogos sul-sul*. Curitiba: Editora CRV.

d'Oliveira, S. (2008). *La Enseñanza de Rango Universitario en el Ejército Nacional Uruguayo*. Tesis presentada para la obtención del título de Licenciado en Ciencias Militares (Orientación Administración). Montevideo: Instituto Militar de Estudios Superiores.

Fernández, T. (2010). El peso del origen institucional: una hipótesis sobre las políticas de inclusión en la Educación Media de Uruguay (2005-2009). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1), 143-163.

Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: Teoría y práctica*. Grupo Planeta (GBS).

Landoni-Couture, P. (2008). Isomorfismo y calidad: redefiniendo los espacios públicos y privados en la educación superior uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 183-202.

Landoni-Couture, P. (2017). Procesos de diversificación institucional en la educación superior uruguaya: avances y frustraciones. *Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.*

Lodola, G. (2009). Vicios y Virtudes del Estudio de Caso en Política Comparada. *Boletín de Política Comparada*, 1. Argentina.

March, J. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 21.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica: México.

Pierson, P. & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17, 7-38.

Powell, W. & DiMaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Stake, R.E. (1999). *Investigación con estudios de casos*. Madrid: Morata.

Timote, G. (2017). Aspectos normativos de la enseñanza policial en el Uruguay. Notas para pensar la formación policial uruguaya. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 7(1), 401-432.

Weaver, R. K. & Rockman, B. A. (1993a). *When and how do institutions matter?* En Weaver, R. K. & Rockman, B. A. (eds.). *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington DC: The Brooking Institution.

Weaver, R. K. & Rockman, B. A. (1993b). *Assessing the effects of institutions*. En Weaver, R. K. & Rockman, B. A. (eds.). *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington DC: The Brooking Institution.

Anexo

Cuadro 1. Legislación en educación policial en Leyes Orgánicas Policiales

<i>Legislación</i>	<i>Contenido</i>
Ley Orgánica Policial N° 13.963 (1971)	Integración de la inspección de escuelas y cursos y la ENP y a la Policía Nacional (Art 9° Lits. E y F).
	Cometidos de la Inspección de Escuelas y Cursos (Art. 19).
	Cometidos de la ENP (Art. 20).
	Capacitación de Oficiales Superiores en la Escuela Policial de Estudios Superiores, dependiente de la ENP (Art. 21).
	Funcionamiento de Escuelas de Policía Departamentales bajo supervisión de la ENP en todas las Jefaturas del país, así como también supervisión de Dirección Nacional de Bomberos y cursos de pasaje de grado (Art. 22).
	Mecanismos de ingreso a la Policía Nacional (Art. 39 lit. A).
	Investidura de autoridad de los cadetes de la Escuela (Art. 48).
	Posibilidad de admitir cadetes, tras vacantes que se produzcan de Oficial Subayudante (Art. 60).
	Sobre los organismos docentes de la Policía Nacional (Arts. 83-88)
Ley Orgánica Policial N° 14.050 (1971)	Condiciones de ingreso excepcionales para Cadetes de la ENP sujetos a reglamentación (sust. Art. 41 Ley N° 13.963). Ello, en relación a condiciones de ingreso al Subescalafón de Policía Activa.
Ley Orgánica Policial N° 19.315 (2015)	Creación de la DNEP con fines y cometidos de naturaleza formativa en todos los niveles en el ámbito policial (Art. 17).
	Competencias de la DNEP (Art. 58).
	Institutos comprendidos en el subsistema (Art. 59).
	Cometidos de los institutos educativos policiales (Art. 60).
	Habilitación, formación y capacitación en seguridad privada (Art. 61).

Fuente: elaboración propia en base a Timote (2017) y sistematización personal

Cuadro 2. Legislación específica en materia de educación policial

<i>Legislación</i>	<i>Contenido</i>	
Art. 105 de la Ley General de Educación N° 18.437 (2008)	Atribución de aspectos curriculares técnicos y específicos a los respectivos ministerios.	
	Aspectos curriculares generales y selección e ingreso de docentes regulados según disposiciones de los órganos competentes de cada nivel (excepto educación terciaria).	
	Presencia de líneas transversales en planes de estudio (Art. 40 de la mencionada Ley).	
	Educación terciaria sujeta a la presente o futuras disposiciones legales.	
	Creación de CREPM con la finalidad de presentar un proyecto de Ley en la materia.	
Ley de Educación Policial y Militar N°	Generalidades	Inclusión de la educación policial y militar en el Sistema Educativo Nacional, conservación de Líneas Transversales del Art. 40 de la LGE. Aspectos técnicos y específicos a cargo del Ministerio de

