



# Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza  
Área Social y Artística  
Consejo de Formación en Educación

## TESIS



# Cambios, permanencias y luchas en la emergencia de una nueva institucionalidad para Formación Docente La propuesta de la Asamblea Técnico Docente

Estela Davyt

Julio, 2013

ISSN: 2393-7378



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



comisión sectorial  
de enseñanza



Facultad  
de Humanidades  
y Ciencias de la Educación



Consejo de  
Formación en  
Educación

Lic. Estela Blanca Davyt Negrin

**Cambios, permanencias y luchas en la emergencia de una nueva institucionalidad  
para Formación Docente  
La propuesta de la Asamblea Técnico Docente**

Universidad de la República  
Área Social  
Comisión Sectorial de Enseñanza de la Universidad de la República

Tesis presentada con el objetivo de obtener el título de Magíster en Enseñanza  
Universitaria en el marco del Programa de Especialización y Maestría en Enseñanza  
Universitaria del Área Social y de la Comisión Sectorial de Enseñanza de la  
Universidad de la República

**Tutora:** Prof. Marta Demarchi  
**Co-tutora:** Mag. Eloísa Bordoli

Montevideo, 26 de Julio de 2013

Foto de portada: [www.pexels.com](http://www.pexels.com)

**Maestría en Enseñanza Universitaria**

Comisión Sectorial de Enseñanza  
Área Social y Artística  
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



comisión sectorial  
de enseñanza



Facultad  
de Humanidades  
y Ciencias de la Educación



Consejo de  
Formación en  
Educación

## Resumen

La presente tesis consiste en el análisis de la propuesta de la Asamblea Técnico Docente de Formación Docente, de una institución autónoma de nivel universitario para Formación Docente, difundida en el marco de la elaboración y entrada en vigencia de la Ley General de Educación N° 18.437, la cual crea el IUDE. El estudio abarca el periodo 2006-2010. El cruce con las propuestas de los organismos responsables de la educación pública en Uruguay, el MEC, la UDELAR y la ANEP constituyó el contexto en el que se integró la ATD. Estas condiciones históricas configuraron un escenario de lucha que significó la emergencia de un nuevo *campo social* -en el sentido de Bourdieu- que abarcaría la formación docente con carácter universitario. El objetivo consistió en identificar los aportes que la propuesta de la ATD introdujo en el proceso. La propuesta se analizó a partir de informes de las ATD Nacionales y en base a un conjunto de categorías. El contexto se analizó a partir de textos institucionales del MEC, de la UDELAR y de la ANEP, organizados en base a las etapas que se distinguieron en el periodo señalado. El análisis se realizó en el marco teórico expuesto en la tesis y combinó las categorías de análisis con la perspectiva histórica. Los resultados obtenidos indican que se generaron, durante el periodo, importantes tensiones entre los actores involucrados. Estas tensiones estuvieron relacionadas con la índole de los cambios a introducir en el nuevo marco legal y con los espacios que cada uno pretendía conservar bajo su control. Del análisis de la propuesta de la ATD surge que sus aportes trascienden los procesos ocurridos en el periodo en estudio, los cuales se refieren a la aprobación del IUDE y a la etapa de transición a partir de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, para ubicarse en el marco de la elaboración de la Ley Orgánica del IUDE. Los aportes tienen que ver fundamentalmente con las categorías de autonomía, especialidad y participación y conciernen tanto a los aspectos estructurales como de funcionamiento de la nueva institucionalidad. Significan, también, una importante contribución a la construcción de una perspectiva democrática de la participación ciudadana.

**Palabras clave:** formación docente, nivel universitario, campo social, autonomía, participación



## ***Abstract***

The present thesis consists on the analysis of the ATD's proposal of *Formación Docente*, of a university-level autonomous institution for *Formación Docente*, popularized in the context of the making and passing of the General Education Law, N° 18.437, which creates the IUDE. The study embraces the period 2006-2010. The crossing with the MEC's, UDELAR's and ANEP's proposals constituted the context in which the ATD integrated. These historical conditions created a fight scenario which meant the emergency of a new "social field" -in Bourdieu's sense- that would embrace a university level of *formación docente*. The objective of the study consisted of identifying the contributions that the ATD's proposal introduced in the process, which was analyzed starting from reports of the National ATDs of the period and based on a group of categories. The context was analyzed starting as from the MEC's, the UDELAR's and the ANEP's institutional texts, organized according to the stages that were distinguished in the referred period. The analysis was carried out guided by the theoretical framework exposed in the thesis and it combined the analysis categories with the historical perspective. The results indicate that in the period there were important tensions among the involved actors. These tensions were related to the nature of the changes introduced in the new legal context and with the areas that each actor wanted to keep under their control. Out of the analysis of the ATD's proposal it arises that their contributions go beyond the processes of the IUDE's approval and the transition stage from the *Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente*, and also relate to the elaboration of the Organic Law of the IUDE. They refer fundamentally to the categories of autonomy, specialty and participation, and they concern both the structural aspects and the functioning of the new institute. They also imply an important contribution to the construction of a democratic perspective of citizen participation.

**Key words:** *formación docente*, university level, social field, autonomy, participation



## CONTENIDO

<b>CONTENIDO</b> .....	<b>6</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>14</b>
Antecedentes .....	15
Relevancia .....	18
Formulación .....	19
Objetivos .....	20
Metodología .....	21
Organización .....	22
<b>I. Ubicación histórica y antecedentes</b> .....	<b>24</b>
<i>I.1 Ubicación histórica</i> .....	<i>24</i>
I.1.1. Políticas posneoliberales .....	24
I.1.2. La propuesta del Frente Amplio respecto al neoliberalismo .....	27
I.1.3. La Educación Superior Pública y Privada en el neoliberalismo .....	28
<i>I.2 Antecedentes</i> .....	<i>30</i>
I.2.1. Formación docente y carácter universitario .....	30
I.2.1.1. La autonomía en Formación Docente .....	30
I.2.1.2. El nivel de formación docente .....	32
I.2.1.3. Proyectos para llevar la Formación Docente a nivel universitario .....	34
I.2.2. La reforma educativa de los años 90 .....	37
I.2.3. Contexto político a inicios del periodo .....	40
I.2.3.1. Consideraciones sobre educación y autonomía, en documentos del Frente Amplio .....	40
I.2.3.2. Consideraciones sobre formación docente en los planes de la ANEP y de la UDELAR .....	43
I.2.3.3. El comienzo de la administración de ANEP 2005-2009 respecto de Formación Docente .....	43
I.2.4. la Asamblea Técnico Docente de Formación Docente .....	44

<b>II. Marco teórico .....</b>	<b>47</b>
<i>II.1. Conceptos generales .....</i>	<i>47</i>
II.1.1. Sobre el concepto de campo .....	47
II.1.1.1 Concepto de campo .....	48
II.1.1.2 Campo y capital .....	50
II.1.1.3 Campo y teoría de sistemas.....	51
II.1.1.4 Construcción de sentido y legitimidad de un campo.....	52
II.1.2. Sobre democracia y democratización.....	53
II.1.2.1. La democracia como proceso de secularización.....	54
II.1.2.2. La democracia y el contrato social.....	56
II.1.2.3. La democracia y la noción de futuro.....	59
II.1.2.4. La democracia participativa.....	61
II.1.3 Sobre la noción de poder.....	62
II.1.3.1 Idea de poder. Conocimiento como factor de poder en la población .....	63
II.1.3.2 Idea de poder y su relación con la población .....	68
II.1.4. Sobre la elaboración de políticas educativas.....	69
II.1.4.1. Políticas educativas como políticas públicas. ....	70
II.1.4.2. Fundamentos de las políticas educativas de los años 90.....	74
II.1.5 Aproximación al concepto de participación. ....	77
II.1.5.1 Sentidos implícitos y argumentos para la participación .....	78
II.1.5.2 Participación real y participación engañosa .....	80
II.1.5.3 La participación en la representación/delegación.....	82
II.1.5.3.1 La representación como mediación política .....	83
<i>II.2. Conceptos sobre la organización del sistema educativo .....</i>	<i>86</i>
II.2.1. Autonomía, descentralización y coordinación .....	86
II.2.1.1. Autonomía de la educación .....	86
II.2.1.2. Autonomía y descentralización de la educación en el Uruguay .....	88
II.2.1.2.1 Autonomía y descentralización de los entes de la educación.....	89
II.2.1.2.2 El porqué de la autonomía.....	92
II.2.1.2.3. Fundamentos de la autonomía .....	93
II.2.1.2.4. Aspectos de la autonomía.....	95
II.2.1.2.5. Análisis político pedagógico de la autonomía.....	96
II.2.1.3. Coordinación en la perspectiva constitucional .....	98
II.2.3.7.1 Análisis jurídicos.....	99
II.2.3.7.2 Análisis político-pedagógico.....	101
II.2.3.7.3 La coordinación y la planificación en educación.....	103
II.2.2 Cogobierno en los entes de la educación.....	105

II.2.2.1 Cogobierno y participación .....	106
II.2.3. Nueva significación de autonomía, descentralización y coordinación en los años 90.	107
II.2.3.1. Contexto histórico y teórico de las tendencias centralizadora/descentralizadora de la educación en los años 90 .....	107
II.2.3.2. La descentralización como política educativa en los años 90.....	110
II.2.3.3. Autonomía y descentralización en el discurso de la CEPAL .....	112
II.2.3.4. Análisis pedagógico de la propuesta de descentralización en los años 90 .....	114
II.2.3.5. Una mirada a la Reforma Educativa de los años 90 desde la perspectiva del MEC del periodo de gobierno 2000-2004 .....	115
II.2.3.6. Sobre la teoría de sistemas.....	118
II.2.3.7. Análisis del concepto de descentralización en los 90 para el nivel universitario .	118
II.3 Formación Docente, Educación Superior y Universidad .....	122
II.3.1. La Educación Superior. Perspectiva global .....	122
II.3.2. La Educación Superior en el Uruguay .....	125
II.3.2.1. Concepto de Educación Superior y Universidad según la UDELAR.....	125
II.3.2.2. Otras consideraciones sobre el concepto de Universidad.....	127
II.3.2.2. Origen de la autonomía en las universidades.....	129
II.3.2.3. Algunas consideraciones históricas sobre la investigación en la UDELAR .....	132
II.3.3. Formación Docente y Educación Superior.....	133
II.3.3.1. Perspectiva jurídica sobre autonomía y carácter universitario .....	134
<b>III. Aspectos metodológicos .....</b>	<b>137</b>
III.1 Objeto de estudio .....	137
III.2. Determinación del periodo:.....	137
III.3. Método de trabajo .....	137
III.3.1. Ubicación histórica y antecedentes .....	138
III.3.2. El marco teórico.....	138
III.3.3. El contexto .....	139
III.3.4. La propuesta de la ATD .....	139
III.3.4.1. Definición de categorías en los informes que contienen la propuesta de la ATD .....	139
III.3.5. El análisis.....	142
III.4. Textos seleccionados .....	142
III.4.1. Textos relacionados con el MEC .....	142
III.4.2. Textos relacionados con la UDELAR.....	142
III.4.3. Textos relacionados con la ANEP .....	142
III.4.4. Informes de la ATD .....	143

III.4.5. Otros documentos .....	143
III.4.6. Apéndices y Anexos .....	144
<b>IV. Contexto del proceso de transformación institucional de Formación Docente .....</b>	<b>145</b>
<i>IV.1. Etapas y ámbitos de elaboración .....</i>	<i>145</i>
IV.1.1 Debate Educativo y Congreso Nacional de Educación (2006 a abril de 2007) .....	147
IV.1.2 Proceso de elaboración del PLGE (abril de 2007-junio de 2008) .....	149
IV.1.3. Trámite parlamentario (junio - diciembre de 2008).....	149
IV.1.4. En vigencia de la Ley General de Educación (27 de enero de 2009-abril de 2010) ....	149
<i>IV.2 El Ministerio de Educación y Cultura .....</i>	<i>151</i>
IV.2.1. Durante el Debate Educativo .....	151
IV.2.1.1. Algunas valoraciones del MEC sobre los resultados del Debate Educativo.....	151
IV.2.2. Durante la elaboración del PLGE .....	153
IV.2.2.1. La propuesta inicial del MEC en el anteproyecto de LGE .....	154
IV.2.3. Durante el trámite parlamentario del PLGE .....	154
IV.2.4. En vigencia de la LGE .....	158
<i>IV.3. La Universidad de la República .....</i>	<i>158</i>
IV.3.1. Los planes estratégicos .....	158
IV.3.2. Durante el Debate Educativo .....	160
IV.3.3. Durante la elaboración del PLGE .....	163
IV.3.4. Durante el trámite parlamentario del PLGE .....	164
IV.3.5. En vigencia de la LGE .....	168
<i>IV.4. La Administración Nacional de Educación Pública .....</i>	<i>168</i>
IV.4.1. Lineamientos generales expresados por el CODICEN en el Proyecto de Presupuesto de la ANEP 2005-2009 .....	169
IV.4.1.1. La DFPD en el presupuesto de ANEP .....	171
IV.4.2. El CODICEN de la ANEP y el proceso de transformación de la institucionalidad de Formación Docente .....	172
IV.4.2.1. Durante el Debate Educativo.....	174
IV.4.2.2. Durante la elaboración del PLGE .....	175
IV.4.2.3. Durante el trámite parlamentario del PLGE .....	176
IV.4.2.1.1 Formación Docente .....	176
IV.4.2.1.2. Coordinación en el SNEP.....	178
IV.4.2.4 En vigencia de la LGE .....	179
IV.4.3. La DFPD y su proceso de transformación institucional .....	179
IV.4.4. La Asamblea Técnico Docente de Formación Docente .....	181
IV.4.4.1. Durante el Debate Educativo.....	182



IV.4.4.2. Durante la elaboración del PLGE .....	182
IV.4.4.3. Durante el trámite parlamentario del PLGE .....	183
IV.4.4.4. En vigencia de la LGE .....	183
<i>IV.5. Las relaciones ANEP-UDELAR .....</i>	<i>184</i>
IV.5.1. La Comisión Mixta ANEP-UR .....	184
<i>IV.6. El capítulo de transición en el trabajo de la Comisión de Implantación del IUDE. ....</i>	<i>186</i>
IV.6.1. El Informe de la Mesa Permanente de la XVII ATD Nacional de Formación Docente .....	186
IV.6.2. Lo que consta en actas de la CI del IUDE y de la CCSNEP .....	187
<b>V. La propuesta de la ATD.....</b>	<b>189</b>
<i>V.1 Ideas generales .....</i>	<i>189</i>
<i>V.2. Carácter público de la formación docente .....</i>	<i>190</i>
<i>V.3. Autonomía – Descentralización - Coordinación .....</i>	<i>191</i>
V.3.1. Autonomía jurídica.....	191
V.3.2. Descentralización – Autonomía de los centros .....	192
V.3.3. Coordinación .....	194
V.3.3.1. Coordinación de la institución con el resto del sistema .....	194
V.3.3.2. Coordinación en la institución.....	196
<i>V.4. Nivel universitario –Especialidad - Relaciones ANEP-UDELAR .....</i>	<i>197</i>
V.4.1. Nivel universitario .....	197
V.4.2. Especialidad.....	199
V.4.2.1. Docencia .....	201
V.4.2.2. Investigación.....	205
V.4.2.3. Relaciones ANEP-UDELAR.....	207
<i>V.5. Cogobierno - Participación.....</i>	<i>212</i>
V.5.1. Cogobierno .....	212
V.5.2. Participación.....	213
V.5.2.1. La participación en la ATD .....	215
<b>VI. Análisis.....</b>	<b>218</b>
<i>VI.1. La ATD en la elaboración de política pública.....</i>	<i>218</i>
VI. 1. 1. La ATD y su propuesta en la ANEP.....	218
VI. 1. 2. La ATD y su propuesta a la sociedad en el Debate Educativo .....	219
VI. 1. 3. La ATD y el espacio de la autoridad gubernamental fuera de la ANEP, durante el proceso de elaboración del PLGE .....	220

VI. 1. 4. La ATD y el espacio parlamentario .....	221
VI. 1. 5. La Ley y la DFPD .....	222
VI. 1. 6. El trabajo en la Comisión de Implantación del IUDE .....	223
VI. 1. 7. La ATD como actor .....	223
VI. 2. <i>Análisis por categorías</i> .....	225
VI. 2. 1 <i>Carácter público</i> .....	225
VI. 2. 1.1. En el contexto .....	225
VI. 2. 1.1.1 La concepción del MEC .....	225
VI. 2. 1.1.2. La concepción de la UDELAR.....	226
VI. 2. 1.1.3 La concepción del CODICEN de la ANEP .....	226
VI. 2. 1.2. El carácter público en la propuesta de la ATD.....	226
VI. 2.1.3. Incidencia de la reivindicación del carácter público en la emergencia del campo de formación docente como educación superior.....	227
VI. 2.2. <i>Autonomía - Descentralización - Coordinación</i> .....	227
VI. 2.2.1. <i>Autonomía jurídica</i> .....	227
VI. 2.2.1.1. En el contexto.....	228
VI. 2.2.1.1.1 La concepción del MEC.....	228
VI. 2.2.1.2 La concepción de la UDELAR.....	229
VI. 2.2.1.3. La concepción del CODICEN de la ANEP .....	231
VI. 2.2.2. La autonomía jurídica en la propuesta de la ATD.....	232
VI. 2.2.3. Incidencia de la reivindicación de autonomía jurídica en la emergencia del campo de formación docente como educación superior.....	233
VI. 2.2.2. <i>Descentralización</i> .....	236
VI. 2.2.2.1. En el contexto.....	236
VI. 2.2.2.1.1 La concepción del MEC .....	238
VI. 2.2.2.1.2. La concepción de la UDELAR.....	240
VI. 2.2.2.1.3. La concepción del CODICEN de la ANEP .....	240
VI. 2.2.2.2. La descentralización en la propuesta de la ATD .....	241
VI. 2.2.2.3. Incidencia de la demanda de descentralización en la emergencia del campo de formación docente como educación superior.....	242
VI. 2.2.2.3.1 Confluencia de las dos tenencias institucionales en la propuesta de la ATD	242
VI. 2.2.2.3.2 La descentralización en la propuesta del MEC .....	244
VI. 2.2.3. <i>Coordinación</i> .....	245
VI. 2.2.3.1. En el contexto.....	245
VI. 2.2.3.1.1. La concepción del MEC.....	246
VI. 2.2.3.1.2. La concepción de la UDELAR.....	247

VI. 2.2.3.1.3. La concepción del CODICEN de la ANEP .....	248
VI. 2.2.3.2. La coordinación en la propuesta de la ATD .....	248
VI. 2.2.3.3. Incidencia de los temas sobre coordinación en la emergencia del campo de formación docente como educación superior .....	249
<i>VI.2.3 Nivel universitario – Especialidad – Relaciones ANEP-UDELAR</i> .....	252
<i>VI.2.3.1. Nivel universitario</i> .....	252
VI.2.3.1.1. En el contexto.....	252
VI.2.3.1.1.1. La concepción del MEC.....	252
VI.2.3.1.1.2. La concepción de la UDELAR .....	253
VI.2.3.1.1.3. La concepción del CODICEN de la ANEP .....	254
VI.2.3.1.2. El nivel universitario en la propuesta de la ATD.....	254
VI.2.3.1.3. Incidencia de la demanda de nivel universitario en la emergencia del campo de formación docente como educación superior.....	255
VI.2.3.1.3.1. Profesorado y magisterio. ....	255
VI.2.3.1.3.2. Universidad y universitario.....	256
VI.2.3.1.3.3. Universitas literarum .....	257
<i>VI.2.3.2. Especialidad</i> .....	258
VI.2.3.2.1 En el contexto.....	258
VI.2.3.2.1.1. La concepción del MEC.....	258
VI.2.3.2.1.2. La concepción de la UDELAR .....	258
VI.2.3.2.1.2.1 Énfasis en la formación de profesorado .....	259
VI.2.3.2.1.3. La concepción de la ANEP.....	260
VI.2.3.2.2. La especialidad en la propuesta de la ATD .....	260
VI.2.3.2.3. Incidencia de la especialidad en la emergencia del campo de formación docente como educación superior .....	261
VI.2.3.2.3.1. La investigación .....	262
VI.2.3.2.3.2. Investigación como reflexión sobre la práctica .....	263
VI.2.3.2.3.3. La formación disciplinar como capital específico .....	265
<i>VI.2.3.3. Relaciones ANEP-UDELAR</i> .....	266
<i>VI. 2.4. Cogobierno - Participación</i> .....	268
<i>VI. 2.4.1. Cogobierno</i> .....	268
VI. 2.4.1.1. En el contexto.....	269
VI. 2.4.1.1.1. La concepción del MEC.....	269
VI. 2.4.1.1.2. La concepción de la UDELAR.....	269
VI. 2.4.1.1.3. La concepción del CODICEN de la ANEP .....	270
VI. 2.4.1.2. El cogobierno en la propuesta de la ATD .....	270

VI. 2.4.1.3. Incidencia de la demanda de cogobierno en la emergencia del campo de formación docente como educación superior.....	271
<i>VI. 2.4.2. Participación .....</i>	<i>272</i>
VI. 2.4.2.1. En el contexto.....	272
VI. 2.4.2.1.1. La concepción del MEC.....	272
VI. 2.4.2.1.2. La concepción de la UDELAR.....	272
VI. 2.4.2.1.3. La concepción del CODICEN de la ANEP .....	273
VI. 2.4.2.2. La participación en la propuesta de la ATD .....	273
VI. 2.4.2.2.1. Participación y representación .....	273
VI. 2.4.2.2.2. Participación y autonomía de los centros.....	277
VI. 2.4.2.3. Incidencia de la participación en la emergencia del campo de formación docente como educación superior .....	279
VI. 2.4.2.3.1. Participación y conocimiento .....	279
VI. 2.4.2.3.2. Participación y aprendizaje.....	280
<b>Conclusiones .....</b>	<b>281</b>
La ATD como actor político.....	282
La propuesta de la ATD.....	283
Proyecciones.....	286
<b>Siglas .....</b>	<b>289</b>
<b>Listado de apéndices .....</b>	<b>292</b>
<b>Listado de anexos .....</b>	<b>294</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>297</b>
<b>Fuentes documentales.....</b>	<b>302</b>

## *Introducción*

Esta investigación se enmarca en un proceso de transformación de la institución de formación docente pública, el cual, desde el periodo que abarca este estudio, se ha centrado en la construcción de una institución con carácter universitario. La política educativa formulada en esos años procuró delimitar la nueva institucionalidad y con ella, todo un campo profesional que se formaría a partir de dos instituciones consolidadas, sin mayores nexos entre sí, pero fuertemente arraigadas en la sociedad: la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD) y la Universidad de la República (UDELAR). Esta condición histórica hizo que, además de las claras connotaciones político-institucionales, este proceso adquiriera también, fuertes componentes culturales y sociales.

La Asamblea Técnico Docente (ATD) de Formación Docente, se constituyó en uno de los actores clave, y lo hizo a través de una propuesta institucional concreta. Sus intervenciones y la de los demás actores políticos que incidieron en los resultados visualizados en esta etapa, dieron lugar a una trama compleja, dinámica y también conflictiva, ya que la emergencia de una nueva institucionalidad para Formación Docente implicaba la consolidación de un nuevo campo.

Esta investigación se propone un análisis de la propuesta de la ATD en el contexto de las que se propusieron desde otros ámbitos y en las diferentes condiciones históricas del periodo. No obstante la posibilidad de otras miradas, este objeto adquiere una importancia fundamental pues las luchas por las diferentes concepciones estarán en la base de la institución a crearse. El análisis del proceso y de las propuestas permitirá una reconstrucción donde podrán identificarse continuidades y rupturas respecto de las culturas institucionales de referencia.

La importancia estratégica de la formación docente con respecto a la educación en general sustenta la relevancia de esta investigación. Si bien la propuesta de la ATD, y las otras que se conocieron tienen relación fundamentalmente con lo concerniente a la nueva institucionalidad, es preciso enmarcar el proceso en aspectos educativos más amplios.

La pertinencia del presente trabajo se basa, además, en el interés que las instituciones y la población en general le dedicaron a la transformación institucional de la formación docente pública.

### *Antecedentes*

Desde la recuperación de la institucionalidad democrática, la educación fue tema recurrente, en virtud del retroceso que se había producido durante el periodo dictatorial. En las décadas que siguieron, sin embargo, las perspectivas de recuperación de las condiciones previas se enfrentaron con nuevas realidades derivadas de los procesos internacionales de globalización económica y el predominio de políticas neoliberales acordes a las necesidades de la nueva etapa del capitalismo.

Al mismo tiempo, y fruto de estas políticas, se produjo un gran desarrollo de la educación privada, concomitante con la disminución de funciones y empobrecimiento del Estado. A pesar de que en Uruguay, en términos cuantitativos, este desarrollo fue menor que en otros países, el contraste con la situación anterior a la dictadura fue muy notorio y demostrativo de las nuevas condiciones. A diferencia del resto de la región, en Uruguay, hasta 1985 no había existido ninguna universidad privada.

Con la aparición y extensión en América Latina, de movimientos sociales antineoliberales, y más tarde, el ascenso al gobierno en varios países de partidos que compartían esa orientación, las propuestas de cambio en la educación tuvieron un giro importante. En general estuvieron vinculadas a procesos más amplios de democratización. Estos procesos tuvieron como objetivo la disminución de la brecha entre ricos y pobres por un lado, y por otro, generar oportunidades de participación ciudadana en el gobierno de aquellos asuntos que afectaban a la población.

En Uruguay, el gobierno del Encuentro Progresista-Frente Amplio, a partir de 2005, se enmarcó en esta perspectiva.

En lo que respecta a formación docente pública para los niveles no universitarios del sistema, la reforma educativa que se impuso en América Latina en los años 80 y 90, liderada por los organismos internacionales de crédito y de cuño neoliberal, había promovido el acortamiento de las carreras y una concepción de formación docente como

capacitación. En Uruguay, la posibilidad de llevarlas al nivel universitario había quedado postergada.

En nuestro país, la formación docente pública para niveles no universitarios ha sido de nivel terciario en su totalidad, desde los años 60. En el correr del siglo XX, antes del periodo dictatorial, se habían formulado proyectos que colocaban algunos sectores de la formación docente en la UDELAR, pero ninguno de ellos se concretó.

A partir de la aprobación de la Ley General de Educación N° 14.101 de 1972, los entes autónomos de la enseñanza quedaron subordinados a uno, creado por dicha ley, el Consejo Nacional de Educación (CONAE). Dicha estructura se mantuvo cuando, recuperada la institucionalidad democrática, se votó la Ley N° 15.739 que creó la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Desde entonces, hasta 2010, la formación docente ha estado unificada casi totalmente en la DFPD dependiente de la ANEP.

El partido que llegó al gobierno en 2005 se había propuesto elaborar una nueva Ley de Educación. El primer paso fue convocar a la población a debatir sobre la educación en todas sus manifestaciones. La aspiración del nivel universitario para formación docente se retomó con fuerza, y fue apoyada por gran parte de la sociedad.

Mientras que desde el gobierno se convocaba y organizaba el Debate Educativo, la ATD de Formación Docente lanzó la propuesta de una Universidad Nacional Autónoma de Educación (UNAE). Entre 2006 y 2010 trabajó en su elaboración, produciendo un importante cúmulo de informes donde se fundamentaron las decisiones adoptadas. Los cambios propuestos implicaban una transformación institucional, inédita en el país, en virtud de la concepción de la formación docente como educación superior universitaria en todas sus ramas. Al mismo tiempo, los informes incluían una fuerte reivindicación de la cultura pedagógica plasmada tanto en producciones escritas como en el funcionamiento mismo de las instituciones educativas de formación docente y las correspondientes a los niveles de inserción de sus egresados a lo largo de su historia.

El otorgamiento del nivel universitario a la formación docente pública suscitó, en lo inmediato, un amplio consenso. En cierto modo, esta transformación representaba una tendencia internacional. Sin embargo, la definición de su institucionalización fue objeto de



diferentes propuestas. La que promovió la ATD de Formación Docente produjo la reacción de las instituciones que se verían afectadas con su concreción.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) vería afectado su control sobre la formación docente lo cual incidiría en sus posibilidades de elaboración de política educativa, posibilidades que pretendía incrementar a través de la nueva ley de educación.

La UDELAR vería afectado su histórico predominio en el campo de la educación superior universitaria al tiempo que quedaría involucrada en el proceso de conformación de la nueva institución.

La ANEP vería modificado el relacionamiento de la formación docente respecto a los subsistemas destinatarios. A pesar de constituir un ente autónomo, el gobierno central mantiene, sobre él, mecanismos de contralor que no actuarían sobre la institución de formación docente si ésta se constituyera en una universidad autónoma, tal como lo planteaba la ATD.

En este proceso de propuestas de transformación institucional, cada uno de los organismos involucrados y sus actores, buscaban, al mismo tiempo y de diferente manera, que los cambios no llegaran a afectar determinadas condiciones existentes.

Es así que, durante el periodo que va desde el Debate Educativo hasta la aprobación de la LGE N° 18.437, y luego de su entrada en vigencia, se dio un relacionamiento que puede identificarse como una lucha por ganar, y también por conservar, diferentes posicionamientos al interior del sistema educativo nacional.

La institucionalidad de formación docente tuvo su primera resolución en el texto de la LGE N° 18.437 aprobada a fines de 2008, al establecer la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE). La aprobación de la LGE marcó un hito en el proceso general y en el trabajo de la ATD en particular. En principio, la forma institucional que adquiriría la formación docente parecía laudada, y la ATD ajustó su trabajo a los límites del nuevo marco legal. Es así que, a partir de los fundamentos elaborados para la UNAE, redactó un proyecto de Ley Orgánica del IUDE.



## ***Relevancia***

Los cambios actualmente en curso, en virtud de la aplicación de la LGE N° 18.437, tienen gran trascendencia para la formación docente y para la educación del país en general. El estudio del proceso durante el periodo seleccionado puede contribuir a su mejor comprensión.

Por un lado, y más allá de las disposiciones legales, indispensables para ordenar y concretar los acuerdos que pudieran darse entre los organismos, las características de la institucionalidad emergente dependerán del relacionamiento que se establezca entre los actores. El texto legal es un marco inicial, ya que la forma definitiva del IUDE requerirá de la aprobación de una Ley Orgánica.

Por otro lado, en un contexto donde el discurso político explicita una intencionalidad democratizadora, el proceso en sí mismo adquiere significación particular. Tanto la propuesta de la ATD como el contexto en que se elaboró y las concepciones con las cuales se enfrentó, ofrecen una oportunidad para profundizar en las características democratizadoras del mismo.

Por último, para el funcionamiento de una institución, analizar la peripecia histórica de su creación es, sin duda, un elemento importante. Esta tesis pretende contribuir con la construcción de su corpus teórico en lo referente a la elaboración de política educativa.

El aporte de este estudio tiene dos dimensiones. La primera, con relación a los elementos que definen la formación docente universitaria y las condiciones institucionales necesarias para concretarla. Aun cuando su consolidación sea el fruto de relaciones objetivas entre los actores, éstas no son relaciones de pura fuerza, sino que se dan en torno a los conocimientos, ideas y fundamentos que se pretenden validar. El análisis de algunas ideas básicas provenientes de diferentes ámbitos, constituirá una sistematización que podrá contribuir en las siguientes etapas del proceso.

La segunda dimensión tiene que ver con el proceso en sí mismo. Sin olvidar los resultados, se hace hincapié en las circunstancias que los produjeron. El proceso adquiere relevancia pues se parte de la base de que los resultados son, en última instancia, producto de relaciones sociales dinámicas. Éstas no desaparecen cuando se llega a un acuerdo o



resolución. Por el contrario, siguen operando. Comprender el proceso en esta etapa permitirá una mejor valoración de futuras intervenciones.

Quien presenta este estudio perteneció a la ATD de Formación Docente. Como delegada a la ATD Nacional, asistió a las mismas en forma casi continua hasta la última ATD del periodo seleccionado. De modo que el problema común a los investigadores sociales de constituir parte del objeto de estudio, se presenta aquí con una particular fuerza. Bourdieu hace notar, para el investigador social, *la dificultad particular de la ruptura con la experiencia nativa, originaria, y de la restitución del conocimiento obtenido al precio de dicha ruptura*. Para Bourdieu, esta condición supone una doble circunstancia, ya que *permite integrar todo aquello que no se puede saber a menos que uno lo sea y todo aquello que no se puede o no se quiere saber porque uno lo es*. (BOURDIEU, 2008 pág. 11) Ha sido el propósito que el trabajo riguroso disminuyera todo lo posible las consecuencias negativas de esta particular situación.

### **Formulación**

La sociedad en general tuvo la posibilidad de expresar sus opiniones y propuestas en el marco del Debate Educativo.

Uno de los aspectos que se puso en debate fue la formación docente. La ATD de Formación Docente propuso, en el Congreso Nacional de Educación, la creación de la UNAE. Frente a las propuestas que pretendían elevar el nivel de la formación docente a nivel universitario, pero manteniéndola en el marco de la ANEP, la idea de una universidad autónoma generó un alto grado de polémica. El MEC, la UDELAR y la ANEP fueron las instituciones más involucradas y sostuvieron diferentes posiciones respecto al tema. La ATD, como parte de la DFPD, continuó, luego del Congreso, sus esfuerzos por incidir con su propuesta en la formulación de la LGE.

La definición de la institucionalidad que la formación docente debería revestir, fue objeto de debates y de luchas por parte de los actores involucrados. Según fuera la propuesta, la formación docente adquiriría diferente grado de autonomía. El grado de dependencia del gobierno central y/o de alguno de los entes autónomos existentes, condicionaba, por diferentes vías, la concreción del nivel universitario acordado por todos.



La formación docente, considerada de nivel superior, pasó a convertirse en objeto de disputa por su control. Superar su condición de nivel meramente terciario implicaba ingresar en otro campo. Ello implicaba colocar en una misma institución, cometidos asignados a dos entes autónomos diferentes, a saber, la ANEP y la UDELAR.

Las relaciones que se concretaron entre los actores adquirieron ciertas características que permiten considerar, al espacio que se pretendía conformar, como *campo social* con la significación que al término le otorga Pierre Bourdieu: *La existencia de un campo especializado y relativamente autónomo es correlativa de la existencia de compromisos y de intereses específicos*: (BOURDIEU, 1988: 108) Esos *mundos relativamente autónomos*, se van constituyendo, según el autor, a medida que aparecen necesidades diferentes. (BOURDIEU, 1988: 80)

La formación docente debería constituir, en la nueva institucionalidad, una nueva especialidad. También en este proceso, cabe aplicar el concepto de campo. En tanto espacios de lucha, los campos son *lugares donde se construyen los sentidos comunes*. (BOURDIEU, 1988: 32)

El tema central de esta tesis lo constituye el análisis de la propuesta de la ATD de Formación Docente, en el contexto de la intervención de los organismos involucrados en la emergencia de una nueva institucionalidad para formación docente como educación superior universitaria. En el periodo seleccionado para este estudio la institución aún no se había concretado. De modo que el estudio abarca las primeras señales de las luchas por constituir la.

### **Objetivos**

#### Objetivo General:

Analizar las propuestas de transformación institucional de la formación docente pública a fin de reconocer la emergencia de ese sector como un subcampo de la educación superior de nivel universitario en Uruguay. En ese contexto de lucha, analizar la propuesta específica de la Asamblea Técnico Docente de Formación Docente elaborada en ese periodo e identificar su contribución al proceso.

#### Objetivos específicos:



- Ubicar el posicionamiento sobre la transformación de la formación docente de los tres organismos del Estado directamente involucrados, a saber, la ANEP, la UDELAR y el MEC, en el proceso de la LGE.
- Analizar la intervención de la ATD, como actor en la elaboración de política educativa, con su propuesta institucional en el proceso de la LGE.
- Dar cuenta de las características y fundamentos de la institución universitaria propuesta por la ATD: a) la presencia de dos líneas de política educativa vinculadas con las dos modalidades institucionales que conforman el colectivo, a saber, el modelo autónomo configurado en el correr del siglo XX y la línea característica de la reforma educativa de los años 90; b) las definiciones sobre la especialidad que la identifica y justifica su existencia como ente autónomo.
- Desde la perspectiva de una lucha por posiciones en el campo, analizar cómo percibe la ATD la relación ANEP-UDELAR en el proceso de cambio institucional.
- Analizar, desde la perspectiva de un proceso de democratización participativo, la concepción de participación que subyace en la propuesta y en el funcionamiento de la ATD de Formación Docente.

### ***Metodología***

La metodología consistió en un análisis documental. El mismo tuvo un enfoque histórico y por categorías. Las sucesivas intervenciones de los actores y el progreso en la elaboración de la propuesta por parte de la ATD, fueron constituyendo diferentes escenarios que requirieron de un, por momentos, minucioso análisis histórico. La propuesta de la ATD, considerada como un conjunto de elaboraciones cuyo documento más significativo en sí mismo lo constituye el proyecto de Ley Orgánica del IUDE, fue analizada de acuerdo a las categorías seleccionadas.

El trabajo sobre el objeto, por lo tanto, implicó la construcción del contexto a lo largo del periodo, la presentación por categorías de la propuesta de la ATD, y finalmente, el análisis que combinó ambos aspectos desde la perspectiva teórica expuesta.

## **Organización**

El trabajo se presenta en seis capítulos.

**I. Ubicación histórica y antecedentes.** En este primer capítulo se pretende ubicar las condiciones políticas, económicas y sociales que se desarrollaban durante las décadas previas al periodo en estudio. En forma específica, en ese marco, las condiciones en que se desarrollaba la institución de formación docente en ese periodo, previo una breve exposición de sus antecedentes en el correr del siglo XX.

**II. Marco Teórico.** En el segundo capítulo, se exponen los conceptos teóricos que orientarán la mirada sobre los documentos a analizar. Es un capítulo relativamente extenso. Recorre, en primer lugar, los conceptos generales sobre dimensiones que aparecen en el análisis, como campo, poder, democracia, elaboración de política pública y participación. En segundo lugar, se exponen conceptos sobre la organización del sistema educativo nacional y particularmente sobre los entes autónomos. Aquí se incorpora un análisis teórico vinculado con la perspectiva histórica de la reforma educativa de los años 90. Para finalizar este segundo capítulo, se desarrollan conceptos sobre educación superior y formación docente.

**III. Aspectos metodológicos.** Aborda la definición del objeto y los límites del periodo de estudio. Explica el sentido de cada parte en la tesis.

**IV. El contexto.** Aquí se exponen en perspectiva histórica, en cuatro etapas, las acciones y posiciones de los tres organismos directamente involucrados en el proceso de modificación de la institucionalidad de formación docente, el MEC, la UDELAR y la ANEP.

**V. La propuesta de la ATD.** Los rasgos fundamentales se expusieron a través de las siguientes categorías ordenadas en cuatro grupos: a) carácter público; b) autonomía jurídica, descentralización y coordinación; c) nivel universitario, especialidad y relaciones ANEP-UDELAR; y d) cogobierno y participación.

VI. **Análisis.** Se pusieron en relación el contexto, la propuesta de la ATD y el marco teórico. Se procuró establecer los elementos del proceso de transformación de la institucionalidad de formación docente que permiten hablar de la emergencia de un campo o subcampo social y destacar aquellos aspectos de la propuesta que aparecieron como relevantes.

Finalmente un espacio destinado a **conclusiones**, sintetiza los resultados de la investigación de acuerdo a la tesis central y los objetivos planteados.

En virtud del importante número de siglas utilizadas, se colocan al final del trabajo, cuatro cuadros ordenadores de las principales siglas utilizadas y el listado total por orden alfabético.

## ***I. Ubicación histórica y antecedentes***

### **I.1 UBICACIÓN HISTÓRICA**

#### ***I.1.1. Políticas posneoliberales***

Desde los últimos años del siglo XX y primeros del siglo XXI, hasta el comienzo del periodo en estudio, se observó un crecimiento de fuerzas antineoliberales en el mundo, fundamentalmente, a través de movimientos sociales como el Foro Social Mundial, de 2001 en adelante. A nivel de partidos políticos también se observó este crecimiento a medida que fueron llegando al gobierno en diversos países de América Latina, partidos con propuestas antineoliberales: Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguay (2005), y otros. (SADER, 2009)

Se entiende aquí por neoliberalismo a una rama del liberalismo que acompañó, especialmente en la década de los años 90, el proceso de globalización económica. Sus bases teóricas se encuentran en la producción de los fundadores de la Sociedad de Mont Pèlerin, que se reunió por primera vez en 1947 a instancias de Friedrich Hayek. Su propósito fue combatir el modelo comunista y también el modelo del Estado de Bienestar que se consolidaba en la Europa de posguerra. Hasta la crisis de los años 70, el neoliberalismo permaneció como formulación teórica, pero a partir de entonces, encontró terreno fértil para la divulgación y aplicación de sus líneas políticas. (ANDERSON, 2001)<sup>1</sup>

En América Latina, respecto a las políticas neoliberales, incidió con mucha fuerza lo que se conoce como el consenso de Washington. Para Santos, forma parte de lo que denomina *el consenso liberal*:

<sup>1</sup> Hay autores que se refieren a estas políticas, o a parte de ellas, con el concepto de ‘neoconservadoras’. No puede hacerse un uso indistinto de ambos conceptos, pero tienen importantes elementos en común. Un análisis sobre políticas neoliberales y neoconservadoras se encuentra en *Política cultural y educación* de Michael Apple (APPLE, 1996).

Este consenso se refiere a la organización de la economía global (con su sistema de producción, sus mercados de productos y servicio y sus mercados financieros) y promueve la liberalización de los mercados, la desregulación, la privatización, el minimalismo estatal, el control de la inflación, la primacía de las exportaciones, el recorte del gasto social, la reducción del déficit público y la concentración del poder mercantil en las grandes empresas multinacionales y del poder financiero, en los grandes bancos transnacionales. Las grandes innovaciones institucionales del consenso económico neoliberal son las nuevas restricciones a la reglamentación estatal, el nuevo derecho internacional de propiedad para los inversores extranjeros y los creadores intelectuales y la subordinación de los Estados a las agencias multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial del Comercio). (SANTOS, 2005: 23-24)

En este marco, la disminución de la regulación estatal ha significado la desvalorización de la noción de ‘derecho’ y la entronización de la de ‘competencia’ y ‘competitividad’.

Como parte de las políticas antineoliberales, se ubican los procesos de democratización, considerados en diversas dimensiones. En este periodo, y para los países del Cono Sur de América Latina, se considera que desde el punto de vista formal, como régimen de gobierno, la democracia aparece consolidada en el sentido de que no se visualizan como posibilidad para un futuro próximo, nuevos gobiernos dictatoriales, especialmente protagonizados por las fuerzas armadas. (ACOSTA, 2008)

Sin embargo, considerando otras dimensiones de la democracia, en los países donde se aplicaron políticas neoliberales, se había verificado un fuerte crecimiento de la pobreza y de las desigualdades sociales, en virtud de privilegiar la regulación de las relaciones sociales de todo tipo por parte del mercado. De ahí que no pueda generalizarse el concepto de *consolidación* aplicado a la democracia en todas sus dimensiones. En este sentido, hacia 2005, Acosta consideraba que, si el primer período posdictatorial –luego de los años setenta y ochenta en que se verificaron las dictaduras del Cono Sur- se dio un periodo de transición hacia formas de gobierno democráticas, desde finales del siglo XX nos encontraríamos en un periodo de *postransición*, o de gobiernos *postrancionales*. Dada la complejidad de la realidad en torno a la democratización de nuestras sociedades, parece adecuada esta última denominación. Señala Acosta: “A nuestro juicio “postransición” no sugiere estabilidad y permanencia, donde puede haber inestabilidad y cambio,



*permitiendo pensar la realidad en curso sin prejuicios en este sentido.” (ACOSTA, 2008:114)*

La participación de la sociedad en el gobierno de los países, más allá del sufragio, es una de las características que definen el tipo de democracia a la que se aspira por parte de los movimientos antineoliberales, considerándola como una dimensión de la democratización inseparable de la superación de la pobreza y la desigualdad social

La meta más clara que se proponen estos gobiernos tiene que ver con superar las condiciones sociales negativas que instalaron las políticas neoliberales. Sin embargo, no proponen un programa totalmente diferente al neoliberal. En este sentido expresa Sader:

El periodo al que asistimos se caracteriza por la pérdida de legitimidad de los gobiernos y de los modelos neoliberales, pero también por las dificultades para construir proyectos alternativos, ya sea por la mencionada fragmentación social, por el consenso conservador que mantiene el predominio del libre comercio en el mundo, o, en fin, por el consenso neoliberal. (SADER, 2009: 72)

Las dificultades tienen origen en la complejidad de las relaciones de fuerza en cada país. Pero un elemento fundamental lo constituye el escenario que ha quedado instalado en virtud de los procesos de globalización económica conducidos por los organismos financieros internacionales con sus funciones de asesoramiento y crédito.

La crisis hegemónica del neoliberalismo a la que se refiere Sader, es más una crisis de legitimación que de fuerza. Por lo tanto, las políticas diseñadas para actuar en oposición a él tendrán necesariamente que ser parciales:

Lo que llamamos posneoliberalismo es una categoría descriptiva que designa diferentes grados de negación del modelo, pero todavía no un nuevo modelo; es, a la vez, un conjunto híbrido de fuerzas que componen alianzas sobre las cuales se basan los nuevos proyectos. (SADER, 2009: 74)

El autor considera que, junto con Brasil y Argentina, el Uruguay es de los países donde la política antineoliberal se ha aplicado moderadamente.

### ***1.1.2. La propuesta del Frente Amplio respecto al neoliberalismo***

El partido que llegó al gobierno por primera vez, en 2005, se consideraba *progresista* o bien, *de izquierda*. El Frente Amplio, integrando el Encuentro Progresista-Frente Amplio, llegó a este lugar con una propuesta programática que apostaba a contrarrestar los efectos negativos que las políticas de corte neoliberal, habían producido en los diferentes aspectos de la vida social, cultural y económica.

Lo fundamental de los contenidos programáticos con los que el Frente Amplio llegó al gobierno, figura en los informes de sus Congresos.

En este sentido, tanto el Congreso de 1998 como el de 2003<sup>2</sup>, expresan un fuerte rechazo a las políticas que denominan como *estrategia global neoliberal* del sistema capitalista. Sostienen que, a pesar de que la revolución científico técnica que vive el planeta podría beneficiar a la humanidad, en los hechos aumenta la marginación de seres humanos respecto del sistema productivo y de los beneficios que aporta la sociedad. En ambos congresos se sostiene que la situación que se vive es de crisis y su superación implica una nueva visión de la democracia en términos de democratización.

Según el informe del congreso de 2003, bases programáticas que llevaron a la victoria al Encuentro Progresista-Frente Amplio en 2004, la superación de la crisis requeriría de transformaciones en los modos de relacionamiento de la población con la política:

[...] creemos que es necesario plantear que la transformación del Estado deberá ser parte del proceso de avance hacia una democracia auténtica con mejoras radicales en la transparencia y permeabilidad de las decisiones, la construcción de herramientas estatales destinadas a reforzar el control horizontal, y la participación ciudadana amplia y genuina en las decisiones y el control de lo que se hace. (FRENTE AMPLIO, 2003: 7-8)

El mismo informe, recoge la idea de que, a nivel internacional, se está viviendo un movimiento de relativa firmeza y de posible expansión: *La dinámica contra-hegemónica*

<sup>2</sup> FRENTE AMPLIO: 1998, III Congreso Ext. “Alfredo Zitarrosa”. 2003, IV Congreso Ext. “Héctor Rodríguez”.

*está lanzada. En todo el mundo los movimientos antineoliberales han crecido en fuerza y en la riqueza de sus propuestas [...]. (FRENTE AMPLIO, 2003: 3)*

Por distintas vías, entre ellas la educación, el Frente Amplio propone superar la situación de fragmentación social en que se encontraba la sociedad uruguaya.