19.188 (2014)		Defensa Nacional (MDN). Sujeción a dicha y Ley y las que se dicten a propósito de la Educación Terciaria (Art. 2°).
	Fines de la educación militar y policial: garantizar la calidad de la enseñanza en todo el país, siendo además un proceso que acompaña al educando toda su vida. (Art 3°).	
	Los recursos que financien la educación policial y militar los proveerá el Estado (Art 4°).	
	Principio de especificidad de los sistemas educativos policial y militar (Art. 6°). Las carreras de educación terciaria y universitaria (grado y posgrado) deben ser aprobadas por el MEC y los órganos que entiendan las disposiciones complementarias a establecer. Asimismo, la educación policial y militar se regulará de acuerdo a los Artículos 15 al 19 de la Ley N° 18.437	
	Capítulo II (Ed. Policial)	Objetivo: Formación de ciudadanos para el cumplimiento de tareas técnico-profesionales. Educandos como sujetos activos, garantizando la libertad de enseñanza y libertad de cátedra (Art. 7°).
		Fines: aprendizaje de calidad, garantizando formación y capacitación en todo el territorio nacional. Sincronía con las políticas de seguridad pública. Rol activo del Estado y posibilidad de que civiles reciban formación y capacitación en la órbita de MINTERIOR (Art. 8°).
		Conducción del Sistema Educativo Policial: dirección integrada por: 1) Autoridades educativas de la Escuela Nacional de Policía.; 2) Un representante del Sistema Nacional de Educación Pública; 3) Autoridades educativas de los Institutos de Formación y Capacitación del Sistema de Educación Policial; 4) Docentes (Art. 9°).
		Definiciones: diferenciación entre formación y capacitación (Art. 10).
		Docencia: se regirán por un estatuto docente general propio del sistema. Selección e ingreso según pautas que rigen para ingreso a los distintos niveles educativos (Art. 11).
		Seguridad privada: formación y capacitación supervisada, asesorada y habilitaciones por parte de la ENP y los Institutos de Formación y Capacitación del Sistema de Educación Policial (Art. 12).
		Estructura y niveles educativos: organización por niveles según pautas de la LGE. Adopción de modalidad de educación a distancia y semipresencial (Art. 13).
		Movilidad y horizontalidad: revalidación de créditos por estudios a nivel nacional e internacional dentro del Sistema en consonancia con disposiciones del

		MEC en tal sentido (Art. 14).
--	--	-------------------------------

Fuente: elaboración propia

Cuadro 3. Decretos relevantes que regulan la educación policial a nivel superior

<i>Decreto</i>	<i>Descripción</i>
1943*	Creación del IFP.
640/971	Reglamentación de Inspección de Escuelas y Cursos (Art. 19 Ley N° 13.963).
643/971	Reglamentación ENP (Arts. 20 a 22 Ley N° 13.963).
75/972	Texto ordenado de la Ley Orgánica Policial.
566/972	Modificaciones Pasaje de Grado.
16/986	Fijación de requisitos para el ingreso al curso de cadetes de la ENP.
703/986	Estatuto Docente de la ENP.
308/995	Regulación del Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria Privada.
367/002	Reglamento de curso de formación docente para policías y Reglamento de Trabajo Final para el Curso de Formación Docente para Policías.
503/002	Reconocimiento del nivel académico de rango terciario de la formación de oficiales, equivalente a una Licenciatura Universitaria.
83/006	Plan de estudios de la Licenciatura en Seguridad Pública (se agrega un cuarto año)
142/008	Suspensión de la Licenciatura en Seguridad Pública para oficiales sub ayudantes egresados de la ENP.
104/014	Reglamentación del Decreto Ley N° 15.661 relativo al Sistema de Enseñanza Terciaria Privada sobre la que se formulará una reglamentación específica.
160/014	Modificación de Reglamento de Ingreso a ENP.
368/015	Ingreso a la Policía Nacional bajo jurisdicción del Departamento Metropolitano de Concursos e Ingresos (DEMECI), dependiente de la Dirección Nacional de Educación Policial.
300/016	Reglamentación de los Arts. 17, 58, 59 y 60 de la Ley N° 19.315.
49/016	Estatuto Docente de la Escuela Nacional de Policía (Derogación del Dec.703//986)
431/016 (Art.16)	Garantiza a los funcionarios el acceso a la oferta educativa de la DNEP, Escuela Nacional de Administración Pública, entre otras entidades públicas y privadas.
-**	Proyecto de Reglamentación de la Ley de Educación Policial y Militar.

*Sin número. // ** En discusión.

Fuente: elaboración propia en base a d'Oliveira (2008), Timote (2017) y sistematización personal

Cuadro 4. Descripción de los artículos del proyecto de reglamentación del Art. 6 de la Ley N° 19.188

<i>Artículo</i>	<i>Descripción</i>
1°	Conceptos generales: definición de Enseñanza Terciaria y Enseñanza Terciaria Universitaria.
2°	Reconocimiento del nivel académico de las carreras del MDN y MINTERIOR ante el MEC.
3°	Contenidos que deberán presentarse para el reconocimiento ante el MEC.
4°	Condiciones para asignaturas bajo modalidades semi-presenciales y no presenciales.

5°	Requisitos en relación al personal docente.
6°	Condiciones de ingreso para estudiantes de los subsistemas policial y militar.
7°	Procedimiento de petición de reconocimiento de las carreras ante el MEC: rol de consulta de la Comisión Asesora Militar y Policial
8°	Actualización quinquenal de la información sobre carreras del MDN y MINTERIOR ante el MEC.
9°	Diligencias probatorias por parte del MEC en relación a la enseñanza, planes y programas, pudiendo establecer instancias de verificación que dicho ministerio considere pertinentes.
10°	MDN y MINTERIOR asumen gastos administrativos de evaluación y tramitación de reconocimiento, incluyendo evaluaciones externas.
11°	Concepto de título profesional.
12°	Validez de los títulos profesionales, siempre y cuando cuenten con el reconocimiento del Poder Ejecutivo.
13°	Se establecen tres niveles para los títulos terciarios.
14°	Se establece la especificidad de los títulos profesionales que corresponden a estudios universitarios: licenciatura, especialización, maestría o master.
15°	Acuerdo de reválidas de asignaturas de las carreras entre instituciones. Se puede contar con la opinión de la Comisión Asesora Militar y Policial.
16°	Cometidos de la Comisión Asesora Militar y Policial: reconocimiento del nivel académico de las carreras terciarias.
17°	Integración de la Comisión Asesora Militar y Policial de siete miembros: dos por el MEC, uno por MDN, uno por MINTERIOR, uno por ANEP, uno por UDELAR y uno por UTEC.
18°	El MEC asume el rol coordinador de la Comisión Asesora Militar y Policial.
19°	La Comisión Asesora Militar y Policial formulará su propia reglamentación. Se establece el quórum y el carácter preceptivo de sus decisiones.
20°	MINTERIOR y MDN disponen de 18 meses a partir de la entrada en vigencia del Decreto para la presentación de documentación sobre carreras actuales ante el Registro de Títulos Profesionales del Ministerio de Educación y Cultura.
21°	Integración inicial de la Comisión Asesora Militar y Policial. Misma integración que el grupo de trabajo que elaboró este proyecto durante los próximos dos años una vez que el Decreto entra en vigencia.
22°	El Decreto entra en vigencia noventa días luego de promulgado.
23°	Comuníquese, publíquese, etc.

Fuente: elaboración propia

Cuadro 5. Estructura y dinámica del Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública en relación a los subsistemas policial y militar

<i>Dimensiones</i>	<i>Sistemas</i>		
	Sistema de Enseñanza Militar	Sistema Educativo Policial	SNETP (ANEP/UEDELAR/UTEC)¹⁶³
<i>Formato institucional</i>	Dirección dependiente de DGS del MDN	Dirección dependiente de DGS del MINISTERIO.	Entes Autónomos/Consejos Desconcentrados
<i>Principio rector del sistema</i>	Especialidad	Especialidad	Autonomía
<i>Gobernanza</i>	Rol coordinador desde el ámbito civil. Jerárquica entre subordinantes y subordinados dentro de cada una de las fuerzas.	Mandos policiales designados políticamente en base a méritos. Jerárquica entre subordinantes y subordinados policiales.	Consociativa
<i>Estructuras de gobierno</i>	Dirección de Formación Militar Comandos de las distintas fuerzas.	Dirección Nacional de Educación Policial	Consejos Directivos Centrales
<i>Actores decisores</i>	Civil (Director de Formación Militar con rol coordinador). Militar (altos jerarcas y mandos medios para cada institución).	Policías designados por jerarcas civiles.	Civil: actores de la comunidad educativa, con emergencia de actores de la sociedad civil, dependiendo de la legislación de cada institución.

Fuente: elaboración propia

¹⁶³ El Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (SNETP) se establece en el Art. 83 de la Ley General de Educación N° 18.437 de 2008. En relación a sus integrantes, véase la siguiente legislación: Ley Orgánica de la Universidad N° 12.549 de 1958 (UEDELAR), Ley de Creación de la Universidad Tecnológica N° 19.043 de 2012 (UTEC). El proyecto de la Universidad de la Educación se encuentra en discusión. A la fecha, funciona el Consejo de Formación en Educación en la órbita de la ANEP (Res. 1 y 2 de Acta Extraordinaria N° 5 del CODICEN de 2010). Vistas las disposiciones constitucionales que limitan su accionar en el área de política en el caso de las universidades públicas, el MEC asume un rol articulador.