### ***1.1.3. La Educación Superior Pública y Privada en el neoliberalismo***

Con la liberalización del comercio mundial y la reforma del Estado de Bienestar que lo favoreció, la educación pasó a convertirse en una mercancía sujeta a las reglas del mercado. Por la amplitud de su demanda, la educación superior se convirtió en una de tipo muy valioso. Así lo consigna el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), sobre Educación Superior:

Es innegable que los servicios educativos han cobrado una importancia económica considerable: en 2002, el mercado mundial de la enseñanza superior representaba más del 3% de la totalidad del mercado de los servicios, y en algunos países los servicios de ese nivel de enseñanza constituyen incluso una de las principales partidas de exportación. (UNESCO, 2005: 97)

Para que ello ocurriera no solo se dieron procesos de crecimiento de las universidades privadas. También cambió la naturaleza de las nuevas instituciones. Señala López Segrera:

Mientras el modelo privado tradicional se caracterizaba por la exención de impuestos, cierta proporción de subsidio público, donantes, fondos patrimoniales, y velaba por la calidad de los resultados; el modelo empresarial con ánimo de lucro de los “nuevos proveedores” es una inversión privada de capital con accionistas como en las empresas, orientado a un mercado y en busca de consumidores de un producto que no siempre tiene la calidad requerida y que no se plantea ninguna responsabilidad social. (LÓPEZ SEGRERA, 2006:22)

Santos refiere la situación acerca de cómo la expansión del mercado educativo afectó la formación de docentes en aquellos países donde había entrado a formar parte de las carreras universitarias –por ejemplo, Brasil- en virtud de la imposición del concepto de formación como capacitación:

Igualmente, en el área de formación, las reformas educativas de las últimas décadas revelan una estrategia deliberada de descalificación de la universidad como lugar (*locus*) de formación docente. La marginalización de la universidad ocurre simultáneamente con la exigencia de calificación terciaria de los profesores de todos los niveles de enseñanza de donde resulta la progresiva privatización de los programas de capacitación de profesores. El «entrenamiento y capacitación de profesores» se convirtió en uno de los segmentos más prósperos del emergente mercado educativo, hecho evidente en la proliferación de instituciones privadas que ofrecen cursos de capacitación de profesores a las redes de educación básica y secundaria. (SANTOS, 2010: 52)

En Uruguay, la tendencia a la capacitación se dio en el ámbito de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), alejando la perspectiva de alcanzar el nivel universitario en virtud de la disminución de años de algunas carreras. Pero, dado el carácter estatista de la reforma, no significó una expansión significativa de la oferta privada de formación docente inicial.

El mercado privado se expandió en la formación universitaria en general. Entre 1984 y 2006 el MEC autorizó la creación de diecisiete instituciones educativas de nivel universitario, entre universidades e institutos universitarios.<sup>3</sup> Fueron numerosas las nuevas carreras privadas en diferentes especializaciones y en posgrados.

En lo que se refiere a Formación Docente, el Consejo de Formación en Educación (CFE) que asumió funciones en junio de 2010, al finalizar el periodo que abarca este estudio, señala que supervisa dos instituciones privadas habilitadas por el Consejo Directivo Central de la ANEP (CODICEN): La formación magisterial en el Instituto María Auxiliadora y carreras de profesorado en la Universidad de Montevideo.<sup>4</sup> No obstante,

<sup>3</sup> [www.mec.gub.uy/](http://www.mec.gub.uy/)

<sup>4</sup> En el Proyecto de presupuesto de la ANEP para el quinquenio 2010-2014, Programa 05 correspondiente al CFE, se da cuenta que: *Asimismo, el CFE supervisa la formación docente en instituciones privadas como el Instituto María Auxiliadora, habilitado por la Ordenanza N° 14 [...] (Resolución Interna 6/182/77 Expediente 1/811/75) (formación magisterial) así como la formación docente ofrecida en el ámbito universitario privado (Universidad de Montevideo) cuyas carreras de profesorado fueran recientemente habilitadas por el Consejo Directivo Central de la ANEP (Acta N° 56, RESOL 59 del 13 de agosto de 2009).* (ANEP-CFE, 2010:12)

dada la entidad del organismo habilitante, se trataría de carreras de nivel terciario y no superior.

Por su parte, desde hacía más de una década el MEC había habilitado la Licenciatura en Educación Inicial en la Universidad Católica del Uruguay.

## I.2 ANTECEDENTES

### I.2.1. Formación docente y carácter universitario

#### I.2.1.1. La autonomía en Formación Docente

Conocer aunque sea someramente la historia de la formación docente en el Uruguay en relación con su dependencia o autonomía respecto del Gobierno Central o de otras instituciones, será útil para comprender el significado del actual movimiento que afecta a la institución pública de formación de docentes no universitarios, y en particular del proyecto propuesto por la ATD.

La intención de formar maestros data, al menos, del Gobierno de la Provincia Oriental de 1825. En 1847 se creó por decreto el Instituto de Instrucción Pública. La conflictiva situación generada por la Guerra Grande, incidió negativamente sobre el fomento de la educación pública. Más que formar maestros, se los seleccionaba y sometía a pruebas para demostrar su idoneidad. Como lo consigna el informe de J.G. Palomeque en 1855, hasta esa fecha no se habían registrado grandes avances en cuanto a formación de maestros. (DEMARCHI, 1996)

Cabe mencionar que al aprobarse el Reglamento Orgánico de la Universidad Mayor de la República, este reproducía *el modelo de universidad napoleónica, la cual ponía bajo la órbita de la Universidad la totalidad de la instrucción pública: primaria, secundaria y superior.*<sup>5</sup> No obstante, como señala Pérez Pérez, *de la enseñanza primaria, así como de la*

<sup>5</sup> UDELAR *Historia de la Universidad de la República*

[http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/98#heading\\_761](http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/98#heading_761) Visita 24-03-2012

*Escuela Normal, se ocuparía el Instituto de Instrucción Pública.* (PÉREZ PÉREZ, 1990: 27)

Como parte del proceso de modernización del Uruguay, se produjo la reforma de la educación pública, a través del Decreto-Ley de Educación Común, de 1877, bajo la dictadura de Lorenzo Latorre. La educación primaria quedaba bajo la órbita del Poder Ejecutivo. En su artículo 7º, el decreto señalaba, entre las funciones de la *Dirección General de Instrucción Pública*, las siguientes: *1º Dirigir la Instrucción Primaria en toda la República y 2º Administrar y dirigir la Escuela Normal del Estado.* (DIRECCIÓN DE ENSEÑANZA PRIMARIA Y NORMAL, 1939: 44)

En este marco, el Estado, que contrataba al maestro, también lo formaba. Su formación implicó una tarea de normalización que luego reproduciría en la sociedad. En nuestro país, el sector de maestros se constituyó, durante el proceso de modernización, con una identidad originada en su formación y su inserción como funcionario del Estado dependiente del Poder Ejecutivo.

Se operaría un cambio con la reforma de la Constitución en 1918. En ella se establece que la *Instrucción Superior, Secundaria y Primaria* será administrada por *Consejos Autónomos.* (SOSA, 2005: 12) Mientras la Instrucción Secundaria se mantuvo en la órbita de la Universidad, se creó el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, que sustituyó a la Dirección General de Instrucción Pública de 1877. Como su nombre lo indica, la formación de maestros era parte de sus funciones.

En 1935 se creó el Consejo de Enseñanza Secundaria, quitando la enseñanza secundaria y estudios preparatorios de la Universidad de la República.

Finalmente, en 1942 se creó la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) como ente autónomo, con base en las instituciones que se habían originado en la Escuela de Artes y Oficios creada a fines del siglo XIX y que habían sufrido sucesivas reestructuras.

Antes de llegar a la mitad del siglo XX, toda la educación formal pública del país estaba organizada en entes autónomos, y más allá de lo establecido por la Constitución de la República, las condiciones autonómicas estaban determinadas por los mecanismos de control establecidos en sus respectivas leyes orgánicas. La formación docente dependía de cada ente.

Esta situación permaneció hasta 1973, cuando la Ley N° 14.101 anuló las autonomías de los Consejos al subordinarlos a un único consejo autónomo, el CONAE. Escasos meses después, en junio del mismo año, se produjo el golpe de Estado que daría comienzo a la dictadura cívico-militar que se prolongó hasta 1985 en que asumió un gobierno electo en las urnas, que reinstalaría formalmente las instituciones democráticas. En el marco de la ley N° 14.101, durante la dictadura, el CONAE, al que no corresponde considerar como ente autónomo, nucleó la formación docente en el Instituto Nacional de Docencia (INADO).

Restituidas las instituciones democráticas, la ley N° 15.739, de 1985, mantuvo, en términos generales, la estructura de la ley N° 14.101. El control del gobierno central se ejerció principalmente a través de la aprobación de su presupuesto y la designación de autoridades. La Formación Docente, en sus tres ramas, pasó a integrar una Dirección dependiente directamente del CODICEN de la ANEP.

Desde 1985 hasta 2005 -año en que comenzó la administración que abarca el periodo de este estudio- la estructura de la DFPD fue creciendo en complejidad. En 1995 se crearon dos subdirecciones: Subdirección del Área Media y Técnica y Subdirección del Área Magisterial.<sup>6</sup> En 2005, como parte de una política de fortalecimiento de la DFPD, se creó el Área de Perfeccionamiento Docente y Estudios Superiores.<sup>7 8</sup>

Por vía de los hechos, no jurídicamente, el CODICEN de esta administración modificaría la condición de la DFPD, otorgándole autonomía de gestión.

### ***1.2.1.2. El nivel de formación docente***

La formación de docentes en el Uruguay ha tenido recorridos históricos vinculados a diferentes instituciones, y niveles de escolaridad generalmente crecientes.

<sup>6</sup> Consejo Directivo Central, Acta N° 44, Resolución N° 35, del 2 de agosto de 1995

<sup>7</sup> Consejo Directivo Central, Acta N° 30 Resolución N° 25, del 10 de mayo de 2005

<sup>8</sup> *Historia de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente. Normativa*  
<http://www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/historia.html>



Durante el primer periodo modernizador, en el último cuarto del siglo XIX, comenzó la formación de maestros para educación primaria. El sistema educativo nacional se estructuró, desde el Estado, como un *espacio público normalizador* (DEMARCHI, 1996) durante el proceso constitución del Uruguay como Estado liberal moderno. Y en el mismo sentido normalizador se orientó la preocupación por la formación de maestros. (DEMARCHI, 1996)

Esta preocupación se concretará con la creación del Internado Normal para Señoritas, dirigido por la maestra M<sup>a</sup> Stagnero de Munar, y el Internado Normal de Varones, dirigido por Joaquín R. Sánchez, en los años 1882 y 1889, respectivamente. (DEMARCHI, 1996) Sus estudiantes ingresaban con doce o trece años, lo cual constituye un indicador del nivel de estos estudios en el sistema educativo. No obstante, a partir de ellos, el magisterio nacional fue jerarquizando su formación.

El sistema educativo durante el siglo XX se expandió notablemente, en todos sus niveles. La formación de maestros, si bien siguió siendo normalista, fue aumentando los requisitos de ingreso al tiempo que complejizaba la propia formación, hasta convertirse en estudios terciarios por su carácter de postsecundarios.

La formación de Profesores para enseñanza media comenzó, en términos de carrera estructurada, con la creación del Instituto de Profesores “Artigas” (IPA) en 1949, ya con nivel terciario, en la órbita del Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria.

La formación de maestros técnicos se consolidó en 1962 con la creación del Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET), en la órbita de la UTU.

En los 60, la formación docente para los niveles escolares primario y medio era de nivel terciario.

Durante el siglo XX tuvieron lugar reflexiones y proyectos que buscaron vincular la formación de maestros y de profesores a la universidad. No se concretaron, pero, tales reflexiones contribuyeron al gradual perfeccionamiento de la formación docente, especialmente la del magisterio primario.

La historia de la formación de docentes para los niveles escolares de enseñanza primaria y media ha sido muy rica en realizaciones. Por un lado, en formación postítulo,





como el caso del Instituto Normal Rural y del Instituto Magisterial Superior. Por otro, a través de propuestas académicas de los sucesivos Consejos, como los Concursos de obras literarias pedagógicas y la realización de Congresos de Maestros. A esto debe sumarse, las iniciativas de los maestros organizados en la Federación Uruguaya del Magisterio (FUM).

Desde el retorno a la institucionalidad democrática, los docentes han reclamado, por diversas vías, que la formación docente adquiriera nivel universitario. Estos actuaron a través de la organización sindical y a través de las ATD, creadas por la Ley N° 15.739. En cambio, la reforma educativa impuesta por las organizaciones internacionales de crédito, en base a la concepción de capacitación, modificó las carreras de formación de maestros y profesores de enseñanza media disminuyendo su duración.

La formación de maestros, se redujo a tres años e incorporó la doble titulación de Maestro en Educación Común y Maestro en Educación Inicial (Plan 1992). Para la formación de profesores de enseñanza media, se crearon los Centros Regionales de Profesores (CERP) con un plan de tres años de duración y titulación por área, no por disciplina. En este caso, su creación no significó la eliminación del IPA ni la modificación de su plan. En cuanto a la formación de maestros técnicos, en 1997 se cerraron las inscripciones en el INET.

En 2005, se pusieron en marcha reformas de planes que se habían elaborado en el periodo anterior. Por ellas, el plan de formación de maestros volvió a ser de cuatro años y titulación única, y el plan de los CERP también incrementó un año en su carrera. Para la reapertura del INET, se debería esperar a 2007.

### ***1.2.1.3. Proyectos para llevar la Formación Docente a nivel universitario***

La propuesta de la ATD, de crear una Universidad Autónoma para Formación Docente, no es el primer proyecto que coloca el tema en discusión. Varios proyectos -aunque no llevados a la práctica- constituyen importantes antecedentes.

Señalaremos los de Enriqueta Compte y Riqué (1916), Carlos Vaz Ferreira (1929), la Asamblea General del Claustro de la Universidad de la República (1935) y Oscar Maggiolo (1968). Unos para una formación específica, otros más abarcadores e integrales, pero no pasaron de ser proyectos.



En 1916, se conoció un proyecto para crear una Facultad de Pedagogía, donde se formarían los Maestros para la Escuela Primaria. Lo presentó Enriqueta Compte y Riqué. Lo fundamentaba en la necesidad de introducir, en la formación del maestro, el estudio de Psicología experimental y su correspondiente aplicación.

Era un periodo de auge de la Psicología Experimental. La carrera magisterial se encontraba marcada por concepciones estáticas sobre el niño y la práctica educativa, lo cual había sido ya cuestionado por Carlos Vaz Ferreira en sus conferencias a Maestros. (VAZ FERREIRA *Estudios Pedagógicos*). Así expresaba Compte y Riqué su preocupación:

“El maestro que empieza a trabajar, no tiene conocimientos positivos de Psicología, en ninguna forma, pues ha estudiado los fenómenos mentales solamente por el método de introspección, dirigido por el texto.” (COMPTE Y RIQUÉ, 2010: 80)

“Por no haber estudiado Psicología Experimental, con observaciones directas en el curso de su preparación, los maestros pierden tiempo, malgastan energías y, lo que es peor, muchas veces hacen obra de destrucción.” (COMPTE Y RIQUÉ, 2010:84)

Según señala la autora, el conocimiento de las ciencias que debe conocer el maestro deberá estudiarlo donde más convenga, de acuerdo al sistema de estudios universitario. (COMPTE Y RIQUÉ, 2010)

A pesar de las energías puestas en su argumentación, su proyecto no prosperó.

En 1929, el proyecto de *Instituto de Estudios Superiores*, presentado por el entonces Rector de la Universidad de la República, Carlos Vaz Ferreira, incluía entre sus cátedras la Cátedra de Pedagogía. No se trataba de un instituto normal sino de especialización, y estaba dirigido a profesores de la Sección Enseñanza Secundaria de la Universidad. (PEREYRA FAGET, 1999)

En 1931, el Congreso Universitario Americano celebrado en Montevideo, aprobó una declaración donde se proclamaba que, en las Universidades, además de las Facultades existentes,



debe existir una Facultad de Filosofía y Ciencias cuyo fin sea el cultivo de las ciencias puras y la organización de una Escuela Normal Superior donde completen su preparación los profesores de los liceos y colegios preparatorios y se perfeccionen los de los institutos Normales de Enseñanza Primaria”. (PEREYRA FAGET, 1999: 1-2)

En 1935, durante la dictadura de Terra, la Asamblea del Claustro de la Universidad de la República, aprobó un proyecto de estatuto que abarcaba la totalidad del sistema educativo, recuperando al máximo la idea de Universidad, y también la situación que existía al fundarse la misma en nuestro país. Explica Pereyra Faget:

El Estatuto referido –que insistimos abarca a todo el sistema educativo– está formado por 5 Secciones: Enseñanza Primaria, Enseñanza Secundaria, Enseñanza Industrial, Enseñanza Profesional y Enseñanza Superior. La enseñanza profesional se imparte en las facultades. (PEREYRA FAGET, 1999: 3)

Según este estatuto, los Estudios Normales constituirían una Facultad que, como las demás, impartiría enseñanza profesional. En cambio, lo que el estatuto considera “enseñanza superior” se impartiría en *la Escuela de Bellas Artes, el Instituto de Estudios Superiores y demás establecimientos que se fundaren con fines de especialización y profundización de estudios científicos o artísticos*. (PEREYRA FAGET, 1999: 3) Según recoge el autor, el estatuto reconoce, en su parte introductoria, que el país no tiene experiencia en este nivel de estudios, pero sostiene que, es preciso dejar la más amplia libertad para su desarrollo.

La dictadura respondería ese mismo año, con la separación de la Sección de Enseñanza Universitaria y la creación del Consejo de Enseñanza Secundaria como ente autónomo.

Por último, en el *Plan de reestructuración de la Universidad*, presentado por su Rector, Ing. Oscar Maggiolo, en 1968, hay un importante énfasis en la formación docente y en el desarrollo de la investigación al servicio del desarrollo del país.

El plan proponía la creación de una Facultad de Educación y de un Instituto de Ciencias de la Educación. En lo que refiere a formación docente, el proyecto tiene como

objetivo la formación de profesores para Enseñanza Secundaria y profesores normalistas, y se fundamentaba en una visión de conjunto del sistema educativo, pues reconocía que:

la Universidad no podrá avanzar adecuadamente si el nivel de preparación de los alumnos que ingresan no es adecuado.

Ello obliga a que la Universidad deba encarar simultáneamente [...] la preparación de educadores para los Institutos de Enseñanza Media y para los Institutos Normales donde se forman los maestros de Enseñanza Primaria. (UDELAR, 1986:11)

Al mismo tiempo, sostenía la necesidad de avanzar en la investigación en el área de la educación, para lo cual afirmaba:

es incuestionablemente una necesidad imperiosa de nuestro país establecer un Instituto de Ciencias de la Educación, donde sea posible estudiar e investigar, en los campos de la teoría y la práctica de la formación de los jóvenes. Su lugar natural es la Universidad de la República. (UDELAR, 1986:11)

A excepción de la propuesta de Enriqueta Compte y Riqué, que tenía como objetivo solo la formación de maestros, los proyectos presentados llevaban a la Universidad la formación de profesores para Enseñanza Secundaria, expresando, en general, la preocupación de mejorar la preparación de los estudiantes que continuarían sus estudios en la Universidad. Sobre Enseñanza Primaria influirían de manera indirecta a través del perfeccionamiento de los profesores normalistas.

Más allá de que generaran polémicas fructíferas, ninguno de los proyectos señalados, produjo cambios en el nivel de la formación de docentes para los subsistemas no universitarios.

### **1.2.2. La reforma educativa de los años 90**

La formación docente dependiente de la ANEP desde 1985, no se restringió a la DFPD. En 1995, el CODICEN implementó una reforma educativa que abarcó la totalidad del sistema, pero sin modificar desde el punto de vista formal su estructura. (ANEP, 1995) Lo hizo a través de la creación de organismos paralelos, financiados por préstamos del

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), fundamentalmente, y siguiendo sus condicionamientos.

Los organismos paralelos fueron creados a través de diversos programas: Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP) y Mejoramiento de la Enseñanza Secundaria y Formación Docente (MES y FOD), que luego pasaría a ser Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD). A ellos debe agregarse la Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE). Tenían dependencia directa del CODICEN y afectaban transversalmente a todos los subsistemas.

Como parte del programa MEMFOD, en 1997 el CODICEN creó la Secretaría de Capacitación Docente bajo su dependencia y fuera de la DFPD. En ella creó los CERP<sup>9</sup> y el Centro de Capacitación Docente. Por no pertenecer a la DFPD, los docentes de los CERP no formaron parte de la ATD de Formación Docente.

La creación de los CERP se enmarcó en una política caracterizada por descentralizar funciones dando autonomía a los centros educativos. Cada centro tenía autonomía con relación a su funcionamiento. No obstante, la política educativa que los abarcaba a todos estaba fuertemente centralizada en el Director de Educación Pública, el Presidente del CODICEN.

En Uruguay, en función de la autonomía que constitucionalmente revisten los órganos de la educación, fue el propio CODICEN que, en los límites que establecía la Ley N° 15.739, creó los organismos paralelos que permanecieron fuertemente centralizados bajo su control. En los demás países de América Latina ocurrió lo mismo, pero en el seno de los Ministerios de Educación. Según lo que señala Rosa María Torres, la fragmentación que se observó en la ANEP, también se verificó en el resto de los países:

<sup>9</sup> Resolución N° 52 del Acta N° 5 del CODICEN del 13 de febrero de 1997

*La Resolución de creación de los CERP no fue simplemente la expresión de una voluntad política que les dio origen, sino que, a través de treinta “resuelve” se decidió prácticamente todo un plan de formación docente: plan curricular, carga horaria, organización del trabajo docente, cupos, becas, funcionamiento de liceos de práctica, etc. (DAVYT y RODRÍGUEZ JOURDAN, 2011:92)*

Para operar los "Proyectos de Mejoramiento de la Calidad de la Educación", con préstamos y asesoría internacionales, del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se crearon unidades ejecutoras especiales ubicadas fuera de los Ministerios de Educación. Esto produjo una fragmentación mayor de la política educativa y una fractura entre dos (o más) Ministerios de Educación por país, uno tradicional y uno "moderno" y con recursos frescos, encargado de la reforma del sistema. (TORRES, 2000: 7, nota al pie 9)

De ello se desprende que la intención de la reforma fue operar desde fuera de los sistemas educativos existentes para ir luego extendiendo sistemáticamente el nuevo modelo, ya fuera desde un ministerio o desde un ente autónomo como fue en el caso de Uruguay.

La Secretaría de Capacitación Docente y los CERP se mantuvieron en la órbita del CODICEN hasta la administración del Encuentro Progresista-Frente Amplio, cuando por vía presupuestal el CODICEN determinó su integración a la DFPD. (ANEP-CODICEN, 2005) Según el acta de creación, ese pasaje debería haber ocurrido a los tres años de su fundación.

La reforma educativa de 1995 tuvo apoyo político de todos los partidos con representación parlamentaria. Esto quedó demostrado a través de la designación de las autoridades del CODICEN que la elaboró y de la aprobación de la Ley de Presupuesto quinquenal en la cual quedó plasmada. Fue apoyada también por una parte de los actores del sistema educativo.

Pero por otro lado fue muy cuestionada, y por parte de algunos sectores, rechazada. Las objeciones tuvieron varios argumentos. Por un lado, por tratarse de una reforma elaborada externamente, condicionada y financiada por organismos internacionales de crédito, sin tener en cuenta las características propias del sistema educativo uruguayo ni la participación de sus actores. Por otro, porque se sostenía que en lugar de superar los problemas educativos, los profundizaría.

### I.2.3. Contexto político a inicios del periodo

#### I.2.3.1. Consideraciones sobre educación y autonomía, en documentos del Frente Amplio

Los informes de ambos congresos atribuyen gran importancia al sistema educativo para todos los aspectos del desarrollo del país. No obstante, lo expresado en ellos no es extenso y aborda el tema en sus aspectos generales. En el congreso de 1998, se expresaba: *la educación constituye un asunto de estado, y en ese sentido se encarará una verdadera transformación que revolucione la educación en el Uruguay, recogiendo el consenso y la participación, tanto en su elaboración como en su implementación, de todos los actores sociales y políticos involucrados -estado, docentes, alumnos y padres.* (FRENTE AMPLIO, 1998: 36) En los términos del informe, esto significa, democratización de su gobierno.

El carácter público, la autonomía y la descentralización figuraron como principios sustanciales tanto en 1998 como en 2003. El carácter público de la educación se reivindicó en contra de los procesos de mercantilización impuestos por las políticas neoliberales predominantes: *Rechazamos los proyectos de mercantilización de la educación, impulsados por organismos internacionales como la OMC<sup>10</sup>, en la medida que reivindicamos su carácter de derecho esencial y patrimonio nacional.* (FRENTE AMPLIO, 2003: 16)

En lo referido a formación docente, desde 1998 se afirmó la necesidad de que tuviera nivel universitario y se propuso, para los efectos, buscar la coordinación con la UDELAR.

Otra fuente documental de importancia para conocer las posturas del Frente Amplio sobre educación, lo constituye lo producido por la Unidad Temática de Educación de esa fuerza política. Las Unidades Temáticas del Frente Amplio, nucleadas en la Comisión Integrada de Programa, han realizado importantes aportes a los sucesivos Congresos y, por ende, al Programa de gobierno.

<sup>10</sup> Organización Mundial del Comercio



Es preciso señalar, sin embargo, que a diferencia de los informes de los Congresos, que constituyen documentos programáticos, los informes de las Unidades Temáticas, como los que se están refiriendo de la Unidad Temática de Educación, son aportes. Estos órganos trabajaban con un régimen de participación abierto, con la concurrencia voluntaria de militantes que formaban parte del sector social correspondiente o se sentían involucrados por la temática. De ahí que no puedan considerarse como posiciones programáticas del Frente Amplio. No obstante, para este caso, adquieren relevancia.

La Unidad Temática de Educación, ha desarrollado extensa y profundamente los aspectos vinculados, tanto a diagnósticos de la situación, como a propuestas para el gobierno del Frente Amplio. Para el presente trabajo cabe señalar que su labor no fue interrumpida luego de elaborado el programa de gobierno y llegado el Encuentro Progresista-Frente Amplio al mismo, a pesar de que, en esa circunstancia, la Comisión Integrada de Programa, se disolviera.<sup>11</sup>

Asumiendo la posibilidad cierta de obtener el gobierno, la Unidad expuso su preocupación sobre lo que ocurriría durante los primeros meses -considerados como transición- acerca de cómo manejar la autonomía de la educación, en un proceso de cambio: *Dicho principio constituye una conquista histórica invaluable en el proceso institucional del país, en cuanto protege la independencia de los procesos pedagógicos y culturales de las pasiones y cambios políticos partidarios.* (UNIDAD TEMÁTICA DE EDUCACIÓN-FRENTE AMPLIO, 2006: 26)

Pero, más allá de su reivindicación como principio, se detiene a explicitar también sus condiciones de realización. Hace referencia a los diferentes aspectos que se pueden identificar en la autonomía de un ente. En ese sentido explica cómo, el carácter del gobierno de la educación, condiciona el resto de la autonomía:

La autonomía de gobierno es la que puede garantizar el real carácter autonómico del Ente de la educación; no se puede declarar que se está de acuerdo en la autonomía técnico-docente (aspecto de la autonomía la que es difícil oponerse por su especificidad) y estar en desacuerdo con

<sup>11</sup> CROCE, Jorge *El papel de las Unidades temáticas* LR, Martes, 26 de abril, 2005 - AÑO 11 - Nro.1815  
<http://www.lr21.com.uy/editorial/174145-el-papel-de-las-unidades-tematicas> visita 08-03-2012



la autonomía de gobierno porque afecta determinadas cuotas de poder. Quien defiende la autonomía como un principio general y se opone a la autonomía de gobierno, está en última instancia limitando decisivamente el real carácter autonómico que debe tener el Sistema Educativo. (UNIDAD TEMÁTICA DE EDUCACIÓN-FRENTE AMPLIO, 2006: 28)

Como ejemplo de políticas educativas que condicionan la autonomía de la educación, la Unidad analiza críticamente la reforma educativa llevada adelante, fundamentalmente, a partir de 1995. Señala que fue una reforma no diseñada en el país, como parte de la realización de políticas neoliberales, que han vulnerado la autonomía del sistema educativo no universitario al tiempo que engrosaron la deuda externa. Explica el documento:

Uno de los pasos más importantes en la implementación del nuevo modelo, es el de la creación de un sistema paralelo jerárquico que surge a raíz de acuerdos del Gobierno uruguayo con las autoridades del BID y del BM, en donde se instalan programas como los actuales MEMFOD o MECAEP que pasan a gobernar de hecho varios segmentos del sistema educativo. (UNIDAD TEMÁTICA DE EDUCACIÓN-FRENTE AMPLIO, 2006: 22)

En el transcurso del Debate Educativo, en 2006, con el Frente Amplio en el Gobierno, la Unidad Temática de Educación analizó el tema de la autonomía de la educación. Se manifestó acerca de la necesidad de pensar la autonomía desde el punto de vista de una cultura sobre ella y la necesidad de su discusión:

Esto implica ver no sólo cómo se concibe el tema, en tiempos de una administración de izquierda, sino algo más que pasa por verificar **el diagnóstico del estado de cultura con relación a la autonomía y al gobierno de la educación**. Ese estado de cultura es producto de lo que piensan sectores estratégicos del Gobierno, de la relación de lo que piensan esas autoridades con la estructura de la fuerza política, y es también la predisposición a discutir o no el tema de la autonomía. (El resaltado corresponde al original) (UNIDAD TEMÁTICA DE EDUCACIÓN-FRENTE AMPLIO, 2006: 201-202)

Esta manifestación permite pensar que desde una posición de gobierno, se sostenían diversas perspectivas sobre la autonomía de la educación.

### ***1.2.3.2. Consideraciones sobre formación docente en los planes de la ANEP y de la UDELAR***

El CODICEN de la ANEP, en el proyecto de presupuesto quinquenal, ya había planteado la necesidad de transformar la DFPD en un organismo con mayor jerarquía y autonomía. Para ello consideraba ineludible la cooperación de la UDELAR, por su condición de referente y por su larga tradición en la educación superior.

Por su parte, la UDELAR también había planteado en su Plan de Desarrollo Estratégico 2005-2009, desarrollar acciones para potenciar los objetivos sobre formación docente tanto de la UDELAR como de ANEP.

Las aspiraciones expresadas en estos documentos centrales para ambas instituciones, se concretaron en la creación de la Comisión Mixta ANEP-UR, en 2005, comisión que se ocupó, también, de otros temas comunes, sobre la base de la cooperación y la complementariedad.

### ***1.2.3.3. El comienzo de la administración de ANEP 2005-2009 respecto de Formación Docente***

La administración 2005-2009 otorgó a la DFPD, facultades similares a los demás consejos desconcentrados<sup>12</sup> en cuanto a autonomía de gestión se refiere. Por la creación del programa 05, la DFPD estuvo en condiciones, por primera vez, de elaborar su presupuesto quinquenal y realizar su ejecución y seguimiento. (DFPD, 2010) Fue una decisión política que no se tradujo en una modificación de su estatuto jurídico.

En función de las resoluciones adoptadas por el CODICEN, la DFPD sufrió un proceso de crecimiento institucional con adjudicación de atribuciones a partir de 2005. Mostraba sin embargo, en ese momento, fuertes signos de fragmentación.

<sup>12</sup> Los demás consejos desconcentrados de la ANEP eran: Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria y Consejo de Educación Técnica y Profesional.

## I.2.4. la Asamblea Técnico Docente de Formación Docente

Por la importancia que adquiere para este estudio la propuesta institucional de la ATD de Formación Docente, es necesario tener en cuenta en qué consiste, cómo evolucionó y cómo funciona.

Las Asambleas de Docentes o ATD fueron establecidas por la ley N° 15.739 en 1985. (APÉNDICE A)

Tienen como antecedente las Asambleas de Profesores de Enseñanza Secundaria establecidas por el art. 40 de la Ley N° 10.973 de noviembre de 1947.<sup>13</sup>

Al marcar bases para el estatuto del docente, la Ley señala:

Establecimiento de las Asambleas de docentes de los Institutos, Liceos y Escuelas de su dependencia así como asambleas nacionales de docentes de cada Consejo desconcentrado. Las mismas tendrán derecho de iniciativa y función consultiva en los problemas técnico-pedagógicos de la rama respectiva y en temas de educación general. (Ley N° 15.739, Art. 19 inc.8°)

El CODICEN de la ANEP reglamentó su funcionamiento en 1989. Fuera de las normas generales que establece el reglamento, la Asamblea Docente de cada subsistema determina su forma de organización.

El reglamento señala su función: *Las Asambleas de Docentes de cada Instituto, Liceos, Escuelas y demás establecimientos docentes son el órgano de opinión del personal docente. La participación en ellas es obligatoria, [...]. Estas asambleas reciben el nombre de ATD locales.*

<sup>13</sup> “Las Asambleas Docentes de Educación Secundaria, cuyos antecedentes debemos buscar en el art. 40 de la Ley N° 10.973 de noviembre de 1947 (habiendo desarrollado una destacada labor entre los años 1958 y 1973 cuando, por Ley N° 14.101, fueron suprimidas), comenzaron a reunirse nuevamente a partir de setiembre de 1991; realizando en febrero de 2007 su XXIII Asamblea Nacional”. <http://www.ces.edu.uy>

Las Asambleas Nacionales, -ATD Nacionales- ordinarias y extraordinarias, se conforman con los delegados electos por los integrantes de la Asamblea Docente de todo el país.

A partir de 2005, a raíz de la incorporación de los CERP a la DFPD y con ello, sus docentes a la ATD de Formación Docente, se modificó el reglamento para Formación Docente. Para el análisis que este trabajo se propone, es importante señalar algunas consecuencias que esta modificación tuvo.

Por un lado, en la situación anterior, los delegados representaban a los institutos de un departamento geográfico. Algunos departamentos cuentan con más de un Instituto de Formación Docente (IFD). Los representaban sin que, necesariamente hubieran participado o conocieran sus posiciones. En consecuencia, las Asambleas Locales enviaban sus resoluciones a la Mesa Permanente, pero no siempre existía un delegado que las representara. Con la modificación, cada centro o instituto cuenta con delegados en un número proporcional a su número de docentes. Con la modificación del reglamento, el número de delegados nacionales aumentó de cuarenta y seis a noventa y nueve.

Por otro lado, en virtud de la representación por centro, la comunicación entre Asamblea Nacional, Mesa Permanente y Asambleas locales puede establecerse con más facilidad por medio de los delegados.

Durante todo el año, la representación de la ATD, se encuentra a cargo de la Mesa Permanente. Esta tiene cinco integrantes y sus respectivos suplentes, electos entre los delegados que conforman la Asamblea Nacional Ordinaria. La Mesa así conformada ejerce funciones hasta la siguiente Asamblea Ordinaria.

Las condiciones materiales que sostienen el trabajo de las ATD se encuentran, en cierto modo, señaladas por el propio reglamento. La participación es obligatoria y las actividades vinculadas formalmente con la ATD se consideran inherentes a la función docente, por lo cual las condiciones operativas para la realización de las asambleas deben ser facilitadas. Suspensión de clases para las Asambleas Locales, erogación de costos de traslado y realización para las Asambleas Nacionales, justificación de inasistencias por la actuación de delegados, etc., son algunos de los requisitos de funcionamiento que, en el periodo en estudio, básicamente se cumplieron.

Según información recabada, recién en la administración 2005-2009 se dispuso de un espacio propio, pero no exclusivo, y materiales mínimos de trabajo para la Mesa Permanente. En cuanto a la superposición con horas de trabajo docente, los miembros de la Mesa liberaban las horas que coincidían con las reuniones semanales. Para tareas contingentes, correspondía la aplicación de un artículo del Estatuto del Docente que los eximía de la concurrencia a clase. (ANEXO A)



## II. Marco teórico

### II.1. CONCEPTOS GENERALES

#### II.1.1. Sobre el concepto de campo

La formación inicial de docentes, ha pasado a integrar, en las últimas décadas, instituciones de educación superior, considerada ésta en términos muy amplios. En general se sostiene que este nivel debe tener características diferentes al mero nivel terciario. El nivel terciario en formación de docentes para los subsistemas no universitarios, es una característica que ha estado presente en Uruguay desde la década de los años 60. La propuesta de la ATD consiste en otorgarle carácter universitario en el marco de una institución que cumpla con las características propias de una universidad, en el sentido que la tradición de las reflexiones nacionales sobre el concepto le otorga a ese tipo de institución.

En Uruguay esta propuesta implica que a la nueva institución se le adjudiquen competencias que, en la educación pública nacional hasta el momento han sido casi exclusivas de la UDELAR. El proyecto de la ATD llevaba a formación docente a integrar el campo de la educación superior, donde compartiría características con el ya existente campo universitario, pero a su vez, conservaría rasgos identitarios.

A esta situación que de alguna manera confronta a ambas instituciones, se suma el proceso también cada vez más afianzado teórica y prácticamente, del incremento de la incidencia del Poder Ejecutivo en la formulación de políticas educativas. Por razones constitucionales, esta incidencia tiene más vías de concreción con relación a ANEP que con relación a la UDELAR. Esto quedó demostrado con el proceso de la LGE y el rol que en ella se establece para el MEC.

Durante el Debate Educativo y el Congreso Nacional de Educación, durante el proceso de elaboración de la Ley y el posterior trabajo de la Comisión de Implantación del IUDE (CI), se observaron intervenciones, por parte de actores de los organismos involucrados, principalmente la ANEP, la UDELAR y el MEC, tendentes a legitimar y

hacer valer sus respectivas propuestas, según las cuales se adjudicaban diferentes posiciones respecto a la nueva institucionalidad.

La puesta en juego de estas fuerzas hace posible la aplicación del concepto de *campo* expuesto por Pierre Bourdieu, para comprender las características del proceso que se dio entre las instituciones involucradas, particularmente entre la UDELAR y la ANEP con relación a la transformación de la DFPD.

No se trata aquí de analizar en sí mismas las fuerzas de los sectores que se enfrentaron, sino de establecer si ellas pueden permitir hablar de la formación de docentes y educadores como un subcampo en construcción dentro del campo de la educación superior universitaria.

Para ello, se exponen algunas nociones básicas sobre el concepto de *campo* de Pierre Bourdieu.

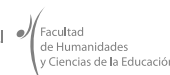
### ***II.1.1.1 Concepto de campo***

Bourdieu define el campo como espacio donde se ponen en juego objetos e intereses específicos. Utiliza el concepto de 'interés' como concepto de carácter histórico, por tanto, no natural. Por su forma de funcionamiento, campo e intereses quedan íntimamente asociados:

La existencia de un campo especializado y relativamente autónomo es correlativa de la existencia de compromisos y de intereses específicos: [...]. Dicho de otro modo, el interés es a la vez condición de funcionamiento de un campo (campo científico, campo de la alta costura, etc.) en tanto es el que 'hace bailar a la gente', lo que la hace concurrir, competir, luchar, y produce el funcionamiento del campo." (BOURDIEU, 1988: 108-109)

En mi lenguaje, diré que hay tantos intereses como campos, como espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propios. (BOURDIEU, 1988: 108)

La constitución de un campo implica relaciones de fuerza, lucha y competencia:



El universo "puro" de la ciencia más "pura" es un campo social como cualquier otro, con sus relaciones de fuerza y sus monopolios, sus luchas y sus estrategias, sus intereses y sus beneficios, pero donde todos estos 'invariantes' revisten formas específicas. (BOURDIEU, 2000b: 75-76)

El campo lo construye el accionar de quienes lo integran. Bourdieu lo representa como un juego que merece ser jugado, por los objetos que están involucrados en él. La especificidad de los objetos e intereses en juego hace que quienes no participan comprometiéndose 'en el juego' no puedan percibirlos como tales:

Un campo, así sea el científico, se define entre otras cosas definiendo objetos en juego (enjeux) e intereses específicos, que son irreductibles a los objetos en juego (enjeux) y a los intereses propios de otros campos (no se puede hacer correr a un filósofo tras los objetos en juego (enjeux) de los geógrafos), y que no son percibidos por nadie que no haya sido construido para entrar en el campo [...]. (BOURDIEU, 2000a:113)

La pertenencia a un campo, según el autor, se vive como parte de una situación aceptada como tal, es decir con esas reglas y no otras. No se trata de mecanismos totalmente inconscientes, pero tampoco de productos de reflexión paso a paso:

Y si no surgen entre ellos antagonismos, a veces feroces, es porque otorgan al juego y a las apuestas una creencia ('doxa'), un reconocimiento que no se pone en tela de juicio (los jugadores aceptan, por el hecho de participar en el juego, y no por 'contrato', que dicho juego es digno de ser jugado, que vale la pena). (BOURDIEU y WACQUANT, 1995:65)

La estructura de un campo es producto de relaciones objetivas en el juego de intereses por los objetos específicos que lo definen, no se trata de vínculos intersubjetivos que puedan darse. El resultado de tales relaciones son las posiciones que cada agente logra:

lo que existe en el mundo social son relaciones; no interacciones o vínculos intersubjetivos entre agentes, sino relaciones objetivas que existen 'independientemente de la conciencia y la voluntad individuales', como dijera Marx.



En términos analíticos, un campo puede definirse como una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. [...] En las sociedades altamente diferenciadas, el cosmos social está constituido por el conjunto de estos microcosmos sociales relativamente autónomos, espacios de relaciones objetivas que forman la base de una lógica y una necesidad específicas, que son irreductibles a las que rigen los demás campos. (BOURDIEU y WACQUANT, 1995:64)

Es el mismo juego, las mismas relaciones de fuerza que determinan el campo y sus límites. Éstos no pueden fijarse en abstracto, *a priori*. De ahí la dinámica de un campo, la necesidad de mantener constantemente el juego:

la cuestión de los límites del campo 'siempre se plantea dentro del campo mismo' y, por consiguiente, no admite ninguna respuesta 'a priori'. Los participantes en un campo [...] procuran en todo momento diferenciarse de sus rivales más cercanos, a fin de reducir la competencia y establecer un monopolio sobre un determinado subsector del campo. [...] Sus esfuerzos por imponer o hacer reconocer tal o cual criterio de competencia y pertenencia pueden ser más o menos exitosos, según la coyuntura. Así, las fronteras del campo no pueden determinarse sino mediante una investigación empírica. (BOURDIEU y WACQUANT, 1995: 66)

### ***II.1.1.2 Campo y capital***

Lo que hace que se pueda ocupar posiciones ventajosas en un campo es la posesión del capital que le es característico: *la estructura de un campo es un estado de la distribución del capital específico que allí está en juego*. (GUTIÉRREZ, 1994: 24)

Cada campo se caracteriza y se configura en torno a un capital específico. El capital específico, que es tal con relación a un campo,

confiere un poder sobre el campo, sobre los instrumentos materializados o incorporados de producción o reproducción, cuya distribución constituye la estructura misma del campo, así como sobre las regularidades y las reglas que definen el funcionamiento ordinario del campo y, de ahí, sobre las ganancias que se generan en el mismo. (BOURDIEU y WACQUANT, 1995: 67-68)

De esta manera, entre el campo y el capital específico se establece, para Bourdieu, un "*círculo hermenéutico*":



para construir un campo, hay que identificar aquellas formas de capital específico que habrán de ser eficientes en él y, para construir estas formas de capital específico, se debe conocer la lógica específica del campo. En el proceso de investigación este incesante vaivén resulta tedioso y difícil. (BOURDIEU y WACQUANT, 1995:72)

Por definición, aun los campos que llevan tiempo de constituidos presentan una dinámica que se caracteriza por su historicidad: *En tanto que campo de fuerzas actuales y potenciales, el campo es igualmente campo de luchas por la conservación o la transformación de la configuración de dichas fuerzas.* (BOURDIEU y WACQUANT, 1995:68)

Esta descripción de los campos afirma su carácter social, histórico y dinámico, la posibilidad de transformación y emergencia de nuevos campos o subcampos como resultado de las relaciones de fuerza que en ellos se dan. Las fuerzas de un campo pueden ser visibles o potenciales, y dan cuenta de luchas tanto por la conservación de las configuraciones de posiciones dadas, como por su transformación. (BOURDIEU y WACQUANT, 1995)

### ***II.1.1.3 Campo y teoría de sistemas***

Si bien un campo no puede ser configurado por un grupo por su sola voluntad, tampoco se corresponde, según Bourdieu, con la concepción funcionalista, organicista o de la teoría de sistemas. Dice el autor:

los productos de un campo dado pueden ser sistemáticos sin ser el resultado de un sistema y, en particular, de un sistema caracterizado por funciones comunes, una cohesión interna y una autorregulación; postulados éstos de la teoría de sistemas que deben ser rechazados. [...] (BOURDIEU y WACQUANT, 1995:69)

Agrega Bourdieu: *La coherencia que puede observarse en un estado dado del campo, su aparente orientación hacia una función única [...], es resultado del conflicto y la competencia, mas no de una suerte de autodesarrollo inmanente de la estructura.* (BOURDIEU y WACQUANT, 1995:69)

Otra característica que aleja la noción de campo de la teoría de sistemas es que

un campo no está integrado por partes o componentes. Cada subcampo posee su propia lógica, reglas y regularidades específicas, y cada etapa de la división de un campo conlleva un auténtico salto cualitativo [...]. Todo campo constituye un espacio de juego potencialmente abierto cuyos límites son 'fronteras dinámicas', las cuales son objeto de luchas dentro del mismo campo. (BOURDIEU y WACQUANT, 1995:69)

#### **II.1.1.4 Construcción de sentido y legitimidad de un campo**

Bourdieu también le asigna a los campos una función de construcción de sentido, creación que es inherente a su propia existencia, *como lugares donde se construyen los sentidos comunes, los lugares comunes, los sistemas de tópicos irreductibles los unos a los otros*. (BOURDIEU, 1988: 32)

Esto es posible en función del *poder simbólico* que poseen quienes participan en el campo, y éste, a su vez se funda en el *capital simbólico*. Bourdieu define el capital simbólico como *forma que revisten las diferentes especies de capital cuando son percibidas y reconocidas como legítimas*. (BOURDIEU, 1988: 131) Tomándolo en este sentido, la primera condición para lograr posicionarse en el campo, es la posesión de un capital simbólico.

El poder de imponer a los otros espíritus una visión, antigua o nueva, de las divisiones sociales depende de la autoridad social adquirida en las luchas anteriores. El capital simbólico es un crédito, es el poder impartido a aquellos que obtuvieron suficiente reconocimiento para estar en condiciones de imponer el reconocimiento [...]. (BOURDIEU, 1988: 140)

La construcción de sentidos comunes implica, en alguna medida un cambio social. Todo cambio social, independientemente de su alcance, estará ligado al funcionamiento de los campos, y su éxito dependerá del poder simbólico que posean los grupos y el sentido de realidad que manifieste. Así lo expresa Bourdieu:

Para cambiar el mundo, es necesario cambiar las maneras de hacer el mundo, es decir la visión del mundo y las operaciones prácticas por las cuales los grupos son producidos y reproducidos. El poder simbólico, cuya forma por excelencia es el poder de hacer de los grupos (grupos ya establecidos, que hay que consagrar, y grupos a establecer, como el

proletariado marxista), está fundado en dos condiciones: En primer término, [...], el poder simbólico debe estar fundado sobre la posesión de un capital simbólico. [...] En segundo término, la eficacia simbólica depende del grado en el que la visión propuesta está fundada en la realidad. Evidentemente, la construcción de los grupos no puede ser una construcción *ex nihilo*. (BOURDIEU, 1988: 140)

En la concepción de campo de Bourdieu se reconoce una síntesis dialéctica entre teoría y práctica presente en su idea de poder simbólico. La existencia y posición de los grupos en un campo se identifica en la realidad práctica, pero al mismo tiempo en la forma como esa posición se expresa simbólicamente.

El efecto de teoría es tanto más poderoso cuanto más adecuada es la teoría. El poder simbólico es un poder de hacer cosas con palabras. Sólo si es verdadera, es decir adecuada a las cosas, la descripción hace las cosas. En este sentido, el poder simbólico es un poder de consagración o de revelación, un poder de consagrar o de revelar las cosas que ya existen. [...] un grupo, clase, sexo, región, nación, no comienza a existir como tal, para aquellos que forman parte de él y para los otros, sino cuando es distinguido, según un principio cualquiera, de los otros grupos, es decir a través del conocimiento y del reconocimiento. (BOURDIEU, 1988: 140)

El sector del campo de la educación superior al que se refiere este trabajo no constituye un grupo de las dimensiones sociales comparable con la mayor parte de los ejemplos que utiliza Bourdieu, pero sí se pueden reconocer en el proceso que se analiza, los juegos de fuerza y las luchas por posiciones a través de la posesión de determinado capital simbólico.

### II.1.2. Sobre democracia y democratización

Tanto los documentos de la ATD como los del partido de gobierno y los de la ANEP, sostienen la necesidad de impulsar procesos de democratización en este periodo. Si consideramos que desde el punto de vista formal, la democracia aparece como consolidada, es claro que hablar de democratización implica buscar un cambio cualitativo de la democracia existente con relación a la ampliación de la participación de los ciudadanos en la vida política y social del país.

Para analizar este aspecto en la propuesta de la ATD y en el accionar del colectivo, así como los relacionados con el contexto histórico que la acompaña, es necesario contrastar discursos y procesos, con un relativo desarrollo teórico sobre el tema.

Tomaré aquí dos autores que analizan la democracia y la democratización desde perspectivas, a mi juicio y en los aspectos que relevo, complementarias. Dichos autores son Norbert Lechner y Boaventura de Sousa Santos. Ambos parten del concepto de democracia tal como lo consideró la modernidad, ubican las características del proceso de transformación sufrida por la ruptura del paradigma moderno y plantean algunas ideas sobre las posibilidades que se presentan para *repensar la democracia*, en el caso de Lechner, y *reinventar la democracia* en el caso de Santos.

### II.1.2.1. La democracia como proceso de secularización

Para Lechner, *A diferencia del proceso de modernización de los años 60, la nueva complejidad social no remite a ningún referente. No disponemos ni de una memoria histórica o un proyecto de futuro ni de un paradigma teórico o algún modelo práctico.* (LECHNER, 2006: 424) Por su parte, Santos, habla de reinención, con la prudencia de no adoptar decisiones irreversibles, y de considerar al Estado como *terreno de experimentación*. (SANTOS, 2005) Un problema que se plantea para ambos, tiene que ver con la legitimación de las decisiones adoptadas.

Lechner parte de los orígenes del pensamiento sobre la secularización, base de la democracia moderna, Al respecto señala dos argumentos planteados, respectivamente, por Marsilio de Padua y Nicolás de Cusa, ambos autores de fines de la Edad Media. El primero dice: *dado que el orden social es una creación humana y que, por tanto, los hombres lo determinan, el pueblo debe participar en la legislación.* El segundo, expresa: *puesto que todos los hombres son iguales ante Dios toda dominación supone el consentimiento voluntario.* A partir de estas afirmaciones, el autor ubica el problema en la actualidad:

El poder humano es en principio injusto y tiene que ser legitimado. El tema de la democracia aparece como pregunta por la justificación de la autoridad. La cuestión se vuelve problemática con el surgimiento del individualismo. [...] Ese problema se mantiene hasta hoy día: ¿cómo dar cuenta del orden social cuando se ha planteado al individuo como primera realidad y unidad básica? (LECHNER, 1980:1)

Partiendo de la aseveración de Marsilio de Padua, la democracia moderna supone la laicidad, la no sujeción a ninguna verdad última en lo que tiene que ver con el orden social, lo cual plantea conflictos a la hora de tomar decisiones políticas que afectan a la sociedad en su conjunto:

El debate sobre la modernidad tiene el mérito de replantear la dialéctica de la secularización. Se abre aquí un camino fértil para repensar la democracia. Podemos considerarla una hija de la secularización en un doble sentido. Por un lado, la democracia proclama la incertidumbre al instituir la voluntad popular como principio constitutivo del orden; por el otro, ha de hacerse cargo de las demandas de certidumbre que provoca precisamente una sociedad secularizada. ¿No radican en esta tensión nuestras dificultades en institucionalizar la democracia? (LECHNER, 2006: 425)

La misma cuestión que se plantea al analizar filosóficamente la democracia, aparece al hacerlo en la perspectiva política:

Al hacer de la fe religiosa y de los valores morales un asunto de la conciencia individual, la secularización traslada a la política la tarea de establecer normas de validez sobreindividual. [...] la democracia sería la forma política de una sociedad secularizada.

Por otro lado, sin embargo, la secularización desestabiliza a la democracia. [...] Por una parte, somete los contenidos materiales de la política a una revisión sistemática y permanente. Las teorías democráticas modernas prescinden de principios de verdad, incuestionados e inmutables; la legitimidad de una decisión depende de su legalidad. A base de tal 'legitimidad por procedimiento' toda norma puede ser revocada o modificada por una nueva mayoría. [...] Un pacto sobre las reglas de juego sólo sería éticamente vinculante por referencia a una normativa externa, precisamente aquel fundamento de valores corrosionado por la secularización. De este modo, la misma neutralidad valorativa de los procedimientos democráticos que hace de la certidumbre un asunto de la conciencia individual, a la vez introduce la incertidumbre en la esfera pública. (LECHNER, 2006: 426-427)

Lechner plantea esta dialéctica, entre la incertidumbre consecuencia de la no sujeción a verdades externas y la demanda de certidumbre mínima como necesidad para el orden social, como constitutiva de la democracia moderna. En ese sentido, es de gran valor volver a pensar los términos de la misma a la hora de elaborar nuevas síntesis.

En la medida que la dialéctica de la secularización no puede resolverse de una manera definitiva, Lechner considera como buena definición de democracia, la que da Alan Przeworski como un *resultado contingente de los conflictos*. En ese sentido, el autor recuerda que la democracia es una posibilidad y no una forma de organización ineluctable. *Es factible –sostiene– en tanto ofrezca ciertas seguridades mínimas de que los diversos "intereses vitales" sean respetados en el futuro.* (LECHNER, 2006: 428)

### II.1.2.2. La democracia y el contrato social

Con un planteo también dialéctico, Santos parte de la consideración del concepto de Contrato Social, como base en la que se asienta la organización política de las democracias modernas.

Comienza por analizar cómo se concibió y finalmente, se concretó la cultura moderna a partir de lo que se conoce como el Contrato Social. Aun cuando un contrato sujeta a los individuos al cumplimiento de sus términos, el contrato social buscaba, al menos para Rousseau, y según el autor, maximizar la libertad de los hombres, puesto que éste se establecía entre hombres libres. Lo individual y lo social en permanente tensión: *El contrato social y emancipación social, tensión que se mantiene merced a la constante polarización entre voluntad individual y voluntad general, entre interés particular y bien común.* (SANTOS, 2005: 7)

A partir de este origen, para Santos, la democracia moderna se sostiene sobre antinomias que producen polarización y, por lo tanto, tensiones constantes *-entre la coerción y el consentimiento, la igualdad y la libertad, el soberano y el ciudadano o el derecho natural y el civil- que sólo puede resolver con sus propios medios.* En un sentido coincidente con lo expresado por Lechner, Santos sostiene que, para resolver estas tensiones, la democracia *no puede echar mano de recursos pre- o anti-modernos.* (SANTOS, 2005: 8)

Entre las tensiones que señala el autor, existe una que está en la esencia de lo que un contrato significa: *el contrato social se basa, como todo contrato, en unos criterios de inclusión a los que, por lógica, se corresponden unos criterios de exclusión.* (SANTOS, 2005: 8)



Santos plantea una contradicción básica en la idea del contrato social como forma de resolución de la organización política democrática: *El potencial abarcador de la contractualización tiene como contrapartida una separación radical entre incluidos y excluidos. Pero, aunque la contractualización se asienta sobre una lógica de inclusión/exclusión, su legitimidad deriva de la inexistencia de excluidos.* Es así que *la lógica operativa del contrato social se encuentra, por lo tanto, en permanente tensión con su lógica de legitimación.* (SANTOS, 2005: 9)

La presencia de esa permanente tensión hace que no constituya un planteo estático. La antinomia inclusión/exclusión es dinámica, ofreciendo espacios de lucha y acción: *En cada momento o corte sincrónico, la contractualización es al mismo tiempo abarcadora y rígida; diacrónicamente, es el terreno de una lucha por la definición de los criterios y términos de la exclusión/inclusión, lucha cuyos resultados van modificando los términos del contrato.* (SANTOS, 2005: 9)

¿Cómo se resuelven los episodios de lucha, para lograr nuevamente el orden social? A juicio de Santos, *las tensiones y antinomias de la contractualización social no se resuelven, en última instancia, por la vía contractual.* Las soluciones contingentes se deben, para el autor, a la existencia de presupuestos que subyacen al contrato social, por lo tanto, de carácter *metacontractual*. Santos se refiere a la *gestión controlada* de las tensiones en base a estos tres presupuestos metacontractuales: *un régimen general de valores, un sistema común de medidas y un espacio-tiempo privilegiado.* (SANTOS, 2005: 9-10)

El primero se sostiene en base a las ideas de *voluntad general y bien común.*

El segundo, el sistema común de medidas, *se basa en una concepción que convierte el espacio y el tiempo en unos criterios homogéneos, neutros y lineales con los que, a modo de mínimo común denominador, se definen las diferencias relevantes.* (SANTOS, 2005: 10) Santos pone como ejemplos, el dinero y la mercancía, que posibilitan, entre otras mediciones, la del trabajo y el salario. Pero, más allá del dinero y la mercancía, el sistema común de medidas combinado con el régimen general de valores permite establecer, por ejemplo, la gravedad de los delitos y las penas correspondientes. También permite resolver situaciones antinómicas: *entre la libertad y la igualdad pueden definirse criterios de justicia social, de redistribución y de solidaridad.* (SANTOS, 2005: 11)



El tercer presupuesto, el espacio-tiempo privilegiado, es *el espacio-tiempo estatal nacional*. En este espacio-tiempo se consigue la máxima agregación de intereses y se definen las escalas y perspectivas con las que se observan y miden las interacciones no estatales y no nacionales [...]. (SANTOS, 2005: 11) Pero también es *el espacio-tiempo de la deliberación del proceso judicial y, en general, de la acción burocrática del Estado*, cuya correspondencia más isomórfica está en el espacio-tiempo de la producción en masa. Finalmente el autor señala que el espacio-tiempo nacional estatal es también

el espacio señalado de la cultura en cuanto conjunto de dispositivos identitarios que fijan un régimen de pertenencia y legitiman la normatividad que sirve de referencia a todas las relaciones sociales que se desenvuelven dentro del territorio nacional: desde el sistema educativo a la historia nacional, pasando por las ceremonias oficiales o los días festivos. (SANTOS, 2005: 11-12)

El contrato social con estas características, ha permitido, según Santos, la organización de las sociedades modernas, en sus aspectos económico, político y cultural. Sin embargo, según el autor, este paradigma estaría sufriendo *una gran turbulencia* que afecta, incluso, estos presupuestos:

En lo que a los presupuestos se refiere, el régimen general de valores no parece poder resistir la creciente fragmentación de una sociedad dividida en múltiples apartheids y polarizada en torno a ejes económicos, sociales, políticos y culturales. En este contexto, no sólo pierde sentido la lucha por el bien común, también parece ir perdiéndolo la lucha por las definiciones alternativas de ese bien. La voluntad general parece haberse convertido en un enunciado absurdo. Algunos autores hablan incluso del fin de la sociedad. [...] (SANTOS, 2005: 16)

El autor sostiene que los valores y antinomias del paradigma moderno sobreviven, pero adquieren significados diferentes para los diferentes individuos. Esta sobrecarga simbólica, este *exceso de sentido paraliza la eficacia de estos valores y, por tanto, los neutraliza*. El autor señala como ejemplo, el trastocamiento del sistema común de escalas y medidas. *Como cada fenómeno es el producto de las escalas con las que lo observamos, la turbulencia en las escalas genera extrañamiento, desfamiliarización, sorpresa, perplejidad y ocultación*. (SANTOS, 2005: 17-18) La inconmensurabilidad de los fenómenos que se

producen en el entorno social provoca desconcierto e incertidumbre y conducen a situaciones coyunturales de parálisis y actitudes más permanentes de pasividad.

En la presente situación, Santos señala, con especial énfasis, la crisis del paradigma *en los dispositivos funcionales de la contractualización social*. Se habla cada vez más de contrato: en las relaciones de trabajo, entre el Estado y las organizaciones sociales, etc. Pero es un tipo de contrato diferente del que gobierna las relaciones sociales en el modelo moderno. *Se trata, en primer lugar, de una contractualización liberal individualista, basada en la idea del contrato de derecho civil celebrado entre individuos y no en la idea de contrato social como agregación colectiva de intereses sociales divergentes.* (SANTOS, 2005: 20) El autor señala que, en este tipo de contrato, el Estado tiene una intervención mínima, hay ausencia de estabilidad y no se reconocen a la lucha y al conflicto como elementos del mismo.

Santos sostiene que, en estas nuevas condiciones, se propician los criterios de exclusión por sobre los de inclusión. Los criterios de inclusión se intensifican con relación a las posibilidades de una sociedad en constante progreso material, pero en relación a un grupo social cada vez más restringido. Como contrapartida, sectores sociales cada vez más amplios son alcanzados por un criterio de exclusión que ofrece pocos mecanismos para revertirla. Se confisca la posibilidad de proyectar el futuro.

### **II.1.2.3. La democracia y la noción de futuro**

Lechner también realiza un planteo respecto a la importancia de la noción de futuro. La relaciona con la idea moderna de proyecto asociada a progreso, idea que se encuentra sujeta a crítica.

Se trata de dar al tiempo una dirección y de constituir una continuidad que permita situar el tiempo actual. Si el presente no fuese más que una sucesión de instantes, si el tiempo no deviene duración, no habría proceso social. Desde este punto de vista, la idea de progreso como todo "proyecto" es un modo de asegurarnos el tiempo, anticipando el futuro. [...] Tal anticipación del futuro, sin embargo, asfixia el presente pues le exige "pruebas" que ninguna política puede ofrecer; la utopía termina siendo una profecía autodestructiva. (LECHNER, 2006: 440-441)

El proyecto moderno se basó en el imperio de la razón, como garantía para superar la ignorancia y el sufrimiento. Sin embargo, tal promesa no se vio cumplida (GIROUX, 2003) Ya desde la segunda mitad del siglo XIX, ante el avance de la producción industrial, el desarrollo científico puesto a su servicio, el concepto omniabarcativo de la racionalidad es cuestionado, y se impone el predominio de la racionalidad instrumental. Giroux cita a Habermas:

[...] la espontaneidad de la esperanza, el arte de tomar una posición, la experiencia de la significación o la indiferencia y, sobre todo, la respuesta al sufrimiento y la opresión, el deseo de la autonomía adulta, la voluntad de emancipación y la felicidad de descubrir la propia identidad, quedan apartados para siempre del interés vinculante de la razón. (GIROUX, 2003: 66)

La siguiente reflexión de Lechner, reflexión con fuertes implicancias pedagógicas, podría ser considerada como la afirmación de este predominio:

Los criterios de racionalidad y universalidad [...] se plasmaron en otra modalidad de anticipar el futuro: la tecnocracia.

La planificación instrumental del futuro ha incrementado el control social sobre los efectos de nuestro actuar. Pero también conlleva el intento de manipular al otro, fijándole de antemano un determinado curso de acción. La razón instrumental resulta ser tan determinista como la filosofía de la historia. Planificando el futuro robamos al otro no solamente la libertad de elegir su futuro, sino además, su presente. El momento instrumental de la acción desplaza el momento expresivo a un punto tal que los individuos ya no logran adquirir la experiencia de contemporaneidad. Y el individuo que no comparte un presente común con su prójimo no participa en la elaboración conjunta del tiempo. [...] el control tecnocrático del futuro agudiza aún más la incertidumbre. (LECHNER, 2006: 441-442)

Tanto en lo que observa Santos sobre la predominancia de los criterios de exclusión sobre los de inclusión, como en lo que observa Lechner sobre la expropiación del futuro a los individuos, el polo más débil queda neutralizado.

Para buscar una salida, Lechner propone volver a analizar la dialéctica de la secularización: No hay fundamentos últimos válidos por sí mismos. Siempre es legítima la crítica al modelo. La situación de crisis ofrece posibilidades de nuevos planteos.

Santos, por su lado, propone la búsqueda de un nuevo modelo, diferente al contrato social moderno. Se trata de algo nuevo, pero no definitivo. Tiene que ver con *la reconstrucción y reinención de un espacio-tiempo que permita y promueva la deliberación democrática*. (SANTOS, 2005: 37)

#### **II.1.2.4. La democracia participativa**

El nuevo contrato social, según Santos, debe ser diferente al de la modernidad. Debe priorizar la inclusión sobre la exclusión respecto a los grupos sociales, pero, además, debe incluir a la naturaleza. Por otro lado, debe dar lugar al conflicto, ya que, además de basarse en criterios de igualdad, debe incluir también criterios de diferencia. Otro elemento de diferencia debe ser que el espacio-tiempo no puede limitarse al espacio-tiempo nacional estatal, sino que debe incluir los espacios local, regional y global.

El Estado, agente clave en la democracia moderna, también fue afectado, según Santos, por las turbulencias que afectaron el contrato social. De tener prácticamente el monopolio de la regulación de las relaciones sociales, pasó a cumplir, en diferentes grados, funciones de articulación o coordinación entre partes, generalmente entre agentes privados y agentes estatales.

Para reinventar el Estado, se debe partir de estas funciones actuales. Al respecto señala Santos:

Cuando al Estado le compete desempeñar, respecto del bienestar, funciones de coordinación antes que de producción directa, el control de la relación entre recursos obtenidos y uso de los mismos resulta prácticamente imposible con los mecanismos de la democracia representativa. De ahí la necesidad de añadir a la democracia representativa elementos de democracia participativa. El incremento relativo de la pasividad del Estado resultante de la pérdida de su monopolio regulador debe compensarse intensificando la ciudadanía activa; [...] (SANTOS, 2005: 51)

Se trata de procesos de reinención, no de transformación del Estado hacia un modelo ya elaborado y aceptado. Por lo tanto, dice Santos:

Adoptar en esta fase decisiones institucionales irreversibles resultaría imprudente. El Estado debería convertirse en un terreno de experimentación institucional en el que coexistan y compitan por un tiempo distintas soluciones institucionales a modo de experiencias piloto sometidas al seguimiento permanente de los colectivos ciudadanos como paso previo a la evaluación comparada de las prestaciones de cada una de ellas. (SANTOS, 2005: 53)

Esta última observación respecto al Estado como campo de experimentación, debería complementarse con instrumentos legítimos que conduzcan los conflictos que, sin lugar a dudas, se plantearían.

### II.1.3 Sobre la noción de poder

De acuerdo con los conceptos sobre democracia y democratización, podemos concluir que las condiciones democráticas, aun en el caso de los sectores incluidos en lo que Santos refiere como situación contractual, no aseguran una posición. Esta situación de inseguridad se agudiza en las condiciones de liberalización en las que las funciones de regulación que ejercía el Estado se ven minimizadas. La sustitución de la noción de derecho por la de competencia, agudiza la tensión inclusión/exclusión imponiendo una lucha constante, ya no solo por la inclusión, cosa que se hace cada vez más difícil, sino por la no exclusión de los incluidos, o simplemente por no perder alguna condición ventajosa que se posea. Esto significa, en diferentes grados de expresión, lucha, relaciones de fuerza, en fin, relaciones de poder.

Pero por encima de las condiciones históricas del periodo, forma parte de la conducta humana procurar algún tipo de resultado, perseguir objetivos y actuar en función de intereses. Por un lado, las luchas de poder no son exclusivas de algún periodo histórico. Por otro, tampoco deben ser asociadas exclusivamente a visiones negativas o a intereses espurios.

Norbert Elias ofrece una perspectiva que, para la presente investigación, resulta muy pertinente. Procura una definición de qué es y qué no es el poder. Relaciona las características que adquiere el poder en la actualidad con la emergencia del Estado como institución clave en los equilibrios de poder y con la emergencia de un tipo de conocimiento que permitió que se desarrollaran nuevas formas de relaciones de poder, a

saber, el conocimiento científico. Su planteo constituye una forma de analizar el proceso de secularización que significó el desarrollo de la modernidad, desde la perspectiva del poder.

Por otro lado, y no contradictoriamente, Michel Foucault señala la existencia de mecanismos de poder que han predominado en diferentes épocas. Foucault pone el acento en los mecanismos de control en las formas de ejercer el poder. Analiza el ejercicio del poder a través del control que pueda ejercerse sobre la población. Desde el desarrollo de las sociedades industriales, este control, según el autor, ha podido incrementarse en función del desarrollo de conocimientos sobre la población, sus características y sus necesidades.

Ambas concepciones, al ubicar las relaciones de poder como parte de la conducta humana, hacen posible su vinculación con la noción de *campo* de Pierre Bourdieu.

### ***II.1.3.1 Idea de poder. Conocimiento como factor de poder en la población***

La noción más corriente en el sentido común de lo que es el poder se relaciona con ideas de fuerza, estables, consolidadas. No es la noción que elaboran Elias ni Foucault. Para Elias,

el término 'poder' se presta a confusiones ya que sugiere algo así como un objeto que puede ser colocado en el bolsillo o ser poseído de alguna manera; es como si se tratase de la pastilla de jabón del cuarto de baño de un sahib que, para su sirviente hindú, constituye la fuente mágica de poder del hombre blanco (ELÍAS, 1994: 53)

Por el contrario, para el autor, el poder es un aspecto de las relaciones humanas, sin excepción, lo cual nos dice que se distribuye, que puede circular modificándose su distribución. También implica que puede haber intervención para modificar las relaciones existentes.

Elias explica las características de ese aspecto de las relaciones humanas que es el poder. *El poder tiene que ver con el hecho de que existen grupos o individuos que pueden retener o monopolizar aquello que otros necesitan [...] Y, cuanto mayores son las necesidades de estos últimos, mayor es la proporción de poder que detentan los primeros.*

Esto explicaría un lado de la relación. Pero, también debe tenerse en cuenta el otro lado de la relación: *Por otra parte, los grupos o individuos a los que se les niegan los medios para satisfacer sus necesidades poseen generalmente algo de lo que carecen, y que a su vez necesitan, los que monopolizan lo que otros necesitan.* (ELÍAS, 1994: 53)

En la dinámica social, entre ambas partes se producen tensiones, pero, dice Elias, *si se exceptúan los casos marginales, siempre se producen equilibrios de poder, proporciones de poder más o menos 'similares', aunque sean poderes diferentes.* (ELÍAS, 1994: 53)

Entre las condiciones que favorecen la conquista de mejores posiciones en el ejercicio del poder, según el autor, se encuentra el conocimiento, el cual tampoco es *algo que uno pueda meterse en el bolsillo como si fuera una llave.* (ELÍAS, 1994: 54) Elias proporciona una primera aproximación a lo que es el conocimiento: *lo que llamamos conocimiento es el significado social de símbolos construidos por los hombres tales como palabras o figuras, dotados con capacidad para proporcionar a los humanos medios de orientación.* En la medida que no poseen medios instintivos de orientación, los seres humanos adquieren por aprendizaje *ese conjunto de símbolos sociales con sus correspondientes significados y, por tanto, retoman de sus mayores un fondo social de conocimiento.* Este tiene una doble función, de medios de comunicación y de medios de orientación. (ELÍAS, 1994: 55)

Para Elias, la creciente alfabetización a nivel mundial, aunque no homogénea, constituye *"una de las tendencias de la eclosión del conocimiento característica del siglo XX que forma parte de un proceso de democratización funcional, de un creciente poder potencial de las masas."* (ELÍAS, 1994: 56) A mayor dominio del fondo social de conocimiento correspondiente a una sociedad por parte de la población, mayor proporción de poder podrá ejercer en la relación.

Las relaciones de poder constituyen relaciones dialécticas donde los polos intentan obtener la mejor posición en la situación final de equilibrio. En el proceso de crecimiento del fondo social de conocimiento, además de la faceta democratizadora, se da también la tendencia, por uno de los polos, a monopolizar conocimiento -tanto en la producción como en la distribución- para controlar, precisamente, ese proceso de aumento de poder de la población, a la que Elias también denomina *las masas: La eclosión del conocimiento [...]*



*ha creado también nuevos medios de calcular, controlar y encauzar el crecimiento del poder potencial de la población de un país. (ELÍAS, 1994: 58)*

Elias considera que los conocimientos técnico y científico altamente especializados que constituyen el *fondo común de conocimiento de la humanidad*, han crecido sorprendentemente, pero en general, son *accesibles únicamente a reducidos grupos de expertos, a oligarcas del conocimiento que, por tanto, ejercen una especie de propiedad monopolística sobre él. (ELÍAS, 1994: 58)*

La posibilidad de controlar tanto la producción como la divulgación y distribución del conocimiento, ha variado en las diferentes sociedades. Señala Elias que, en la modernidad, este control del crecimiento del conocimiento que se integra a la cultura de la población, es más difícil de ejercer de lo que lo fue durante la Edad Media. En dicha época, el fondo social de conocimiento estaba constituido por el saber revelado, que la Iglesia controlaba tanto dentro como fuera de sus instituciones. Estaban muy bien identificados quiénes podían utilizar el conocimiento y a quiénes se podía considerar como legítimos autores de conocimiento válido.

El conocimiento científico, en cambio, por definición, no depende de quiénes sino de la metodología por la que se ha producido. Es un conocimiento que desde sus inicios, busca divulgarse para conseguir legitimación. Aun cuando se lo propongan los científicos, señala el autor que no resulta muy fácil de mantener en secreto un conocimiento de esta índole durante mucho tiempo. No obstante, a medida que la producción de conocimiento científico se ha ido complejizando, han aparecido elementos que conspiran contra su carácter democrático:

cuanto más caros llegan a ser los proyectos de investigación tanto más sus resultados se convierten, al menos durante un tiempo, en una propiedad celosamente custodiada por aquellos que han adelantado el dinero para financiarlos. [...] a corto plazo, el intento de mantener los avances científicos en secreto puede resultar eficaz. (ELÍAS, 1994: 58)

Elias considera que el crecimiento de los niveles de conocimiento *ha sido una de las principales palancas del proceso de democratización funcional. (ELÍAS, 1994: 57)* pero existen otros factores que pueden ayudar a incrementar el poder potencial de una población, entre ellos, su capacidad de autorganización. Si el fondo social de conocimiento



constituye a la vez, el medio de orientación y el medio de comunicación considerado válido en una sociedad, es evidente que posee una relación directa con esta capacidad de organizarse por sí misma. Ambos aspectos se interrelacionan y se potencian.

Según Elias, también la capacidad de organización de la población ha cambiado en la modernidad. Dice el autor:

la red de interdependencia que liga entre sí a grupos gobernantes y gobernados, a grupos establecidos y marginales se hizo más estrechamente tupida, y el equilibrio de poder entre dichos grupos, al menos en los Estados multipartidistas, fue un poco menos desigual si lo comparamos con el que existía entre los príncipes y sus vasallos en la larga etapa precedente. (ELÍAS, 1994: 60-61)

Para Elias, en la actualidad, los intentos de los gobiernos por controlar a la población están relativamente contrarrestados por los intentos de ésta de controlar a su vez a los gobiernos. *Los partidos políticos son una de las principales cadenas de las que se sirven ambos, gobernantes y gobernados para conseguir estos objetivos y también para controlarse y dirigirse unos a otros.* (ELÍAS, 1994: 61)

La perspectiva de procesos de larga duración, que desarrolla el autor, le permite aclarar cómo se dieron estas relaciones y en base a qué procesos sociales se han conformado los equilibrios en los últimos siglos. Las condiciones actuales son consecuencia de procesos iniciados con la modernidad. Ya hicimos referencia a la emergencia del conocimiento científico. Se agrega ahora la referencia al surgimiento del gobierno de Estado moderno como agencia de control. Dice Elias:

[Es necesario] tener presente dos tendencias complementarias y ambivalentes entre sí que comenzaron a desarrollarse a la sombra de la Iglesia Antigua, pero que alcanzaron su pleno desarrollo únicamente después de que el monopolio del conocimiento por parte de la Iglesia se rompiera. Estas dos tendencias fueron el surgimiento de los gobiernos del Estado en sustitución de los gobiernos de la Iglesia -hasta llegar a ser los principales controladores del conocimiento- y el surgimiento de un nuevo tipo de conocimiento, el conocimiento secular o científico que era más difícil de controlar. Dos tendencias que están interrelacionadas de diferentes maneras, a veces como aliadas y a veces como antagónicas. Se podría hablar en consecuencia de un proceso bifurcado de secularización. (ELÍAS, 1994: 71)

Para Elías, el crecimiento del poder de los Estados, incluyendo el control sobre el fondo social de conocimiento, ha estado asociado a la monopolización del uso de la fuerza física y de los impuestos. De este modo, en los equilibrios de poder, los gobernantes tienen elementos a su favor: *Los monopolios efectivos de la fuerza física y de los impuestos dotan a los gobiernos de un potencial de poder más elevado que a los gobernados permitiendo así a unos pocos controlar y coaccionar a la mayoría.* (ELÍAS, 1994: 90)

Estas condiciones contribuyen a que, en el imaginario social, se asocie, bastante unilateralmente, la idea de poder al poder político. Dice el autor: *El poder político es un tipo especial de poder que, incluso en la actualidad, constituye la forma más conspicua de una relación jerárquica de poder.* (ELÍAS, 1994: 88)

No obstante, por lo que Elías argumenta, y pensando en términos de procesos de larga duración, el nuevo tipo de conocimiento contiene aspectos que favorecen a los gobernados ya que *en oposición al conocimiento revelado [...] el conocimiento científico ha incorporado tendencias fuertemente antiautoritarias.* (ELÍAS, 1994: 71-72) A su vez, las formas democráticas de gobierno han dado lugar a que más personas accedan al fondo social de conocimiento válido.

El planteo de Elías nos permite entender la relación entre gobernantes y gobernados, o entre la élite que detenta el control del gobierno y la población en general, como una relación dialéctica.

Por un lado, el fondo social de conocimiento que se ha ido consolidando a partir de la modernidad, contribuye a establecer relaciones menos autoritarias, creando condiciones favorables para la población. Por otro lado, los conocimientos que pueden otorgar un mayor poder, tienden a ser monopolizados por la élite, llegando a la población cuando su valor ha disminuido, generalmente por la creación de otros nuevos. Además, parte de esos conocimientos, tienen que ver con la manera de establecer controles sobre la población. Entre ellos se encuentran los relacionados con la educación, la economía y la política.

El conocimiento no constituye, para Elías, una sumatoria de saberes sino que son elementos que actúan como estructuras simbólicas construidas por el hombre. Por lo tanto, no se desarrollan espontáneamente ni se adquieren por agregación. La adquisición del

fondo social de conocimiento, según Elias, forma parte de un proceso de construcción de conciencia. Expresa el autor:

Las experiencias de nuestro propio tiempo pueden llegar a insensibilizarnos hasta el punto de hacernos creer que la conciencia es algo connatural a los seres humanos, pero, de hecho, la conciencia ha sido conformada por un proceso de civilización en íntima relación con formas específicas de coacciones sociales externas. (ELÍAS, 1994: 64)

Como proceso social de larga duración, el fondo social de conocimiento no puede ser moldeado a voluntad, pero en última instancia es producto de la intervención humana.

### ***II.1.3.2 Idea de poder y su relación con la población***

La relación de nuestro tema con el desarrollo de la sociedad en su conjunto hace pertinente el enfoque que sobre el poder y sus mecanismos analiza Michel Foucault. Él ha estudiado cómo se han dado las relaciones de poder en la historia de las sociedades humanas. Su centro de interés han sido los mecanismos de poder. Ha identificado tres formas de esos mecanismos que han coexistido con diferente predominancia de uno sobre los otros en diferentes momentos históricos. Ellos son los mecanismos legales o de soberanía, los mecanismos disciplinarios y los mecanismos de seguridad. Lo que el autor observa no es la sustitución, sino la dominancia de uno sobre otro o, más precisamente *el sistema de correlación* entre ellos. En términos de dominancia, según Foucault, el sistema legal ha sido dominante durante el feudalismo, el sistema disciplinario caracterizó los absolutismos y, con el desarrollo de las sociedades industriales y de masas, comenzaron a adquirir importancia los mecanismos de seguridad. (FOUCAULT, 2006)

El autor analiza para el último periodo, del cual formamos parte, cómo se da la relación entre quienes gobiernan y quienes son gobernados, en la perspectiva del *arte de gobernar*. Lo que distingue a esta época con relación a los mecanismos de poder, es la importancia que tiene la población como sujeto, y como objeto del gobierno. Para Foucault, el cambio en el enfoque del gobierno, ocurre en el siglo XVIII. Hasta ese momento, el modelo, para la conducción del gobierno era la familia. La economía de una sociedad se organizaba a imagen de la economía familiar. Al pasar a pensar en términos de población, la familia sigue importando, pero en un plano diferente:



[...] ya no será más un modelo, sino un segmento, segmento privilegiado ya que cuando se quiere obtener algo de la población, en lo que se refiere a comportamientos sensuales, a la demografía, al consumo, etc., será necesario pasar a través de la familia; pero de modelo la familia pasa a convertirse en instrumento, instrumento privilegiado para el gobierno de la población, [...]. (FOUCAULT. 1991:22)

Este cambio en la concepción del gobierno, no elimina el poder legal ni el disciplinario, que se mantienen hasta hoy, pero amplía y hace más efectivo el ejercicio del poder sobre el conjunto de la sociedad. Para Foucault, *el arte de gobierno se ha desbloqueado en conexión con la emergencia del problema de la población*. Para ello ha sido necesario percibir los problemas específicos de la población para constituir ese *nivel de realidad que denominamos economía*. (FOUCAULT. 1991: 21)

Para Foucault, el objeto de intervención es la población, para lo cual es preciso que se convierta en objeto de conocimiento, ya que

[...] los instrumentos que el gobierno se procurará para obtener estos logros son en cierto sentido inmanentes a la población, estos serán la población misma sobre la que se actúa directamente mediante campañas, o indirectamente mediante técnicas que permitan estimular, sin que la gente se sienta demasiado presionada, la tasa de natalidad, dirigir los flujos de la población hacia ciertas zonas o hacia una determinada actividad, etc. La población aparece, pues, más que como potencia del soberano, como fin del gobierno; la población aparecerá como sujeto de necesidades, de aspiraciones, pero también como objeto de la intervención del gobierno, consciente frente al gobierno de lo que quiere e inconsciente de quien le hace quererlo. (FOUCAULT. 1991: 22)

Al poner en evidencia estos mecanismos, Foucault nos proporciona una manera de explicarnos cómo un sector de la población puede monopolizar lo que otros necesitan, según el planteo de Elias, y al mismo tiempo cómo esto puede ocurrir de manera legitimada.

#### II.1.4. Sobre la elaboración de políticas educativas

En las sociedades democráticas, los procesos de secularización convirtieron a la política en el medio para establecer el orden social, el cual podía ser investido de

legitimidad por la aceptación de sus procedimientos. En la elaboración de políticas se ponen en juego fuertes cuotas de poder, constituyéndose en procesos altamente complejos. Su análisis incide en la manera cómo se interviene en ellos.

En el periodo en que nos encontramos, denominado aquí como de postransición, el partido que llegó al gobierno se había propuesto, a través de nuevas maneras de concebir la política, profundizar los procesos de democratización, superando así las políticas con fuertes connotaciones neoliberales aplicadas en los años 90 y siguientes.

El objeto de estudio de esta investigación constituye un ejemplo de elaboración de política pública, donde se hace explícita la participación de muchos actores. Si bien el marco más amplio de la LGE concluyó con su formulación concreta a través de su aprobación parlamentaria, el proceso más específico vinculado a la transformación de la institucionalidad de formación docente, no se completó en el periodo, sino que ha quedado abierto dando lugar a futuras luchas.

Por tanto, se hace necesario partir de un marco que ubique los conceptos fundamentales sobre elaboración de políticas educativas como políticas públicas o de Estado. Será también necesario considerar las principales características que tuvieron las políticas educativas de las décadas anteriores, a las que la administración de la ANEP correspondiente al periodo 2005-2010 pretendió superar. El trabajo de la ATD, y la elaboración de su propuesta tuvieron también este objetivo.

#### ***II.1.4.1. Políticas educativas como políticas públicas.***

Lahera define las políticas públicas como *cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público*. (LAHERA: 2000: 11) Por su parte, Marta Demarchi ubica las *políticas educativas como políticas públicas o políticas de Estado*, y precisa:

Entendemos por tales el conjunto de las acciones y omisiones que manifiestan una determinada forma de intervención del Estado; constituyen en consecuencia la totalidad de iniciativas y de respuestas, manifiestas o implícitas, que dan cuenta de la posición del Estado. (DEMARCHI, 2005: 4)

En general, hay acuerdo en que las políticas públicas no constituyen decisiones tomadas de manera absoluta y lineal por una cúpula, y que, una vez formuladas, puedan desarrollarse e implementarse siguiendo las orientaciones derivadas de esa misma fuente. La concepción incrementalista que sostienen algunos autores, tiene en cuenta *el juego del poder* a través de la participación de numerosos actores (LINDBLOM, 1991) (MENY y THOENIG, 1992).

Linblom expresa que el problema radica en *la discrepancia entre la limitada capacidad de conocimiento del hombre y la complejidad de los problemas de políticas*. (LINDBLOM, 1991: 31)

La complejidad de los fenómenos sociales impide que una política pública sea producto exclusivamente de la racionalidad orientada por un único decisor. *Cuando decimos que la política más que el análisis determina las políticas a seguir, queremos decir que las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros*. (LINDBLOM, 1991: 39)

Según el autor, en los estudios sobre política pública,

se parte del supuesto pluralista, en el que poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación...) de manera simultánea. (LINDBLOM, 1991: 5)

Por su parte, Meny y Thoenig sostienen que *la autoridad gubernamental es el actor central de una política pública. Al mismo tiempo, no es el único jugador activo [...]* (MENY y THOENIG, 1992: 103)

*La manera desigual* con que cada ciudadano participa depende de muchos factores. Esta afectación puede ser individual o también puede incidir sobre los grupos de acuerdo con las condiciones de los individuos que los integran. Dice Lindblom

Las desigualdades de información, educación, y socialización son convergentes. Las personas difieren enormemente en sus capacidades

personales para comprender el juego del poder, en sus opiniones acerca de lo que pueden influir, y en la eficacia para hacerlo. Para tener influencia política en el juego del poder se necesita tiempo, conocimiento de los asuntos públicos, destreza para los análisis partidistas, una lengua y una pluma persuasiva, un status en la comunidad, socios influyentes y éxito en las relaciones interpersonales. Son millones las personas que carecen de estas habilidades y son tan sólo unas pocas las que las poseen. (LINDBLOM, 1991 pág. 127)

Según esta manera de concebir el proceso de elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas, estudiarlo exige una aproximación empírica tanto al proceso de toma de decisiones como al de su materialización.

Este enfoque se ajusta a un análisis en la perspectiva de profundizar la participación democrática.

En la elaboración de políticas públicas es posible diferenciar etapas o momentos que ayudan a esclarecer los procesos. Cuando se señalan etapas, según Lahera, no deben concebirse como precisas o claramente consecutivas, sino como momentos analíticos. Lahera señala cuatro: la introducción del tema en la agenda pública, la formulación de la política, su implementación y finalmente, su evaluación.

Las políticas pueden ser más o menos abarcadoras de las actividades sociales, por lo tanto, unas pueden encadenarse con otras y constituir diferentes momentos. Por ejemplo, la formulación de una política puede significar la puesta en agenda de otras vinculadas a ella, la implementación de una política puede necesitar de formulaciones en un nivel más cercano a la realización, la solución de un problema para un sector de la sociedad puede significar el surgimiento de un nuevo problema para otro sector, etc. (LAHERA, 2000)

Esta concepción nos conduce al tema de la participación. Ella es parte constitutiva del proceso de elaboración de una política pública, aunque no se la mencione específicamente. Este aspecto es particularmente complejo. Si nos referimos al actor gubernamental, podemos considerar su participación como real aunque no sea explícita, acorde al planteo de Demarchi, en el sentido de que una política pública es el conjunto de acciones u omisiones del Estado respecto a la materia en cuestión. Meny y Thoenig, también explicitan este punto:





Una política pública, recordémoslo, es un conjunto de actos y de no actos. No intervenir, cuando un actor percibe que la situación es significativa, representa para él una respuesta posible entre otras actitudes. En última instancia, ciertas políticas públicas son definibles como no programas: en otras palabras, una autoridad pública decide colocarse fuera de la acción. (MENY y THOENIG, 1992: 103)

Desde el actor gubernamental, impedir, permitir o fomentar la participación son opciones políticas. Este punto adquiere relevancia para el resto de los actores.

Ahora bien, las políticas públicas, como se señaló, refieren a objetivos públicos. El problema que se presenta es cómo interviene el individuo o los grupos sociales en esas definiciones: cómo se ubican frente a la definición del objetivo a perseguir y a la política que se formula. Se trata de un tema central para una concepción de democracia participativa.

En la perspectiva de elaboración de políticas públicas, Lahera plantea el problema en términos de preferencias individuales e interés colectivo:

Se dice que una conducta es racional si existe un orden de preferencias que explique las elecciones del individuo. Pero toda relación social es el resultado de la interacción de múltiples racionalidades distintas. ¿Cómo llegar a una racionalidad colectiva? ¿Cómo agregar las preferencias de manera satisfactoria? (LAHERA, 2000: 16)

Frente a algunas propuestas teóricas clásicas que se han dado sobre el tema, Lahera plantea algunas objeciones que son pertinentes a la hora de operacionalizar la democracia en torno a una realización concreta. Las ideas que analiza son las de *autodeterminación*, el pueblo como *el sujeto* y la idea del *bien común*. Frente a la defensa de la autodeterminación objeta:

No se puede separar la autodeterminación de la determinación sobre terceros. Aunque otros decidan sobre todos, siempre la decisión atinge más a unos que a otros; la participación en la toma de decisiones no es pues idéntico con una autodeterminación. No hay puente entre la autonomía individual y la autoridad. En lugar de partir del individuo y construir una identidad entre gobernantes y gobernados pareciera más fructífero partir de la sociedad y ver al individuo (sujeto burgués) como producto histórico de determinada estructura de dominación. (LAHERA, 2000: 9)



Frente a la idea de que *el pueblo es el sujeto que como instancia última ejerce el poder* (principio de soberanía) confronta la idea de que *no existe identidad entre sujeto individual-sujeto colectivo*. Entonces, *en lugar de pensar el poder en cuanto atributo del pueblo que persona habría que abordarlo como una red de relaciones/conflictos sociales*. (LAHERA, 2000: 9)

Por último, la concepción liberal por la cual *cada cual persigue su interés particular y sirve así, inconscientemente, al interés de todos, el bien común*. Según esta idea, *el mercado -intercambio libre entre equivalentes- asegura los derechos humanos*. A esta idea enfrenta este razonamiento:

si la equivalencia del intercambio se levanta sobre la explotación en la producción, o sea si las relaciones sociales no implican libertad e igualdad, entonces tampoco existe armonía entre el interés particular y el interés general. (LAHERA, 2000: 9-10)

La expresión política de la democracia nos conduce a un conjunto de antinomias cuya tensión es difícil de resolver. A través de la participación, los diferentes actores ponen en juego sus intereses defendiéndolos con fuerza y conciencia relativas.

#### **II.1.4.2. Fundamentos de las políticas educativas de los años 90**

Para analizar la fundamentación de las políticas educativas que la ANEP adoptó para el proceso que se conoció como Reforma Educativa en los años 90, es pertinente el aporte de Bentancur, al plantear las características de lo que menciona como *Nuevo Gerenciamiento Político (NGP)*<sup>14</sup>. Se trata de un paquete de reformas, *impulsado por diversos organismos internacionales y se ha materializado efectivamente en diversos países desarrollados [...] y es postulado también como modelo a seguir para los países del Tercer Mundo*. (BENTANCUR, 2008: 35) La complejidad que presenta este nuevo modelo se puede explicar, según el autor, por la presencia de diferentes vertientes teóricas. Hace referencia a Peter Aucoin, quien observa la presencia de un complejo entramado de tendencias que se concretan en decisiones políticas que no se dan aisladas sino en el marco

<sup>14</sup> En otro lugar se menciona como *Nuevo Gerenciamiento Público* (BENTANCUR, 2008: 36)

de reformas en los Estados. Bentancur señala *la teoría de la elección pública y la escuela de pensamiento gerencialista*. Con relación a la primera:

Por un lado, la teoría de la elección pública, que reclama el restablecimiento de la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia en la determinación y ejecución del gasto público; para ello se postula el reforzamiento del ejecutivo, por medio de maniobras tales como la centralización de las competencias de los jerarcas políticos, coordinación de las diversas instancias estructurales y control sobre la burocracia. (BENTANCUR, 2008: 36)

Con relación a la segunda:

Por otra parte, la escuela de pensamiento gerencialista procura la potenciación del rol gerencial como dínamo de las organizaciones públicas, y para ello propone una profunda descentralización, desregulación y delegación de atribuciones. (BENTANCUR, 2008: 36)

Constituyen tendencias con efectos opuestos, pero no contradictorios, ya que se aplican sobre diferentes dimensiones. Señala Bentancur:

Por ende, estas dos tendencias ejercen presiones cruzadas sobre el gerenciamiento público: centralización-descentralización, coordinación-desregulación, control-delegación. Aunque resulte paradójico, según el autor ambos impulsos pueden materializarse simultáneamente, si son claramente especificadas las funciones que se rediseñarán hacia uno y otro de los polos de cada uno de los continuos. (BENTANCUR, 2008: 36)

En el caso de la administración correspondiente a 1995-1999, ambas tendencias se verificaron. La primera se observó en la centralización de decisiones de política educativa en el CODICEN. Si bien corresponde al órgano de dirección de un ente autónomo, la presencia del gobierno central se da a través de la designación de autoridades y la aprobación de su presupuesto. En el periodo señalado, el CODICEN, como órgano ejecutivo, centralizó la elaboración de política con casi nula participación de los sectores docentes, estudiantiles o sociales en general, legitimando su accionar en función de su representatividad política. (ANEP, 1995)

La segunda tendencia también se plasmó con claridad en las políticas formuladas e implementadas por esta administración. El número de órganos dependientes del CODICEN aumentó considerablemente, y fueron nucleados en torno a gerencias. La gestión pasó a considerarse un aspecto fundamental del sistema educativo, convirtiéndose en uno de sus objetivos principales. (ANEP, 1995)

Esta segunda tendencia conlleva la introducción, en la esfera pública, de una serie de características que acompaña al modelo gerencial: criterio de eficacia a través de la gestión, fomento de la competencia, criterios técnicos para la adopción de medidas en sustitución de criterios políticos y especial consideración por la opinión de expertos. Flexibilidad en la gestión y predominio de relaciones contractuales a término.

Bentancur también anota algunas críticas a este modelo:

En un plano más general, se han identificado y puesto en cuestión las opciones de valor que, aún sin explicitarlas, suponen estos paradigmas. Sin duda sus objetivos principales son la eficiencia en el gasto público y el ahorro, con la efectividad en un lejano tercer lugar. Otros valores, como la igualdad, la justicia, la representación o la participación son soslayados o presentados simplemente como constricciones para el logro de una mayor productividad. Tampoco es inocua la revalorización de los individuos como “consumidores” o “clientes”, en detrimento de su estatus como ciudadanos; esta innovación se asocia a una concepción individualista de la acción colectiva, como único criterio de valor en una sociedad libre. (BENTANCUR, 2008: 45)

Otro aspecto que caracterizó las políticas educativas de los 90 fue su dependencia de los organismos internacionales de crédito, fundamentalmente del BM y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Este hecho se evidenció entre otras cosas, en las similitudes que presentaron las reformas educativas en América Latina, especialmente en el Cono Sur. Tomando una cita que Bentancur toma de Martín Carnoy, se puede sintetizar la influencia que estas organizaciones ejercieron sobre la educación a través de sus condicionamientos, además de incrementar la deuda externa.

Primero, ha brindado una justificación política para la descentralización. Segundo, ha estructurado el abordaje de la evaluación de los alumnos y, de alguna manera, ha afectado el proceso educativo en las aulas. Y un tercero, ha sido útil para promover o mantener en Chile y la Argentina [...] subsidios del gobierno a la

educación privada como una alternativa a la gestión y regulación pública (BENTANCUR, 2008: 59)

Si bien no todas estas características estuvieron presentes en el Uruguay, se puede decir que el modelo se puede reconocer en la Reforma Educativa de nuestro país en los años 90.

### II.1.5 Aproximación al concepto de participación.

El concepto de participación aplicado a estos temas adquiere una complejidad particular y amerita ser explicitado y analizado.

En el presente texto, el término participación ya ha sido mencionado en numerosas oportunidades. Es preciso acotar en lo posible su significado.

En primer lugar, ha estado asociado a los conceptos de democracia y democratización fuerte y explícitamente.

En segundo lugar, la participación está presente como concepto en la idea de poder como relación presente en todas las actividades humanas. Al considerar que los procesos de democratización deben consistir en la potenciación en las relaciones de poder de los sectores sociales que están en desventaja, es preciso analizar y construir un concepto de participación que permita reconocer la realización de tales procesos.

Finalmente, las políticas públicas son un instrumento para llegar a soluciones no estáticas de las tensiones entre el cuestionamiento y la incertidumbre, y la necesidad de un orden, y en ese proceso se involucran numerosos actores que deben contender entre sí y con un actor principal que es el gobierno. En un escenario de democratización, es de esperar una ampliación del marco de participación. Para realizar un reconocimiento empírico es fundamental definir qué se desea significar cuando se habla de participación.

En las últimas décadas el concepto ha estado relacionado estrechamente a los procesos de democratización posdictatoriales a partir de la década de los años 80. En los años 90 predominó la idea de participación en una democracia formal como institución legitimante del gobierno para una sociedad regulada principalmente por el mercado. En la última década, sin embargo, se ha cuestionado tal concepción. Aunque su superación real

puede rastrearse en algunos proyectos en marcha, las definiciones sobre participación no son demasiado claras. Esta falta de nuevas definiciones es acorde a las características del periodo que Acosta denomina postrancional.

Con relación específica a la realidad educativa nacional, en ocasión de ser convocada por el CODICEN en el periodo que abarca este estudio, Demarchi asociaba la participación a la idea de un espacio público a crear: *un nuevo espacio público en una doble acepción: como espacio de discusión, pero también como espacio de intervención.* (DEMARCHI, 2005:4) De esta expresión se desprende que tal espacio de participación no existía, especialmente vinculado a la intervención.

Las condiciones del periodo en cuestión hacen apropiada la consideración de Giorgi sobre la participación y el significado del término: *se trata de una expresión cargada de ideología cuyo verdadero significado debe buscarse en la estructura y en la intencionalidad de la propuesta que la contiene.* (REBELLATO y GIMÉNEZ, 1997: 123)

### **II.1.5.1 Sentidos implícitos y argumentos para la participación**

Para Rebellato y Giménez, el término participación connota, al menos, tres sentidos principales: "formar parte, tener parte y tomar parte".

El primero de los sentidos, se puede utilizar con un alcance limitado, si por ejemplo indica una mera asistencia o concurrencia pasiva. En estos casos se hace énfasis en aspectos cuantitativos más que cualitativos. Pero, en otro sentido, más profundo, es un aspecto indispensable para el desarrollo de una participación integral: *el sentimiento de pertenencia contiene el germen del compromiso con el todo en el cual uno se siente incluido. Saber que se es parte de algo es también en potencia, saber que ese algo se construye también con mi aporte.* (REBELLATO y GIMÉNEZ, 1997: 128)

El segundo, el sentido de tener parte, tiene que ver con jugar algún rol, cumplir alguna función en ese todo del cual se forma parte.

Este sentido supone el juego de lo vincular, de mecanismos interactivos de adjudicación y asunción de roles, del interjuego de posiciones y

deposiciones, de procesos de cooperación y competencia, de encuentros y desencuentros, comunicación y negociación mutua. La presencia del conflicto es ineludible del tener parte, constituye su motor y en la medida que se lo sepa reconocer y actuar en consecuencia, sin generar situaciones estériles y paralizantes, conforma uno de los pilares básicos de todo proceso participativo. (REBELLATO y GIMÉNEZ, 1997: 128)

El tercero y último de los sentidos considerados por los autores, el de tomar parte, implica participar en la toma de decisiones. Para ello es imprescindible *la conciencia de que se puede y se debe incidir en el curso de los acontecimientos, a partir del análisis crítico de las necesidades y problemas, la evaluación lúcida de las alternativas y el balance de los recursos disponibles*. En esta dimensión, la participación es un derecho y una obligación: *La toma de decisiones encarna la concreción de la participación real, y constituye la vía para el ejercicio del protagonismo ciudadano*. (REBELLATO y GIMÉNEZ, 1997: 128)

Para los autores, los procesos de participación real e integral son *procesos de construcción de poder*. Se trata de *una tarea ética que desafía la integración dialéctica entre ética, pedagogía y política*. (REBELLATO y GIMÉNEZ, 1997: 144)

Resultan pertinentes para el análisis de la participación en el tema de esta investigación, la identificación que Rebellato y Giménez realizan sobre los argumentos por los cuales se fundamenta y se convoca a la participación en diferentes instancias. Identifican cuatro tipos de argumentaciones: *políticas, éticas, económicas y técnicas*. En la primera, *la participación resulta un fin en sí como camino del fortalecimiento de las democracias*, más precisamente para el desarrollo de la convivencia ciudadana. En la segunda, argumentación ética, se trata de enfatizar el rol de sujetos activos de los ciudadanos: *las ideas de protagonismo y autonomía se asocian fuertemente a las de participación*. La tercera, dimensión económica, tiene que ver con los criterios de eficacia y eficiencia:

[...] ante la insuficiencia de los recursos necesarios para cubrir las necesidades existentes, la participación de la gente (entendida en la mayoría de los casos como colaboración) resultaría la vía por excelencia para aumentar la eficacia de los proyectos sociales. (REBELLATO y GIMÉNEZ, 1997: 125)

Finalmente, las argumentaciones técnicas fundamentan acciones que tienden a obtener información:

[...] cuando se hace de la participación una herramienta necesaria a todo proceso de intervención social para enriquecerse con la información que aporta la gente, adecuarse a sus necesidades y posibilitar la ampliación de sus conocimientos y competencias, así como enriquecerse a partir de los propios aportes de la gente. (REBELLATO y GIMÉNEZ, 1997: 125)

Señalan los autores que más de un argumento puede acumularse en un mismo discurso, pero también es posible que de su análisis resulten incompatibilidades entre los mismos.

### **II.1.5.2 Participación real y participación engañosa**

Sirvent nos proporciona, desde otra mirada no contradictoria con la anterior, una caracterización de lo que considera una participación real. Tanto Rebellato y Giménez como Sirvent, se refieren a la participación como proceso democratizador, en el cual, sectores hasta el momento receptores de decisiones tomadas por otros y en otros ámbitos, pasan a ser protagonistas de aquellas que inciden directamente en sus vidas.

La autora presenta una fuerte preocupación por la participación ciudadana en aquellas actividades sociales que pueden significar una transformación en función de sus necesidades objetivas. Ubica el problema en el marco de una sociedad caracterizada por políticas neoconservadoras (neoliberales) y lo analiza conceptualizando la situación de los más desfavorecidos como de *múltiples pobreza*s. Una de ellas es calificada como *pobreza política o de participación*. Esta forma de pobreza se da cuando están presentes

factores que inhiben la participación en las diversas instancias sociales, políticas o sindicales existentes o la creación de nuevas formas de organización fomentando la atomización, fragmentación, desmovilización, apatía participativa, el escepticismo en lo político y el individualismo, también en los ámbitos profesionales y universitarios. (SIRVENT, 1998: 12)



Sirvent menciona tres formas o dimensiones en que los grupos ejercen el poder inhibiendo la participación. Una de ellas es: *el ejercicio de la toma de decisiones efectiva [...] acompañado de la emisión de amenazas manifiestas o latentes para su cumplimiento.* Otra, actúa en forma indirecta, *a través de los procesos de no decisiones que ahogan demandas y reivindicaciones amenazantes para el orden establecido.* Finalmente, la que se percibe con mayor dificultad: *a través de los procesos de aprendizaje social que inhiben el crecimiento de una cultura popular como campo de lucha por los derechos humanos y la justicia social y de una educación favorecedora de la formación de conciencias críticas de la sociedad.* (SIRVENT, 1998: 3-7)

Es importante explicitar el concepto de *no-decisión*. La autora explica que se trata de medios por los cuales las demandas se sofocan antes de que se expresen o no llegan a los lugares relevantes de la toma de decisiones. Por ejemplo, puede ocurrir por la descalificación o deslegitimación de la demanda, a través de etiquetas desvalorizadoras. También puede ocurrir por medios que dilaten en el tiempo el reclamo. (SIRVENT, 1998)

En virtud de los conceptos anteriores, la autora diferencia entre participación real y participación simbólica o engañosa. La participación real se da *cuando los miembros de una institución o grupo, a través de sus acciones inciden efectivamente en todos los procesos de la vida institucional y en la naturaleza de las decisiones.* Esto implica ejercicio de poder. (SIRVENT, 1998: 19)

Esta forma de participación implica, para Sirvent, incidir en la toma de decisiones de la política general de una institución, en sus diferentes fases: determinación de metas, estrategias y alternativas de acción; en la implementación de las decisiones y finalmente en la evaluación permanente. Esta forma de participación *significa un cambio no sólo en 'quiénes deciden', sino en 'qué se decide y a quiénes se beneficia', es decir una modificación en la estructura del poder.* (SIRVENT, 1998: 19)

La participación simbólica o engañosa tiene que ver con acciones en las cuales no se ejerce influencia en las políticas o en la gestión institucional, o se la ejerce en grado mínimo. Sin embargo, tales acciones *generan en los individuos y grupos 'la ilusión de ejercer un poder inexistente', son un 'como si'.* (SIRVENT, 1998: 19)



En coherencia con la idea de que en los procesos de aprendizaje social reside una de las formas de ejercer el poder, la autora caracteriza la participación como un modo de establecer relaciones y no como una cosa que se adquiere. Así considerada, la participación no se logra de una vez y para siempre, sino que se debe intervenir activamente para mantener las condiciones que la hacen posible y a su vez implica un accionar constante de quienes participan. (SIRVENT, 1998)

La participación real *—expone la autora a modo de síntesis—*, no “brota” por generación espontánea en la población, ni de los docentes. La participación real no es tampoco una concesión de “la autoridad” que la “otorga” o “la retira”; es una necesidad y un derecho que se aprende y se conquista. La participación real supone un proceso de aprendizaje. Un proceso de ruptura de prácticas sociales “aprendidas” que obstaculizan la participación, como la cooptación, el clientelismo o el matonismo. Un proceso de aprendizaje y de construcción colectiva de nuevas formas de organización social. (SIRVENT, 1998: 20)

En esta investigación, estos conceptos generales servirán de base para el análisis más específico de la organización de la representación. Permitirán también el análisis de la propuesta de la ATD, así como de la concepción que estuvo en la base su accionar.

### ***II.1.5.3 La participación en la representación/delegación***

Aun cuando nucleen a pocos ciudadanos, el gobierno de las instituciones democráticas se constituye a través de representantes de parte o el total de la población, ya que es imposible que todas las decisiones sean tomadas por el conjunto completo de individuos. Por este motivo es común hablar de democracia representativa. Lo que se pone en cuestión en algunos análisis críticos, es la relación que se establece entre el representante y sus representados durante el transcurso del periodo de actuación.

En general, cuando se habla en términos críticos sobre participación, se alude a la falta de condiciones y de espacios donde los individuos puedan expresarse e incidir en la toma de decisiones. Pero en los planteos actuales también es frecuente la denuncia de que determinada representación no es legítima como forma de participación, pues no existe claridad en el nexo, o se ha desvirtuado el que había, entre el representante y sus representados.

Las instituciones universitarias no son una excepción. El cogobierno exige delegación y por tanto designación de representantes.

Para analizar estos aspectos en la propuesta de la ATD es preciso definir su significado y cómo tales conceptos condicionan a representantes y representados. Los informes de las diversas asambleas dan cuenta de que este tema ha sido considerado. Los mismos señalan una particular relación entre el orden y sus delegados a los diferentes órganos.

### ***II.1.5.3.1 La representación como mediación política***

Dussel nos aporta su concepción sobre el tema. Lo hace refiriéndose al gobierno de un país, de una comunidad. Es posible extrapolar el razonamiento a la “comunidad” de la institución universitaria, ya que también aquí se trata de definir cómo, y según qué orientaciones, se ejercen la autoridad y el poder.

La teoría de Dussel nos acerca al fenómeno de la representación, a partir del concepto de que, en última instancia, la soberanía reside en el pueblo, en la comunidad. Tal es el fundamento del poder político.

Dussel denomina "*potentia*" al poder que tiene la comunidad como una facultad o capacidad que le es inherente a un pueblo en tanto última instancia de soberanía, de la autoridad, de la gobernabilidad, de lo político.” (DUSSEL, 2006: 16) Sin embargo, para que trascienda de potencia a realización empírica, es preciso, dice el autor, que se den “*mediaciones políticas*”. De otro modo quedaría “*como una mera posibilidad inexistente*”. (DUSSEL, 2006: 18)

A esa necesaria institucionalización del poder de la comunidad, Dussel la denomina *potestas*. Se produce entonces “*una escisión entre potentia y potestas*” que “*es necesaria, y marca la aparición prístina de la política.*” (DUSSEL, 2006: 19) Y agrega: *Una vez institucionalizada la 'potestas' suficientemente, comienza el ejercicio normal delegado del poder en mano de los representantes.* (DUSSEL, 2006: 19) Ese ejercicio implica una continua comunicación con la comunidad:

Al representante se le 'atribuye' una cierta autoridad (porque la sede de la 'auctoritas' no es el gobierno, sino siempre en última instancia la comunidad política) [...] para que cumpla más satisfactoriamente en nombre del todo (de la comunidad) los encargos de su oficio; no actúa 'desde sí' como fuente de soberanía y autoridad última sino como delegado, y en cuanto a sus objetivos deberá obrar siempre en favor de la comunidad, escuchando sus exigencias y reclamos. (DUSSEL, 2006: 23)

Para Dussel se trata de una relación de obediencia respecto a sus representados: *'Escuchar al que se tiene adelante', es decir: obediencia, es la posición subjetiva primera que debe poseer el representante, el gobernante, el que cumple alguna función de una institución política.* (DUSSEL, 2006: 23-24)

El pasar a ser “representado” implica cierta pasividad, lo cual constituye un riesgo, pues el “activo” pasa a ser el representante. El riesgo es que la delegación del poder originario *puede fetichizarse; es decir, la representación puede volverse sobre sí y autoafirmarse como la última instancia del poder.* (DUSSEL, 2006: 24) A esa fetichización, Dussel la denomina *corrupción originaria* de lo político: *Si los miembros del gobierno, por ejemplo, creen que ejercen el poder desde su autoridad autorreferente, [...] su poder se ha 'corrompido'.* (DUSSEL, 2006: 6-7)

Una manera de minimizar este riesgo, es por la definición formal de la relación entre la comunidad y sus representantes: *La representación, de nuevo, es necesaria pero ambigua. No por ambigua se la puede eliminar; hay que definirla, reglamentarla, imbuirla de normatividad para que sea útil, eficaz, justa obediente a la comunidad.* (DUSSEL, 2006: 25)

También en la comunidad se da la corrupción, si de alguna manera, permite que el representante actúe como sede soberana del poder, tornándose 'servil' *en vez de ser 'actora' de la construcción de lo político.* (DUSSEL, 2006: 7) El riesgo de esta tergiversación de la relación es que el representante pasa de ser un servidor a favor de la comunidad a provocar *su debilitamiento, y hasta su extinción como comunidad política.* (DUSSEL, 2006: 7)

En la lucha por el poder, según el autor, la *potestas* destruye a la *potentia*. “El poder auto-referente solo puede triunfar si destruye el poder originario y normativo de

*toda política: el poder de la comunidad política.* (DUSSEL, 2006: 29) Sin embargo, para el autor, la corrupción no está en la naturaleza de la actividad política de las comunidades. Aunque frecuente, no es inevitable.

Tampoco la armonía absoluta o el consenso total son esperables en la vida de una comunidad, por pequeña que sea. Al ser poco probable el consenso unánime, sería ilusorio colocarlo como condición para la toma de decisiones. Dussel se pregunta: *¿cómo una comunidad política, o el pueblo, alcanzan un consenso suficiente para hacer gobernable el ejercicio del poder y la participación ciudadana?* (DUSSEL, 2006: 34)

El autor sostiene que se puede aspirar a decisiones *hegemónicas* y nos acerca una caracterización de su concepto de hegemonía:

Hegemónica sería una demanda (o la estructura coherente de un grupo de demandas) que logra unificar en una propuesta más global todas las reivindicaciones, o al menos las más urgentes para todos. [...] Esto no significa que no haya grupos antagonistas, minorías opuestas, cuyas reivindicaciones muy probablemente deberán ser atendidas en el futuro. (DUSSEL, 2006: 35)

Finalmente, para Dussel, la democracia tiene un componente procedimental, es decir que aporta una forma para llegar al consenso, y también un componente normativo, es decir, que una vez llegado a un acuerdo, quienes lo hicieron, deben cumplirlo:

El hecho de intentar siempre una mayor simetría y participación de los ciudadanos -nunca perfecta, siempre perfectible- no es sólo un comportamiento 'externo' o 'legal' [...] sino una obligación subjetiva del ciudadano que en comunidad ha promulgado ciertas leyes para fijar lo que debe obrar y, al mismo tiempo, lo que debe obedecer él mismo (ella misma), por haber por principio participado en dicha decisión. [...] El que hizo un pacto es, por definición, el que debe cumplirlo, [...] (DUSSEL, 2006: 43-44)

En esta concepción la participación está lejos de constituir un privilegio, sino que, por el contrario, ya sea como representante o representado, la actitud pasiva de individuos o colectivos conduce a la distorsión de los procesos, en términos de Dussel, a su corrupción.

## II.2. CONCEPTOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

### II.2.1. Autonomía, descentralización y coordinación

En el proceso de emergencia de la nueva institucionalidad para formación docente, la propuesta de la ATD difundida durante el Debate Educativo introdujo más de un elemento de polémica. Pero entre ellos, el que introduce un alto grado de complejidad, es el carácter de Universidad como ente autónomo. Hasta el momento, la propuesta más transformadora había sido la creación de un Consejo Desconcentrado a partir de la DFPD a lo que se agregaba la colaboración entre la ANEP y la UDELAR para mejorar la formación docente de ambas instituciones.

Este hecho impone la necesidad de precisar conceptos, no sólo para comprender el proceso en general, y el proyecto de la ATD en particular, sino también para valorar la polémica desatada. La discusión sobre la autonomía de la formación de docentes se inscribe en la discusión más general de la autonomía de los órganos de la educación y más ampliamente de la educación como función pública en general.

#### II.2.1.1. Autonomía de la educación

La autonomía relativa de la educación es considerada por Juan Casassus como identificatoria de una etapa del desarrollo de los países de América Latina. En su obra sostiene que el vínculo entre educación, conocimiento y poder es motivo para que diversos actores busquen ejercer control sobre ella. Señala que esta cualidad ha llevado en América Latina, a constituir alianzas a favor de la educación, las cuales el autor analiza en cuatro etapas. Aquí es pertinente señalar las dos primeras. La primera correspondió al proceso de modernización y fundación de los Estados-Nación, hacia fines del siglo XIX, con la consecuente fundación del sistema escolar moderno, favorecida por la alianza integrada por la dirigencia política, grupos terratenientes, la iglesia católica y el ejército. La segunda etapa que menciona el autor, se dio durante el desarrollo de los Estados-Nación conjuntamente con la expansión del sistema educativo en la primera mitad del siglo XX. Se caracterizó por la ampliación de la alianza por la educación a otros sectores: *los*

*sectores representativos de una industrialización emergente, una incipiente clase media, la burocracia estatal y los cuerpos corporativos ligados a ella.* (CASASSUS, 1996: 29)<sup>15</sup>

Plantea el autor que, para cumplir con las necesidades de los procesos industriales emergentes, el sistema educativo se expandió al tiempo que se fortaleció. Con relación a las adaptaciones que el sistema educativo debió incorporar, el autor destaca la progresiva *especialización*.

La especialización de la educación es un hecho de la más alta importancia, porque introdujo las bases de autonomía relativa en una esfera que fuera hasta entonces enteramente dependiente de otros poderes en la sociedad, tanto en la formulación de políticas educativas y de sus contenidos como en sus prácticas. (CASASSUS, 1996: 30)

En la etapa anterior el control de la educación había pasado de la Iglesia Católica al Estado fuertemente centralizado, en alianza con la primera.

La especialización ocurrida en esta segunda etapa desde comienzos del siglo XX, según el autor, estuvo asociada a dos procesos. El primero vinculado a los contenidos y métodos de la escolarización los cuales superaron la intencionalidad moralizante para constituir la enseñanza en una actividad pautada por conocimientos científicos. El segundo, *estuvo ligado a la creación de la burocracia estatal y a un financiamiento rápidamente creciente: la constitución de un importante cuerpo docente.* (CASASSUS, 1996: 30)

Al señalar la autonomía relativa de la educación, se refiere al proceso que se verifica en todos los países de América Latina, independientemente de la forma jurídica que tal autonomía haya revestido. En la mayoría de los países, la administración de la educación pública ha estado a cargo de los ministerios de educación. En Uruguay, la autonomía de la educación ha conquistado espacios específicos que la Constitución de la República ha instituido como *entes autónomos*.

<sup>15</sup> El autor ubica la tercera etapa en el periodo de crisis de los Estados de Bienestar, de la Democracia y de los sistemas educativos y distingue en ella la ruptura de la alianza existente. La cuarta, es ubicada a partir de la década de los años 80, en la cual se aprecian esfuerzos para constituir una nueva alianza, sumándose a ellos la acción de organismos internacionales., en sociedades caracterizadas por el avance de la globalización económica y las políticas neoliberales. (CASASSUS, 1996)

### ***II.2.1.2. Autonomía y descentralización de la educación en el Uruguay***

La creación de entes autónomos implica descentralización respecto al poder central. Es de destacar que el país cuenta con una tradición autonómica en materia de organización de la educación que se acerca al siglo, en lo que a la existencia de entes autónomos se refiere.<sup>16</sup> Pero es mucho más antigua si nos remontamos a la fundación de la Universidad de la República, creada como universidad del Estado y no en la órbita de la Iglesia Católica. José Pedro Varela es también un exponente de esta tradición, ya que señalaba vehementemente la inconveniencia de que la educación primaria quedara bajo la órbita del Poder Ejecutivo. No lo explicaba por las agitaciones políticas propias del momento sino porque el ciudadano que ocupara cargos políticos debería tener cualidades de fidelidad y de dominio de la política militante, y en esas condiciones, los problemas educativos ocuparían un lugar secundario. (ANGIONE, 1987)

En Uruguay, los entes autónomos no tienen igual estructura y el poder central no guarda sobre ellos los mismos vínculos de control, ya sea el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo. Más allá de los elementos que determina la Constitución, las características de un ente autónomo están determinadas por la Ley Orgánica que los constituye. Los entes de la enseñanza se destacan por ser los que mayor autonomía poseen, pero aun entre ellos existen importantes diferencias. La más destacada para este estudio es la autonomía de gobierno de que goza la UDELAR, en función del cogobierno establecido en la norma constitucional.

La creación de entes autónomos no siempre ha sido apoyada de la misma manera. En el caso del Consejo de Enseñanza Secundaria, su creación en 1935 tuvo el rechazo de la UDELAR, ya que con ella se eliminaba su Sección Enseñanza Secundaria.

El aspecto jurídico se vuelve fundamental para comprender la autonomía de la enseñanza en Uruguay. Esta necesidad se visualiza con mayor claridad en la medida que el

<sup>16</sup> Los estudios, especialmente los jurídicos, utilizan el término ‘enseñanza’ más frecuentemente que el de ‘educación’ para referirse a los entes que la rigen. El término proviene de la Constitución de la República, la cual lo recoge de los nombres que tenían los entes en el momento de su redacción. En referencia a los entes, ambos términos se utilizarán como sinónimos. Sobre este punto se puede ver el APÉNDICE F.



objeto de este estudio corresponde a Educación Superior, un nivel que tiene referencias particulares en la Constitución de la República y en la tradición educativa del país.

Además de los aspectos jurídicos, es útil también recoger otras conceptualizaciones sobre el sistema educativo, que provienen de reflexiones en perspectiva político-pedagógica. Estas reflexiones adquieren particular importancia aquí pues los conceptos de autonomía, descentralización y coordinación han adquirido, a partir de la década de los años 90, sentidos y ámbitos de aplicación diferentes a los que se analizan en los estudios jurídicos que se mencionarán. Ambos sentidos han estado presentes en los procesos que en este estudio se analizan y también lo están en la propuesta de la ATD.

#### II.2.1.2.1 *Autonomía y descentralización de los entes de la educación*

En Uruguay, los entes de la enseñanza son un tipo particular de entes autónomos. En ellos el concepto de autonomía se realiza en su máxima medida, dentro de lo que estipula la Constitución de la República. Para comprender su alcance es necesario partir de conceptos más generales.

Sosa parte de la noción de autonomía como *facultad de dictarse sus propias normas*. Pero aplicada al análisis de los entes autónomos, *significa una realidad dada en la situación funcional dentro del marco jurídico estatal. Se trata de un grado de descentralización, (el máximo posible) [...]*. Sostiene el autor que, a medida que se multiplican las funciones del Estado, el Poder Central se ve forzado a delegar funciones en *órganos hasta entonces dependientes de su jerarquía*. No obstante, el Poder Central mantiene funciones y a su vez ejerce contralor por diversos mecanismos respecto a las funciones delegadas. (SOSA, 2005: 7)

La descentralización generada por la delegación de funciones puede medirse, entonces, por la cantidad y calidad de cometidos delegados, por un lado; y por otro, por los *mecanismos de control reservados por el Poder Central sobre la actividad del órgano delegatario*. (SOSA, 2005: 7)

Según definición de Sayagués Laso, la descentralización es *la transferencia a diversas corporaciones o personas de una parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno Supremo del Estado*. Agrega Sosa que, descentralización aquí es el concepto

opuesto a centralización, definida, también por Sayagués Laso como *la reunión de toda la autoridad en el Gobierno Supremo*. (SOSA, 2005: 7-8)

Una distinción que interesa particularmente en este estudio, es la que señala Sosa entre descentralización territorial y descentralización funcional. Él analiza la *descentralización funcional, o 'por servicios', que es la que puede tener lugar en órganos sin base territorial, pero afectados dentro del Estado al cumplimiento de determinados cometidos específicos*. (SOSA, 2005: 8)

Sosa explica, a partir de estos conceptos, qué significa, funcionalmente, autonomía:

"Esa descentralización adquiere el grado de Autonomía cuando los actos administrativos concretos emanados del órgano descentralizado no pueden ser anulados por la vía de otro acto similar del Poder Central. La integración del órgano autónomo en el Estado se produce, entonces, a través de su subordinación a las normas generales y en su caso a las concretas de tipo jurisdiccional." (SOSA, 2005: 8)

Por su parte, Pérez Pérez llega al concepto de autonomía partiendo del concepto de *competencia*: *Diremos, entonces, que competencia es la medida dentro de la cual cada una de las funciones jurídicas del Estado está distribuida entre los diversos órganos del Estado*. Y agrega: *hay tres elementos fundamentales que determinan la competencia: el territorio, la materia y los poderes jurídicos*. (El resaltado corresponde al original) (PÉREZ PÉREZ, 1990: 361)

Sin embargo, la Constitución sólo se refiere a los dos últimos, ya que desde el punto de vista del territorio, está establecido en la misma norma que los entes autónomos *son personas jurídicas de carácter nacional. Su competencia abarca todo el territorio nacional* [...]. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 363)

Pérez Pérez precisa el significado de la *competencia* de los entes autónomos. Para ello, señala el Art. 202, inc. 2º: *Los Consejos Directivos tendrán los cometidos y atribuciones que determinará la ley* [...]. Y explicita: "**Cometidos y atribuciones**" *alude, precisamente, a la materia y a los poderes jurídicos, respectivamente*. (El resaltado corresponde al original) (PÉREZ PÉREZ, 1990: 362) Continuando con su razonamiento, cita a Sayagués Laso:

Cometido quiere decir “comisión, encargo”. Por consiguiente expresa bien el concepto de tarea o actividad asignada a la actividad estatal. En cambio, atribución es “cada una de las facultades que a una persona da el cargo que ejerce”, o sea un concepto más cercano al de “poderes” de los órganos públicos: poderes de legislación, administración, o jurisdiccionales. Dicho en otras palabras, las funciones jurídicas estatales. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 363)

Según Pérez Pérez, los cometidos refieren a la materia. Analizar los cometidos es otra mirada al ámbito de autonomía de los entes de la enseñanza. Al referirse al ámbito de la autonomía, Pérez Pérez menciona los *órdenes y grados de la enseñanza*, y cita a los efectos los artículos de la Constitución, números 70 (sobre obligatoriedad), 71 (sobre gratuidad) y 202 (sobre los entes autónomos que la regirán) entre otros. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 303)

Este autor menciona la *descentralización* y la *autonomía* como atribuciones de los entes autónomos. Para él, la **descentralización** significa la asignación de poderes jurídicos a un órgano y organismo distinto de los órganos centrales del Estado; [...]. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 367) Coincidiendo con Sosa, define la **autonomía**, como la *potestad de darse su propio ordenamiento jurídico*. Y agrega:

Puede haber, entonces, descentralización sin autonomía [...], pero no se concibe, en cambio, la autonomía sin descentralización, porque, obviamente, esa asignación de la potestad de darse su propio ordenamiento implica ya una muy intensa atribución de poderes jurídicos.” (El resaltado corresponde al original) (PÉREZ PÉREZ, 1990: 367)

Tanto Cagnoni como Pérez Pérez, destacan el hecho de que, para referirse a los entes de la enseñanza, el constituyente utiliza el verbo *regir*. ‘Regir’, es en efecto, ‘dirigir, gobernar, mandar’. El término empleado, incluso, aunque no tenga significado técnico preciso, no puede considerarse ‘un mero giro de lenguaje’ [...]. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 367) Por su parte Cagnoni explica: *Según el artículo 185 los entes autónomos son administrados por directorios, mientras que los entes de la enseñanza son regidos. Regir es mucho más que administrar.* (FARAONE y PEDRETTI, 2010: 54) Pérez Pérez ubica la aparición en la constitución, del término derivado del verbo *regir*, en el proyecto de la Asamblea del Claustro sobre la estructuración de los entes de la enseñanza, aporte a la reforma constitucional de 1951. Se introdujo este término “*simultáneamente con la*

*proclamación de la 'autonomía de gobierno', junto con las otras tres especificaciones de la autonomía; 'técnico-docente', 'administrativa' y 'financiera'. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 368)*

#### II.2.1.2.2 El porqué de la autonomía

Entre las propuestas para la institucionalidad de formación docente, en este periodo de transformaciones en el marco de la elaboración de una nueva Ley de Educación, hubo dos que propusieron la creación de una institución autónoma. El caso de la UNAE, propuesta por la ATD, que en forma explícita la presenta como un ente autónomo, y el caso del IUDE establecido en la Ley N° 18.437, el cual no aparece explícitamente como ente autónomo, pero se establece que será creado a partir de su Ley Orgánica.

En ambos casos, se requiere justificar la necesidad de autonomía. Esta justificación contiene motivos políticos, pero también es posible y necesaria una mirada técnico-jurídica en torno a lo que significan *especialidad* y *especialización* del ente, conceptos donde, según algunos autores, hay que ubicar esa justificación. En consecuencia, estos conceptos también serán necesarios para analizar las posiciones contrarias a la creación de un ente autónomo para la formación de docentes.

Según Sosa, el derecho puede explicar el *cómo* de la autonomía, su forma, pero no puede explicar el *porqué*. Para entender este punto, señala, es preciso referirse a la realidad social, la cual dará cuenta de su contenido. Busca entonces la relación entre el contenido y la forma, entre el porqué y el cómo:

Ese enlace se opera, en todos los casos, a través de un principio que, reconociendo una realidad social, impone un instituto jurídico. Y en lo referente a nuestro tema, nos parece no estar equivocados si afirmamos que ese principio es el de la "especialización del órgano". (SOSA, 2005: 8)

Señala el autor que, si bien la especialización existe en todos los órganos del Estado, en algunos casos *adquiere importancia tan singular que obliga al constituyente o al legislador a volcarla en instituciones precisas y específicas.* (SOSA, 2005: 8)

Debe ser aclarado el concepto de *especialización*, pues, según algunos de los autores estudiados, se confunde frecuentemente con el de *especialidad*. La especialización, dice Cassinelli,

es un concepto jurídico tradicional que, recogido en la Constitución desde 1952, hace necesario distinguir entre el giro o especialidad del ente (art. 190) y la especialización del ente (art. 204 in fine), a la luz de la historia, la legislación y la doctrina. (FARAONE y PEDRETTI, 2010: 78)

La Constitución o la Ley asignan, al ente autónomo que se crea, una determinada especialidad y cometidos, y en virtud de ellos, debe orientar sus actividades:

Para el buen cumplimiento de sus cometidos -expresa Cassinelli- los Entes Autónomos necesitan aplicar conocimientos especializados relativos a su giro o especialidad.

En la ejecución de los servicios propios de su especialidad (cometidos fijados por la Constitución o por las Leyes), se produce el fenómeno de la especialización. En virtud de esta especialización, cuando se trata de otro cometido para cuya realización se necesite la misma especialización, es lógico atribuir ese otro cometido al mismo Ente Autónomo. (FARAONE y PEDRETTI, 2010: 79)

Según Cassinelli, el fenómeno de la especialización del ente

en ciertas materias -derivada de los cometidos primarios del ente [...] - le sirve a su vez de título para expandir dichos cometidos, añadiéndole a los cometidos explícita o implícitamente asignados por la Constitución o las leyes, otros cometidos en los cuales se necesita y se aplica la misma especialización. (FARAONE y PEDRETTI, 2010: 80)

Por su parte, Cagnoni realiza un señalamiento similar: *La autonomía implica especialidad, materia específicamente atribuida, y especialización, potestad exclusiva. No puede haber ni instrucciones, ni directivas, ni intervenciones del Poder Ejecutivo.* (FARAONE y PEDRETTI, 2010: 55)

### II.2.1.2.3. Fundamentos de la autonomía



Los fundamentos constituyen un elemento más para analizar la pertinencia de una institución autónoma.

Señala Cassinelli que las normas sobre enseñanza a partir de la Constitución de 1918 presentan desarrollos originales *que constituyen el más importante aporte uruguayo a la consideración del tema en Derecho comparado*. Este hecho trae aparejado que no se pueda recurrir a doctrinas elaboradas en el extranjero para su explicación. Cita a Justino Jiménez de Aréchaga quien sostiene que *es necesario construir una teoría nacional de las autonomías [...]*. (FARAONE y PEDRETTI, 2010: 71)

Es así como los autores estudiados, realizan numerosas referencias a aspectos históricos para fundamentar y explicar los conceptos jurídicos plasmados en la Constitución y las leyes.

Cagnoni relaciona la originalidad del texto constitucional con relación a la autonomía de los entes de la enseñanza, con la laicidad, entendiendo por ella, *separación del poder religioso pero también del político*, y ubica esta idea en la propuesta de Dámaso Antonio Larrañaga, en 1833, de crear una universidad del Estado, aun cuando las universidades latinoamericanas de entonces estaban en manos de congregaciones religiosas. En el mismo sentido recuerda a José Pedro Varela, *ya que pensaba que la enseñanza era asunto de la sociedad y del Estado, y no tanto de los gobiernos*. (FARAONE y PEDRETTI, 2010: 54)

En una línea coherente con el planteo de Cagnoni, Cassinelli recoge de Justino Jiménez de Aréchaga, el concepto de autonomía como principio constitucional. Y cita de este autor:

Si el motivo político que llevó a consagrar el régimen de las autonomías impone la conclusión de que éstas constituyen un límite para la Administración central, el motivo técnico que llevó a la consagración de las autonomías impone la conclusión de que éstas constituyen un límite para los poderes del Parlamento. (FARAONE y PEDRETTI, 2010: 73)

Dos razones, según Cassinelli, fundamentan el principio autonómico; la necesidad de libertad y la de eficiencia. Cita a Juan Andrés Ramírez en su discurso de 1928, quien expresa que existen razones para establecer la autonomía de ciertos entes frente al Poder

Ejecutivo y también frente al Poder Legislativo: *Estas razones son la especialización de funciones y la necesidad de ofrecer una garantía para que la prepotencia del Estado no ahogue la libertad cívica, la vida política del país.* (FARAONE y PEDRETTI, 2010: 72-73)

Con relación a la descentralización, el otro atributo de los entes autónomos, Cassinelli señala que es fruto de un proceso, como producto de la *ley de división del trabajo*.

Solamente más tarde -escribe Cassinelli citando a Justino Jiménez de Aréchaga- la conciencia política acerca de la conveniencia de estas fórmulas para promover una mayor especialización de la actividad del Estado desde el punto de vista técnico y para protección de la libertad personal, ha elevado la noción de descentralización a la categoría de principio jurídico y lo ha inscripto en las Constituciones o en las leyes. (FARAONE y PEDRETTI, 2010: 75)

#### II.2.1.2.4. Aspectos de la autonomía

La LGE no hace referencias específicas a ningún aspecto de la autonomía de los entes de la enseñanza. Tampoco aparecen analizados en los documentos de la ANEP ni en los de la UDELAR. En los textos correspondientes al MEC, figuran algunas alusiones. En cambio, en los informes de ATD que procuran fundamentar la UNAE aparecen detallados. Luego, esa fundamentación será también la de la LO del IUDE.

La propuesta de la ATD incluye, en la consideración de la autonomía de la institución, la especificación de cuatro aspectos que se distinguen en ella: financiero, técnico-docente, administrativo y de gobierno. Tales denominaciones, no siempre cuatro, aparecen en la mayor parte de los estudios sobre autonomía. Aquí se tratará de dejar en claro algunas consideraciones sobre el origen de esta clasificación y la relación entre estos aspectos y la autonomía como un todo.

Expresa Ademar Sosa, que:

[...] la Autonomía es una sola [...]. Puede ser más o menos pura, pero no corresponde hablar, como si fueran cosas diferentes, de “Autonomía técnica” y “Autonomía financiera”, aunque ambos aspectos o facetas



tengan caracteres específicos que autoricen su tratamiento por separado. (SOSA, 2005: 34)

En nuestro medio es común distinguir tres o cuatro aspectos de la autonomía al hacer referencia a los entes autónomos. Pérez Pérez se remonta al ya citado documento de la Asamblea del Claustro de la Universidad de la República del 24 de setiembre de 1951, que puede considerarse como el origen de la clasificación actual. En el documento sobre “*bases para estructurar la autonomía de los organismos docentes*”, se explicitan los aspectos que conforman *el concepto de autonomía integral de los organismos de enseñanza*:

a) **Autonomía de gobierno:** elección o designación de sus autoridades sin injerencia alguna del poder político.

b) **Autonomía técnico-docente:** facultad de otorgar títulos y diplomas, establecer sus planes de estudio, métodos, orientaciones de la enseñanza, investigación, etc.

c) **Autonomía administrativa:** facultad de nombrar y destituir sus profesores y funcionarios, establecer los estatutos de unos y otros, dictar sus reglamentos, etc. Admisión de recursos para sus resoluciones, sólo ante órganos jurisdiccionales del Estado.

d) **Autonomía financiera:** Adecuada dotación de recursos por parte del Estado para el debido cumplimiento de sus fines, preferentemente bajo la forma de bienes propios y rentas específicas; y la libre administración de sus recursos. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 243)

Diversos estudios han retomado todos o algunos de estos aspectos. Considero pertinente para este trabajo exponer las ideas de Víctor Cayota al respecto, pues realiza un enfoque diferente al puramente jurídico. Desarrolla una perspectiva político pedagógica que hace hincapié en aspectos muy valiosos para un análisis posterior.

#### II.2.1.2.5. Análisis político pedagógico de la autonomía

Los autores que analizan la autonomía desde una perspectiva jurídica, parten de la idea como opuesta a centralización. Cayota, en cambio, parte de la idea de autonomía como opuesta a subordinación:

La negación de la autonomía conduce a la subordinación de la cultura y de la educación; una cultura, una educación subordinadas no sólo no cumplen cabalmente su función sino que se desnaturalizan hasta el punto de neutralizarse o convertirse en instrumentos de deformación y de desinformación. (CAYOTA, 1994:18)

Sin perder la idea global y compleja de lo que significa autonomía, el autor plantea que pueden distinguirse *autonomías parciales*, a las que denomina *autonomía financiera*, *autonomía técnicodocente* y *autonomía de gobierno*. Importa exponer las dos últimas.

La autonomía técnico docente tiene su expresión en la elaboración de planes, programas, normativa, etc. Es negada –señala el autor- cuando se prohíben o prescriben contenidos, se imponen normas de funcionamiento autoritario o se realiza discriminación ideológica con relación al personal docente.

También señala que desde una perspectiva opuesta a los modelos autoritarios, desde algunos enfoques críticos, se sostiene que la autonomía es imposible.<sup>17</sup> *Es decir* –sostiene Cayota- *que la autonomía técnicodocente sería, a lo más, una autonomía declarativa suprimida en los hechos por la decisiva acción ideológica del Estado.* (CAYOTA, 1994: 21) El autor argumenta, por el contrario, que el sistema educativo constituye un ámbito con condiciones para escapar al carácter ineludible de esa acción.

La autonomía otorga, según Cayota, las condiciones para la labor educativa pues ésta exige un ambiente plural, que respete y promueva la pluralidad.

Cuando se entiende que el proceso social e individual de creación del conocimiento no sólo no elimina la discordancia sino que por el contrario la provoca y la necesita, surge con claridad y sin esfuerzo la necesidad de la autonomía técnicodocente. (CAYOTA, 1994: 22)

Más allá de los extremos, en general, es aceptada, al menos declarativamente, la necesidad de la autonomía técnico docente. Sin embargo, sostiene el autor, es más difícil obtener el mismo acuerdo respecto a la autonomía de gobierno, pues en este ámbito se

<sup>17</sup> Señala como ejemplo los trabajos de Althusser, vinculados a su idea de Aparatos Ideológicos del Estado, entre los cuales incluye a la escuela. (CAYOTA, 1994)

ponen en juego importantes cuotas de poder. Por lo mismo es resistida y hasta negada. La autonomía de gobierno se da, según Cayota, fundamentalmente, cuando las autoridades son designadas por los mismos actores del sistema educativo. Sin autonomía de gobierno, las otras dos quedan neutralizadas, pues las decisiones sobre materia educativa se toman, en diferente medida según el caso, con los criterios con que se manejan las relaciones de poder de los partidos. (CAYOTA, 1994)

Al pretender realizar esa asimilación se está mostrando la intención de trasladar las resoluciones partidarias al mundo de la ciencia, del arte, de la reflexión y de la creación, lo que no se dice abiertamente porque es una negación de la esencia misma de la educación y la cultura. Lo curioso es que esto lo sostienen los sectores políticos que tienen el poder pero lo cuestionan cuando el poder lo tiene el sector contrario. (CAYOTA, 1994: 24-25)

Cayota vincula el tema de la autonomía de gobierno al de elaboración de políticas educativas. Considera que no siempre se tiene una idea precisa sobre lo que política educativa quiere decir. El entiende que *hay políticas educativas internas, propias del sistema educativo, y hay políticas educativas [externas] que tienen relación inmediata con las políticas de gobierno.* (CAYOTA, 1994: 25)

Como política educativa propia del sistema educativo, Cayota señala, la estructuración de sus orientaciones, planes y programas, normativa de funcionamiento interno referida a docencia, investigación, estudiantes, administración, etc. Por otra parte, las políticas educativas externas, procuran la vinculación del sistema con la acción del Estado y de la sociedad, es decir, con la acción del sistema fuera de su ámbito.

Este aspecto pone en relación la autonomía con la coordinación.

### ***II.2.1.3. Coordinación en la perspectiva constitucional***

Los debates en torno a la LGE, han girado casi siempre, directa o indirectamente, en torno al problema de la coordinación. Pero, y aunque parezca paradójico, no existen referencias técnicas claras acerca de qué significa *coordinación*. Hay referencias a su ausencia, a la necesidad de establecerla, pero en pocas instancias se dice en qué consiste.

Desde el MEC han partido las observaciones más concretas al respecto, motivadas, indudablemente, por las necesidades operativas del gobierno.

En principio, una mirada al sistema educativo en la perspectiva de la coordinación plantea dos niveles: coordinación entre los diferentes órganos de la educación y coordinación entre el sistema educativo con el gobierno y la sociedad en general.

Para abordar el tema, teniendo en cuenta su amplitud y complejidad, se tomarán dos tipos de análisis. El primero, insoslayable, lo constituye la perspectiva jurídica. El segundo, de gran importancia, proviene de los aportes acerca de cómo se percibe el tema desde el ámbito educativo.

### II.2.3.7.1 Análisis jurídicos

Según Pérez Pérez, el tema de la “coordinación de la enseñanza” *ha sido introducido por primera vez en nuestros textos constitucionales a partir de la reforma que entró en vigencia en 1967.* (PÉREZ PÉREZ, 1990: 431) En el texto constitucional las referencias a este tema son muy escuetas.

A falta de explicitaciones, Pérez Pérez establece dos presupuestos en la consideración del tema de la coordinación de la enseñanza. El primero es un presupuesto jurídico: la consideración del tema es consecuencia de la existencia de los entes autónomos de la enseñanza y la posibilidad de que *no actúen o puedan eventualmente no actuar, en forma armónica o coordinada.* (PÉREZ PÉREZ, 1990: 431) El segundo, es un presupuesto político y se refiere a la idea de coordinación como subordinada a la de planificación: *es el movimiento de ideas que estamos viviendo en las últimas décadas, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, en casi todo el mundo, que preconiza la planificación, y como una forma de ésta, la coordinación de los distintos servicios.* (PÉREZ PÉREZ, 1990: 431)

Es notoria la incidencia del segundo presupuesto, ya que los consejos autónomos se fueron creando desde principios del siglo XX, sin que apareciera en forma explícita el problema de la coordinación hasta la década de los años 60. Pérez Pérez ubica como hito inicial de la planificación y la coordinación como preocupaciones del Estado en el Uruguay, la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) *cuya actual “sucesora a título universal” es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP]*

*incorporada al texto constitucional*. En los documentos elaborados por la CIDE –sostiene– no se encuentra una definición concreta o un análisis que explique qué se entiende por coordinación, a pesar de que la palabra aparece con frecuencia. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 436-437)

Señala el autor, que es en este movimiento que se creó, en 1963, la *Comisión Coordinadora de los Entes de la Enseñanza*. Con ella se puso en práctica la idea que luego se plasmaría en el artículo 202 de la Constitución de 1967.

Con relación al significado que la palabra tiene en el marco de la Constitución, Pérez Pérez sostiene que no existe una definición de su contenido legal, por lo tanto, el término sigue sin tener un significado técnico preciso. Sin embargo, señala que *en la discusión parlamentaria del texto constitucional se aludió específicamente a la coordinación de la enseñanza, [...] y en los debates quedó perfectamente claro que la coordinación no podía afectar para nada a la autonomía*.<sup>18</sup> (PÉREZ PÉREZ, 1990: 446) (El resaltado corresponde al original)

Por la historia autonómica de los entes de la enseñanza en nuestro país, y por el nivel de polémica que desata, adquiere relevancia el análisis acerca de qué papel le correspondería, en términos de coordinación, al MEC. Por su pertenencia al Poder Ejecutivo, puede incidir en la coordinación entre los entes de la educación y también en la coordinación de ellos con las políticas del gobierno. Tomando opiniones de diversos autores, Pérez Pérez señala que se trata de uno de los temas más difíciles: por el alcance de la autonomía de los entes de la educación y por la importancia del MEC. Su rol debería consistir en la elaboración de la ley que estableciera la coordinación pero no en su intervención concreta. Según el autor, si el MEC integrara algún órgano coordinador, lo debería hacer con voz y sin voto.

No obstante, existen otras posiciones respecto al posible rol del MEC, según la Constitución. El Dr. Korzeniak, consultado sobre la

<sup>18</sup> En el momento de la discusión referida, existían cuatro entes autónomos de la enseñanza: Universidad de la República, Consejo de Enseñanza Primaria y Normal, Consejo de Enseñanza Secundaria y Universidad del Trabajo del Uruguay.

constitucionalidad/inconstitucionalidad de la LGE N° 18.437, en temas vinculados a la autonomía y a la coordinación de la enseñanza, respondía lo siguiente<sup>19</sup>:

La inconstitucionalidad de una ley (o de un párrafo de ella) es una contradicción objetiva de su solución con una solución contenida en la Constitución (o en un párrafo o principio inequívoco de ella). [...] Ninguna norma o principio constitucional establece (arts. 202 y subsiguientes y concordantes), cómo se integrarán los órganos que coordinen la enseñanza, ni establecen el “cogobierno” en ninguna de sus ramas (salvo en la Universidad de la República) ni prohíbe que el M.E.C. y todo el Poder Ejecutivo intervenga en la proporción que sea en la coordinación de la educación. (El subrayado corresponde al original) (ANEXO B)

De acuerdo a esta interpretación, estarían dadas las condiciones para el establecimiento de las coordinaciones que la planificación de la acción del gobierno estimara convenientes. No obstante, aparece el otro aspecto, vinculado a no afectar las autonomías establecidas constitucionalmente, con lo cual se abriría nuevamente la discusión.

#### II.2.3.7.2 Análisis político-pedagógico

Es pertinente aquí el enfoque de Cayota. Respecto a la coordinación interna, coherentemente con su concepto de autonomía, el autor sostiene:

No creemos en la coordinación hecha por organismos o personas ajenas a los coordinados; además, la superposición de organismos totalmente distintos significa una mayor burocratización lo que quiere decir peor funcionamiento. Por ello el consejo que coordine debe estar integrado por los presidentes de los consejos que orientan cada uno de los subsistemas, o por la persona que esos consejos designen entre sus integrantes (CAYOTA, 1994: 34)

Esta relación orgánica, periódica, asegura un conocimiento directo de los más importantes aspectos de cada uno de los subsistemas y permite asegurar la continuidad racional y coherente de la educación de los distintos niveles. [...] Debe ser un centro de reflexión, de trazado de

<sup>19</sup> El Dr. Korzeniak fue consultado en esta instancia, por la Federación Uruguaya del Magisterio – Trabajadores de Educación Primaria (FUM-TEP). Dejó en claro que su posición se refería al aspecto jurídico de la constitucionalidad y no a la adecuación o mérito de la ley,

grandes líneas de trabajo, de análisis y propuesta coordinada realizada con la base de los asesoramientos pertinentes. (CAYOTA, 1994: 34)

Cayota sostiene que este consejo deberá coordinar el asesoramiento de los agentes e instituciones pertinentes, sean Asambleas Técnico Docentes, Inspecciones y Direcciones, para lo cual deberían conformarse comisiones intersubistemas que funcionen por mecanismos establecidos, las cuales deberían elaborar síntesis de las propuestas emanadas de los órganos asesores.

La posición de Cayota guarda coherencia, en general, con los análisis jurídicos de Pérez Pérez en lo que se refiere a la no participación directa del Poder Ejecutivo en el órgano coordinador del sistema educativo. Pero el autor introduce consideraciones respecto a lo que sería la coordinación del sistema educativo con el gobierno, a nivel de la elaboración de políticas. Lo plantea como la relación entre las políticas educativas con las políticas de Gobierno más amplias.

Lo que parece claro en su breve formulación sobre políticas educativas internas y externas, no lo sería tanto en los hechos. El vínculo entre ambos niveles de política se vuelve sumamente complejo. Lo muestra al intentar especificar las dificultades que aparecen. Se introduce así, el tema de la coordinación hacia afuera del sistema:

Debe tenerse presente que las políticas de gobierno tienen sus complejidades específicas y la educación tiene las suyas. Las primeras comprenden el amplísimo campo de exigencias que plantea un país; la segunda comprende una multiplicidad de funciones que no se pueden reducir a actuar como instrumento de las políticas de gobierno. Para cumplirse eficazmente la coordinación es imprescindible que existan planes o, por lo menos, previsiones suficientemente claros y elaborados por los órganos pertinentes; [...] (CAYOTA, 1994: 29)

Continúa con una aclaración que cobra gran importancia: *no es a la educación a la que le corresponde hacer esos planes, es al gobierno.* (CAYOTA, 1994: 29)

Sin embargo, las competencias no terminan de resolverse: *Pero debe quedar muy claro –insiste el autor– que no puede someterse al sistema educativo en su conjunto a las necesidades coyunturales o, inclusive, a las planteadas a más largo plazo, si así se hace, lo conduciremos al retroceso.* (CAYOTA, 1994: 29)



Sin constituir una panacea, la idea de Cayota de que deberían existir planes o previsiones generales elaboradas por el gobierno, en las cuales insertar las políticas educativas que le compete elaborar al sistema educativo, constituye un punto de partida interesante para analizar y construir el concepto de coordinación, del cual parece haber más lagunas que conceptualizaciones concretas.

### II.2.3.7.3 La coordinación y la planificación en educación

La coordinación hacia fuera del sistema, con otras políticas de gobierno y actividades productivas constituye un planteo que podemos ubicar, como lo hace Pérez Pérez, a principios de la década de los años 60.

Pérez Pérez señalaba que la preocupación por la coordinación apareció asociada a las ideas de planificación económica, y como ejemplo, colocaba la creación de la CIDE en el Uruguay. En esos años, sin que se hubiera explicitado qué significaba coordinar, se creó la Comisión Coordinadora de los Entes de la Enseñanza. Entre ambos organismos produjeron, hacia 1966, el *Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay. Plan de Desarrollo Educativo*.

Este trabajo conjunto de ambas instituciones, demuestra la cercanía con que se consideraban la educación y el desarrollo económico. La tendencia iniciada por entonces en el Uruguay formaba parte de un movimiento más amplio que, durante la Guerra Fría, fue imponiendo las políticas de planificación económica en occidente, especialmente en Estados Unidos y Latinoamérica. (HOBBSAWM, 2005) Coincidentemente, desde fines de la década de los 50 se fue difundiendo una teoría económica de la plusvalía capitalista que incorporó la educación como factor explicativo, entre otros, aparte de los ya clásicos capital y trabajo: La teoría del Capital Humano. (GARRIDO, 2007)

La posibilidad de concretar en el campo educativo los cambios que esta concepción del desarrollo apoyado en la educación planteaba, se vio facilitado por el aporte de una corriente pedagógica conocida como Tecnología Educativa o Educacional, que surgió en los Estados Unidos en la década de los años 50 y se difundió luego al resto de los países.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> No se hace referencia aquí a las unidades que, en la actualidad, concentran el uso o distribución de medios tecnológicos aplicados a la educación en los diferentes niveles.

Según esta concepción educativa que fue tornándose dominante, los análisis políticos y filosóficos de la educación, así como la fijación de las finalidades educativas, fueron separándose, como pertinentes a otra esfera ajena a la práctica educativa. Ésta fue concebida como susceptible de ser orientada y controlada técnicamente en base a los criterios de racionalidad y eficiencia.

La Tecnología Educativa ha sufrido importantes transformaciones hasta que, en las últimas décadas, se caracteriza por una concepción sistémica de la educación<sup>21</sup>.

También la Teoría del Capital Humano ha modificado sus afirmaciones superando la primera concepción que establecía una relación directa entre educación y crecimiento económico a una relación más compleja. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el BM y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como varios autores, consideran que: *el crecimiento económico es un proceso que se vincula estrechamente con la calidad de la mano de obra o trabajo capacitado. A este trabajo capacitado y educado se le denominó capital humano.* (GARRIDO, 2007: 76)

Frigóttó analiza cómo la Tecnología educativa a partir de la segunda mitad del siglo XX proveyó de los instrumentos para conducir hacia la racionalización de los procesos educativos que podrían potenciar ese factor de la producción:

En el ámbito específicamente educativo y pedagógico, la teoría del capital humano se liga a la perspectiva tecnicista que se encontraba en pleno desarrollo en la década del 50. En este aspecto hay un doble refuerzo. La visión del capital humano refuerza la necesidad de redimir el sistema educativo de su 'ineficiencia' y, al mismo tiempo, la perspectiva tecnicista ofrece la metodología o la tecnología adecuada para constituir el proceso educativo como una inversión (la educación

<sup>21</sup> La Tecnología Educativa surge en los EEUU, a partir de los antecedentes de Taylor en el campo de la administración del trabajo industrial a comienzos del siglo XX, la psicología conductista con los trabajos de John Watson y en educación los trabajos de Bobbit (*The curriculum*, 1918), (NAMO DE MELLO, 1984) (DÍAZ BARRIGA, 1989) Como corriente, ha evolucionado, hasta el presente, sobre las fuentes conceptuales dadas por la psicología cognitiva, las teorías de la comunicación y el enfoque de sistemas. Si bien tiene un componente importante en la aplicación de medios tecnológicos, los cuales van modificándose con el avance en el conocimiento en ese campo, lo fundamental de la tecnología educativa es la elaboración racional de procesos educativos con énfasis en su relación sistémica. (SANVISENS, 1984) (CHADWICK, 1987)

generadora de un nuevo tipo de capital): “el capital humano”.  
(FRIGÓTTO, 1988: 135-136).

Es necesario señalar, que en Uruguay, la Tecnología Educativa no tuvo una formulación concreta en las instituciones educativas públicas, hasta la década del 80, cuando se impuso, por parte de las autoridades de la educación en la dictadura, el programa para escuelas primarias con un formato y una orientación claramente tecnicistas. Pero, posteriormente, muchos de sus principios y fundamentos se han ido incorporando a las orientaciones de la educación, especialmente la concepción sistémica. Un ejemplo es la continuidad de la organización de la educación pública no universitaria en un solo ente autónomo, y el posterior crecimiento del CODICEN en cuanto a las funciones que fue asumiendo y a los organismos que fue creando (gerencias, secretarías, programas, etc.). A partir de 2009, la LGE establece una organización de todas las instituciones educativas públicas.

## II.2.2 Cogobierno en los entes de la educación

Estrechamente vinculado con la autonomía se encuentra el concepto de cogobierno. ‘Autonomía y cogobierno’ son demandas que han aparecido unidas como si la primera no pudiera existir sin el segundo. La conexión tiene sentido, pero aquí es preciso efectuar algunas precisiones.

Ademar Sosa señala que el cogobierno es una forma de gobierno del ente: *El Cogobierno existe cuando ese órgano jerarca está conformado total o parcialmente, por personas electas por los integrantes del Ente o interesados en su gestión. A pesar de su relación, autonomía y cogobierno son dos institutos jurídicos diferentes.* (SOSA, 2005: 47)  
Para dejarlo claro explica:

Un Ente cuyo jerarca (gobierno) esté integrado por personas designadas en su totalidad por el Poder Ejecutivo previa venia del Senado, es decir, por los Poderes Políticos, como es el caso de los directorios de los entes autónomos no docentes y el del CODICEN, órgano jerarca del Ente Autónomo ANEP [anterior a la vigencia de la Ley N° 18.437], **es tan autónomo como otro que cuente con el grado más integral de Cogobierno**, por ejemplo, la Universidad de la República. Ambos tienen idéntico estatus de libertad funcional dentro del Orden Jurídico, [...].  
(SOSA, 2005: 47)

No obstante, la vinculación tan estrecha se da en los hechos. No en la autonomía misma -señala el autor- sino en *el ejercicio real de esa autonomía*.

La importancia no es menor pues:

Personas que conforman el órgano jerarca de un Ente Autónomo en virtud de haber sido electos por los integrantes del Ente y/o los interesados en su gestión, actuarán siempre con mayor libertad, sin imposiciones ni presiones, que quienes fueron designados por los órganos **políticos**, en virtud de confianza **política**. Órganos políticos de los cuales depende y no es poca cosa, su mantenimiento en el cargo. (Resaltado en el original) (SOSA, 2005: 48)

La disposición del cogobierno total e integral de la Universidad de la República, se encuentra en la Constitución de 1952, aunque su concreción tuvo lugar con la aprobación de la Ley n° 12.549 de 1958, Ley Orgánica de la Universidad de la República.

Como parte de un extenso análisis sobre el proceso de aprobación de la reforma constitucional de 1952, Pérez Pérez señala la vinculación entre la autonomía y el cogobierno a partir de la consideración de los aspectos de la autonomía, en particular la *autonomía de gobierno*, cuya incorporación al debate estuvo a cargo de la propia Universidad. (PÉREZ PÉREZ, 1990)

En síntesis, cuando se expresa que una institución es, o será, cogobernada, no se está explicitando el tipo de cogobierno que tendrá. Cuanta mayor participación tengan los integrantes de la misma, más amplio será el ejercicio de la autonomía que puedan realizar.

### ***II.2.2.1 Cogobierno y participación***

El cogobierno implica la elección, por parte de determinados colectivos, de representantes que actuarán en el gobierno de la institución. Se dice entonces, que dichos colectivos participan en la conducción de la misma. Pero esta condición no indica qué tipo de vínculo se establece entre el conjunto de los representados y las personas electas. Por lo tanto, al analizar una propuesta de cogobierno es preciso conocer el nexo entre el representante y sus representados, para establecer qué tipo de participación se efectiviza en dicha propuesta.

### II.2.3. Nueva significación de autonomía, descentralización y coordinación en los años 90.

Desde los años 80, en América Latina, y promovidas por las organizaciones internacionales de crédito, se introdujeron políticas de corte neoliberal, que condujeron a establecer una mayor correspondencia entre las políticas educativas y los requerimientos de la economía, de acuerdo a exigencias del mercado.

La educación misma fue concebida como una mercancía pasando a constituir parte importante del mercado global. Particularmente la educación superior se convirtió en un nicho codiciado. (UNESCO, 2005)

Las transformaciones fueron haciéndose más sistémicas, y desde los años 80 se conocen con el nombre en singular de *reforma educativa*. Las nociones de autonomía, descentralización y coordinación, mostraron su polisemia en los discursos que la fundamentaron. Podemos identificar las nuevas significaciones a través del análisis de algunos discursos sobre la reforma de la educación en América Latina.

El marco teórico del NGP que desarrolla Bentancur, será una útil referencia, para comprender los diferentes significados que adquirieron los conceptos mencionados. Fundamentalmente serán útiles para ver que la crítica a los modelos centralizados está referida a un tipo de centralización, pues en realidad, el nuevo modelo tiende también a centralizar las decisiones de política, en general bajo el concepto de coordinación o convergencia.

#### ***II.2.3.1. Contexto histórico y teórico de las tendencias centralizadora/descentralizadora de la educación en los años 90***

A partir de la década de los años 80 se produjeron reformas en la organización del trabajo, de la producción, de los Estados y sus políticas sociales, como respuestas funcionales a las grandes transformaciones en la economía capitalista mundial, marcadas fuertemente por la concepción neoliberal.

De estas transformaciones se pueden distinguir algunas tendencias relevantes. Señalaré tres:

En primer lugar: la aceleración del cambio tecnológico a partir de la segunda posguerra, llegando en las últimas décadas a considerarse una revolución tecnológica (UNESCO, 2005), que significó reducción, y en algunos aspectos eliminación, de las distancias, y transformó el mundo de los transportes y las comunicaciones, haciendo posible conectar eventos muy distantes en tiempo real.

En segundo lugar: simultáneamente, y posibilitados por la revolución tecnológica, los procesos de globalización económica, que acompañaron la crisis de los Estados de Bienestar a partir de los años 70, acelerados luego de la disolución de la U.R.S.S. y de la caída en esa parte del mundo, de lo que se llamó socialismo realmente existente, al final de la década de los años 80.

En tercer lugar: como consecuencia de los aspectos anteriores, se debe destacar la modificación de los Estados. En cuanto a sus funciones, por la transferencia de las actividades rentables al sector privado y la modificación de su relacionamiento con los ciudadanos a través de la desregulación laboral, entre otras. En cuanto a su propia definición como espacio determinado por fronteras, por la relativización de las mismas para la libre circulación del capital.

Estos procesos tuvieron repercusiones culturales, determinantes de cambios profundos en la forma de pensar y actuar de la población en general, por la introducción de nuevos parámetros en la toma de decisiones, en virtud de las nuevas condiciones objetivas y la difusión de un nuevo modelo de vida. Un modelo competitivo, resultante de la adaptación a la liberalización y desregulación de los mercados.

Existe una dimensión que no queda del todo analizada en los discursos que destacan las bondades de la globalización.

Zygmunt Bauman sostiene que, simultáneamente a los procesos globalizadores vinculados al flujo de la información y de las finanzas, *se pone en marcha un proceso “localizador”, de fijación en el espacio.* (BAUMAN, 2005: 8) Para desarrollar el tema, parte de una cita de A.J. Dunlap, al que considera un famoso “racionalizador” de la empresa moderna. Transcribe Bauman: *La empresa pertenece a las personas que invierten en ella: no a sus empleados, sus proveedores ni la localidad donde está situada.* Aclara el autor que no se hace referencia al sentido legal de la propiedad, sino a la implícita

negación de que la voz de empleados, proveedores y de la misma localidad, deba ser oída como expresión de derecho para incidir en las decisiones de la empresa. Bauman plantea su preocupación de que esa afirmación de Dunlap, al momento de ser realizada -1996- se aceptara como *evidente*. En tiempos no muy lejanos, dice el autor, *habría sonado como un grito de guerra*. (BAUMAN, 2005: 13-14)

El autor plantea que en función de procesos políticos y económicos durante las últimas décadas del siglo XX, los grandes centros de decisión, empresariales y financieros, se liberaron de las *limitaciones territoriales, las impuestas por la localidad*. Pero ello no ocurre con los habitantes de la localidad, al menos en su gran mayoría. Que la empresa pertenezca a quienes invierten en ella, significa que las decisiones que tomen tendrán en cuenta solamente sus propios intereses financieros. Las consecuencias de esas decisiones permanecen, pero quienes toman las decisiones no están sujetos a ellas. La siguiente cita da cuenta de esta doble condición global/local y el doble proceso globalización/localización:

Los empleados provienen de la población local y, retenidos por deberes familiares, propiedad de la vivienda y otros factores afines, difícilmente pueden seguir a la empresa cuando se traslada a otra parte. Los proveedores deben entregar su mercadería y el bajo coste del transporte les da a los locales una ventaja que desaparece apenas la empresa se traslada. En cuanto a la “localidad”, es evidente que se quedará donde está, difícilmente seguirá a la empresa a su nueva dirección. Entre todos los candidatos a tener voz en la gestión empresarial, sólo las “personas que invierten” –los accionistas- no están en absoluto sujetos al especio; pueden comprar acciones en cualquier bolsa y a cualquier agente bursátil, y la proximidad o distancia geográfica de la empresa será probablemente la menor de sus consideraciones al tomar la decisión de comprar o vender. [...] La empresa tiene libertad para trasladarse; las consecuencias no pueden sino permanecer en el lugar. (BAUMAN, 2005:15-16)

Desde un punto de vista conceptual, la descentralización en la perspectiva gerencial, es un proceso que pone en juego el aspecto complementario de la globalización económica: la dimensión local. Desde este punto de vista, la descentralización contribuye a la eficiencia de los procesos de globalización.

Las condiciones de libertad exigidas por los capitales, pero promovidas como beneficio para todos, vienen de la mano de la velocidad en que es posible hoy realizar actividades que antes exigían procedimientos prolongados en el tiempo y complejos en su



concreción, para los cuales, los procedimientos burocráticos ofrecían garantías. Hoy, avance tecnológico mediante, estos procesos burocráticos constituyen una traba. Los agentes más poderosos no son los Estados, como lo eran a comienzos del siglo XX. En esos tiempos, estos procedimientos burocráticos fueron la solución a las necesidades del mismo sistema capitalista. A excepción de la alusión final a la burocracia, el siguiente texto de Max Weber podría reivindicarse hoy desde la perspectiva liberal.

Actualmente la economía capitalista de mercado es la primera en reclamar que los asuntos administrativos oficiales se resuelvan con la mayor precisión, claridad, continuidad y rapidez posibles. Las grandes empresas capitalistas modernas constituyen, en general, por su organización interna, modelos inigualados de organización burocrática rigurosa.

Toda la administración de un negocio se funda en una progresiva precisión, estabilidad y, fundamentalmente, rapidez en las operaciones. Esto está a su vez determinado por la índole peculiar de los medios modernos de comunicación, abarcando, entre otros, el servicio informativo de la prensa. La creciente rapidez de transmisión de los comunicados públicos, así como de los hechos políticos y económicos, presiona aguda y constantemente en el sentido de apresurar el ritmo de reacción administrativa ante situaciones diversas. Regularmente sólo una organización rigurosamente burocrática obtiene el período óptimo de reacción. (WEBER, 2000: 49-50)

Los procesos de centralización/descentralización del NGP tienen por objetivo, hacia el presente, la adecuación al medio para mejorar la eficiencia en los aspectos productivos, económicos y financieros, los cuales son, como en época de Weber, objetivos característicos del sistema capitalista.

### ***II.2.3.2. La descentralización como política educativa en los años 90***

La descentralización educativa que impulsaron las reformas a partir de los años 80, tiene relación con los aspectos señalados, desde diversos ángulos.

Por un lado, en términos generales, la importancia que ha adquirido el conocimiento en esta etapa de la economía capitalista, tanto en su producción como en su distribución, es central. Lo que la economía liberalizada le exigía a la educación a fines del siglo XX, no era posible de resolver con el estado de los sistemas educativos vigentes

entonces, cuya estructura correspondía a las características del Estado desarrollista o de Bienestar. (UNESCO, 2005) La permanente búsqueda de máxima productividad y el uso – no en todos los casos- de nuevas tecnologías para optimizarla, requerían de lo que desde la teoría del Capital Humano se conoce con el nombre de “recursos humanos”, con una calificación adecuada a cada circunstancia y a cada momento.

Esta necesidad explica tanto la descentralización de funciones hacia niveles locales, como la centralización en la formulación de política educativa como política pública.

En esta etapa de globalización económica, los sistemas educativos fueron objeto de interés por parte de agentes externos a los países, quienes tuvieron la posibilidad de incidir en ellos a través de organizaciones internacionales. Así, desde los años 80, las reformas educativas en América Latina fueron promovidas por las agencias internacionales de crédito, promotoras de las políticas neoliberales. Las ideas de descentralización educativa, fueron consideradas como positivas por el BM, a comienzo de la década de los años 80, para pasar a ser su posición oficial en los años 90. (ROTHEN, 2004) De ahí que, a pesar de las diferencias en la aplicación de la reforma, las características generales hayan sido las mismas, produciéndose ajustes de acuerdo a las particulares circunstancias de cada país.

En la reforma educativa en América Latina, la descentralización de funciones, se aplicó, según los países, a diversas funciones y a diferentes niveles. Hubo descentralización de funciones administrativas, académicas, económicas, financieras o una combinación de ellas. Fue orientada hacia las provincias, hacia los municipios y/o hacia los centros o establecimientos.

Paralelamente se aplicaron políticas centralizadoras que permitieron al actor gubernamental, ejercer su poder de decisión al asumir lo que se considera una responsabilidad encomendada por la ciudadanía por medio del acto electoral. De ahí que las políticas de centralización/descentralización no constituyan, en el marco de las reformas de los años 90, procesos contradictorios. (BENTANCUR, 2008)

Es posible sostener entonces, que la descentralización del sistema educativo, introducida en las políticas educativas de América Latina en las décadas de los años 80 y, más decididamente de los 90, es concomitante con la concentración de la toma de

decisiones o centralización de la elaboración de las grandes líneas de política, con la consecuente subordinación a ellas por parte de las instituciones descentralizadas.

A nivel internacional, la tendencia muestra que la centralización se dio en la figura de los ministerios de educación, tendencia que en nuestro país encuentra obstáculos por su particular historia jurídica en relación con la administración de la educación a través de entes autónomos, tal como lo establece la Constitución de la República.

En su perspectiva de la formación de alianzas a favor de la educación en América Latina, Juan Casassus señala que a comienzos de la década de los años 90 estaba en ciernes la que él considera la cuarta etapa de las alianzas. El contexto corresponde al retorno de la institucionalidad democrática los países de América Latina, el avance los procesos de globalización económica y a la consolidación de las políticas neoliberales. En relación con la educación, refiere a la intervención de agentes externos en los países y la influencia de eventos internacionales como la *Conferencia Internacional de Educación Para Todos*, realizada en Jomtien, Tailandia, en 1990.

Respecto al proceso de configuración de la nueva alianza, distingue varias áreas de consenso pendiente, entre ellas, el espacio de la *institucionalidad del sistema*:

En el espacio de la institucionalidad del sistema se acentúan los esfuerzos de descentralización, pero también los de centralización. Frente a ello se evidencian nuevas visiones tendientes hacia una redefinición y reubicación del rol del Estado en la educación, donde se confrontan posiciones de carácter ideológico. (CASASSUS, 1996: 44)

En términos generales se puede señalar que con las políticas de los años 90 se modifican las nociones de autonomía, descentralización y coordinación en función de nuevas referencias institucionales para localizarlas.

### ***II.2.3.3. Autonomía y descentralización en el discurso de la CEPAL***

A comienzos de los años 90, la CEPAL propuso su programa de *Transformación productiva con equidad*. Implicaba una reforma del sistema educativo, la cual estuvo formulada en *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1992). Esta propuesta tuvo, como una de sus propuestas centrales, lo que

denomina *autonomía de las unidades educativas*. Se trata de un planteo incluido en un objetivo más amplio: *Generar una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad*. (CEPAL, 1992: 141) La descentralización implica la autonomía de los establecimientos:

La ventaja de los sistemas educacionales es que, aun cuando configuran una megaestructura, funcionan por intermedio de miles de unidades más pequeñas que pueden administrarse en forma flexible para responder con relativa celeridad a los cambios en las condiciones del medio. (CEPAL, 1992: 141)

El planteo general se aplicaba a todos los niveles, desde primaria hasta la educación superior. El texto expone aspectos de legitimación y también las reformas que necesariamente deberían acompañar este cambio:

[...] La autonomía de las instituciones muestra también su potencialidad democrática, al estimular la participación y la responsabilidad ciudadana en el manejo de las cuestiones educativas. Los riesgos de atomización y dispersión que tienen estos esquemas institucionales pueden ser contrarrestados con instancias nacionales de regulación, las cuales se concentrarían en la evaluación del cumplimiento de los objetivos globales y los requisitos mínimos del sistema. Dichas instancias fijarán las políticas globales de desarrollo del sistema, dictarán la normativa necesaria, definirán los objetivos y contenidos mínimos de los programas, asignarán los recursos públicos e incentivarán la captación de recursos privados, compensarán los desequilibrios existentes en el sistema y deberán establecer mecanismos de medición del rendimiento educativo de los establecimientos. (CEPAL, 1992: 142-143)

Las unidades educativas se descentralizan y ganan autonomía, pero en este modelo, sólo se refiere al cometido de gestionar la unidad. Por otra parte, las funciones centrales que le competirían al sistema son tareas técnicas:

Es importante reforzar las capacidades institucionales para el diseño de políticas, planificación, investigación y análisis de los organismos pertinentes. A ese fin, es necesario desarrollar una amplia acción de capacitación del personal de evaluación y supervisión de estos organismos. (CEPAL, 1992: 149)

La noción de descentralización y autonomía tienen, en este modelo, una significación radicalmente diferente a la que les otorga nuestra constitución a los entes de la enseñanza.

#### ***II.2.3.4. Análisis pedagógico de la propuesta de descentralización en los años 90***

En momentos en que desde diferentes instituciones se promovía esta línea de política educativa, Víctor Cayota analizaba las consecuencias que acarrearía para las instituciones educativas y para la población.

Señala Cayota que cuando se promueve ‘la descentralización’ del sistema educativo se ignora que, siendo autónomo el sistema educativo ya está descentralizado, por lo tanto, es necesario especificar qué se quiere decir con descentralizar. Entre los fines con los que se la promueve, menciona: *Crear variedad de oferta educativa, adecuar la educación a los distintos contextos geográficos o sociales de un país y mejorar la gestión.* (CAYOTA, 1994: 35)

El autor manifiesta su desacuerdo en que este tipo de descentralización deba ser considerado como elemento principal de la reforma educativa. Según él, *hay problemáticas globales que la descentralización no resuelve; y hay problemas que con la descentralización se agravarían.* (CAYOTA, 1994: 36) Este tipo de descentralización estaría permitiendo contextualizar la propuesta educativa, concepto que se impuso con mucha fuerza en el discurso educativo de la década de los años 90, pero señala que ese concepto es poco claro. Analiza dos manifestaciones que, para él constituyen extremos de lo que denomina *localismo educativo*.

Por la primera, tanto los planes y programas, como la gestión, deberían adaptarse a las exigencias del medio más inmediato al centro educativo, frente a lo cual, expresa: *Es una concepción muy estrecha y nociva de la educación y de la función del sistema educativo. Si hay un objetivo que la cultura debe tener es ampliar y profundizar perspectivas, y no reducirlas.* (CAYOTA, 1994: 36) Y agrega:

Cuando se argumenta que este tipo de contextualización facilita la permanencia de los jóvenes en su lugar de origen evitando las migraciones internas y las emigraciones se cae en un error. Lo que haga el sistema educativo no es lo que retendrá a las poblaciones; lo que

puede retenerlos son las posibilidades de trabajo, de desarrollo cultural, de un medio socialmente atractivo. (CAYOTA, 1994: 38)

La segunda manifestación extrema de contextualización lo constituiría la elaboración de planes y programas diferenciales de acuerdo a categorías socioculturales. Según el autor, tales opciones no contribuyen a eliminar diferencias sino que, por el contrario, las agudizan. La conclusión a la que llega es que, de esa manera, *se cercena a sectores de ciudadanos, posibilidades que se les otorgan a otros no por méritos intrínsecos sino por méritos ajenos a sus calidades [sic] y esfuerzo.* (CAYOTA, 1994: 38)

El resultado, según este razonamiento, es la fragmentación y el incremento de las diferencias sociales.

El planteo de Cayota parece responder a las condiciones de globalización/localización a que se refiere Bauman.

### ***II.2.3.5. Una mirada a la Reforma Educativa de los años 90 desde la perspectiva del MEC del periodo de gobierno 2000-2004***

Durante el periodo de gobierno anterior al que abarca el presente trabajo, el MEC del Uruguay participó en la elaboración de un estudio comparado de las reformas educativas de Argentina, Chile y Uruguay. En el mismo participaron los Ministerios de Educación de los tres países y el Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, con financiamiento del BID. Editado en 2004, el trabajo fue realizado entre los años 2000 y 2002. (CARNOY, 2004)

La publicación cuenta con un trabajo sobre Uruguay realizado por Carlos Filgueira y Enrique Martínez Larraechea, titulado *La reforma educativa en Uruguay: desafíos y tendencias.*<sup>22</sup> Como parte de la introducción al mismo, los autores adelantan que la de Uruguay es la reforma que más se apartó de las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito. Asimismo sostienen que la misma no se corresponde con

<sup>22</sup> A pie de página se aclara que las opiniones vertidas en el informe no representan necesariamente la de las autoridades del momento o anteriores, tanto del MEC como de la ANEP.

la ideología del “Estado minimalista”, reafirma el carácter público de la enseñanza, propende la centralización del sistema educativo –con cierta desconcentración de servicios- no abre espacios para el juego de experiencias o de autonomías de tipo privado o bajo modalidades que son frecuentes de encontrar en estrategias correspondientes al “mix público-privado”. (FILGUEIRA y MARTÍNEZ LARRAECHEA, 2004: 150)

Presentan el sistema educativo uruguayo como fragmentado y con problemas de coordinación institucional. Sostienen que muchas de las dificultades para reformar el sistema educativo uruguayo no se pueden entender si no se conoce el marco institucional de la educación en el país, el cual se diferencia del resto de los países por su organización autónoma respecto del MEC, lo que a juicio de los autores es paradójico.

Exponen algunas apreciaciones sobre la reforma:

La educación en el país se vería favorecida por una política de Estado, por encima de las coyunturas de un período administrativo y por encima de las autonomías de los entes de enseñanza. El proceso de reformas y muy especialmente en el último periodo (1995-2000) no pudo trascender hacia una política de Estado integral y resultó severamente afectada por las diferencias generadas dentro de las estructuras de poder de las instituciones educativas autónomas, por el conflicto entre las orientaciones políticas dominantes en esas instituciones y por las diferencias entre los mismos actores del sistema. [...] Entre estas alternativas un dispositivo posible, no necesariamente incongruente con la autonomía de los consejos de enseñanza, es la concentración y articulación del sistema en torno al Ministerio de Educación. (FILGUEIRA y MARTÍNEZ LARRAECHEA, 2004: 152)

En este trabajo, como en otros, la reforma y sus características quedan fuera de discusión. Lo que debe analizarse, son las condiciones que requiere su realización. Es una posición acorde a la visión única que muestran los discursos, aunque admitan adecuaciones.

Los autores se refieren a la reforma como un proceso necesariamente sistémico, que a su vez promueve una organización sistémica:

Vale recordar que si la reforma no adquiere un carácter sistémico en el cual las innovaciones discretas deben tener relaciones entre sí y una



secuencia definida, es menos probable que los esfuerzos reditúen en un sentido positivo o que se puedan maximizar sus efectos.

La crisis de la coordinación de la educación y particularmente, la crisis de su ejercicio por el aparato estatal, no en un sentido administrativo sino en cuanto al diseño de un verdadero programa y de una verdadera estrategia concebida en orden a la resolución de los principales problemas educativos del país, está vinculada a la crisis y al cambio de contenido de la noción de planeamiento, fenómeno que no deja de vincularse a los cambios de los contenidos sociales y políticos del Estado. (FILGUEIRA y MARTÍNEZ LARRAECHEA, 2004: 152-153)

En el trabajo se puede observar la relación entre la concepción de coordinación como regulación, correspondiente a una concepción de organización sistémica.

En la misma publicación, Diana Rhoten, de la Universidad de Stanford, analiza la descentralización educativa en los tres países. Señala que *lo poco que se ha visto en Uruguay sobre descentralización ha sido implementado por el gobierno democráticamente electo después del periodo militar*. Según este estudio, *la ley de 1985 [N° 15,739] no hizo más que introducir la forma más limitada de autonomía organizacional y desconcentración. [...] Al Ministerio sólo le fue otorgado un papel secundario en las operaciones del sector educativo*. (RHOTEN, 2004: 284-285) A partir de entrevistas a docentes, procura extraer qué significa, para ellos, la descentralización educativa. Para el caso de Uruguay, señala:

Bajo esta teoría de descentralización educativa, la autonomía es un instrumento que se le otorga a las organizaciones locales con el propósito específico de fortalecer sus papeles y responsabilidades dentro de un sistema de “oportunidades” educativas en la que participan varios organismos, y no un proceso en el cual las funciones educativas y el poder son simplemente redistribuidas dentro del sistema. (RHOTEN, 2004: 295)

Por lo tanto, a partir de estos trabajos se debería concluir que en Uruguay la descentralización educativa ha sido muy limitada respecto a lo que la reforma requeriría. Por otro lado, las acciones de política implementadas no han tenido el carácter sistémico que hubiera necesitado el proceso para ser más eficaz con relación a los objetivos de la reforma. El principal motivo para que ello sucediera parece estar radicado en la

organización autonómica de los entes de la enseñanza que limitan la acción del poder ejecutivo en la toma de decisiones.

### **II.2.3.6. Sobre la teoría de sistemas**

Se consideraba posible, con ese modelo, superar el escollo que la organización de tipo burocrática heredada del modelo de Estado desarrollista o de Bienestar significaba para una administración que deseaba ser ágil y flexible. Sin embargo, el modelo sistémico tiene sus propios principios que no se presentan como flexibles. La teoría de sistemas se basa en la convergencia de todas las partes hacia un objetivo común, con base en los criterios de eficacia y eficiencia. Guiomar Namó de Mello hace una breve referencia a la teoría de Sistemas aplicada a la educación:

A Teoria Geral dos Sistemas possibilitou uma nova abordagem, muito mais sofisticada e coerente com o estágio contemporâneo do desenvolvimento empresarial no seio do capitalismo monopolista. O enfoque de eficiência da administração tradicional, que desdobrava o sistema em partes para otimizar cada uma delas, é substituído pelo enfoque sistêmico, que procura otimizar o todo. [...] Seus objetivos são determinados pelo sistema maior e seu produto deve ajustar-se a eles; este é seu critério de eficácia. Do ponto de vista interno, sua eficiência e assegurada pela maximização da utilização dos recursos de todos os tipos; [...] mudam os meios, mas a matriz continua sendo a filosofia taylorista, levada às últimas consequências. (NAMO DE MELLO, 1984: 39)

Entre los conceptos fundamentales que rigen la teoría de sistemas se encuentran los de *organización, jerarquía y totalidad* (NAMO DE MELLO, 1984: 37-38) De modo que es necesaria una nueva estructura que puede llegar a ser tan compleja como la organización burocrática.

### **II.2.3.7. Análisis del concepto de descentralización en los 90 para el nivel universitario**

Los condicionamientos y orientaciones del BM, han hecho que los países, en las últimas décadas orienten sus recursos a financiar la educación básica, con focalización en los sectores de menores recursos y dejen progresivamente, que el sector privado financie la

educación media y superior.<sup>23</sup> Es una orientación coincidente con la CEPAL, institución que sostiene que, en función del criterio de equidad, quien pueda financiar su educación debe hacerlo. (CEPAL, 1992)

Para que las instituciones obtengan los recursos que necesitan, pueden cobrar por sus cursos y/o buscarlos a través de empresas privadas que estén interesadas en sus servicios. En este nivel, el interés que puedan despertar las actividades de las instituciones educativas en los sectores empresariales proviene de motivaciones más directas. Para facilitar los vínculos entre las empresas y las instituciones educativas se propone el modelo de autonomía o descentralización. (UNESCO, 2005) En las universidades, la autonomización o descentralización de las Facultades, especialmente en aspectos de financiación, ha traído como consecuencia la fragmentación de las instituciones universitarias y la despolitización de sus fines para reducirlos a objetivos que persiguen rentabilidad. Aunque tales extremos no se manifiesten en todas las universidades, la fuerza con que estos organismos inciden en las políticas nacionales hace que, en alguna medida, se vean obligadas a jugar con las reglas que impone el mercado. Los procesos de globalización han acentuado estas políticas.

El Dr. Jorge Ares Pons, destacado universitario, ha realizado un continuado análisis de la incidencia de estas tendencias en la universidad. Aquí se exponen algunos de ellos los cuales giran en torno a las actividades de evaluación institucional, requerimiento ineludible a la hora de lograr algún tipo de certificación o financiamiento.

Desde la década de los 80, sostiene Ares Pons, se han promovido en las instituciones de educación superior en occidente, procesos de evaluación que han suscitado no pocas polémicas. Lo que se cuestiona no es la evaluación en sí misma sino su objetivo. Lo que ha cambiado, dice el autor, para constituirse en una actividad que genera preocupaciones importantes, es el *sesgo significativo en las motivaciones de la evaluación misma y en el juicio de sus resultados, un cambio en la expectativa generada por la propia gestión universitaria*. (ARES PONS, 1995: 96) Lo preocupante, según Ares Pons, para las instituciones universitarias, es que esto significa *transferir gradualmente su dependencia*

<sup>23</sup> Esta recomendación aparece también en la Conferencia de Jomtien *Educación para todos*, 1990. El Banco Mundial y la UNESCO, fueron dos de sus principales convocantes.

*de la planificación estatal, a la órbita del mercado, en el sentido más literal del término.*

(ARES PONS, 1995: 96)

Con el uso paradójico del lenguaje a que hoy estamos habituados en materia política, económica o educativa, -sintetiza Ares Pons- se habla de un retorno a la 'autonomía' en la educación superior, cuando, en realidad, se trata del más crudo sometimiento a las demandas de un mercado, cuya racionalidad o utilidad pública dista mucho de advertirse. (ARES PONS, 1995: 96)

La dimensión financiera de la autonomía procuraba, precisamente, evitar este sometimiento.

Esta noción de autonomía lleva a una concepción de Universidad que, según Ares Pons es frecuente encontrar de los años 90 en adelante, y que *la muestra como un mero apoyo del cambio tecnológico, corriendo siempre detrás de las últimas novedades y priorizándolas como parámetros determinantes de su acción.* (ARES PONS, 1995: 84)

Inmersa en estas condiciones, las instituciones deben priorizar el criterio de eficiencia:

A menor monto global de recursos disponibles, mayor necesidad de afinar los mecanismos de evaluación, para asegurar los más altos niveles de eficiencia y eficacia. Y a mayor eficiencia y eficacia, mejor aprovechamiento de los recursos disponibles -algo sin duda plausible-, pero, también, mayores posibilidades de acceso a las fuentes de dichos recursos.

He aquí el enunciado que encierra la clave política del síndrome de ansiedad evaluatoria que hoy nos tiene en vilo a todos: [...]; enunciado cuya segunda parte: "mayores posibilidades de acceso a las fuentes de dichos recursos", posee una excepcional trascendencia política, [...]. (ARES PONS, 1995:96)

Estas referencias a la relación entre universidad y mercado son pertinentes para este trabajo en la medida que más de quince años después de los análisis de Ares Pons, el problema está lejos de haber desaparecido. Por el contrario, los procesos que llevan a que la formación de docentes se incorpore a los sistemas de Educación Superior no están exentos de los riesgos de este tipo de políticas de índole mercantilizadora.

El autor reivindica el concepto de *Universitas literarum*<sup>24</sup>, por la necesidad de fortalecer un ámbito donde pueda pensarse críticamente el conocimiento científico en su complejidad y totalidad:

La complejidad creciente del conocimiento científico, las dificultades cada vez mayores para acceder a sus áreas más avanzadas y para percibir sus repercusiones tanto en el campo filosófico como en el terreno práctico, la trascendencia social de sus aplicaciones, hacen más urgente que nunca la confluencia de todas sus vertientes en un único ámbito de intercambio y discusión de naturaleza epistemológica, ética y política, abierto a las inquietudes de los diferentes actores sociales. En la sociedad contemporánea no existe, fuera de la Universidad, otro ámbito idóneo para cumplir esa función. (ARES PONS, 1994: 4-5)

Tal como lo señalaba Cayota, cuando se realizan estos discursos y se argumenta a favor de este tipo de descentralización, se ignora la relación que guarda con la autonomía política propia de la idea de universidad. Ante esta situación, Ares Pons alerta respecto a la defensa de este tipo de ‘autonomización’ como condición favorable para ‘salir a buscar recursos’, pues, como contrapartida tendría efectos políticos muy importantes: *No resulta creíble que, a partir de una "descentralización" de ese tipo, el poder político permitiera que los sectores "liberados" continuasen manejándose con el grado de autonomía con que funcionaban al formar parte de una real universidad.* (ARES PONS, 1994: 6) En este punto, ambos conceptos de autonomía resultan excluyentes.

Esta reflexión deja en evidencia la distancia conceptual que existe entre el concepto de autonomía en la perspectiva jurídica que se encuentra inscripto en la Constitución y en la historia de la educación pública de nuestro país, especialmente la autonomía de gobierno concretada en la Universidad de la República, y esta nueva significación que se aplica a los centros educativos. En esta observación de Ares Pons, más que diferentes, resultarían contradictorios. Un Consejo o una Universidad con jurisdicción nacional pueden tener autonomía jurídica, en todos sus aspectos, y bajo las condiciones de su ley orgánica se fijan los lazos con el gobierno central. ¿Cómo se establecerían esos lazos separadamente por parte de decenas de instituciones? En realidad, esta última posibilidad no se plantea, pues

<sup>24</sup> El autor lo traduce como “corporación de todas las ciencias”. (ARES PONS, 1994: 4)

no se trata de autonomía política, sino autonomía respecto de la gestión y búsqueda de medios de financiación.

Las consecuencias son de gran envergadura. Se trata de un tema que en última instancia atañe a un modelo de país y de sociedad:

La lucha contra la fragmentación –sostiene Ares Pons- [...] trasciende de lejos el ámbito de la discusión académica, para proyectarse sobre toda la sociedad, porque la fragmentación de las universidades conduciría, a la postre, quiérase o no, a dar un paso más hacia la destrucción de las identidades culturales de los pueblos y la consolidación de una sociedad planetaria de consumo. (ARES PONS, 1994: 6)

El proyecto de la ATD reclama la más amplia autonomía respecto del Poder Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República. Pero también reclama la más amplia autonomía para los centros de formación docente. Parecen estar presentes ambas concepciones.

## II.3 FORMACIÓN DOCENTE, EDUCACIÓN SUPERIOR Y UNIVERSIDAD

### II.3.1. La Educación Superior. Perspectiva global

Estamos habituados a identificar este nivel con la Universidad. Sin embargo, no sólo las Universidades forman parte de la Educación Superior. Y el propio nombre de Universidad está lejos de tener un sentido unívoco.

Según la UNESCO, la Educación Superior comprende *todo tipo de estudios, de formación o de formación para la investigación en el nivel postsecundario, impartidos por una universidad u otros establecimientos de enseñanza que estén acreditados por las autoridades competentes del Estado como centros de enseñanza superior.* (UNESCO, 1998)<sup>25</sup> Puede tratarse de instituciones de administración pública o privada.

<sup>25</sup> Esta definición data de la Conferencia General de la UNESCO en su 27ª reunión, en noviembre de 1993. La Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES) de 1998 se remite a ella y en la CMES 2009 sigue vigente. (UNESCO, 2009)

El informe señala que, en realidad, muchas instituciones revisten incluso la denominación de universidad, cuando por sus funciones serían instituciones meramente terciarias.

Dada la relevancia que posee con relación al desarrollo tecnológico y, por ende, económico, la educación, y en particular este nivel, se ha convertido en un servicio cada vez más requerido y con potencialidad de rentabilidad.

En *La selva académica*, Follari analiza la gravedad que significa el proceso de mercantilización de la educación con relación a su futuro en el sentido de la orientación de sus fines. Los procesos de mercantilización vienen siendo liderados por organizaciones como la OMC, pero también, aunque más sutilmente, por la UNESCO. Follari cita la declaración final de la Asamblea sobre Educación Superior, organizada por la UNESCO y reunida en París en 2003, en cuyo primer artículo se propone que *“la educación es un bien social y global”*. En un contexto caracterizado por la vigencia del neoliberalismo y tendencias mercantilizadoras, el autor señala que *la frase resulta inequívoca: se trata de presentar a la educación como un bien transable, como una función no regulable por las legislaciones de los Estados nacionales, de tal modo sometida sin ningún tipo de limitaciones a los designios internacionales del mercado*. Y en ese caso, implicaría que los Estados nacionales crecerían de *jurisdicción para operar sobre procesos educativos que se desarrollan en su propio territorio*. Esta intervención se estaría considerando como *una interferencia a la libertad individual (siempre entendida como libertad de mercado)* (FOLLARI, 2008: 13-14)

En el Uruguay, el Dr. Jorge Ares Pons se manifiesta sobre esta declaración en el mismo sentido:

Podría pensarse que el atributo de **“global”** trata de reafirmar el carácter **“universal”** del derecho involucrado. Pero, en realidad, no es sino una referencia a la **“globalización”** de los servicios educativos como consecuencia del desarrollo de las técnicas de comunicación e información y, sobre todo, de la aparición de **“proveedores”** que aspiran a transponer las fronteras nacionales sin limitaciones de ninguna especie. La **Unesco**, que había sido el principal bastión contra la ofensiva neoliberal en la educación, hoy, paradójicamente, parece ponerse a su frente. (El resaltado corresponde al original) (ARES PONS, 2003:6)



El Informe Mundial de UNESCO de 2005, *Hacia las sociedades del conocimiento*, es un poco más restrictivo respecto a la definición de Educación Superior. Establece, dentro del sistema educativo global, una diferencia cualitativa entre los niveles de enseñanza primaria y enseñanza secundaria respecto a la enseñanza superior. Esta última se distingue *por la producción y valorización de nuevos conocimientos en el ámbito cultural, social y económico*. Si no incorporan estas actividades las instituciones revestirían sólo el carácter de “enseñanza terciaria”. Aún así, la realidad muestra que muchos países han promovido instituciones de Educación Superior que en sentido estricto, obtendrían sólo la calificación de “enseñanza terciaria”. (UNESCO, 2005: 104)

En el plano académico, este sector del sistema educativo también ha recibido un tratamiento diferencial, al ser concebido como una disciplina autónoma. Al respecto expresa Francisco López Segrera:

El análisis y estudio sistemático de la educación superior y su irrupción como disciplina autónoma, apenas tiene cuatro décadas. Este interés por las políticas de educación superior, asociado a la emergencia de ésta como disciplina, constituye un campo de estudios que surge junto con la desaparición de la clásica ‘universidad de élites’ al masificarse la educación superior a principios de los 60 mostrando la matrícula un notable incremento cuantitativo. (LÓPEZ SEGRERA, 2006: 24)

El momento de la consideración de la Educación Superior como un conjunto no homogéneo de instituciones, coincide con la propia transformación de la Universidad.

Portantiero sostiene que, desde la década de los 60, la institución universitaria viene sufriendo procesos complejos que determinan una situación generalmente considerada como de crisis (masificación, crisis de pertinencia, de financiamiento, etc.). Para este autor, es una consecuencia de la lucha por la democratización de la Universidad, que se desarrolló desde comienzos del siglo XX, y que en el escenario latinoamericano se identifica con la Reforma de Córdoba de 1918. Para Portantiero, en los años 60 se produjo una crisis debido a que el crecimiento de la matrícula universitaria no se correspondía con las posibilidades reales que el sistema económico ofrecía a sus potenciales egresados: *El desajuste entre oferta y demanda que está en la base material de la crisis universitaria es, precisamente, un resultado de la reforma [de 1918] y marca así el final de su ciclo*. (PORTANTIERO, 1978: 25)

A estos cambios operados en la Universidad se suma la aparición de una enorme variedad de instituciones que pasan a considerarse como Educación Superior. Esta expansión aparece como respuesta a los requerimientos de diferentes formaciones por parte del mercado. En el marco de la “tercera revolución industrial” o “revolución tecnológica” (UNESCO, 2005: 5) y de las transformaciones operadas en los Estados con la aplicación de políticas neoliberales desde la década de los 70 y más profundamente en la década de los 90, las instituciones ligadas a la producción y difusión de conocimientos adquirieron una importancia estratégica. En las últimas décadas, los Estados, las organizaciones internacionales, los investigadores, las propias instituciones educativas, vienen refiriéndose a la necesidad de realizar transformaciones en el subsistema de Educación Superior, incluyendo las universidades.

### II.3.2. La Educación Superior en el Uruguay

En Uruguay, la UDELAR ha cuidado del campo de la educación superior, reconociendo esta designación solamente para las instituciones que realmente realizan las funciones que la caracterizan. De ahí que, en nuestro país, al hablar de la educación que requiere la finalización del nivel secundario, en general, se la denomine educación terciaria, diferenciando en ella los niveles existentes. Así lo hace la LGE N° 18.437 en su Art. 79: *La Educación Terciaria se constituirá con: La Universidad de la República, El Instituto Universitario de Educación y los Institutos de Educación Terciaria.*

#### II.3.2.1. Concepto de Educación Superior y Universidad según la UDELAR

El 2 de abril de 1990, el Consejo Directivo Central de la UDELAR (CDC) aprobó un documento que contiene definiciones institucionales sobre el Concepto de *Educación Superior en la tradición nacional*. Allí se consideran diferencias conceptuales entre nivel terciario y nivel superior. Terciario significa meramente que sucede al secundario. Si bien la educación superior tiene como requisito la aprobación del nivel anterior, ella misma tiene características identificatorias que la diferencian de otras formaciones terciarias.

En la exposición, el documento se basa en varios autores. De Antonio Grompone, y su obra *Pedagogía Universitaria*, transcribo parte de una extensa cita:



(...) si bien el centro de Enseñanza Superior forma especialistas, esta formación no significa adiestramiento porque debe tender a que surjan hombres con autonomía y capacidad de pensamiento, con inventiva o imaginación científica, que puedan resolver, no problemas que ya se han presentado, sino aquellos nuevos para los cuales se requiere que adopten una solución en virtud de su aptitud para pensar por sí y de un modo científico o racional. [...] El pensamiento humano tiene una unidad de formación y de principios que son necesarios en la adquisición de la capacidad para alcanzar la especialización sin que la especialización devore al hombre. (UDELAR-CDC, 1990b)

En este sentido, el documento señala en el resumen final, el nivel de Educación Superior

debe ser entendido como un nivel de máximo rigor y profundidad epistemológica, que trasciende el marco de un tema puntual, para inscribirlo en un contexto gnoseológico de mayor amplitud; y que reclama del estudiante un grado de madurez y una capacidad de reflexión netamente “superiores” a los requeridos por otras categorías de estudios. (UDELAR-CDC, 1990b)

Como conclusión, *la educación superior, -para el CDC de la Universidad de la República-, debe ser considerada como equivalente a "enseñanza universitaria". Haciendo abstracción de que los estudios se lleven a cabo o no en una Universidad propiamente dicha.* (UDELAR-CDC, 1990b)

En la misma sesión del 2 de abril de 1990, el CDC de la UDELAR aprobó un documento que contiene definiciones institucionales sobre el *Concepto de Universidad*. Allí se sostiene que una universidad está identificada por cuatro aspectos, los cuales, integrados, pueden encontrarse desde la fundación de la Universidad de Berlín en 1810: *la generación, la transmisión, la aplicación y la crítica del conocimiento, constituyen aspectos indisolubles de la realidad universitaria.* (UDELAR-CDC, 1990a) Con relación a la función crítica de la Universidad, el documento señala una doble vertiente axiológica: *epistemológica, obviamente, pero también ética, especialmente en lo que tiene que ver con el uso social del conocimiento.* (UDELAR-CDC, 1990a)

El documento establece que las funciones propias de la universidad solo pueden cumplirse si se dan las condiciones institucionales adecuadas. Es fundamental el clima de libertad intelectual que impere para *la abierta confrontación de las ideas, que sólo es*



*posible cuando los actores disfrutan de la más amplia autonomía y de reales posibilidades de participación institucional.* (UDELAR-CDC, 1990a)

Destaca el documento que la participación de los órdenes en el gobierno de la universidad, proviene de los inicios de ésta, en la fórmula *Universitas magistrorum et scholarium*, que en nuestro medio cuenta con la incorporación del orden de egresados.

El concepto de Universidad también implica, según el documento del CDC, la aceptación de la unicidad de la ciencia y del conocimiento todo, más allá de profesionalismos y especializaciones, y *la exigencia de abarcar un amplio espectro gnoseológico que asegure una presencia equilibrada de las distintas ramas del conocimiento, en armonía con esa noción irrenunciable de unicidad.* Esta idea, ha estado presente en el concepto de *Universitas literarum* (corporación de todas las ciencias) En virtud de ello, el documento señala que: *No puede hablarse de Universidad allí donde sólo se cultiva una parcela muy limitada del saber humano.* (UDELAR-CDC, 1990a)

*Universitas magistrorum et scholarium y Universitas literarum son dos caras inseparables de una misma realidad; anverso y reverso, mutuamente condicionados.* (Subrayado en el original) (UDELAR-CDC, 1990a)

### **II.3.2.2. Otras consideraciones sobre el concepto de Universidad**

El Dr. Jorge Ares Pons ha publicado numerosos artículos en los que analiza tanto el concepto de Universidad como los problemas que la institución enfrenta y que ponen en juego dicho concepto. En uno de ellos, titulado, precisamente *¿Qué es una universidad?*, expresa: *Ciertas características teleológicas, epistemológicas, éticas e institucionales, quedaron definitivamente asociadas al concepto de Universidad y han conservado toda su vigencia más allá de las peculiaridades impuestas por la natural evolución histórica.* (ARES PONS, 1994)

El autor parte del concepto aprobado por el CDC de la UDELAR, y enfatiza el cuarto punto, la función crítica. Del documento aludido cita, a modo de definición: Una Universidad es

(...) ante todo y sobre todo, un ámbito destinado al cultivo del conocimiento –en la más vasta acepción imaginable- y a la reflexión crítica a propósito del mismo y de su uso social; reflexión que aplica a sí misma y a la sociedad de la cual forma parte, en un permanente proceso de intercambio, transformación y enriquecimiento mutuos. (ARES PONS, 1994: 1)

El objeto último de la actividad universitaria, entonces, es el conocimiento y la reflexión crítica a propósito del mismo:

Se reflexiona a propósito del conocimiento cuando se procura extender sus fronteras, cuando se le transmite y cuando se lo aplica; cuando se le analiza desde un punto de vista pedagógico, sociológico, psicológico, etc. en todas las dimensiones imaginables de la ciencia, la técnica y el arte. (ARES PONS, 1994: 2)

En otro artículo, hacia final del siglo XX, hace hincapié en el campo de la aplicación, que ha cobrado, a partir de la revolución tecnológica, una dimensión extraordinaria. A la Universidad le compete en la medida que, en el desarrollo tecnológico, la producción y aplicación de conocimiento es cada vez mayor. Ello no hace más que acrecentar la responsabilidad de la universidad, pues, dice el autor: *El desarrollo científico y tecnológico es la clave del poder material de una sociedad y su orientación y objetivos conllevan una ética implícita que exige opciones fundamentales.* (ARES PONS, 1998: 136)

Esta responsabilidad es mayor, en la medida que la Universidad se propone incidir en la transformación de la sociedad. En este sentido, Ares Pons reconoce dos tendencias extremas –ambas legítimas- con relación al conocimiento: *la que persigue el conocimiento por sí mismo, como expresión de una pulsión inherente al ser humano y la que busca en el conocimiento un instrumento de poder, una herramienta para el dominio y la transformación de la naturaleza y la sociedad.* (ARES PONS, 1994: 2)

La Universidad es, para Ares Pons, una institución política. La dificultad para aceptarlo, desde algunas posiciones radica, según el autor, en que se pretende –erróneamente- que la Universidad sea un ámbito libre de conflictos: *Lo “político”:* *asociado con el conflicto, la contienda de intereses, la agitación permanente; lo*

*“universitario”, sinónimo de sabiduría, altruismo, objetividad, recogimiento reflexivo.*  
(ARES PONS, 1995: 49)

Al considerar la política como el arte de conducir los asuntos de una comunidad, se hace evidente que la Universidad, cuyas funciones afectan en forma directa o indirecta a la sociedad en su conjunto, es una institución política. En una sociedad democrática, la toma de decisiones de esta índole supone intercambio, confrontación de ideas e intereses.

Los procedimientos participativos del cogobierno –indica el autor- son muchas veces objeto de críticas. Éstas radican en que, pueden estar al servicio de intereses espurios y por otro lado, en ocasiones impiden procesos más eficientes.

Sin embargo, la no existencia de conflictos en la vida de una institución como la universidad, señala el autor, hablaría de que existe una fuerza que ahoga la discusión. Sería una forma no democrática de resolver ‘los problemas de la comunidad’, pero no deja de ser política.

Podría agregarse –sostiene Ares Pons- que la dimensión política de la universidad se proyecta en dos planos superpuestos, uno interno, relativo a la dinámica de los grupos de presión específicamente universitarios y otro externo, que tiene que ver con los intereses globales de la sociedad, estrechamente ligados a los de la comunidad universitaria propiamente dicha.

Una institución creativa y ante todo crítica en el terreno del conocimiento, no puede ser sino política, porque la naturaleza de la interacción social que en ella se genera es esencialmente política.  
(ARES PONS, 1995: 50)

### ***II.3.2.2. Origen de la autonomía en las universidades***

A pesar de que la autonomía esté establecida por la Constitución para todos los entes de la educación, la manera de ejercerla no es la misma para cada uno de ellos. En parte, las diferencias quedan establecidas por las respectivas leyes orgánicas, pero existe otro aspecto que no se explicita en términos legales. Se trata de la manera histórica en que la autonomía se ha convertido en parte integrante del concepto y queda asociada a él.

En el Uruguay, se puede considerar que la educación escolar no universitaria constituyó una actividad principal del Estado a partir del último cuarto del siglo XIX. La autonomía de los entes de la educación consistió en la descentralización de esa función del Estado en organismos especializados, pero vinculados fuertemente con el gobierno central.

En momentos en que la institucionalidad de formación docente se encuentra en transformación hacia el nivel de educación superior universitario, es preciso analizar el origen de la autonomía de la UDELAR y de la universidad en general, pues es el nivel al que se aspira se vincula con esta otra vertiente de la autonomía.

La Universidad Mayor de la República se inauguró como universidad del Estado en 1849, como culminación de un proceso iniciado en 1833. Su primer Rector fue el Vicario Apostólico, principal jerarquía eclesiástica nacional. Sin embargo, en medio de un conflicto con el Poder Ejecutivo, la Iglesia Católica ejercería escasa influencia en el control de la institución. (BRALICH, 1996)

En los primeros meses se aprobó un Reglamento Orgánico, a través del cual, la institución quedó organizada siguiendo el modelo de la universidad napoleónica. Por dicho reglamento

se creó la Sala de Doctores cuya función era la de evaluar la gestión de las autoridades y proponer, mediante el voto de sus integrantes, la terna de candidatos a Rector. Esta Sala es la antecesora de la actual Asamblea General del Claustro y estaba integrada por consejeros, catedráticos y graduados. (UDELAR, 2012)

La dependencia de la UDELAR respecto del Poder Ejecutivo ha sido diversa, pero su historia está caracterizada por sucesivos avances y retrocesos relativos a autonomía, libertad de cátedra y cogobierno. El movimiento reformista de Córdoba de 1918, tuvo su influencia en la lucha por la profundización de estos aspectos. La condición autonómica más completa quedó dispuesta, jurídicamente, para la UDELAR, en la Ley Orgánica de la Universidad, N° 2.549, del 29 de octubre de 1958.

Al observar el proceso de su creación, se evidencian características que forman parte de una tradición mayor, a saber, las universidades latinoamericanas y, más aún, la Universidad, en su origen europeo.





Referenciar brevemente las principales funciones que cumplieron y la estructura político institucional que se dieron las universidades en su origen, será de utilidad a la hora de analizar la creación de una institución de esa índole para formación docente, más allá de las diferencias de contexto.

Por las características históricas de su origen es difícil de precisar la creación de la primera universidad. Sin embargo se reconocen como las Universidades europeas más antiguas la de Bolonia, en Italia, (1180), la de Oxford, en Inglaterra (1190) y la de París, en Francia (1200). En esos siglos -sostiene Tünnermann- como ocurriría más tarde en el Renacimiento y la Ilustración, surge *un extraordinario afán de saber*, el cual generó una demanda de educación, *dando lugar a las migraciones estudiantiles*. Los estudiantes *se trasladaban de una ciudad a otra para escuchar las lecciones de los maestros más célebres*. Al mismo tiempo, surge *el oficio de enseñar*. En la sociedad medieval, *el maestro dedicado al oficio de enseñar era un artesano más*. Se considera que las universidades tienen su origen en estas corporaciones de la Edad Media, en los gremios de los que enseñan y de los que aprenden. Las luchas por la autonomía se expresan en la lucha por *el derecho de enseñar y aprender libremente*. Y desde entonces, en las universidades, la autonomía ha sido considerada como una condición *sine qua non* de su existencia. (TÜNNERMANN, 1983: 420 - 421)

Las universidades se constituyeron como instituciones con fines propios. Su misión de producción y difusión de los saberes siempre estuvo vinculada a la existencia de un espacio de libertad académica, libertad que, también desde el principio, pretendió ser controlada y regulada desde el Estado, la Iglesia y las comunas. (TÜNNERMANN, 1983)

Las universidades nacieron hacia fines de la Edad Media, y se integraron luego a las sociedades modernas, especialmente a los Estados, como instituciones con historia reconocida, reclamando su espacio.

En última instancia, -expresa Tünnermann- la autonomía es el resultado de una particular relación dialéctica que se establece entre el Estado y la Universidad, según sea el contexto político y socioeconómico. [...] Y esa relación ha sido siempre, como otras típicas de occidente, de equilibrio o, si se quiere, de compromiso. Por eso no se reduce a ser meramente una cuestión estatutaria o que pueda resolverse de una vez por todas por un precepto jurídico. La verdadera autonomía deriva del ámbito de libertad reconocida a la Universidad por el Estado por razón

de que acepta la autoridad que ésta posee ya por sí misma.  
(TÜNNERMANN, 1983: 427)

En Uruguay, los argumentos de la UDELAR al luchar por conquistar y mantener su autonomía, se corresponden con las condiciones que han sido sustento de las universidades desde su creación.

### ***II.3.2.3. Algunas consideraciones históricas sobre la investigación en la UDELAR***

La investigación es uno de los elementos definitorios del carácter universitario. De ahí que en la propuesta de una institucionalidad universitaria para formación docente, la construcción de un ámbito de investigación implique competencias en las que se ha especializado la UDELAR.

Para analizar las condiciones de un proceso que se inicia desde la base, es útil tener en cuenta algunos elementos históricos en el proceso que ha vivido la UDELAR en materia de actividades de investigación.

La Universidad de la República se fundó en base al modelo francés. Éste se asemejaba a una federación de facultades, a diferencia del modelo de la Universidad de Berlín, de 1810 el cual se organiza sobre la base de la unidad de la educación superior y la investigación científica. (UDELAR, 1986)

El Ing. Oscar Maggiolo, en su Plan de reestructuración de la Universidad, de 1968, detalló las consecuencias negativas que tal orientación le supuso a esta casa de estudios en los años subsiguientes. A su vez, en 1885, la Ley Vásquez Acevedo estableció que *la enseñanza Superior tendrá por objeto habilitar para el ejercicio de las profesiones científicas*, que en ese momento se restringían a las conocidas como *profesiones liberales*, a saber, abogados, médicos e ingenieros. (UDELAR, 1986: 8)

La Ley de 1908 no cambió la situación, y la Universidad continuó siendo concebida como un Instituto dedicado sólo a la enseñanza. Dice Maggiolo:

La investigación comienza a realizarse en la Universidad como el resultado de esfuerzos individuales y no como un propósito expreso del Instituto, en los primeros años del siglo actual. [...] pero se practica

principalmente en sus formas más estrechamente asociadas a las aplicaciones directas de la profesión. (UDELAR, 1986: 9)

Según el entonces Rector de la Universidad, el primer cambio respecto a esa concepción, fue la creación, en 1949, de la Facultad de Humanidades y Ciencias. Se trató del primer centro universitario cuyo fin no lo constituía la formación de profesionales, y era, a su vez, un centro de investigación también independiente de las aplicaciones profesionales.

Sin embargo, al momento de elaborar el Plan de reestructuración, la asociación entre educación superior e investigación científica no conformaba. Así lo expresaba al describir la situación: *“A pesar de todas estas medidas tendientes a consagrar en nuestro instituto de enseñanza superior el principio de la unidad de la enseñanza y la investigación, ellas han sido más formales que de fondo, [...]”* (UDELAR, 1986: 10)

Las condiciones políticas de esos años no fueron las adecuadas para llevar adelante estos cambios. Luego, durante el periodo dictatorial se destruyó el camino andado por la Universidad en materia de investigación.

Fue al recobrar la institucionalidad democrática, a partir de 1985 que la UDELAR profundizó su política de investigación. Quedó incorporada, más allá de que ya lo estaba por la propia ley orgánica, al concepto de Universidad que aprobó el CDC en 1990.

### II.3.3. Formación Docente y Educación Superior

En los países desarrollados, se implementaron tempranamente, políticas para adecuar las instituciones a los requerimientos del nivel de educación superior. En los países subdesarrollados, esta preocupación es más reciente. No obstante, el proceso de elevación del nivel de formación docente, en América Latina fue frenado por las reformas de los años 80 y 90 que asociaron esta función educativa a la capacitación.

La Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES), desde 1998 incluye a la formación de educadores como una misión de la Educación Superior. Así expresa en el Art. 1: *contribuir al desarrollo y la mejora de la educación en todos los niveles, en particular mediante la capacitación del personal docente.* (CMES, 1998: 75) En 2009, lo expresa con mayor énfasis:



Nuestra capacidad para alcanzar los objetivos de la EPT [Educación Para Todos] dependerá de nuestra capacidad para enfrentarnos con la escasez mundial de docentes. La educación superior debe ampliar la formación de docentes, tanto inicial como en el empleo, con planes y programas de estudios que den a los docentes la capacidad de dotar a sus alumnos de los conocimientos y las competencias que necesitan en el siglo XXI. (CMES, 2009: 3)

A nivel internacional, la transformación de la formación docente coincide con la transformación de la educación superior que en las últimas décadas, que ha pasado *de la simplicidad y la homogeneidad a la complejidad y la heterogeneidad*. (LOPEZ SEGRERA, 2006: 14)

La concepción de formación docente que subyace en las declaraciones de la CMES puede integrar el concepto de educación superior en el marco de la heterogeneidad institucional antes señalada, pero no se corresponde con el concepto más restringido que sostiene la UDELAR.

En Uruguay, estas tendencias afectan – aunque de manera desigual-, a la UDELAR y al subsistema de formación docente de la ANEP. A la UDELAR, por ser claramente la principal institución pública de educación superior en el país. A la ANEP, porque en su seno funciona la principal institución pública de formación de docentes. A esto debería agregarse el hecho del gran desarrollo que ha tenido la educación superior privada en el Uruguay, siendo el MEC con su Área de Educación Superior, el encargado de definir las acreditaciones.

### ***II.3.3.1. Perspectiva jurídica sobre autonomía y carácter universitario***

La propuesta de la ATD exigía la creación de otra universidad pública, lo cual generó diversas polémicas en cuanto a su posibilidad constitucional. Sin embargo, el IUDE, creado por la Ley N° 18.437, también implica la creación de una nueva institución de carácter autónomo y universitario que requiere su ley orgánica. Por lo tanto, la perspectiva del derecho para la creación de una nueva institución de carácter universitario es insoslayable. Aunque la UNAE no esté en este momento en el horizonte de las políticas educativas del sector, la creación de un Instituto Universitario autónomo presenta la necesidad de resolver aspectos jurídicos que parten de consideraciones constitucionales. Son de interés los argumentos expuestos por quienes sostienen diferentes posiciones.

El Dr. Alberto Pérez Pérez realiza un análisis en varias dimensiones.

Señala Pérez Pérez citando a Cassinelli Muñoz, dos sentidos del adjetivo 'universitario'. Un sentido formal, referido a *lo que pertenezca a la **Universidad de la República***, y un sentido *sustancial, según el cual es universitario lo que esté comprendido, según la semántica históricamente conformada de la expresión, entre los cometidos inherentes al concepto de "Universidad de la República"*.

En el primero, *caben además de la enseñanza superior otras actividades colaterales, así como los cometidos "naturales", en que la Universidad "puede moverse sin necesidad de ley", y los cometidos "legales" "que le atribuya la ley conforme al Art. 206 de la Constitución"*. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 307-308)

Desde la Constitución de 1952, según Pérez Pérez, la Universidad de la República ha quedado consagrada en la Constitución como un ente autónomo "*verdadero*" y "*necesario*", cuando el Art. 203, inc. 2º indica la forma en que se designarán sus autoridades. Según el autor se trata de una trascendencia indirecta, *pues de él se infiere que la Universidad de la República debe existir como Ente Autónomo, y con dirección y cometidos garantidos, en sus líneas esenciales, por el texto constitucional*. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 312)

Pérez Pérez extrae como corolarios de sus razonamientos anteriores que: *la Universidad de la República no puede ser suprimida sin violar la Constitución; que la República no puede, constitucionalmente, tener más que una Universidad; y que la enseñanza superior y la investigación públicas, como cometidos principales, sólo pueden asignarse a la Universidad de la República*. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 319)

Pérez Pérez toma, de Cassinelli Muñoz un análisis referido a la posibilidad de desarrollar investigación científica fuera de la Universidad a partir de la creación de un órgano público<sup>26</sup>. Independientemente de la posición respecto a dicha creación, importa aquí señalar su razonamiento. De los cometidos esenciales de la Universidad, sostiene Cassinelli Muñoz, no se desprende "un monopolio absoluto" sobre tales cometidos, ya que estos se pueden cumplir en la esfera privada y también por otras entidades públicas *como accesorio o complemento íntimamente vinculado a otro cometido principal que no necesite*

<sup>26</sup> Se refiere a la creación del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas, en 1961.

*ser autónomo o que no esté incluido entre los servicios inherentes a la Universidad de la República.* (PÉREZ PÉREZ, 1990: 315)

Sin embargo, también se conocen otros análisis que arriban a conclusiones diferentes. El Dr. José Korzeniak, en forma muy sintética, respondía a mi consulta sobre la constitucionalidad/inconstitucionalidad de una eventual UNAE y también del IUDE. En su texto comienza recordando el art. 202 de la Constitución: *La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos (inciso 1º).* Y agrega:

La expresión "uno o más" en la tradición uruguaya se ha entendido como que el vocablo "más" indica exclusivamente que cada tipo de las mencionadas enseñanzas, puede tener un Consejo Directivo Autónomo, o que todos esos tipos pueden ser regidos por un solo Consejo.

Sin embargo nada impide desde el punto de vista jurídico que cada uno de los cinco tipos allí nombrados sea regido por uno o más Consejos Directivos. La base de esta interpretación está en el conocido Principio de Hermenéutica, según el cual "donde la norma no distingue, el interprete no debe distinguir" (ANEXO C)

Por lo tanto, concluye, *no hay obstáculo constitucional para que la "Enseñanza Pública Superior" sea regida por uno o más "Consejos Directivos Autónomos", lo que equivale evidentemente en el lenguaje de la Constitución a "uno o más" organismos.* Esta conclusión también incluye que los otros organismos también puedan llamarse "Universidad". También sostiene que sería una incongruencia considerar que *el Sistema Constitucional Uruguayo admite la existencia de Universidades privadas, y en cambio se opone a que exista más de una Universidad pública.* (ANEXO C.)

En el presente trabajo no se pretende resolver esta divergencia de posiciones. La propia Ley Nº 18.437 ha establecido la creación del IUDE en la órbita del SNEP, por la aprobación de una ley orgánica que le otorga autonomía. No obstante, de las diferentes argumentaciones se obtienen elementos para profundizar en los aspectos vinculados al concepto de universidad, de universitario y de educación superior.

### ***III. Aspectos metodológicos***

#### **III.1 Objeto de estudio**

El objeto de estudio es el proceso de transformación de la institucionalidad de formación docente pública en Uruguay, en el contexto de elaboración de la LGE y su entrada en vigencia, y en particular, la propuesta de la ATD de Formación Docente. Se realizó a partir de documentos públicos de la ATD, del MEC, de la UDELAR y de la ANEP así como de intervenciones de sus autoridades. El trabajo de la CI del IUDE, se consideró en términos del relacionamiento de los actores y parte del contexto, pero no en lo concerniente al contenido de los documentos producidos.

#### **III.2. Determinación del periodo:**

El periodo seleccionado va desde la ATD Nacional Ordinaria en junio de 2006, cuando la ATD decidió incorporarse al Debate Educativo con la propuesta de creación de una universidad nacional autónoma y cogobernada para formación docente, hasta la ATD Nacional Ordinaria de mayo de 2010, cuando la ATD aprobó su proyecto de LO del IUDE.

#### **III.3. Método de trabajo**

El método de trabajo fue fundamentalmente, un análisis documental y bibliográfico. Se ubicaron el marco histórico general y los antecedentes del tema en estudio. Se fueron identificando temas que hicieron necesaria la elaboración de un marco teórico para el abordaje de la propuesta y el contexto. Se elaboró el contexto histórico en que se fue procesando la transformación institucional de la formación docente pública del país, en torno a los pronunciamientos de los principales organismos involucrados y el funcionamiento de la propia ATD de Formación Docente. La propuesta de la ATD tiene un desarrollo aparte, ordenado por las categorías que surgieron y se seleccionaron a partir de la lectura de los informes. Finalmente, el análisis, siguiendo ese mismo orden, procuró



vincular la propuesta de la ATD con el contexto y el marco teórico, en función de los antecedentes y marco histórico.

### ***III.3.1. Ubicación histórica y antecedentes***

Se procuró elaborar un marco que ubicara las condiciones históricas políticas, económicas y sociales en que se desarrollaron los acontecimientos vinculados al tema en estudio.

Con relación a los antecedentes, éstos se consideraron en forma analítica y con proyección histórica.

Se seleccionaron como pertinentes algunas categorías directamente vinculadas con las transformaciones de formación docente en curso. La perspectiva histórica llevó a ubicar antecedentes lejanos en el tiempo, pero cercanos en cuanto a contenido reivindicativo, como los relacionados con la autonomía jurídica y el nivel universitario. Pero también llevó a considerar otros más cercanos, como la reforma educativa de los años 90, que en principio, parecía no tener una vinculación directa en los contenidos de los cambios propuestos.

Finalmente, los antecedentes abarcan las condiciones político institucionales inmediatamente anteriores al periodo en estudio. Éste comienza en el año 2006, pero los hechos que abarca son consecuencia de las políticas formuladas por el gobierno que asumiera al año anterior.

### ***III.3.2. El marco teórico***

El marco teórico permite ubicar la mirada con que se elaboraron la ubicación histórica, los antecedentes, así como el contexto, la propuesta y el análisis. Presenta la perspectiva que identifica los espacios que se analizaron, como *campos sociales* en los que juegan las relaciones de poder. Abarca conceptos generales sobre, poder, democracia, elaboración de política pública y participación. Se desarrollan en este capítulo, conceptos sobre la organización del sistema educativo uruguayo, muchos de los cuales se ponen en cuestión en el proceso analizado. Los conceptos específicos del sector del sistema que

abarca este estudio, formación docente y educación superior, se ubicaron en el último apartado.

### ***III.3.3. El contexto***

El periodo del estudio coincide, en términos generales, con el proceso de elaboración de la LGE -si consideramos su inicio con la propuesta de Debate Educativo- hasta la entrega del Informe Final por parte de la CI del IUDE.

El contexto se elaboró con las posiciones adoptadas respecto al tema durante el proceso de la LGE, por los organismos más directamente involucradas y sus autoridades, a saber, el MEC, la UDELAR y la ANEP. Dentro de la ANEP, además del CODICEN, se considera la DFPD y la propia ATD.

El contexto fue presentado por organismo y en perspectiva histórica, pues la modificación de las condiciones en el acontecer político incidió fuertemente en la elaboración de la propuesta de la ATD. Se consideraron cuatro etapas en el proceso: Debate Educativo, elaboración del Proyecto de Ley General de Educación (PLGE), trámite parlamentario del PLGE, y vigencia de la Ley hasta la finalización del periodo seleccionado.

### ***III.3.4. La propuesta de la ATD***

La propuesta de la ATD se expuso separadamente de la ANEP. En primer lugar por la importancia que tiene en el presente trabajo, y en segundo lugar porque fue elaborada en forma autónoma dentro del organismo.

#### ***III.3.4.1. Definición de categorías en los informes que contienen la propuesta de la ATD***

En una primera lectura de los informes seleccionados de las ATD Nacionales comprendidas en el periodo señalado, se identificaron varias categorías de análisis que permitieron elaborar el contexto del proceso en lo relativo a las mismas. A partir de ellas se realizó luego una lectura más profunda de la propuesta y se la vinculó a su vez, con las circunstancias del contexto. Se extrajeron fragmentos de los informes para cada categoría. (APÉNDICE B) Las categorías orientaron también la búsqueda de los antecedentes, los elementos para su ubicación histórica y el marco teórico necesarios para el análisis.

Las categorías se vincularon en cuatro agrupaciones, sólo a los efectos de su ordenamiento: a) Carácter público, b) Autonomía –Descentralización - Coordinación, c) Nivel universitario – Especialidad - Relaciones ANEP-UDELAR y d) Cogobierno - Participación.

Una categoría inicial es el *carácter público* que reviste la formación docente. De ella se deriva que la ATD demande participación en la definición de su institucionalidad, en tanto constituye parte de una política pública.

Como se esperaba, la *autonomía* apareció como una categoría fundamental. Se encontraron dos sentidos de la autonomía, correspondientes a diferente contenido de política educativa y, por lo tanto, llevaron a dos líneas de análisis.

El primer sentido es el concepto de autonomía con respecto al poder político, el cual recoge aportes de diferentes autores. Se vincula con el proceso de descentralización respecto al gobierno central, correspondiente a los entes de la enseñanza el cual tiene una historia muy extensa en Uruguay.

El segundo es un concepto de autonomía que se refiere a una situación funcional a la interna de Formación Docente, cuya presencia es más reciente. Corresponde a los procesos de descentralización que llevaron adelante las reformas de los sistemas educativos de América Latina en la década de los 90. Tiene una de sus expresiones más concretas en lo que se conoce como ‘autonomía de los centros’ (CEPAL, 1992), y corresponde a un proceso de reforma orientado a la descentralización funcional.

La *descentralización* es, precisamente, otra categoría que surge de los informes. La descentralización funcional aparece vinculada a la descentralización geográfica que ha sido muy temprana en la Formación Docente en nuestro país.

Se trata del proyecto de una institución políticamente autónoma y, a la vez, descentralizada en su organización interna, con autonomía de centros. Conectada estrechamente con autonomía y descentralización, surgió la *coordinación*. Constituye una categoría asociada a las anteriores.

El *nivel universitario* es otra categoría central. Es el motivo de la propuesta de transformación. En torno a su definición, en los informes se encuentra abundante información.

De acuerdo al concepto de autonomía como descentralización respecto al gobierno central, manejado por la ATD, la creación de un ente autónomo se justifica cuando existe una actividad social de interés general con un grado de complejidad y especialidad tal, que requiere de un espacio institucional de esas características para poder desarrollarse. Los textos procuran fundamentar el reclamo de autonomía a partir de la especialidad de la formación docente, denominada ‘especificidad’. En este trabajo, dicha categoría se identificó como *especialidad*.

En los informes también se pudo reconocer la búsqueda de una fundamentación para afianzar la institución de Formación Docente como específica dentro del campo de la educación superior universitaria. Se aprecia la lucha por mantener el predominio en un espacio que hasta el momento le había sido ampliamente reconocido, pero que debe reestructurar para adecuarlo a los requerimientos del nivel superior. Ello implica algún tipo de vinculación con la UDELAR, por su especialidad en educación superior universitaria. Se definió, como categoría, *relaciones ANEP-UDELAR*, tomada en el sentido de cómo aprecia la ATD, según los informes, esta relación.

Como parte de capital importancia dentro de la propuesta institucional de la ATD, se encontró el *cogobierno*, considerado aquí como una categoría de análisis. Aparece en los informes como la forma de gobierno adecuada para garantizar el ejercicio de la autonomía. Vinculado estrechamente con el cogobierno, se reconoce como categoría de análisis, la *participación*. Se pudo establecer que esta categoría tiene un peso especial en la propuesta. Está explícitamente conceptualizada en las diferentes instancias del trabajo de la ATD: Con relación a las políticas de la DFPD, con relación a diferentes eventos externos a la Dirección, y en el propio proyecto que regularía la vida académica de la futura institución. También se la puede encontrar de manera implícita en los procedimientos que rigen la actuación de la misma ATD. Como parte de la participación surgen los temas de representación y delegación.



### **III.3.5. El análisis**

En principio se ubicó a la ATD como actor en el proceso de elaboración de la Ley, en los ámbitos donde actuó y en perspectiva histórica de acuerdo a las etapas consideradas.

Luego, el análisis se ordenó por las categorías seleccionadas en la propuesta de la ATD. En primer lugar se ordenó la información vinculada al contexto por organismo, introduciendo algunos elementos de análisis. En segundo lugar, del mismo modo la propuesta de la ATD. En tercer lugar el análisis relacionó contexto, propuesta de la ATD y marco teórico.

Este relacionamiento buscó establecer los elementos identificatorios de la constitución de un campo con autonomía relativa, -en términos de Bourdieu- al tiempo que elaborar los elementos más significativos de la propuesta de la ATD.

## **III.4. Textos seleccionados**

### **III.4.1. Textos relacionados con el MEC**

Para conocer las posiciones del MEC, se tomaron los anteproyectos de LGE, especialmente los primeros. También fueron considerados textos que recogen exposiciones de autoridades de esta institución.

### **III.4.2. Textos relacionados con la UDELAR**

Se tomaron documentos con declaraciones específicas al tema de formación docente vinculados al periodo seleccionado, emanados de diferentes órganos y hechos públicos por diversos medios: CDC, Asamblea General del Claustro (AGC), Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) y otros.

### **III.4.3. Textos relacionados con la ANEP**

En primer lugar, se consideró el Proyecto de Presupuesto quinquenal. Además, se consideraron documentos del CODICEN elaborados para ser comunicados a diferentes órganos: MEC, Parlamento, UDELAR, etc.

Dentro de la ANEP, se consideraron documentos de la DFPD, como la Memoria 2005-2009.

#### **III.4.4. Informes de la ATD**

Los documentos emanados de las ATD Nacionales tienen características que le otorgan un grado de validez adecuado para la investigación propuesta. (APÉNDICE C) Su elaboración es colectiva, y con excepción de los informes de la Mesa Permanente, ello ocurre en circunstancias precisas –las Asambleas Nacionales. Su discusión y aprobación se da en la misma instancia nacional y, finalmente, se convierten en documentos públicos. Los informes de la Mesa Permanente se ponen a consideración al comienzo de cada ATD Nacional.

De la totalidad de los informes emanados de las Asambleas Nacionales Ordinarias y Extraordinarias, seleccioné aquellos que tratan temas vinculados con la propuesta de la UNAE y con la organización del IUDE. En la primera ATD las comisiones que se vinculan con la temática son las que trabajan sobre Ley de Educación y sobre el Plan Nacional Integrado de Formación Docente (PNIFD)<sup>27</sup>. Todos los informes seleccionados se encuentran en el ANEXO I, ordenados cronológicamente. En el ANEXO K se encuentran los informes completos de las ATD Nacionales del periodo.<sup>28</sup>

Las posiciones aquí expuestas y analizadas corresponden al periodo seleccionado. No comprometen posiciones de posteriores ATD Nacionales.

#### **III.4.5. Otros documentos**

Ha sido necesario consultar otros documentos relacionados con aspectos puntuales. Fueron utilizadas, La LGE N° 18.437 (ANEXO J), las Actas de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (CCSNEP) (MEC, *ACTAS de la CCSNEP*), las

<sup>27</sup> El PNIFD fue conocido inicialmente como Plan Único Nacional de Formación Docente, 2007 (PUNDF, 2007) A su vez, el documento final de todo el proceso se conoció como Sistema Único Nacional de Formación Docente, 2008 (SUNFD, 2008) Para mayor información sobre estas denominaciones ver APÉNDICE G.

<sup>28</sup> Se pueden consultar utilizando el *mapa del documento* de Word.

Actas de la CI del IUDE y su Informe Final, la Declaración Conjunta ANEP-UR. Estos tres últimos se adjuntan en ANEXOS L, M y D respectivamente.

Fue consultada personalmente una delegada que actuó como Presidente de la Mesa Permanente del Periodo, a los efectos de reunir información que los informes de las ATD Nacionales no brindaban. (ANEXO A)

Por falta de bibliografía al respecto de algunas opiniones jurídicas vinculadas con posiciones sobre autonomía, coordinación y universidad, fue consultado personalmente el Dr. José Korzeniak. (ANEXO C)

### ***III.4.6. Apéndices y Anexos***

Los apéndices ofrecen una ampliación de la información expuesta en el cuerpo del trabajo. Se presentan en un archivo único y se pueden visualizar en el mapa del documento de *Word*.

Los anexos contienen fuentes utilizadas en el estudio. Los anexos A a H se encuentran en un único archivo. Los demás se presentan en archivos separados.



## ***IV. Contexto del proceso de transformación institucional de Formación Docente***

### IV.1. ETAPAS Y ÁMBITOS DE ELABORACIÓN

El proceso de transformación de la DFPD hacia una nueva institucionalidad tuvo diferentes ámbitos de elaboración. En la propia DFPD de la ANEP se inició en los hechos una transformación a partir de la autonomía de gestión otorgada por el CODICEN a la DFPD. A partir de ella, el CODICEN pretendía continuar con modificaciones normativas que consolidaran lo que en los hechos se avanzaba.

Por su lado, el MEC tenía, como parte de los contenidos programáticos del partido en el gobierno, el propósito de elaborar una nueva ley de educación. Ésta era reclamada desde hacía mucho tiempo, en virtud de que la que se encontraba en vigencia había sido elaborada en 1985 en el marco de la reapertura democrática y había sido aprobada como Ley de Emergencia. En ella se incluirían modificaciones a la institucionalidad de formación docente. Pero en el año previo al periodo que abarca este estudio, El MEC incidió por su participación en la propuesta y organización del Debate Educativo y el Congreso Nacional de Educación.

La ANEP y la UDELAR tenían planes, desde 2005, para fortalecer la colaboración interinstitucional con miras a mejorar la formación docente de ambos entes. Los mismos figuran en el Presupuesto quinquenal 2005-2009 en el caso de la ANEP, y en el Plan Estratégico de Desarrollo de la UDELAR (PLEDUR) 2005-2009, en el caso de la UDELAR. La relación entre ambas instituciones constituye un aspecto fundamental en cuanto a las posiciones adoptadas durante el periodo.

A partir del Debate Educativo, las tres instituciones responsables de casi la totalidad de las instituciones de educación pública, la ANEP, la UDELAR y el MEC, tuvieron diferente pero siempre relevante participación en el proceso de emergencia de la nueva institucionalidad para formación docente que se plasmaría en la LGE N° 18.437.

Las posiciones de los tres organismos se fueron conociendo a medida que se desarrollaban los acontecimientos vinculados al proceso de la Ley. Ellas constituyeron parte fundamental del contexto en que la ATD fue elaborando su propuesta y marcaron sus límites.

Desde partidos de la oposición política, también se reconocía la necesidad de que la formación docente adquiriera nivel universitario. Desde algunos sectores de la oposición era manifiesto su reclamo de que, al mismo tiempo, se facilitaran los mecanismos de habilitación de carreras docentes privadas.<sup>29</sup> No obstante, con relación al proceso que aquí se analiza, y en términos de exposición pública, su participación no fue central.

Este contexto será presentado a través de documentos que marcaron las posiciones que las tres instituciones fueron adoptando. Se presentará por separado cada una de ellas ordenando el contenido según cuatro etapas que pueden distinguirse en el proceso: Debate Educativo y Congreso Nacional de Educación, proceso de elaboración del PLGE, debate parlamentario y finalmente, la puesta en vigencia de la LGE a partir de 2009.

Estas etapas muestran los espacios en que la ATD debió moverse en la presentación de su propuesta. Primero en el Debate Educativo frente a la sociedad en su conjunto, luego en el proceso de elaboración, frente al MEC y el ámbito político, en tercer término durante el trámite parlamentario frente a las diferentes bancadas, y finalmente, en el trabajo de la CI del IUDE. La finalización del trabajo de esta comisión dio inicio a la etapa de transición, ya fuera del periodo seleccionado para este estudio. La concreción final del IUDE requeriría de la elaboración de su Ley Orgánica.

<sup>29</sup> En 2003, el entonces Senador Y. Fau (Partido Colorado) presentó un proyecto de Ley que proponía el nivel universitario para las carreras de Formación Docente. En 2005, el entonces Senador J. M. Sanguinetti (Partido Colorado) presentaba otro de similares características, por el cual se modificaba la Ley N° 15.739 y facultaba al CODICEN para *establecer, organizar, impartir y supervisar, en todo el territorio de la República, los Planes y Programas destinados a desarrollar, a nivel universitario, la profesión docente (...)*. En 2007, mientras se elaboraba el PLGE, desde filas del Partido Nacional se expresaba: *Hace años que bregamos, sin éxito, para que la formación recibida por estos obtenga reconocimiento universitario. Del mismo modo, para que los docentes formados en centros universitarios públicos y privados tengan iguales derechos que los egresados de los centros de formación docente dependientes de ANEP. Ninguna de las partes -Universidad de la República y ANEP-, a pesar de que la vigente Ley de Educación lo permite, han abordado estos temas con seriedad.* (Gustavo Penadés, El País digital, Lunes 24-9 07. [http://www.elpais.com.uy/07/09/24/predit\\_304462.asp](http://www.elpais.com.uy/07/09/24/predit_304462.asp) Visita 22-7-2012

Estas etapas serán presentadas brevemente antes de exponer las posiciones de cada organismo.

#### IV.1.1 Debate Educativo y Congreso Nacional de Educación (2006 a abril de 2007)

En diciembre de 2005 se realizó la presentación de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). De esta forma el gobierno respondía a la demanda de participación ciudadana. La CODE fue creada por el MEC, en acuerdo con la ANEP, la UDELAR y la Comisión Coordinadora de la Educación.

En su informe al Congreso Nacional de Educación, la CODE explicaba el tipo de participación promovida durante el primer semestre de 2006:

La CODE estableció dos mecanismos de participación ciudadana: las Asambleas Territoriales que fueron convocadas y organizadas por las Comisiones Zonales y Departamentales, y los Encuentros Sectoriales con organizaciones e instituciones que a nivel local fueron convocados por estas Comisiones y a nivel nacional por la CODE. (CODE, 2006 a: 5)

La CODE elaboró y distribuyó una *Guía General de Discusión* con el lema: *Vamos a construir entre todos la educación del futuro*.<sup>30</sup>

La etapa del Debate Educativo y el Congreso Nacional de Educación, realizado entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 2006, se cerró con la entrega, por parte de la CODE, del Informe Final, en abril de 2007 (CODE, 2007). El Congreso Nacional de Educación, denominado con el nombre de “Julio Castro”, en homenaje al maestro, hasta ese entonces, desaparecido por la dictadura militar,<sup>31</sup> fue valorado como una instancia positiva, sin perjuicio de que desde algunos sectores se formularon diversas críticas. Durante cuatro días, alrededor de mil doscientos delegados de las asambleas territoriales y

<sup>30</sup> Debate Nacional Sobre La Educación. Vamos a construir entre todos la educación del futuro. Guía General De Discusión. Comisión Organizadora del Debate Educativo. Montevideo, 27 de abril de 2006.

<sup>31</sup> El 1º de diciembre de 2011 se confirmó que los restos encontrados en el Batallón 14, el 21 de octubre de ese año, correspondían a Julio Castro. Las pericias técnicas indicaron que había sido ejecutado con un disparo en la cabeza.

sectoriales de todo el país se reunieron en comisiones primero, y en plenarios después, elaborando y discutiendo informes.

En este ámbito, la ATD de Formación Docente presentó su propuesta de creación de la UNAE, introduciendo una visión más ambiciosa que la que venían concertando la ANEP y la UDELAR.

El debate tenía como proyección, la elaboración de una nueva Ley de Educación, que el MEC se aprestaba a presentar al Parlamento. A tal fin se dirigieron las propuestas aprobadas por el Congreso. Fue considerado, desde muchas perspectivas, como una oportunidad inédita para el país, en lo que respecta a organización y amplitud de la participación.

Como parte del contexto del proceso que se analiza, es importante asentar las resoluciones que el Congreso Nacional de Educación adoptó respecto a la autonomía del sistema educativo y a la formación docente no universitaria.

El plenario aprobó la siguiente resolución:

La posición mayoritaria de la Comisión considera que el conjunto de la educación no universitaria, debería ser asignado a un Consejo Directivo de Educación con diversos Consejos que tengan un grado de autonomía semejante al que actualmente tienen los Consejos de Facultad respecto al Consejo Directivo de la Universidad de la República. Dicho Consejo Directivo debe estar integrado exclusivamente por representantes de los actuales sub - sistemas de ANEP, sin perjuicio de que se agreguen representantes de órganos deliberantes del conjunto del ente a semejanza de la Asamblea General del Claustro de la Udelar.

Se sugiere que las dificultades que puedan surgir entre los dos Entes sean resueltas por convenios inter- administrativos y que se prevea un organismo coordinador que sustituya a la actual Comisión Coordinadora inconstitucional. (CODE, 2007: 209)

Con relación a formación docente aprobó lo siguiente:

Se plantea mayoritariamente la creación de un Consejo de Formación Docente, que tenga al menos el mismo grado de autonomía que el resto de los actuales desconcentrados de la ANEP, que contemple las funciones de enseñanza, investigación y extensión, consolidando de

esta manera la tradición universitaria arraigada en nuestro país. (CODE, 2007: 210)

Si bien se plantea para formación docente un consejo que cumpla funciones relativas a la *tradición universitaria en nuestro país*, se mantiene tal institución dentro de un organismo dedicado a la *educación no universitaria*.

#### **IV.1.2 Proceso de elaboración del PLGE (abril de 2007-junio de 2008)**

Sin embargo, durante el periodo que va desde la entrega del informe de la CODE, en abril de 2007, hasta su envío al Parlamento en junio de 2008, no se realizaron convocatorias, ni se siguió ningún otro procedimiento participativo para la elaboración o discusión de los borradores que iban apareciendo. Quienes deseaban incorporar o modificar algunos aspectos llevaron adelante sus propias estrategias para lograrlo. Entre ellos, la ATD de Formación Docente.<sup>32</sup>

#### **IV.1.3. Trámite parlamentario (junio - diciembre de 2008)**

Durante este periodo, los diferentes actores presentaron sus sugerencias y demandas ante la Comisión de Educación de la Cámara de Representantes y frente a las diferentes bancadas. Sin embargo, el trámite parlamentario, a pesar de lo trascendente de la ley en proceso, se redujo a un escaso debate en la Cámara de Diputados que lo sancionó el 1º de diciembre y una votación sin discusión, que se realizó el 10 del mismo mes en la Cámara de Senadores. (DAVYT y RODRÍGUEZ JOURDAN, 2010)

#### **IV .1.4. En vigencia de la Ley General de Educación (27 de enero de 2009-abril de 2010)**

Con la entrada en vigencia de la LGE en enero de 2009, el escenario de las autonomías de los entes de la educación, cambió. La Comisión Coordinadora de la Enseñanza (CCE) dio paso a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de

<sup>32</sup> Un amplio análisis del Debate Educativo y del proceso de elaboración de la LGE, se encuentra *El Debate Educativo y la Ley 18437* de Miguel Soler Roca, representante del CODICEN en la CODE. (SOLER, 2010)

Educación Pública (CCSNEP) que se integra con representantes de los dos entes autónomos de la educación y del MEC, quien la preside. (Art. 107) Con ello, el MEC pasó a tener una instancia de intervención muy importante en las decisiones sobre política educativa, aspecto que desde la aparición de los primeros borradores dio lugar a la discusión sobre la constitucionalidad de dicha participación.

Al mismo tiempo, como consecuencia, cambió la coordinación entre los entes. La CCSNEP constituyó una instancia superior a las coordinaciones que se venían realizando entre la ANEP y la UDELAR. El contexto en que se movían los esfuerzos por la transformación de la institucionalidad de formación docente se vio sustancialmente modificado.

Al crear el IUDE, la ley determina, sin mencionarla en ningún momento, el fin de la existencia de la DFPD. El comienzo de la creación del IUDE, estaría a cargo de la CI cuya integración estuvo determinada por la Ley con un representante de la ANEP, uno de la UDELAR, uno del Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU)<sup>33</sup> y uno del MEC. Tuvo el cometido de establecer las líneas generales que definirían la nueva institución con un plazo que quedó establecido en el texto legal para el 30 de abril de 2010. El proceso culminaría con la aprobación de la Ley Orgánica (LO) del IUDE (Art. 85)

Por otra parte, en las Disposiciones Transitorias, se dieron pautas, precisamente, para el proceso de transición, hasta tanto no se aprobara la LO del IUDE. En lo inmediato, la ley facultó al CODICEN de la ANEP para adoptar las decisiones necesarias para garantizar el normal funcionamiento de la institución de formación docente. Para el proceso de transición, y luego del trabajo de la CI del IUDE, previó también la creación de un *órgano desconcentrado de carácter privativo* en la órbita de la ANEP.<sup>34</sup> Es de destacar el protagonismo que adquirió la CCSNEP. Esta comisión constituyó el ámbito político institucional en el cual se trataron los temas de la CI del IUDE. Allí debían ser elevados los informes con plazos previamente establecidos, y allí se dirimían situaciones conflictivas que pudieran enlentecer los acuerdos. Es importante tener presente que, a excepción del

<sup>33</sup> La carrera de Educador Social, hasta el momento en la órbita del INAU, pasaría a formar parte del IUDE desde la etapa de transición.

<sup>34</sup> Disposiciones Transitorias H) e I) de La Ley N° 18.437

INAU<sup>35</sup>, en la CCSNEP estaban representadas, con sus máximas autoridades, las mismas instituciones que en la CI del IUDE.

## IV.2 EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

Su participación en temas relativos a los entes autónomos de la enseñanza, son escasos hasta la aprobación de la LGE a partir de la cual su intervención se da en la CCSNEP.

En cambio, el MEC ha estado a cargo de determinar la autorización de instituciones y habilitación de carreras terciarias y de educación superior en el sector privado. A los efectos, rige, desde 1995, el Decreto 308/995 sobre Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada. (MEC- Decreto 308/995)

### IV.2.1. Durante el Debate Educativo

Desde el comienzo del periodo 2005-2010 el Gobierno manifestó su preocupación por la aprobación de una nueva ley de educación que se elaborara reuniendo el aporte de toda la sociedad. Para ello se convocó al Debate Educativo y al Congreso Nacional de Educación. En esta etapa el MEC participó desde sus orígenes en la presidencia de la CODE.

#### *IV.2.1.1. Algunas valoraciones del MEC sobre los resultados del Debate Educativo*

Meses después del Congreso Nacional de Educación, el Director de Educación del MEC hacía una valoración sobre sus resultados. Reconocía la amplitud de participación lograda y el caudal de aportes que serían considerados para el futuro proyecto de ley. Sin embargo, también realizó cuestionamientos que cobran relevancia como parte del contexto político.

En el texto cuestiona la actuación de algunos sectores,

[...] sobre todo de docentes- que entienden su participación no como una mirada imprescindible que se debe agregar a otras, sino como única

<sup>35</sup> El INAU no es un ente autónomo de la educación. Por otra parte, a partir de la culminación del trabajo de la CI del IUDE, dejaba de administrar la carrera de Educador Social. En la LGE no figura como parte del SNEP.



y casi excluyente. Desde esta perspectiva, en varias ocasiones el Debate y sobre todo el Congreso concentró su mirada en los aspectos estructurales, especialmente de poder. (GARIBALDI, 2007: 78)

De alguna manera, puede entenderse que tanto los sectores mencionados como las propias resoluciones del Congreso, perderían la legitimidad que los procedimientos adoptados por el mismo le otorgaron.

Con relación a las resoluciones sobre autonomía, manifiesta su desacuerdo:

Particularmente en el Congreso, hubo una exacerbación en el reclamo de autonomía y cogobierno, entendiéndose que son la llave para cualquier transformación. Sin desmerecer los aspectos estructurales y orgánicos, ni las formas de organizar la elección de las autoridades de la educación, los graves problemas que tiene la educación uruguaya trascienden esos aspectos.

Esta perspectiva alimentó el distanciamiento de la educación con los sectores políticos. La idea vareliana<sup>36</sup>, constituyente de la educación uruguaya, de poner la educación al abrigo de los vaivenes de los gobiernos, es llevado al extremo, proclamando prácticamente la independencia de la educación en relación al gobierno de turno. (GARIBALDI, 2007: 78)

Al referirse al proyecto de Ley de Educación, señala que con él continuará el Debate Educativo, y a continuación analiza qué aspectos deberá contener, y qué problemas la ley deberá considerar. Entre ellos, muy vinculado a la autonomía, se refiere a la coordinación: *La Ley debe procurar resolver lo que la Constitución le mandata en relación a la coordinación de la educación. Esta es una deuda enorme, fruto de la peculiar forma organizativa del sistema educativo uruguayo.* (GARIBALDI, 2007: 80)

Al decir que en el resto del mundo, esta función la cumple el Ministerio de Educación pone en evidencia que no cree del todo adecuada la originalidad jurídica de nuestro país:

En todos los países del mundo, el papel de coordinación y conducción lo cumplen los ministerios de educación. Esto les acarrea no pocos

<sup>36</sup> Nota aclaratoria: “vareliana”, relativo a José Pedro Varela (1845-1879) actor central de la reforma escolar del último cuarto del siglo XIX durante el primer periodo de modernización de Uruguay.

problemas a la hora de elaborar políticas duraderas que no solo trasciendan un gobierno, sino muchas veces hasta el periodo de ejercicio de un Ministro, pero les permite garantizar la coherencia de las acciones emprendidas en los diferentes ámbitos de la educación. (GARIBALDI, 2007: 80-81)

El Director de Educación también plantea la necesidad, no sólo de coordinación sino también *de planificación y elaboración de políticas educativas de carácter nacional, sin que vaya en desmedro de las autonomías y que establezca formas de participación social*. Además de los dos entes autónomos de la educación, esta coordinación debería tener en cuenta también al MEC y al Ministerio de Desarrollo Social. (GARIBALDI, 2007: 81)

En la concepción esbozada en su artículo, además de estas consideraciones que podrían ubicarse en torno a la coordinación interna entre las instituciones que cumplen fines educativos, aparecen otros aspectos que tienen en cuenta los vínculos entre las políticas educativas con las políticas de gobierno en general:

Además será necesario pensar la relación que la educación mantiene con las políticas económicas y sociales del país. [...] Encontrar formas en que las políticas educativas sean tenidas en cuenta en el proyecto de país y a su vez la educación considere el marco social y económico en que se desarrolla será otro desafío clave. (GARIBALDI, 2007: 81)

La preocupación parece estar planteada especialmente en los aspectos más apremiantes para la realización de los planes económicos del gobierno.

#### IV.2.2. Durante la elaboración del PLGE

Desde el punto de vista constitucional, la presentación al Parlamento del Proyecto de Ley era prerrogativa del Poder Ejecutivo. Era de esperar que la elaboración del proyecto se centrara en el MEC. Sin embargo, quienes participaron en el Debate Educativo, esperaban también alguna instancia de participación en esta etapa. No sucedió así.

Una vez recibido el Informe Final por parte de la CODE, el MEC llevó adelante el proceso de elaboración del proyecto de ley sin introducir mecanismos de participación ni de debate sobre los contenidos concretos de los anteproyectos. No obstante la sociedad se

dio algunos mecanismos para hacer oír sus voces y hacer públicas algunas deliberaciones al respecto. En algunas de ellas participaron representantes del MEC. Esto ha permitido conocer algunas fundamentaciones.

Las intervenciones de autoridades del MEC contribuyeron a esclarecer sus posicionamientos respecto a la autonomía de la educación y del rol que el Poder Ejecutivo aspiraba a cumplir en materia de coordinación. Del mismo modo se conocieron sus ideas sobre cómo debería organizarse la formación de los docentes.

#### ***IV.2.1.1. La propuesta inicial del MEC en el anteproyecto de LGE***

Desde el gobierno, la propuesta fue que la formación docente continuara en la órbita de la ANEP, según lo indica los primeros anteproyectos (ANEXO E) pero con un nivel mayor de autonomía. Formalmente dejaba de ser una Dirección para convertirse en un Instituto de carácter universitario. Para aprobarlo no se requería mayorías especiales en el parlamento, pues no se trataba de un ente autónomo que requiriera de una Ley Orgánica. La aprobación de la LGE ya lo resolvía, y para ello el partido de gobierno contaba con los votos necesarios.

Se gobernaría a través de un Consejo directivo, cuyos miembros serían designados por el Poder Ejecutivo y Legislativo (Director General), la ANEP, la UDELAR, el INAU, y representantes de los órdenes docente, estudiantil y de egresados. Con representantes de las mismas instituciones se conformaría la comisión que se encargaría de elaborar una propuesta de organización y estructura del Instituto.

#### **IV.2.3. Durante el trámite parlamentario del PLGE**

La Fundación Vivian Trías organizó, durante el mes de junio de 2008, un Foro de Debates con el título *La educación pública en reforma*. El mismo convocó a autoridades nacionales, especialistas, docentes, investigadores y estudiantes. El MEC estuvo representado por la Ministra de Educación y Cultura, María Simon, y el Director de Educación, Luis Garibaldi.

Simón enmarcó en esa oportunidad, el proyecto de Ley en el proyecto de país. Lo definió como *un proyecto de país democrático, solidario y con justicia social*. Sostuvo que

el Gobierno nacional *ha impulsado e impulsa el desarrollo productivo, promoviendo la innovación, la ciencia, la tecnología y la inserción competitiva de Uruguay en la región y el mundo, así como la cultura y su accesibilidad*. En tal proyecto la educación ocupa un lugar central. (SIMON, 2009: 15)

Señaló el aumento de los recursos que el Gobierno ha asignado a la educación, pero, al mismo tiempo observó que *es preciso un proyecto que comprometa a toda la sociedad y que asegure que estos recursos son destinados a lograr los objetivos deseados*. (SIMON, 2009: 15-16) En varias oportunidades reiteró la necesidad de coordinar la educación con el país productivo y conectar la educación con el trabajo.

Enfatizó la creación del Sistema Nacional de Educación, y un ámbito de articulación, como la Comisión Nacional de Educación (COMINE). Con relación a la educación pública señaló la importancia de la creación del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP):

El propósito es que el Estado tenga un ámbito de concertación y coordinación de políticas educativas y que permita que cada institución se responsabilice de su propio ámbito.

Se propone la creación de una Comisión Nacional Coordinadora del SNEP y una Secretaría Ejecutiva que le permita promover los acuerdos alcanzados por los representantes del MEC, la ANEP y la Udelar. (SIMON, 2009: 18)

Reiteró la necesidad de coordinar la educación con el desarrollo. A tales efectos la ley da especial importancia a la formación terciaria en las áreas tecnológicas, de comercio y servicios.

En relación con la formación de docentes expresó:

El proyecto de Ley caracteriza como universitaria la formación de los docentes. Para ello, se crea el Instituto Universitario de Educación el que deberá consignar el cogobierno de los actores directos, y recibir el apoyo y la complementariedad de la Universidad de la República, admitiendo que estas formaciones deben ser compatibles y de tránsito fácil entre ellas. Esta nueva institucionalidad, en el futuro podría desembocar en la autonomía de este Instituto o en la creación de una nueva Universidad. (SIMON, 2009: 18)

Cabe señalar que lo expresado por la Ministra quedó parcialmente establecido en la LGE con la creación del IUDE y la participación de la UDELAR en el proceso de implantación, así como en el gobierno de la futura institución. En relación con la autonomía del Instituto, la ley estableció finalmente que tendrá su propia Ley Orgánica, lo cual no coincide con lo que señalaba el proyecto de Ley en el momento que se produjo esta exposición, ya que el IUDE se creaba en la órbita de ANEP.

En el mismo foro, el Director de Educación del MEC presentó su exposición bajo el título *La Educación Pública en reforma; nuevas orientaciones. Autonomía y cogobierno en la Enseñanza Primaria, Secundaria y Técnico Profesional*. Si bien sus referencias a la educación terciaria y superior, y en particular a la formación de docentes, fueron muy generales, sus conceptos sobre autonomía y coordinación son pertinentes a este trabajo pues informan sobre una posición al respecto y porque la formación de docentes del IUDE tiene como destinatarios los subsistemas mencionados.

En su exposición se propone fundamentar y analizar algunos principios en los que se sustenta el Proyecto de Ley: *El Proyecto de ley se propone crear un Sistema Nacional de Educación Pública con tres principios: autonomía, coordinación y participación*. (GARIBALDI, 2009: 137)

En cuanto a la autonomía, expone su visión sobre el origen de su relación con la educación:

El asunto central es determinar el objetivo de la autonomía. No voy a hacer historia, pero sí a señalar que el objetivo central fue impedir la injerencia de los partidos políticos en los asuntos técnicos de la educación; ofrecer la mayor descentralización posible para evitar los vaivenes de la política partidaria en los asuntos de la educación (J.P. Varela, 1877) (GARIBALDI, 2009: 135)

Reconoce la necesidad de autonomía técnica, pero no jurídica, con lo que quedaría muy reducida su autonomía política. Insiste en observar el hecho de que la condición de autonomía jurídica de los organismos encargados de la educación solamente se da en nuestro país y que en otros lugares la autonomía no constituye un tema de preocupación. En su concepción, la autonomía de la educación en nuestro país tiende a aislar la política educativa de las demás políticas del Gobierno:

¿Sería posible que la educación funcione con objetivos y recursos propios desligados de otras políticas y necesidades nacionales? Nadie puede pensar seriamente esto. [...] La autonomía no puede definirse hacia el interior de una actividad, sino en el marco de toda la sociedad. Sirve para preservar cierta actividad por su importancia, por su especificidad técnica, pero no para aislarla de la sociedad. (GARIBALDI, 2009: 136)

Como contracara de la autonomía, se refiere a la necesaria coordinación. Expone lo que dice el Proyecto de Ley sobre la creación del SNEP y de la Comisión Coordinadora del SNEP. Para que ésta cumpla su función se creará en la CCSNEP una Secretaría Ejecutiva. En su intervención explicita algunas ideas sobre el alcance de las funciones de coordinación:

El espíritu de esta disposición apunta a evitar duplicaciones de servicios, superposición de funciones y la obligatoriedad de colaboración entre los entes creados por ley para dar mejor cumplimiento a los objetivos de la política educativa nacional.

Si hasta ahora no ha sido bien resuelta la coordinación ¿qué se puede pedir de la planificación? Porque en educación es necesario contar con planes y proyectos a mediano y largo plazo. Máxime cuando pretendemos que se transforme en una política de Estado. (GARIBALDI, 2009: 138)

Por último, se refiere a la participación. El cogobierno como participación, está establecido en la elección de autoridades por parte de los docentes, y en órganos de cogobierno en el IUDE. Por otro lado está prevista la participación social. No obstante, es de destacar la importancia que le atribuye a la participación a nivel de los centros educativos:

La participación está presente en múltiples ámbitos y en todos los niveles. [...] Pero quisiera detenerme en un ámbito clave para cualquier transformación educativa: los centros educativos. [...] Si se quiere que los centros educativos tengan posibilidad cumplir con estos objetivos será necesario reforzar su capacidad de gestión. (GARIBALDI, 2009: 141)

Es importante destacar este aspecto pues, bajo la idea de participación quedan abarcadas situaciones muy diversas que van desde el cogobierno de una institución hasta la

gestión de un centro que, según el propio proyecto presentado, incluye el mantenimiento de los edificios, actividades académicas y culturales.

#### IV.2.4. En vigencia de la LGE

Una vez entrada en vigencia la LGE, el MEC actuó a través de sus representantes en la CI del IUDE y en la CCSNEP. En ella tuvo un rol protagónico en la redacción del capítulo de transición en la Implantación del IUDE. (APÉNDICE D)

### IV.3. LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

La UDELAR ha ocupado un lugar muy importante a lo largo del periodo 2005-2010, en las cuatro etapas que aquí se consideran. De la documentación producida por sus diversos órganos de gobierno podemos conocer las posiciones que ha asumido esta institución con relación a diversos aspectos vinculados a la transformación de la institucionalidad de formación docente, entre ellos los relativos a autonomía y coordinación.

El interés de la UDELAR en sus vínculos con la ANEP se ha ido precisando en sus planes estratégicos y otros documentos. Respecto a formación docente se ha pronunciado, en el transcurso del periodo en estudio, paralelamente al debate sobre su propio proceso de reforma.

Como antecedente se pueden considerar los dos Planes Estratégicos de la UDELAR, 2000-2004 y 2005-2009

#### IV.3.1. Los planes estratégicos

Los lineamientos generales se encuentran en sus planes estratégicos. En el Plan Estratégico de la UDELAR (PLEDUR) 2000-2004, se plantea, como política educativa a corto y mediano plazo, los *Proyectos conjuntos con ANEP*. Su objetivo general queda enunciado así:

Contribuir a la existencia de un sistema educativo nacional único.  
Impulsar la coordinación con ANEP.





Destraumatizar el tránsito estudiantil de la educación media a la universitaria. Mejorar la eficacia y la eficiencia de la Universidad de la República.

Contribuir a perfeccionar la formación de docentes de la enseñanza media.

Ampliar la oferta de opciones terciarias. (UDELAR PLEDUR 2000-2004:59)

En lo que respecta a formación docente de ANEP, el vínculo se establecía con los docentes de enseñanza secundaria, en el marco de la preocupación por la mejora de los bachilleratos.

En el PLEDUR para el periodo 2005-2009, los programas conjuntos con ANEP se encuentran mejor definidos y a su vez son más abarcadores. Se mencionan tres proyectos conjuntos: *Interfase ANEP-UDELAR*, *Formación docente* y *Educación Tecnológica Terciaria*. Con relación a Formación Docente, los objetivos se orientan hacia ambas instituciones.

El objetivo general es: *Potenciar el desarrollo de los objetivos de la ANEP y de la Udelar en los aspectos vinculados a la formación de sus docentes.* (UDELAR PLEDUR 2005-2009: 102)

Como objetivos específicos, el documento señala:

Concretar un espacio permanente de discusión, coordinación y priorización de acciones en formación docente.

Desarrollar procesos de formación continua de sus docentes en los aspectos disciplinares y pedagógico didácticos.

Abrir espacios interinstitucionales de grado, de posgrado y de educación permanente.

Desarrollar en forma conjunta proyectos de investigación en materia educativa y disciplinar.

Realizar otras actividades que se definirán en conjunto en el ámbito del espacio de coordinación y articulación. (UDELAR *PLEDUR 2005-2009*: 103)

Los términos de los objetivos son generales y abarcan la formación, actualización y posgrados de docentes tanto de la ANEP como de la UDELAR. En ellos, nada sugiere la propuesta de un nivel universitario para la formación docente correspondiente a la ANEP.

Algunos aspectos vinculados a la ejecución del plan, hacen referencia a la necesidad de realizar diagnósticos adecuados para fijar prioridades desde ambas instituciones, las cuales deberán mostrar articulación y coherencia. En relación con el aprovechamiento de recursos, señala: *Deberán además definirse mecanismos que permitan aprovechar de la manera más adecuada las distintas potencialidades de los diferentes subsistemas tanto en materia de personal docente y de gestión como en aspectos materiales y de infraestructura.* (UDELAR *PLEDUR 2005-2009*: 104)

#### IV.3.2. Durante el Debate Educativo

Se conocen manifestaciones de actores de la UDELAR en torno al tema de la institucionalidad de formación docente. La primera, a través de intervenciones de representantes de la UDELAR en la Comisión Mixta ANEP-UR invitados a participar en un panel durante la XIII ATD en junio de 2006. La segunda, a través de un documento emitido por la CSE de la UDELAR a poco de conocerse la propuesta de la ATD de la creación de una universidad autónoma para formación docente.

En el primer caso, expusieron su percepción acerca de los trabajos que se venían realizando relativos a llevar la formación docente a nivel universitario. El mensaje contenía una manifestación favorable a tal objetivo, para luego pasar a describir lo que al respecto quedaba expresado en los PLEDUR de la UDELAR y lo realizado hasta el momento en el marco de la Comisión Mixta ANEP-UR. (XIII ATD 2006 *El proyecto de articulación ANEP-UR*, ANEXO F)

El segundo fue en ocasión del Debate Educativo, y en el contexto de la preparación del Congreso Nacional de Educación. La UDELAR hizo llegar a la CODE un documento elaborado por la CSE a través del cual dio a conocer su posición respecto a la propuesta de

la ATD de Formación Docente de creación de la UNAE. (UDELAR-CSE, 2006) (ANEXO G)

El documento enmarca el análisis específico sobre este punto en el contexto general de la política de la UDELAR de la que destaca el reconocimiento de su pertenencia al SNEP y la búsqueda de mayor articulación e integración de sus subsistemas. En ese sentido hace referencia al Proyecto Interinstitucional que relaciona a la UDELAR con la ANEP, y del cual se distinguen tres líneas de acción: *Interfase ANEP-UdelaR; Formación Docente; Educación Tecnológica Terciaria.*

El documento sostiene la importancia de la defensa de las *condiciones que hacen a la identidad de la educación pública estatal* y de la responsabilidad que el Estado debe asumir. Asimismo reafirma la necesidad de que *dentro de las políticas de Estado, es necesario priorizar la educación como política pública, es decir, como resultado de la participación colectiva.* (UDELAR-CSE, 2006)

Inserto en la amplitud del debate, el documento sostiene la importancia de que la UDELAR aporte sobre temas como Autonomía y Cogobierno. Señala que la UDELAR debe aportar desde su larga trayectoria y experiencia real con respecto a Autonomía y Cogobierno, *analizando los cambios acerca de quién decide, qué decide, cómo decide y a quiénes involucra.* Esto implica, según la CSE, debatir sobre las potestades, en el SNEP, para disponer y administrar recursos, definir políticas, normativas y aspectos académicos. (UDELAR-CSE, 2006)

Alerta, asimismo, sobre cómo las tendencias mercantilistas en las últimas décadas han incidido sobre las instituciones de formación docente a nivel internacional:

Asimismo conviene recordar que las reformas de las últimas décadas, tanto a nivel regional como internacional, revelan una estrategia deliberada de descalificación de las Universidades Públicas como espacio de Formación Docente. Simultáneamente se promovió la calificación terciaria de los docentes de todos los niveles, por lo que la capacitación de los docentes se convirtió en uno de los segmentos más prósperos del mercado privado. (UDELAR-CSE, 2006)

En otro apartado, la CSE ubica la importancia de la formación docente en el país, en función del propósito de universalización de la educación terciaria y el rol que en tal proceso le compete a dicha Comisión:



Entendemos necesario que el Uruguay cuente con un espacio universitario de Formación Docente que abarque todos los niveles de la enseñanza con nivel de excelencia y de alcance nacional (distribuido en todo el territorio).

Este espacio deberá ser construido desde las capacidades actualmente existentes en la ANEP (alcance nacional, formación en Pedagogía y Didáctica) y en la Universidad (desarrollo del conocimiento disciplinar – investigación – formación docente). (UDELAR-CSE, 2006)

De manera específica se refiere a la propuesta que había lanzado la ATD de Formación Docente sobre la creación de la UNAE. Al respecto el documento señala cuestionamientos sobre el concepto de universidad involucrado en la propuesta, la autonomía de la institución y sobre el riesgo potencial de duplicación de recursos:

El planteo no se corresponde con el concepto de Universidad establecido en nuestro país, sí correspondería al concepto de Instituto Universitario.

La autonomía del sistema educativo podría alejarlo de los requerimientos del mismo y del necesario intercambio que favorece la pertinencia de su oferta educativa.

El desarrollo a su interior de campos disciplinarios bien desarrollados en la UdelaR supone el riesgo de duplicar esfuerzos y no alcanzar los niveles de excelencia que años de acumulación requieren. (UDELAR-CSE, 2006)

En función de lo expresado, la CSE propone *crear espacios de síntesis promoviendo una fuerte articulación ANEP – Universidad que integre los espacios que hoy existen*. (UDELAR-CSE, 2006)

Ante la importancia de los aspectos institucionales involucrados en el debate, y en particular sobre la transformación de la formación docente hacia el nivel universitario, la CSE sostiene la relevancia de *conservar la UdelaR como espacio de:*

-producción y difusión de saberes pedagógicos;

-investigación e innovación educativa.



-formación docente;

-regulación y control de las instituciones privadas de nivel terciario, que deberá contemplar tanto mecanismos de evaluación institucional como de acreditación. (UDELAR-CSE, 2006)

La propuesta de una institución universitaria autónoma para formación docente, que luego sería apoyada por la DFPD y el CODICEN de la ANEP, no estaba en la agenda de la UDELAR.

### IV.3.3. Durante la elaboración del PLGE

Otros pronunciamientos de la UDELAR sobre el futuro de la formación docente se hicieron conocer en el periodo en que se elaboraba el PLGE al tiempo que se discutía sobre la reforma universitaria.

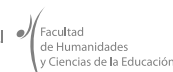
En marzo de 2007 el CDC elaboró un documento donde recogía posiciones formuladas anteriormente en diferentes instancias. Entre los temas tratados se destaca la preocupación de la UDELAR por el desarrollo de un sistema de educación terciaria pública, el cual debería proponerse la generalización y diversificación de ese nivel educativo. Al respecto transcribe parte de una resolución anterior de la AGC:

Se debe promover e impulsar que el Sistema Nacional de Educación Pública incluya una red coordinada de instituciones públicas de enseñanza terciaria, autónomas, cogobernadas, y de calidad, incluida la Universidad de la República, cuya cooperación para tal fin será de gran importancia [...]. (UDELAR-CDC, 2007: 18)

Más adelante, refiriéndose al mismo tema expresa:

El sistema terciario deberá ofrecer diversidad de formaciones abiertas a las demandas regionales, de corta duración, con inserción laboral y flexibilidad de opciones, que por distintos caminos puedan llegar a los niveles más avanzados. (UDELAR-CDC, 2007)

Según el mismo documento, los IFD pertenecientes a la DFPD de la ANEP formarían parte de esa red de instituciones del sistema terciario.



El CDC de la UDELAR sostiene que la formación de los docentes debe tener carácter universitario, con permanente actualización y acceso a estudios de posgrado. Cuando explicita el contenido de esa formación parece referirse solamente a la formación de profesores para enseñanza media:

Su formación debe pues conjugar la preparación en el terreno de las ciencias de la educación con el estudio en un ámbito de creación en la disciplina que aspiran a enseñar. En Uruguay, eso requiere combinar los aportes de los institutos de formación docente de la ANEP con los de la UR. (UDELAR-CDC, 2007: 26)

Si bien la UDELAR concibe la formación docente en el marco de *una red coordinada de instituciones públicas de enseñanza terciaria, autónomas, cogobernadas, y de calidad*, y propone nivel universitario, cuando se refiere a *un ámbito de creación en la disciplina que aspiran a enseñar* sin duda se refiere a la propia Universidad, pues no sería lógico que propusiera duplicar los espacios de investigación. La combinación de aportes propuesta parece significar que la carrera docente, al menos en la rama de profesorado, se desarrollaría dividida en las dos instituciones. La UDELAR propone un *gran programa ANEP-UR* con importante flexibilidad, incluyendo la expedición de títulos: *Este programa debe incluir trayectorias variadas para llegar a niveles de formación adecuados, que sean reconocidos en particular mediante títulos universitarios y habiliten para el ejercicio de la docencia.* (UDELAR-CDC, 2007: 26)

Al mismo tiempo que propone el acceso a los ámbitos de investigación a los estudiantes de formación docente, se muestra un claro interés en la perspectiva de facilitar el acceso a títulos habilitantes para la docencia a los estudiantes y/o egresados universitarios.

#### IV.3.4. Durante el trámite parlamentario del PLGE

El 16 de julio de 2008, la AGC dio a conocer un documento a través del cual se pronunciaba sobre el PLGE recientemente ingresado al Parlamento. Allí ratificaba los conceptos aprobados en instancias anteriores y los aplicaba al análisis del articulado del proyecto.

El PLGE proponía la creación de un Instituto Universitario en la órbita de ANEP, con lo cual, según la AGC, se consolidaría una estructura que podría llevar a un atraso irre recuperable. Propone por lo tanto:

buscar nuevas alternativas institucionales que involucren a todas las instituciones con competencia en estos temas –en particular a la ANEP y la UR-- de forma de lograr la necesaria complementariedad entre la formación en educación y la formación temática específica. (UDELAR, 2008a: 15)

La UDELAR continúa expresándose en términos generales sobre la *formación temática específica*. No se aprecia cómo se resolvería operativamente, la formación de docentes para educación primaria en dichos contenidos curriculares.

Considera la UDELAR que, si se promueve la educación durante toda la vida, como lo sostiene el PLGE, el sistema educativo deberá estar muy bien coordinado, especialmente en sus interfases y con relación a la movilidad horizontal entre las diferentes formaciones. Al respecto, sostiene que el PLGE muestra carencias, pues a pesar de crear la CCSNEP *no se prevén mecanismos resolutivos y/o arbitrales que permitan que este proceso de coordinación e integración sea efectivo y vaya más allá de declaraciones de intención*. (UDELAR, 2008a: 18)

La AGC se refiere a la dificultad que conlleva el concepto de ‘coordinar’ a partir del texto constitucional pues según éste, *la ley coordinará*. La Ley, en este caso, no habría definido los cometidos que implica la coordinación. La AGC plantea al respecto una solución diferente:

Por esto pensamos que el término “coordinación” debiera sustituirse por otro y que si el proyecto de ley crea una institución y/o una comisión, debería darle cometidos precisos y un régimen bien claro para la adopción de decisiones.

La coordinación de la enseñanza entonces no podría llevarse a cabo si no se definen previamente las obligaciones para las instituciones o entes coordinados. (UDELAR, 2008<sup>a</sup>: 18)



Aquí, la UDELAR plantea la dificultad de entender qué significa coordinar, tal como lo hacía Pérez Pérez cuando señalaba que no existe, para la Constitución de la República, ninguna definición técnica que lo explicita. Pero, además, propone un cambio de concepto.

El 29 de julio de 2008, la UDELAR emitió un documento con su opinión sobre el PLGE.

Allí la UDELAR manifiesta su posición proponiendo la inclusión de determinados artículos. Su preocupación más destacada es la de que la ley establezca la constitución de un Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (SNETP). Quedaría en ese ámbito la formación docente que tendría nivel universitario. Asimismo, el SNETP tendría como finalidad *la evaluación sistemática de todos los docentes de la enseñanza pública desde el nivel inicial hasta el superior*. (UDELAR, 2008a: 31)

No es tan enfático acerca de la creación de instituciones autónomas, sino que lo esencial continúa siendo la celebración de convenios con la ANEP para crear institutos y programas de educación terciaria. Respecto a la coordinación, propone la creación de una Sub Comisión en la CCSNEP que actúe en el ámbito del SNETP.

Para ordenar este subsistema, la UDELAR propone que la Ley establezca que dicha Sub-Comisión coordinadora del SNETP elaborará, en el plazo de dos años luego de aprobada la ley, *una propuesta general sobre el marco legal y organizativo de los Institutos de Enseñanza Terciaria Pública*. (UDELAR, 2008a: 32)

Poco después de los pronunciamientos anteriores, el Rectorado publicaba una reflexión sobre *La Ley de Educación y la Generalización de la Enseñanza Avanzada*<sup>37</sup>. Se remitía a los pronunciamientos anteriores sobre la creación de una red de instituciones de educación terciaria de carácter autónomo y cogobernadas. Sin embargo, con un tono más cercano al pronunciamiento del 29 de julio de 2008, expone una serie de dificultades que presentarían los proyectos que se mencionan.

Se pregunta *¿cómo tejer la red?* [...]

<sup>37</sup> Informativo del Rectorado del 15 de agosto de 2008

Poco sentido tiene pensar que cada nueva institución educativa ha de ser un nuevo Ente Autónomo. Aunque fuera viable, ¿sería razonable tener seis, ocho, doce Entes Autónomos de la Educación? Las creaciones de ese tipo tienen que ser pocas y cuidadosas, para que tengan posibilidades de ser exitosas. (UDELAR, 2008b)

La solución que propone es la creación por parte de ANEP o de la UDELAR, de institutos de educación terciaria, lo cual se encuentra amparado en la Constitución.

En el texto resalta la idea del trabajo y el tiempo que llevaría la constitución de una institución académica de nivel terciario y universitario. Frente a ello, califica como *todavía incipiente pero real* la colaboración entre ANEP y UDELAR para llevar adelante proyectos conjuntos. Es decir que, de proponerse la constitución de instituciones autónomas de nivel superior, lo serían a muy largo plazo.

La formación de los docentes de todas las ramas, desde la educación inicial hasta la universitaria se encuentra, según este artículo, entre las prioridades de la UDELAR: *Resolver bien esto es quizás el asunto más álgido para la Política Educacional en el Uruguay al día de hoy.* (UDELAR, 2008b)

En medio del debate parlamentario, El 30 de setiembre de 2008, el CDC de la UDELAR respondía al documento de la ANEP, *Bases para un acuerdo con la UR sobre educación terciaria.* Se dio en el marco de las negociaciones entre las instituciones y los parlamentarios para introducir modificaciones al PLGE. La UDELAR y la ANEP buscaban un acuerdo que les permitiera un mejor texto.

El documento resultante de la UDELAR ratifica una serie de afirmaciones ya realizadas, entre ellas, *el carácter autónomo, gratuito, laico y cogobernado de los Institutos a crear.* No obstante, su mayor insistencia es con la creación del SNETP y los ámbitos de coordinación.

Con relación a la formación docente insiste en la vía de los convenios entre ANEP y UDELAR, por lo cual sostiene que la Ley debería *proponer a la ANEP y a la UR un programa de ambos organismos para la formación de docentes de todos los niveles de la enseñanza pública.* (UDELAR, 2008a: 36)

La resolución pone énfasis en la necesidad de que la creación de nuevas instituciones sea producto de un proceso ordenado y ajustado a las competencias de las instituciones existentes:

Manifiestar que el proceso de concepción de las nuevas instituciones debe: (i) ser hecho con la atención debida a los servicios que hoy atienden sus temáticas específicas, (ii) definir claramente las atribuciones de los nuevos y de los actuales organismos de la educación, y (iii) establecer con precisión los temas y ámbitos de la coordinación entre las instituciones educativas públicas. (UDELAR, 2008a: 37)

Insiste en la responsabilidad que le cabe a la ANEP y a la UDELAR en estos procesos. En relación con la propuesta de sentar las bases de un SNETP, *se propone que la Ley conforme comisiones académicamente relevantes y con representación de los órdenes cuyo objetivo sea elaborar una propuesta de marco legal y organizativo de nuevas instituciones educativas.* (UDELAR, 2008a: 37)

Para finalizar, reivindica el documento elaborado por la Comisión Mixta ANEP-UR bajo el título de *Declaración Conjunta ANEP-UR*.

#### IV.3.5. En vigencia de la LGE

A partir de la vigencia de la LGE, la coordinación entre la ANEP y la UDELAR se ubicó en la CCSNEP. La UDELAR también actuó a través de sus representantes en la CI del IUDE. Tuvo, al igual que el MEC, una incidencia determinante en el capítulo de transición en la Implantación del IUDE. (APÉNDICE D)

#### IV.4. LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA

La ANEP es el ente autónomo que rige la educación pública en los niveles inicial, primario y medio. Fue creado por la Ley N° 15.739 en 1985 al comienzo de la reapertura democrática. Si bien los entes de la enseñanza son los que gozan de mayor autonomía en nuestro sistema jurídico, el gobierno central tiene fuertes mecanismos de control sobre la ANEP, a saber, la aprobación de la ley de presupuesto y la designación de las autoridades del CODICEN. Esta línea de relacionamiento político continúa en la medida que las autoridades de Consejos Desconcentrados y Direcciones Sectoriales son, a su vez,

designadas por el CODICEN. Es importante tener en cuenta este aspecto, para valorar la evolución de las posiciones del organismo en las diferentes etapas.

Por otro lado vale recordar que desde comienzos de la administración, el CODICEN de la ANEP ya había tomado decisiones en función de cambios institucionales respecto a la DFPD, donde estaba centralizada la formación docente pública.

La entrada en vigencia de la LGE introdujo cambios en la organización de la ANEP. En el CODICEN, los representantes políticos se redujeron a tres y se sumaron dos representantes electos por los docentes. El CODICEN conformado de esta manera se integró en 2010, al comienzo de un nuevo periodo de gobierno del Frente Amplio.

#### **IV.4.1. Lineamientos generales expresados por el CODICEN en el Proyecto de Presupuesto de la ANEP 2005-2009**

A través del Proyecto de Presupuesto quinquenal, el CODICEN de la ANEP que asumió en 2005, buscó diferenciarse de las anteriores administraciones.

En el cierre de la XIII ATD Nacional de Formación docente en junio de 2006, el Presidente del CODICEN se expresó contrario a la línea de reforma educativa que se había venido realizando en América Latina por imposición de los organismos internacionales:

[...] creyeron que resultaría fácil avanzar hacia un modelo que en lugar de responder a la visión de cada pueblo, se sumara a una especie de pensamiento único educacional. [...] La restauración de la vida constitucional permitió abolir los aspectos más liberticidas de aquella etapa y abrió instancias que se caracterizaron por el apego a corrientes que, al amparo de los organismos internacionales de crédito, imprimieron en el sistema educativo otras prácticas de gestión y otros valores. Dos grandes deudas nos quedaron: la económica, que pasó a engrosar en más de cien millones de dólares la llamada deuda externa, y la ética -que ahora hemos empezado a saldar-, con las virtudes que siempre había tenido nuestro sistema. (YARZÁBAL, 2006)

Para lograr los cambios deseados El CODICEN propuso, a través de la norma presupuestal, una modificación en el modo de conducción del ente. En los textos, la democracia aparece como concepto clave, del cual derivan varias líneas de política.

Para dar cuenta de lo que suponía la conducción democrática del ente, el CODICEN hacía referencia a las gestiones anteriores: *Democratizar los distintos subsistemas que componen la ANEP supone un cambio de gran magnitud considerando los estilos de gestión del organismo en los últimos años.* (ANEP-CODICEN, 2005)<sup>38</sup>

Se propone una conducción democrática tanto por parte de los órganos rectores como en los centros de estudio. *Se dará así a educadores y educandos –expresa el texto– no sólo la oportunidad de aprender democracia sino también de vivir en democracia, de contribuir en actitud a la vez creadora y crítica a su consolidación.* (ANEP-CODICEN, 2005)<sup>39</sup>

Según el texto del Proyecto de Presupuesto, garantizar el derecho a la educación y asegurar su funcionamiento como herramienta al servicio del país productivo, demanda, además de un presupuesto adecuado, *consolidar la autonomía del sistema educativo y fortalecer los canales de participación y ejercicio de la democracia a su interior.* (ANEP-CODICEN, 2005)<sup>40</sup> El valor de la autonomía, se rescata en su sentido histórico, consagrado en la Constitución de la República.

Otro principio que sostiene esta administración, no desligado de los anteriores, es el de la descentralización, y ubica el marco en que se realizará. También la Reforma Educativa de 1995 se había basado en este principio. Sin embargo, el marco es diferente. Para el CODICEN de 2005, aunque también se propone el fortalecimiento de los centros educativos, la descentralización implica mayor autonomía para los Consejos desconcentrados y Direcciones:

La Administración promoverá la descentralización, priorizando el diseño, la definición y la evaluación de políticas sobre la ejecución. En este sentido, corresponde al CODICEN disponer las normas generales y los recursos que viabilicen la ejecución de las líneas de políticas. Los Consejos Desconcentrados y las Direcciones Sectoriales implementan

<sup>38</sup> PROYECTO DE PRESUPUESTO 2005-2009 I.2.4. El fortalecimiento de la educación pública como espacio para el ejercicio activo de la ciudadanía

<sup>39</sup> ANEP-CODICEN, 2005 I.2.1. La consolidación de los principios fundacionales de la educación pública uruguaya

<sup>40</sup> ANEP-CODICEN, 2005 I.2.1. La consolidación de los principios fundacionales de la educación pública uruguaya)

las acciones educativas y las políticas nacionales definidas por el CODICEN. (ANEP-CODICEN, 2005)<sup>41</sup>

Con relación a los organismos paralelos – como MECAEP y MEMFOD- que habían sido creados en las administraciones anteriores, no desaparecieron sino que se integraron a los Consejos de referencia.

Al mismo tiempo que plantea las políticas a seguir en el quinquenio, el proyecto de presupuesto propone preparar la continuidad hacia transformaciones de más largo plazo, más precisamente, hacia la nueva Ley de Educación.

#### ***IV.4.1.1. La DFPD en el presupuesto de ANEP***

Tal vez sea la DFPD el órgano de la ANEP donde, por la vía presupuestal, se propusieron y realizaron más cambios con relación a la conducción democrática y la descentralización.

El CODICEN consideró que la formación de los docentes debía ser una de las *preocupaciones capitales de la enseñanza pública*, pues en ella se encuentra uno de los puntos claves que sustentan la calidad de la enseñanza. Para lograr los objetivos de mejora, el CODICEN entendió que era imprescindible el impulso de instancias que condujeran a su mayor autonomía de gestión, procurando una mayor agilidad en su sistema administrativo. (ANEP-CODICEN, 2005)<sup>42</sup>

Para ello creó el Programa 05, lo cual significa que, en el Presupuesto, tiene un capítulo con igual jerarquía que los demás Consejos desconcentrados. En la situación anterior, las partidas para la DFPD eran incluidas en el programa 01 del CODICEN y no se podía, desde la DFPD, proyectar ni registrar gastos. (BARBOZA, 2010) En este marco, la DFPD elaboró su proyecto de presupuesto que elevaría al CODICEN.

Previamente a la elaboración del proyecto de presupuesto de la ANEP, el CODICEN había integrado la Secretaría de Capacitación Docente -creada en 1995 bajo la dependencia del CODICEN, y en la órbita del MEMFOD- a la DFPD, con lo cual los

<sup>41</sup> ANEP-CODICEN, 2005 II.2 El CODICEN y la formulación de políticas públicas en educación

<sup>42</sup> CODICEN PRESUPUESTO 2005 II.8.6.3 Autonomía de gestión de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente

CERP y el Centro de Capacitación Docente quedaron bajo su órbita. Con esta decisión se pretendió, según el texto del Proyecto de Presupuesto, revertir los efectos de las que consideró políticas de *desarticulación* y *fragmentación* que aplicaron administraciones anteriores.

#### IV.4.2. El CODICEN de la ANEP y el proceso de transformación de la institucionalidad de Formación Docente

Al analizar *el estado de situación de la calidad y cobertura de la formación docente*, el texto del proyecto presupuestal señala:

“Tanto la formación como el perfeccionamiento docente han de garantizar que el sistema educativo cuente con un contingente de técnicos de alto nivel para atender labores de supervisión, planeamiento, investigación, formación de formadores, evaluación, producción de materiales, incorporación de nuevas tecnologías, etc. (...). En la programación y ejecución de un plan de formación de su conducción técnica, ANEP analiza y continuará analizando la participación de UDELAR. Se seguirá procurando resolver la cuestión hoy planteada en cuanto al nivel académico de la formación docente y a las condiciones de los estudios de postgrado, habida cuenta de que toda la formación docente se encuentra ahora en el nivel terciario”. (ANEP-CODICEN, 2005)<sup>43</sup>

En el apartado referido a Formación Docente, respecto a las relaciones con la UDELAR, el texto de la norma presupuestal 2005-2009 ubica el tema en términos históricos, al tiempo que expresa, en forma general, la potencial contribución de cada institución en dicha relación:

Nos proponemos en el terreno de la búsqueda de fortalezas de la Formación Docente, formas de integrar sus estudios a los de la Universidad de la República, así ambas instituciones potenciarán sus fuerzas disímiles en procura tanto de la formación de maestros y profesores de la ANEP en el campo disciplinar como de la formación didáctica de los docentes universitarios. El enfrentamiento entre el IPA y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación por la formación docente debe ser un hecho del pasado que esta

<sup>43</sup> ANEP-CODICEN, 2005 I.3 Estrategias y objetivos para el quinquenio



administración se propone eliminar en acuerdo con la Universidad de la República. La calidad del saber disciplinario de los docentes universitarios deberá utilizarse por los centros de formación docente de la ANEP y sus posgrados, así como el saber pedagógico y didáctico de los docentes del Magisterio y el IPA podrá nutrir a los profesores universitarios. El entendimiento entre la ANEP y la UDELAR se convertirá de este modo, en una de las novedades institucionales más plenas de beneficios para ambas y de aportes al avance de la calidad académica de la enseñanza pública. (ANEP-CODICEN, 2005)<sup>44</sup>

Particularmente, el documento señala, como una de sus principales debilidades, la escasa actividad de investigación que se realiza en Formación Docente, identificando el hecho como una dificultad para la mejora de la formación:

[...] uno de los problemas planteados por esta administración es la necesidad de que los centros de formación estén próximos y en contacto con la generación de conocimientos pertinentes en las materias de su especialidad. Respondiendo a la matriz normalista que les dio origen, los institutos y centros de Formación Docente han tenido dificultades en integrar la lógica de la investigación pedagógica y didáctica en la búsqueda de los nuevos desafíos que la enseñanza enfrenta a diario. (ANEP-CODICEN, 2005)<sup>45</sup>

Sin embargo, también señala las debilidades que presenta la UDELAR con relación a la investigación en educación, atribuyéndolo a la separación que la Universidad ha mantenido respecto a la formación docente, a las dificultades de aprendizaje que manifiestan los estudiantes y a la relación entre ambos procesos. (ANEP-CODICEN, 2005)<sup>46</sup>

La intención de mejorar la formación a través de la realización de posgrados y de la inclusión de la investigación en Formación Docente con el concurso de la UDELAR, es explícita. Sin embargo, no hay mención de que esos esfuerzos se apliquen en dirección de una transformación formal hacia el nivel universitario, menos aún, de crear una universidad.

<sup>44</sup> ANEP-CODICEN, 2005 II.8 Formación Docente

<sup>45</sup> ANEP-CODICEN, 2005 II.8.4 Pedagogía y aprendizajes

<sup>46</sup> ANEP-CODICEN, 2005 II.8.4 Pedagogía y aprendizajes

#### **IV.4.2.1. Durante el Debate Educativo**

La ANEP, como integrante de la CCE, impulsó, en 2006, el Debate Educativo e integró la CODE a través de sus representantes.

En junio de 2006, El Presidente del CODICEN, Luis Yarzabal, cerró la XIII ATD Nacional con un discurso bajo el título *Del normalismo a la educación superior manteniendo la identidad*.

Celebró en esa instancia que la ATD hubiera decidido participar en el Debate Educativo, y valoró especialmente la propuesta de una Universidad de Educación que llevaría adelante. Señaló los esfuerzos de la ANEP por consolidar y fortalecer el área de Formación Docente, la perspectiva de transformar la DFPD en un Consejo desconcentrado y elevar el nivel de formación al rango universitario. Todo abona la idea de que la transformación debía operarse a partir de la DFPD.

También dejó en claro lo expresado en el título de la conferencia, apoyando nuevamente la propuesta de una universidad:

Es extremadamente importante la propuesta de creación de una Universidad de Educación, porque la formación docente debe lograr los niveles universitarios de formación, investigación y extensión, pero con los perfiles requeridos para formar educadores a nivel de educación primaria, secundaria y técnico profesional manteniendo el enfoque didáctico-pedagógico que le da su identidad. [...] (YARZÁBAL, 2006)

Señala también en su discurso que esta opción ha sido viable en varios países de América Latina y constituye un camino que hace posible la conservación de aquellos aspectos que la tradición normalista había construido y que merecen ser conservados aun cuando el normalismo deba ser sustituido por una formación profesional de nivel superior. La otra vía, la inclusión de la formación docente en universidades constituidas -que en el caso de Uruguay sería como única opción la UDELAR- es puesta en cuestión en base a experiencias de otras sociedades:

La formación docente comenzó en nuestra región con la enseñanza normalista, que resultó exitosa en cuanto fue factor fundamental de la expansión de la escolaridad y de la consolidación de las identidades

nacionales. Cuando por nuevas exigencias sociales y pedagógicas la formación docente pasó del normalismo a la educación superior en universidades de mayor prestigio pero de vocación múltiple, no siempre lograron salir indemnes aquellos principios identitarios. (YARZÁBAL, 2006)

El octubre del mismo año, en una publicación titulada *El CODICEN ante el Debate Educativo*, este órgano se pronuncia a favor de la autonomía de Formación Docente e incluso de la posibilidad de creación de una universidad, apoyando de ese modo la propuesta que la ATD llevaba al Congreso:

“Esto hace de la actual dirección a cargo de esta labor una institución merecedora de un mucho mayor peso en la estructura educacional, sea por su conversión en un Consejo Desconcentrado, sea por la fundación, previos todos los estudios necesarios, de una entidad universitaria de carácter autónomo, público, gratuito e inserto en mecanismos de coordinación que aseguren su coherencia con las necesidades de todo el Sistema.” (ANEP-CODICEN, 2006:7)

Estas intervenciones muestran un acercamiento a la propuesta de la ATD, respecto a lo que el CODICEN manifestara en el texto presupuestal.

#### ***IV.4.2.2. Durante la elaboración del PLGE***

En junio de 2007 la ANEP presenta al MEC, organismo encargado de presentar al Parlamento el PLGE, y en cuya órbita se redactó el mismo, una contribución que *resume los aportes sustantivos y mayoritarios de los miembros de los órganos de dirección de la ANEP*.

Los aportes tienen en cuenta *las especificidades históricas que han sido fortalezas del sistema educativo uruguayo*. En relación con formación docente el documento expresa recomendaciones coincidentes con elementos elaborados por la XIII ATD Nacional.

Se recomienda que la ley cree los mecanismos necesarios para organizar una Universidad Nacional Autónoma de Educación (UNAE) capaz de responder a los desafíos actuales en los campos profesionales educativos y pedagógicos, con la base de todos los institutos y centros actualmente dependientes de la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Docente. Esta Universidad tendrá todas las

características correspondientes a las universidades públicas: gozará de la autonomía y cogobierno correspondientes, y deberá realizar actividades docentes, de investigación y de extensión, en todos los niveles de la educación superior de grado y postgrado. (ANEP-CODICEN, 2007)

La argumentación se basa en varios puntos: Entre ellos, que la consideración de la docencia como una profesión requiere el nivel superior en su formación, que la formación debe mantener su identidad por lo que necesita de un ámbito específico, que la formación de nivel superior requiere desarrollar funciones de docencia, de grado y posgrado, investigación y extensión, que como formación profesional deberá desarrollar actividades en los planos disciplinar, didáctico-práctico y pedagógico, y finalmente que la red de institutos ubicados en el territorio nacional está en condiciones de transformarse en una Universidad Nacional.

El CODICEN muestra en este documento una continuidad con los anteriores. Sigue sosteniendo la necesidad de una estrecha colaboración con la UDELAR pero con la finalidad en un plazo que no determina, de la de creación de una Universidad. También se mantiene la visión del proceso como la transformación de las actuales instituciones, para lo cual señala la necesidad de diseñar su estructura, construir la autonomía y el cogobierno, formar docentes investigadores, la mejora de los servicios, y otros.

#### ***IV.4.2.3. Durante el trámite parlamentario del PLGE***

Luego que el 2 de junio de 2008 el Poder Ejecutivo elevara al Parlamento el PLGE, los representantes de la ANEP concurrieron a la Comisión de Educación de la Cámara de Representantes<sup>47</sup>. Sus comentarios abarcan el conjunto del proyecto. Aquí es pertinente destacar dos aspectos: el referente a la creación de un Instituto Universitario para formación docente y el vinculado a consideraciones sobre autonomía y coordinación.

##### *IV.4.2.1.1 Formación Docente*

<sup>47</sup> COMENTARIOS DE LA ANEP SOBRE EL PROYECTO DE LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Exposición realizada ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes. Palacio Legislativo, Montevideo, Uruguay. Martes 5 de agosto de 2008.

Con relación a formación docente, el PLGE establecía la creación de un Instituto Universitario cuando la ANEP había propuesto una Universidad. Entonces, sugiere que la Ley lo proponga a más largo plazo. En la medida que el proyecto ubica al *Instituto Universitario de Formación en Educación* en la órbita de la ANEP, el CODICEN reclama competencia, como ente autónomo, para conformar la comisión de trabajo que inicie su creación.

Según el proyecto de ley, a la CCSNEP le compete “*Coordinar y concertar las políticas educativas de la educación pública e impartir recomendaciones a los Entes*”. En tal sentido, la ANEP propone que el trabajo de la comisión sea presentado a la CCSNEP para que ésta efectúe *recomendaciones* y no para que lo apruebe, como estaba planteado en el PLGE.

Finalmente, en lo que respecta al instituto a crear, la ANEP mantiene su postura respecto a considerarla como un proceso de transformación de las instituciones existentes, ya que el PLGE no las tenía en cuenta:

Cualquiera sea la opción seleccionada por los legisladores, deseamos ratificar los términos de la Declaración Conjunta suscrita con la Universidad de la República cuando sostiene que la tarea de construcción de una nueva institucionalidad “...debe partir del reconocimiento de dos importantes tradiciones institucionales. (ANEP-CODICEN, 2008a: 12)

Los diversos contactos que la ANEP realizara en el ámbito parlamentario llevaron a la convicción de que en la medida que la ANEP acordara con la UDELAR sobre educación terciaria, el texto final de la LGE sería más satisfactorio. En ese sentido comunica al CDC de la UDELAR sus *Bases para acuerdo con la Universidad de la República sobre Educación Terciaria* el 8 de setiembre de 2008.

Al redactar estas bases, la ANEP tiene en cuenta tanto sus propios documentos elaborados respecto al PLGE como los emitidos por la UDELAR, entre los que destaca el Informativo del Rectorado del 15 de agosto de 2008.

La ANEP coincide con la UDELAR en la necesidad de crear una red de instituciones de educación terciaria, considerando que ya posee una red de IFD y una red de escuelas técnicas con nivel terciario distribuidas en todo el país. Y agrega:

Estas redes institucionales, adecuadamente fortalecidas por una creciente colaboración entre la ANEP y la UR constituyen una plataforma académica, física y geográfica mínima desde la cual se podría dar el salto cualitativo que implicaría el conformar con ellas dos Entes Autónomos (uno a cargo de cada red), cogobernados, gratuitos y de acceso libre que funcionen integrados en el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP). (ANEP-CODICEN, 2008b)

De este modo, los entes autónomos de la educación serían cuatro. Esta aclaración es pertinente en el documento, ya que en el Informativo del Rectorado de la UDELAR, se cuestionaba, en cierto modo, la creación de nuevos entes autónomos.

Respecto al Instituto para formación docente, llama la atención la sustitución del adjetivo Universitario al mencionarlo como Instituto Terciario de formación Docente (ITFD) denominación que no se había dado y que tampoco aparecerá después. Propone que se establezcan claramente las funciones de su comisión de implantación, detallándolas a continuación. Asimismo, propone que la comisión esté integrada por *representantes de la ANEP y de la Universidad de la República que cuenten con reconocida competencia y experiencia en la materia*. No hace referencia a la participación del INAU ni del MEC. (ANEP-CODICEN, 2008b)

#### IV.4.2.1.2. Coordinación en el SNEP

Con relación al SNEP, considera la tensión entre autonomía y coordinación, tensión que según el texto de los comentarios, el PLGE no estaría resolviendo convenientemente:

La Constitución establece una razonable separación entre las responsabilidades del Poder Ejecutivo y las de los Consejos Directivos que, por exigencia constitucional (Art. 202), han de ser autónomos, así como deberán serlo también aquellos que pudieran crearse en el futuro para atender, dice el citado artículo, “los demás servicios docentes del Estado”, pero indica, al mismo tiempo que “la ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.” Esto plantea una tensión entre autonomía y coordinación que debe ser bien resuelta por la nueva ley.

La experiencia nos ha mostrado que la acción coordinada de los tres Entes, cada uno con sus respectivas competencias, resulta fundamental para la buena marcha de la educación nacional. [...], creemos conveniente que la Ley sea clara en el enunciado de las funciones comunes y específicas de la ANEP y el MEC puesto que la UdeLaR ya las tiene claramente definidas en su Ley Orgánica. (ANEP, 2008a: 9)

Es de notar que también para el CODICEN, la coordinación es un concepto que no resulta del todo claro.

#### ***IV .4.2.4 En vigencia de la LGE***

Una vez aprobada la LGE, el cambio de escenario político institucional incidió en el CODICEN. Respecto a su participación en la CI del IUDE, decidió nombrar como representante de la ANEP, al Director Ejecutivo de la DFPD, y como alterno, a quien presidiera la ATD de Formación Docente. El trabajo en torno al IUDE lo llevó adelante la delegación de ANEP, representada por actores de la DFPD, mientras que el CODICEN tomó las decisiones en la CCSNEP.

El CODICEN no cuestionó el trabajo de la delegación a la CI en ninguna de sus etapas. Pero en el último tramo, en las decisiones adoptadas para la aprobación del Informe Final, la delegación y el CODICEN, no coincidieron. El complejo capítulo sobre la transición, que pautaba el pasaje de la DFPD al IUDE, fue finalmente redactado por la CCSNEP, aunque la delegación de la ANEP sostuvo que, según lo establecía la Ley, debería hacerlo la propia Comisión de Implantación. La delegación de ANEP no aprobó ese capítulo. Sin embargo, sí lo hizo el CODICEN. En la medida que también fue aprobado por la UDELAR, el proceso de implantación siguió adelante. Una de sus consecuencias fue dar paso a la creación del CFE, en sustitución de la DFPD. El CFE entró en funciones en junio de 2010, ya fuera del periodo que abarca este trabajo. (APÉNDICE D)

### **IV .4.3. La DFPD y su proceso de transformación institucional**

La equiparación de la DFPD con la categoría de Consejo desconcentrado, fue una decisión que marcó la forma de relacionamiento entre el CODICEN y la DFPD de esta administración, así como la relación entre los actores de la DFPD y sus autoridades. No obstante, no se produjeron actos administrativos que consagraran tal situación a futuro y, legalmente, durante todo el periodo constituyó una Dirección Ejecutiva. Lo que podemos considerar como avances en la autonomía de la Formación Docente, fueron consecuencias de las decisiones políticas que adoptó el CODICEN y de las iniciativas que luego impulsó la propia DFPD.



Durante el periodo 2005-2010, la DFPD llevó adelante varias líneas de trabajo que procuraban su transformación y fortalecimiento.

Promovió la participación de todos los actores involucrados en el gobierno de la institución como modo de democratizar su conducción. Este modo de funcionamiento se puso en práctica desde la elaboración del proyecto de presupuesto para el quinquenio.

Un espacio continuado de participación –según consta en la *Memoria 2005-2009*– fue el Acuerdo de Directores:

Se constituye el Acuerdo de Directores, espacio de trabajo representativo de los diferentes colectivos involucrados en la Formación Docente. Participan del mismo: el Director Ejecutivo, las Subdirectoras del Área Magisterial, Media y Técnica y de Posgrados, el Secretario Docente, el Asesor Docente, representantes de la Asamblea Técnico-Docente de Formación Docente, funcionarios no docentes, representante de los egresados y representante de los estudiantes. De este modo, la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente ha funcionado como un órgano Colegiado. (DFPD, 2010: 73)

Otra línea de trabajo de la DFPD, tuvo que ver con modificaciones académicas, que buscaban orientar las transformaciones hacia el nivel universitario. Tal como estaba explicitado en su proyecto de presupuesto, convocó, a comienzos de 2006, a trabajar en la elaboración del PUNFD, 2007, actual PNIFD, 2008, El trabajo se realizó en Comisiones integradas por autoridades de la DFPD, delegados de docentes, de estudiantes, Directores de Institutos y de Centros, a partir de una propuesta proveniente de la DFPD que fue aceptada por los diferentes colectivos.

Si bien la ATD aceptó tal propuesta, lo hizo expresando en sus informes que si bien significaba un avance, no llevaba la formación a nivel universitario, y señalaba que tampoco se advertían líneas de política *que apunten claramente a la construcción de un nuevo modelo institucional, sino fundamentalmente a un nuevo intento coyuntural de disminuir la complejidad del Área y su fragmentación.*” (XIII ATD 2006 Comisión SISTEMA ÚNICO)

Otras acciones con relación a la transformación de la DFPD, tuvieron lugar por la participación de la DFPD, junto al resto de la ANEP, en el Debate Educativo. La DFPD, en esta instancia, acompañó la propuesta de la ATD de Formación Docente de creación de

una Universidad Autónoma de Educación. Para ello, envió un documento a la CODE donde expresaba:

Se solicita que se trate en forma explícita la posibilidad de que la Dirección de Formación Docente y Perfeccionamiento Docente se constituya como un Ente Autónomo. La forma que este colectivo mencionado considera más pertinente es la de una Universidad de Formación Docente y Educación con cogobierno como es típico de la organización universitaria en este país. (DFPD, 2006a)

Ese mismo año, en virtud del trabajo de la Comisión Mixta ANEP-UDELAR, la DFPD constituyó una Comisión de Autoevaluación. La misma elaboró un proyecto que llevó adelante (DFPD, 2006b) y emitió luego un informe (DFPD, 2007) La autoevaluación se consideraba un paso necesario en la transformación de la Formación Docente al nivel universitario.

La aprobación de la Ley N° 18.437, que crea el IUDE, y la decisión del CODICEN de que la ANEP estuviera representada por el Director de la DFPD, llevó a éste a organizar un trabajo colectivo de apoyo a la delegación. Integradas de manera similar a las del PNIFD 2008, estas comisiones trabajaron en torno a los sucesivos temas que compusieron la agenda de la CI del IUDE durante el periodo que va de mayo de 2009 a abril de 2010.

#### IV.4.4. La Asamblea Técnico Docente de Formación Docente

El periodo 2005-2009 se presentó para la ATD con condiciones más favorables que los anteriores para su participación en la elaboración de las políticas del ente para formación docente. La política del CODICEN y también de la DFPD, contribuyeron a ello.

El nivel de participación de la ATD correspondía a la formulación e implementación de las líneas de política en la órbita de la DFPD.

Este nuevo posicionamiento de la ATD incidió también en su funcionamiento interno, generando mayor interés en la elaboración y documentación de sus propuestas, tal como se observa al comparar los informes de las Asambleas de este periodo con los de las anteriores.

#### ***IV.4.4.1. Durante el Debate Educativo***

Durante el Debate Educativo, el funcionamiento y producción de la ATD de Formación Docente se realizó en un contexto de trabajo armónico con la DFPD y el CODICEN, pautado por el trabajo en relación con el PNIFD y la coincidencia en la propuesta de transformación de la DFPD. Los objetivos que la ATD se propuso fueron la elaboración y difusión de la propuesta de la UNAE, El Congreso Nacional de Educación fue un marco propicio para ‘sacar’ el proyecto del ámbito interno de la ANEP a la sociedad en su conjunto, incluyendo los demás órganos de la educación y el poder político.

La ATD no logró un lugar en la CODE, pero sí pudo asistir al Congreso con veinticinco delegados que trabajaron en diversas comisiones. En el plenario, el orden de la discusión de informes de comisiones se modificó. La institucionalidad para formación docente había quedado laudada en el informe de estructura del sistema educativo, por lo cual el informe correspondiente a Formación Docente no se discutió. No obstante, la polémica generada fue lo suficientemente fuerte como para que el tema quedara instalado.

Para el contexto de trabajo de la ATD, es importante señalar que los estudiantes de formación docente no acompañaron su propuesta y votaron la moción que resultó mayoritaria.

#### ***IV.4.4.2. Durante la elaboración del PLGE***

En octubre de 2007 el CODICEN aprobó el PNIFD, 2008, elaborado por las Comisiones de Trabajo de la DFPD. La aprobación, casi sin observaciones, puede considerarse una señal de respeto por las condiciones de autonomía otorgadas a la DFPD. Este hecho permitió continuar el clima de participación iniciado.

Aun frente a los resultados del Congreso, la ATD mantuvo firme su intención de incidir en la elaboración del PLGE para incorporar la UNAE.

Sin embargo, las condiciones para esta tarea no fueron tan favorables como en la etapa del Debate Educativo en la medida que no se propiciaron espacios de participación para la elaboración del PLGE. La delegada por la ATD de Formación Docente a una

entrevista con la entonces Ministra de Educación y Cultura,<sup>48</sup> expresa en su informe que la Ministra sostuvo que *la instancia de debate educativo ya había culminado*. (XV ATD 2008 Comisión LEY DE EDUCACIÓN)

#### ***IV.4.4.3. Durante el trámite parlamentario del PLGE***

El contexto parlamentario, en cambio, fue algo más favorable a los propósitos de la ATD, según lo consigna el informe de la Mesa Permanente a la Asamblea Nacional de agosto de 2008, el cual comunicaba que, en ese medio, había avances en la consideración de un Instituto Universitario para Formación Docente fuera de la órbita de la ANEP. (ATD Ext. 2008 Informe de la MESA PERMANENTE)

La Ley N° 18.437 finalmente creó el IUDE *en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública*, (Art. 84) y no en la órbita de la ANEP como habían establecido los textos conocidos hasta finales de 2008.

#### ***IV.4.4.4. En vigencia de la LGE***

En la cuarta etapa el contexto político institucional para la ATD se define en virtud del comienzo del trabajo de la CI del IUDE, en el marco de la LGE.

Si bien el CODICEN había concedido a la DFPD su participación como representante de la ANEP en la CI del IUDE, la DFPD como ámbito de pertenencia de la ATD, pasó a ser percibida como un espacio cuya existencia no era tenida en cuenta en la nueva legalidad. Según el texto legal, en la CI que iniciaría su creación, la DFPD no figuraba. En ella habría un representante de la ANEP, junto con uno de la UDELAR, uno del MEC y uno del INAU. Nada indicaba que la DFPD tendría representación en el proceso.

En esta etapa, la participación de la ATD tuvo su lugar en las comisiones de apoyo a la delegación de ANEP, que funcionaron convocadas por la DFPD. Las disposiciones legales para la creación del IUDE, implicaron un nuevo marco político institucional en el cual contrastar la propuesta de la UNAE. La ATD expresaba la siguiente conclusión:

<sup>48</sup> Entrevista solicitada por las Mesas Permanentes de las ATD de la ANEP a la Ministra María Simon, realizada el 22 de abril de 2008

EL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE EDUCACIÓN supone un momento de coyuntura, un contexto en el cual la ley 18.437 en su articulado prevé que es concebido como un ente autónomo que tendrá los órdenes y cogobierno y una ley orgánica; tal situación nos lleva a pensar que estamos hablando de un Instituto que estando en los límites que marca la ley es una Universidad. (XVI ATD 2009 Comisión LEY ORGÁNICA Y NORMATIVA)

#### IV.5. LAS RELACIONES ANEP-UDELAR

##### IV.5.1. La Comisión Mixta ANEP-UR

Comenzó a funcionar en junio de 2005, enmarcada en los objetivos que ambas instituciones se habían planteado con relación a Educación Secundaria, a Educación Técnica y a Formación Docente.

En Diciembre de 2007, cuando ya se habían conocido sucesivos borradores del PLGE, la Comisión Mixta ANEP-UR realizó una declaración conjunta. En ella sostienen que:

[...] ambas instituciones entienden necesario contribuir a la creación de un Sistema Nacional de Educación Pública, coordinado, flexible, promotor de movilidad horizontal y vertical, diversificado, de alcance nacional y de real calidad. De esta manera se procura fortalecer la autonomía de ambos entes potenciando la complementariedad de los mismos. (ANEP-UR Declaración Conjunta Versión Preliminar, ANEXO D)

Ambos entes acuerdan en la creación de nuevas instituciones terciarias *en particular copatrocinadas por ANEP-UR, gratuitas, autónomas y cogobernadas, y distribuidas en el territorio nacional.* (ANEXO D) Las primeras en ser propuestas serían institutos tecnológicos.

Exponen también, que la coordinación y complementación deben partir del reconocimiento de las importantes tradiciones que posee cada institución:

La ANEP posee una valiosa tradición en materia de formación didáctico-pedagógica de los docentes de los diversos subsistemas que conforman la educación pública; la UR posee, por su parte, una vigorosa tradición en materia de investigación disciplinaria y una incipiente pero prometedora investigación en materia educativa. (ANEP-UR Declaración Conjunta Versión Preliminar, ANEXO D)

Señalan asimismo el camino avanzado en programas conjuntos para formación docente de posgrado, con el inicio del Diploma en Educación y Desarrollo, anterior a un curso de Maestría, a desarrollarse en el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES). Los cursos se inauguraron en la segunda mitad de 2007. No obstante, al finalizar el periodo que abarca la presente investigación (2010), no se había concretado la aprobación de los títulos de Diploma por parte de la UDELAR, a pesar de que los cursos ya habían finalizado. Tampoco se había avanzado respecto a la Maestría.<sup>49</sup> Otro aspecto a destacar se refiere a la movilidad y flexibilidad en formación docente:

Es necesario, asimismo, impulsar un programa conjunto dirigido a la formación de los docentes de todos los niveles de la enseñanza, que incorpore variedad de trayectorias que permitan alcanzar niveles de formación adecuados, reconocidos por títulos de ambas instituciones. (ANEP-UR Declaración Conjunta Versión Preliminar ANEXO D)

Estas consideraciones reaparecerían luego, en el trabajo de la CI del IUDE, suscitando acuerdos y también tensiones.

<sup>49</sup> La profesora Elsa Gatti, Directora del Área de Perfeccionamiento Docente y Estudios Superiores de la DFPD, escribía en 2009: *Hasta ahora nosotros estamos trabajando en conjunto con la UDELAR en la planificación e implementación de los primeros posgrados públicos y gratuitos a los que tienen acceso todos los docentes del SNEP. Hay representantes de UDELAR en todos los Comités Académicos y tribunales; y gran parte de los cursos son dictados por docentes universitarios o con una doble pertenencia. [...] Y hay acuerdos con distintas facultades para que estudiantes de grado hagan sus pasantías en los proyectos de investigación que se están desarrollando en el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES). Sin embargo, no hemos logrado que se firme el convenio entre la UDELAR y la ANEP para que los títulos los otorgue la UDELAR mientras la ley no habilite expresamente su expedición por parte del IUDE.10 ¿Seguirán nuestros maestrandos siendo relegados a nivel nacional, regional e internacional, porque no se les acreditan los estudios realizados, como le pasó históricamente a los egresados del IMS, de las Agregaturas del IPA, y otros cursos de nivel cuaternario realizados dentro de la ANEP?* (GATTI, 2006)

#### IV.6. EL CAPÍTULO DE TRANSICIÓN EN EL TRABAJO DE LA COMISIÓN DE IMPLANTACIÓN DEL IUDE.

Para su mejor comprensión disponemos de lo que establece la LGE, los informes de la Mesa Permanente a la XVII ATD Nacional, las actas de la CI del IUDE y las actas de la CCSNEP.

La CI trabajó durante el año 2009 sin elaborar ningún documento específico sobre el proceso de transición hacia el IUDE.

El primer documento sobre la transición que se conoció, y que a la postre fuera aprobado, fue elaborado por la CCSNEP, presentado con el título *Orientaciones a considerar en la transición hacia la conformación del IUDE* en el Informe Final de la CI del IUDE. (CCSNEP, 2010)

La delegación de ANEP fue crítica tanto del contenido como de la forma como llegó a incluirse tal capítulo en el Informe Final de la CI.

##### ***IV.6.1. El Informe de la Mesa Permanente de la XVII ATD Nacional de Formación Docente***

El informe de la Mesa Permanente deja constancia de que el tema *transición* fue planteado por la delegación de la ANEP desde el comienzo del trabajo de la CI del IUDE, considerando que la Ley le atribuía esa tarea a la propia CI<sup>50</sup>. Sin embargo, según expresa la Mesa Permanente, en la medida que esta propuesta no fue acompañada por los demás integrantes, el tema no fue tratado.

La delegación de la ANEP no aprobó el documento sobre transición elaborado por la CCSNEP. Se plantearon cuestionamientos de contenido y de procedimiento.

<sup>50</sup> Disposición transitoria I) *Luego de que los Consejos Directivos de la ANEP y la Universidad de la República aprueben el Informe elaborado por la Comisión de Implantación, y hasta tanto no se apruebe su Ley Orgánica, el Instituto Universitario de Educación funcionará en el ámbito de la ANEP, como un órgano desconcentrado de carácter privativo, con las atribuciones establecidas en dicho informe para esta situación.* (LGE N° 18.437, ANEXO J)



En relación con el contenido, uno de los desacuerdos se refiere a lo que el punto 3 de las *Orientaciones* señala: *Este Consejo [CFE] iniciará la aplicación de los contenidos del Informe Final de la Comisión de Implantación del IUDE.* (CCSNEP, 2010:35)

El informe de la Mesa Permanente sostiene que lo acordado en la CI del IUDE y plasmado en Informe Final, se refería a la estructura del IUDE, ente autónomo, y no estuvo pensado para la etapa de transición en el marco de un *órgano desconcentrado*. Por lo tanto no cabía proponer tal aplicación durante la transición.

En cuanto a procedimientos el conflicto se presenta con relación a tiempos y ámbitos de elaboración y aprobación. Expresa el informe de la Mesa Permanente que el documento elaborado por la CCSNEP sobre transición fue enviado a las delegaciones de la CI, el 26 de abril, dos días antes de su tratamiento en la CI el 28 de abril de 2010, y a cuatro de vencer el plazo fijado por la Ley para la entrega del informe final.

No obstante, según el informe de la Mesa Permanente, el CODICEN de la ANEP ya había aprobado el documento el día 22 del mismo mes.

Ante este hecho consumado, en la reunión del 28 de abril, la delegación presentó por escrito su posición de desaprobación ante la CI. (XVII ATD 2010 Informe de Mesa Permanente - *Informe sobre la situación actual en el proceso de implantación del IUDE*) y luego su renuncia a la delegatura. (XVII ATD 2010 Informe de MESA PERMANENTE – *Carta de renuncia*) No obstante, el trabajo ya había concluido.

#### **IV.6.2. Lo que consta en actas de la CI del IUDE y de la CCSNEP**

La CI de IUDE no tuvo sesiones plenas entre el 3 de febrero y el 12 de marzo, aunque sí hubo reuniones parciales e intercambio de información. (ANEXO A)

En las reuniones de la CI del IUDE de los días 12 y 17 de marzo de 2010, no aparece el tema de la transición en el orden del día.

En el acta del día 17 la delegación de ANEP sostiene que: *Entendemos que esta Comisión debe seguir discutiendo las líneas generales de los “Programas Conjuntos” y “Transición” de acuerdo a la Agenda aprobada.* (CI ACTA N° 3 17-03-2010)

Entretanto, en la CCSNEP, desde el 10 de febrero se trabajaba sobre la transición, a instancias de la delegación del MEC. (CCSNEP ACTA N° 1 10-02-2010)

En la reunión de la CCSNEP del 24 de febrero, el Rector de la UDELAR presentó una resolución del CDC, que daba cuenta de su posición respecto al Informe Final de la CI del IUDE. En referencia a la transición, dicha resolución expresaba: *La “Propuesta general” [Informe Final] sólo deberá entenderse como concluida si incluye un documento aprobado por la Comisión de Implantación respecto del proceso de transición, tal como exige el Ítem I de las Disposiciones Transitorias de la Ley General de Educación.* Como respuesta a este punto, Garibaldi, miembro de la CI por el MEC, expuso lo siguiente: *La CI asumió que la transición debía ser tratada en el ámbito de la CCSNEP, ámbito político de mayor jerarquía en el que se encuentran representadas todas las instituciones. Por esto en la reunión anterior de la CCSNEP el MEC presentó el borrador con las orientaciones para abordar la transición a modo de propuesta de trabajo.* (CCSNEP ACTA N° 2 24-02-2010)

No aparece en esta acta, ninguna manifestación contraria del resto de la Comisión a lo expresado por el Director de Educación del MEC.

Además, el punto 4 de la resolución expresa: *4) Informar a la Comisión de Implantación que la CCSNEP está trabajando sobre una propuesta para la transición establecida en el literal I) de las Disposiciones Transitorias de la Ley 18.437 que en su momento trasladará a la Comisión de Implantación la que la considerará para su inclusión en el Informe Final.* (CCSNEP ACTA N° 2 10-02-24)

Finalmente, en la última reunión de la CI del IUDE, el 28 de abril de 2010, el único punto a tratar fue la inclusión en el Informe Final, del documento sobre transición redactado por la CCSNEP: *Orientaciones a considerar en la transición hacia la conformación del IUDE.* No se propuso analizar, ni discutir su contenido. Los consejos directivos de la ANEP y de la UDELAR, ya lo habían aprobado. Ambas aprobaciones constan en el *Informe Final de la CI del IUDE.* (CCSNEP, 2010)

En el acta quedó resumido lo expresado por la delegación de la ANEP como fundamentación de su rechazo al capítulo de transición y a su incorporación al Informe Final. (CI ACTA N° 8 28-04-2010)



## V. La propuesta de la ATD

### V.I IDEAS GENERALES

El comienzo de la administración de gobierno del Encuentro Progresista-Frente Amplio a partir de 2005, fue propicio para desarrollar nuevas formas de participación. Una de ellas se verificó en la ANEP, en este caso, en la DFPD. Ello dio lugar a que la ATD decidiera intervenir con iniciativa en la elaboración de una línea de política educativa.

La propuesta de la ATD fue elaborada en el correr de todo el periodo. La lectura de los informes permite observar que a medida que va completándose en sus aspectos estructurales, también va profundizándose en aspectos exigidos por el contexto, los que fueron variando en las sucesivas etapas. Por ello puede observarse que algunas definiciones fueron adoptadas desde la primera ATD y continuaron elaborándose en las siguientes. Otras aparecen más adelante, en respuesta a las necesidades de la participación de delegados en diferentes comisiones de trabajo de la DFPD.

En 2006, la ATD propuso la UNAE, concebida como *una Universidad Pedagógica Autónoma, Cogobernada, Nacional y Pública*. (XIII ATD 2006 Comisión PLAN ÚNICO). En 2009, la ATD ajustó su propuesta a lo dispuesto por la LGE en la creación del IUDE, pero mantuvo en todo lo posible las características de su primera idea.

La propuesta está contenida, por lo tanto, en un conjunto de informes que no se encuentran sistematizados. No obstante, tienen una coherencia que permite su abordaje. Entre los informes se destaca el proyecto de LO del IUDE que se comenzó en la XVI ATD de 2009 y se aprobó en la XVII ATD de 2010 (ANEXO H). Para su elaboración se tomó como modelo la Ley Orgánica N° 2.549 de la UDELAR. (XVI ATD 2009 Comisión LEY ORGÁNICA)

La exposición de la propuesta en su conjunto estará organizada por las categorías a analizar, algunas de las cuales se presentan agrupadas. Ellas son: carácter público, autonomía-descentralización-coordinación, nivel universitario-especialidad-relaciones ANEP-UDELAR y cogobierno-participación.



## V.2. CARÁCTER PÚBLICO DE LA FORMACIÓN DOCENTE

La referencia al carácter público –como público estatal- que debería revestir la formación docente es constante en los informes. Esta idea está incluida en el propio concepto de autonomía, ya que ésta, como señala Sosa, alude a una *situación funcional dentro del marco jurídico estatal*. Pero además, la ATD plantea al menos tres argumentos específicos para reclamar y fortalecer este carácter: uno se refiere a la tendencia internacional a la mercantilización de la educación superior, otro lo ubica como un elemento fundamental de democratización, y el tercero resalta el valor intrínseco de las universidades públicas.

Con relación al primero, la ATD alerta acerca de que la tendencia internacional a la inclusión de la formación de docentes en la educación superior forma parte del proceso de mercantilización de la educación en general y de la educación superior en particular, como un nicho codiciado por las empresas transnacionales. Al respecto, la ATD también señala que, en el país, ya están en curso programas de formación docente en instituciones privadas que el Estado ha avalado a través de la habilitación de sus carreras por parte del CODICEN de la ANEP, lo cual es señalado como parte de un proceso de privatización no deseado.

Por ello, la ATD asume esta situación como una *cuestión de soberanía nacional*:

Dados estos procesos de mercantilización de la educación, es imperiosa la necesidad de defender como una cuestión de soberanía nacional, la formación de profesionales de la educación de nivel superior, como un bien público no negociable en el mercado transnacional. (ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN)

En segundo lugar, la defensa del carácter público en la formación docente de nivel universitario, constituye un factor de democratización, en virtud del carácter competitivo del mercado de empleo y la importancia que ha adquirido la continuidad de la carrera en sucesivos posgrados y especializaciones. Es importante destacar la perspectiva del egresado que se expresa en un informe:

Ante esto, el Estado no puede quedar omiso y dejar la formación docente pública en un nivel de educación terciaria no universitaria, lo que dejaría en desventaja a sus egresados en relación con aquellos que

cursen carreras en el ámbito privado. (ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN)

El tercer argumento de la ATD que interesa destacar descansa en el valor intrínseco de las Universidades Públicas. Hace referencia a la declaración de la 1ª Cumbre de Rectores de Universidades Públicas de Iberoamérica (Chile 1999), en la cual se establece que: a) las Universidades públicas forman parte del Estado y son su responsabilidad, incluyendo su financiamiento; b) su misión constituye un compromiso social, en virtud de que debe responder a valores constitucionales y no contingentes, y finalmente, c) se basan en una concepción del conocimiento como un bien social y no un bien privado. (ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN)

En términos generales, de los informes se desprende que una universidad pública para formación docente contribuiría con la democratización de la formación docente en particular, de la educación en general y de la sociedad en todos sus aspectos.

Finalmente, el carácter público ubica la formación docente como parte de la política educativa como política pública, por lo cual se demandan espacios de participación.

### V.3. AUTONOMÍA – DESCENTRALIZACIÓN - COORDINACIÓN

#### V.3.1. Autonomía jurídica

A lo largo de todo el periodo, la ATD reclamó que la institución de formación docente pública, tuviera carácter universitario y gozara de la máxima autonomía que la Constitución de la República pudiera concederle. De ahí la propuesta de la UNAE como ente autónomo. En los informes aparecen considerados los cuatro aspectos de la autonomía que fueron expuestos por la AGC de la UDELAR en 1951: administrativa, financiera, técnica y de gobierno. (XIII ATD 2006 Comisión LEY DE EDUCACIÓN)

En los informes, se argumenta que es preciso salvaguardar la formación docente de los vaivenes político partidarios, vinculados a cada periodo de gobierno. En sucesivos informes, se pone énfasis en que la autonomía de gobierno *viene a garantizar las tres primeras, en tanto desamarrar a los órganos de gobierno de la educación del poder político*. (ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN) Esta expresión se recoge en sucesivas ATD hasta 2010.

Las referencias más explícitas a la autonomía están en los informes del periodo de elaboración del PLGE y discusión parlamentaria, que plasman las críticas a los borradores del PLGE. Se rechazaron todos los planteos que le otorgaban al MEC alguna intervención directa: participación en la designación de autoridades, de inclusión de la institución en la ANEP y toda otra relación de dependencia respecto del Poder Ejecutivo. (ATD Ext. 2007 Comisión UNAE, Proceso de transición, LEY DE EDUCACIÓN)

Una vez en vigencia la LGE, y aun cuando ésta así lo establece, la ATD rechazó la participación de representantes de la ANEP y de la UDELAR en el órgano de conducción del IUDE. La decisión quedó adoptada en la ATD Ordinaria de 2009. (XVI ATD Ord.2009 pág. 52) (ANEXO K)

Otro aspecto que la ATD intentó saldar fue el de la viabilidad jurídica de otra universidad pública con las mismas características autonómicas que la UDELAR. En buena parte, la literatura jurídica al respecto sostiene que existen impedimentos constitucionales para ello, entre ellos Cassinelli (FARAONE y PEDRETTI, 2010) y Pérez Pérez (PÉREZ PÉREZ, 1990). Los argumentos que exponen impedirían, incluso, la creación del IUDE como ente autónomo.

La Mesa, según consignan los informes, consultó al Dr. José Korzeniak, abogado constitucionalista. Su posición es que no existen impedimentos constitucionales para la creación de uno o más entes autónomos, ya sean universidades o institutos universitarios. (ATD Ext. 2007 Informe de la MESA PERMANENTE)<sup>51</sup>(ANEXO C)

### V.3.2. Descentralización – Autonomía de los centros

En muchos informes se reconoce como un factor positivo para la institución a crear, el hecho que se establezca a partir de un organismo ya descentralizado territorialmente. Esta descentralización ha sido producto del crecimiento del subsistema a través del establecimiento de institutos de formación docente en los diferentes departamentos del país en el correr del siglo XX, y ha contribuido, según la ATD, a democratizar el acceso a la

<sup>51</sup> En los informes de las ATD no hay referencias a textos del Dr. Korzeniak. La Mesa Permanente no disponía de ninguna versión escrita de la respuesta del abogado. Realizada una consulta personal al respecto obtuve la respuesta que consta en el ANEXO C.

educación. Esta característica le permite pensar en una universidad con una estructura diferente a la de la UDELAR: *Tenemos como unidades básicas de esta universidad los institutos actuales, con sus tradiciones e historia que no son equiparables al modelo universitario que nació como único y centralizado.* (XIII ATD 2006 Comisión LEY DE EDUCACIÓN) En otro informe sostiene:

La extensión de la formación de docentes con cobertura nacional para el ejercicio de la docencia en los diferentes subsistemas de la educación pública, transformó a los Institutos en pilares de la descentralización territorial, funcional y académica, constituyendo históricamente a la formación docente en un espacio socio-cultural, político y ético que aportó a la formación integral de la persona en contextos diferenciados vinculados a sus caracteres identitarios. (XVI ATD 2009 Comisión FUNDAMENTACIÓN POLÍTICA Y FILOSÓFICA)

La condición de descentralización figura como una de las características que fundamentan la UNAE y se mantienen hasta la última etapa, en el Proyecto de LO del IUDE.

Al mismo tiempo, se define la descentralización no solo en términos geográficos sino también funcionales. Asociado a la descentralización funcional aparece nuevamente el término *autonomía*. Aplicado en esta otra dimensión, adquiere connotaciones diferentes al expuesto anteriormente de autonomía jurídica, donde autonomía implicaba descentralización como separación del gobierno central y en el cual el aspecto más resaltado era el de autonomía de gobierno.

Así lo expresa uno de los informes:

Nos interesa destacar en el caso de la UNAE, que las funciones que se establecen para cada uno de los órganos de la Universidad responden al criterio de descentralización, en el entendido que el Consejo Directivo Nacional delega funciones en los Consejos Directivos de cada Instituto, reconociendo la especificidad de sus funciones y atribuyéndoles el máximo de autonomía posible. (XIV ATD 2007 Comisión LEY DE EDUCACIÓN-UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE EDUCACIÓN)



En el Proyecto de LO, los órganos ejecutivos y deliberativos de los centros tienen numerosos cometidos, destacándose la elaboración y ejecución del presupuesto, aunque en este caso, el proyecto de presupuesto pasa por instancias de aprobación nacionales.

Este modelo de descentralización se asocia con una concepción democrática y participativa de los órdenes en cada centro de estudios.

Se entiende que una estructura democrática y cogobernada, según los criterios previamente definidos, parte de la actividad cotidiana de cada uno de los Centros Educativos que integran el IUDE. Éstos se organizan a partir de órdenes, -un orden supone la pertenencia a un sistema en relación al rol que se cumple en éste. (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA – POLÍTICA)

Aquí se afirma un criterio de organización democrática. Los órdenes, en el nivel de centro, son la base de la estructura.

### V.3.3. Coordinación

Autonomía y coordinación son aspectos de una misma realidad, como dos caras de una misma moneda, aún cuando no se lo explicita. En el caso de nuestro país, la Constitución de la República establece la necesidad de coordinación, expresamente en el Art. 202, pero sin conceptualizar su contenido. (PÉREZ PÉREZ, 1990)

La ATD, en su propuesta, utiliza el término coordinación en diferentes niveles de organización. En dos de ellos se pueden identificar las dos connotaciones que adquiere el término autonomía. Por un lado, hay referencias a la coordinación necesaria por la autonomía del ente, con relación a otras instituciones. Por otro, hay referencias a la coordinación necesaria a la interna de la institución, por la autonomía de los centros, coordinación que queda establecida de diversas maneras.

#### V.3.3.1. Coordinación de la institución con el resto del sistema

Para la instancia del Congreso Nacional de Educación, en 2006, la ATD de Formación Docente llevó una propuesta de organización de la educación pública en cinco entes autónomos, ubicando la coordinación de acuerdo a lo que establece nuestra

**Constitución:** El *sistema Nacional Público Estatal de Educación implica una organización en cinco Entes Autónomos (Primaria, Secundaria, Técnica, Formación Docente y Universidad) e instancias de coordinación local y nacional.* (XIII ATD Nacional 2006, Comisión LEY DE EDUCACIÓN). Más adelante señalaba: *Por lo expuesto debe pensarse en la existencia de un órgano coordinador de todas las ramas de la enseñanza, que funcione en un relacionamiento horizontal y democrático.* (ATD Ext. 2006, Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN)

Con relación a la UNAE, la institución proyectada es una *Universidad Autónoma, Cogobernada, Descentralizada y Coordinada, que tendrá su singular estructura institucional.* (XIV ATD 2007 Comisión LEY DE EDUCACIÓN-UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE EDUCACIÓN) En lo que respecta a la coordinación, la ATD señala:

Entendemos esta coordinación en por lo menos dos niveles: [el primero] con los subsistemas de ANEP y con el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública; [el segundo] y con los poderes del Estado y órganos de gobierno, proyectos nacionales de desarrollo, mercado de trabajo, entre otros. Teniendo presente también la necesaria cooperación e intercambio con la comunidad académica regional e internacional.” (XVI ATD 2009 Comisión FUNDAMENTACIÓN POLÍTICA Y FILOSÓFICA)

La ATD considera ciertos tipos de coordinación como *inherentes a la formación docente*, y señala las que ya se realizan:

Como actividad inherente a la formación docente hemos concretado acciones de colaboración y/o coordinación:

- Con Educación Primaria y Enseñanza Media con el fin de garantizar la formación integral teórico-práctica del docente
- Desarrollando proyectos puntuales de colaboración académica con la UDELAR
- Con órganos departamentales y nacionales

- Con instituciones académicas de nivel superior en el marco del MERCOSUR educativo. (XVI ATD 2009 Comisión FUNDAMENTACIÓN POLÍTICA Y FILOSÓFICA)

### V.3.3.2. *Coordinación en la institución*

A juicio de la ATD, la descentralización geográfica y funcional, multiplica las posibilidades de entablar acciones en coordinación con diferentes instituciones, tanto a nivel local como a nivel nacional:

La nueva institucionalidad se sostiene en una histórica descentralización territorial a la que agregando la descentralización funcional y académica permitirá la coordinación de acciones de cada centro autónomo de formación docente con presencia en todo el territorio nacional, con otras instituciones a través de proyectos de carácter local regional y/o nacional. (XVI ATD 2009 Comisión FUNDAMENTACIÓN POLÍTICA Y FILOSÓFICA)

Como nivel intermedio entre el local y el nacional, el proyecto establece, para el IUDE, la creación de *Comisiones Coordinadoras Regionales (CCR)*. Por su conformación y competencias, se trata de órganos que presentan una nueva manera de establecer vínculos entre las instituciones de base: *Las mismas realizarán coordinación de las políticas regionales en relación a los Centros de cada región y en interacción con las demás regiones.* (Art. 42 del proyecto de LO)

Por lo que se desprende del proyecto de Ley en su conjunto, las CCR no toman decisiones de formulación de políticas, pero sí en la implementación. La implementación es, de todos modos, una instancia fundamental en la elaboración de políticas públicas. Se plantea una coordinación relativa a políticas en lo presupuestal y financiero, en lo administrativo y lo académico, con el objetivo de *optimizar los recursos de los Centros de la región.* (Art. 42 del proyecto de LO)

También a nivel académico se consideran actividades de coordinación. Con relación a la estructura académica del IUDE, se establece la creación de Coordinadores de Departamento Regionales y Nacionales. (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA POLÍTICA) En 2009 y 2010, estos aspectos, y el conjunto del proyecto de LO del IUDE, fueron votados por amplias mayorías en el plenario de la XVII ATD Ordinaria.

No obstante, no parece haber sido siempre tema de acuerdo. Durante la primera ATD del periodo en estudio, en junio de 2006, hubo una importante discrepancia, según indican los informes, respecto a la organización de los Departamentos Académicos que se proponían para la elaboración del PNIFD, propuesto por la DFPD. El desacuerdo no era sobre los fines atribuidos a los mismos, sino con relación a su estructura institucional. El informe en mayoría establecía Coordinadores Regionales. El informe en minoría, proponía Coordinador Nacional. (XIII ATD 2006 Comisión DEPARTAMENTALIZACIÓN, INVESTIGACIÓN POSGRADOS Y CONCURSOS)

Una lectura inicial permite sostener que la primera postura se identifica con la tendencia instalada por la Reforma iniciada en 1995, justamente con la creación de los CERP. La segunda, de más larga data, se identificaría con el reclamo de un proyecto de carácter nacional que requiere de autoridades a ese nivel. (XIII ATD 2006 Comisión DEPARTAMENTALIZACIÓN, INVESTIGACIÓN POSGRADOS Y CONCURSOS) En esa oportunidad, el plenario no votó, sino que decidió enviar ambos informes a ser considerados por las bases en cada centro. (XIII ATD 2006, Moción N° 8)

En las sucesivas ATD, no aparecen referencias a que estos dos modelos se enfrentaran de manera explícita en lo referente a la organización de la UNAE, y luego, del IUDE. Pero, en una primera instancia, la importancia atribuida a las CCR por un lado y a los órganos centrales, por otro, hace pensar en que ambas tendencias lograron su expresión en el proyecto de Ley Orgánica.

#### V.4. NIVEL UNIVERSITARIO –ESPECIALIDAD - RELACIONES ANEP- UDELAR

##### V.4.1. Nivel universitario

El nivel de los estudios de la DFPD, aunque terciario desde hacía décadas, no había llegado a ser reconocido como educación superior. La ATD menciona este hecho como un atraso histórico, y señala la urgencia de lograr el nivel superior universitario. (XIII ATD 2006, Comisión LEY DE EDUCACIÓN) Estrechamente asociado al nivel universitario, se reclaman la autonomía y el cogobierno.



La ATD adopta el concepto de Educación Superior como educación de nivel universitario con todas las características que lo distinguen. Se apoya para esta decisión conceptual en la posición de Ares Pons al respecto. (ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN)

El nivel universitario de formación docente es propuesto para la formación de los *profesionales de la educación en todas sus modalidades y niveles* [...] (Art 2) (XVI ATD 2009 Comisión LEY ORGÁNICA Y NORMATIVA) Este alcance en lo que a formaciones se refiere, lo diferencia de los proyectos que se conocieron en el siglo XX.

En los informes se pone énfasis en que no se debe pensar en el nivel universitario de la formación docente sin considerar todas las características que debe ostentar la institución que la brinde: *No cabe pensar en el carácter universitario como contenido sin un continente, es decir: debe sostenerse en una institución universitaria.* (ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN)

La ATD sostiene que la transformación debe darse en dirección a una Universidad que brinde una formación profesional que esté a la altura de los problemas que se plantean en la sociedad, a través de una mirada abarcadora del trabajo educativo.

La ATD explicita sus fundamentos al optar por la proyección de una universidad, por la singularidad e importancia de las universidades para vincularse con la sociedad e intervenir para resolver problemas complejos. Al mismo tiempo, permiten realizar una carrera en todos sus niveles pudiéndose insertar en el concierto internacional. De este modo, consecuentemente, se jerarquiza la profesión pudiéndosela vincular más integralmente a la realidad social. En consecuencia, el objetivo fundamental de la institución a crearse lo constituye el ámbito público de la educación, no solo en función de la inserción de sus egresados, sino también como objeto de investigación y extensión. (ATD Ext. 2006, Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN)

En este proyecto, con relación al contenido, el carácter universitario quedó establecido, desde 2006, por los tres fines que, tradicionalmente han definido el nivel universitario: *docencia, investigación y extensión.* Estos fines fueron definidos simultáneamente para la propuesta de la Universidad y para la elaboración del Plan Único de Formación Docente, que la ATD insistió en considerarlo como Sistema Único. Mencionadas entonces como *dimensiones*, fueron consideradas fundamentales para concretar la superación

de la distancia advertida entre la DFPD y una Universidad. El Sistema Único propuesto se pensaba:

Construido sobre **tres dimensiones** esenciales para el desarrollo de la profesión y de la profesionalización del docente: **docencia, investigación y extensión**, en una organización de las Instituciones de formación en base a estructuras académicas, que rompan, con matrices normalizadoras. (Las negritas corresponden al original) (XIII ATD 2006 Comisión SISTEMA ÚNICO)

Finalmente quedaron establecidas en el Art. 2 del proyecto de LO del IUDE. (XVII ATD 2010 Comisión LEY ORGÁNICA) (APÉNDICE E)

La institución proyectada -la UNAE primero, y el IUDE, luego de aprobada la LGE- se organiza, académicamente, en Departamentos, a través de los cuales se integran las diferentes carreras. Los Departamentos Académicos cumplen las tres funciones universitarias: docencia, investigación y extensión.

En este sentido, cabe recordar, que en la primera ATD Nacional del periodo que abarca este trabajo, ya se había comenzado a trabajar en torno a la Departamentalización en el marco del PNIFD, como forma de iniciar el camino hacia el nivel universitario incorporando las tres funciones señaladas. (XIII ATD 2006)

Con relación al nivel universitario, así como en otros aspectos, el IUDE no mantiene diferencias con la UNAE, en la propuesta de la ATD. En los informes se da cuenta de que la ATD percibió que era posible plasmar en dicha institución, muchos de los elementos de la UNAE: *Tal situación nos lleva a pensar que estamos hablando de un Instituto que, estando en los límites que marca la ley, es una Universidad.* (XVI ATD 2009 Comisión LEY ORGÁNICA Y NORMATIVA)

#### V.4.2. Especialidad

El reclamo de la creación de un ente autónomo con cogobierno y nivel universitario, requería identificar la *especialidad o giro* que justificara la creación de ese nuevo organismo. Lo relacionado con este concepto jurídico es considerado por la ATD como ‘especificidad’.

La especificidad es analizada en los informes desde dos perspectivas. En primer lugar, una perspectiva curricular, vinculada a las características de los egresados y su formación, perspectiva ligada básicamente a la función de docencia de la institución. En segundo lugar, la perspectiva vinculada a la actividad de investigación y su articulación con la docencia.

No se encuentra un desarrollo continuado en lo que respecta a la especificidad de las actividades de extensión correspondientes a la institución misma, pero sí referencias a esta dimensión desde las primeras propuestas. (ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN). La extensión aparece también como campo de actividades a valorar en la carrera docente. (XVI ATD 2009 Comisión CARRERA DOCENTE)

En la perspectiva curricular se definió la especificidad de la institución de Formación Docente: *Con base en tres pilares básicos: Ciencias de la Educación, formación Disciplinar y formación Didáctica – Práctica Docente.* (Las negritas corresponden al original) (XIII ATD 2006 Comisión SISTEMA ÚNICO) Así se mantuvo hasta su inclusión en el Art. 2 del proyecto de LO del IUDE, el cual establece los fines de la institución:

El objetivo principal del Instituto Universitario De Educación es la formación integral de los profesionales de la educación en todas sus modalidades y niveles, que atienden con su praxis, las realidades educativas, culturales y sociales en el seno de una sociedad democrática, a través de un proyecto educativo coherente, basado en los principios que inspiran su naturaleza y su razón de ser: docencia (basada en sus tres pilares: la formación específica, la formación en Ciencias de la Educación y la Didáctica y Práctica Docente), investigación y extensión. (XVII ATD 2010 Comisión LEY ORGÁNICA)

En este informe se enfatiza la realización de los *tres pilares* en una misma institución, ya que el IUDE es concebido como ente autónomo. El concepto de *integral* adquiere aquí ese sentido.



### V.4.2.1. Docencia

La ATD considera que, más allá de su preparación para la práctica en las instituciones educativas, el egresado debe formarse para comprender e intervenir en el campo social más amplio donde dicha práctica se inserta. Así lo expresa un informe:

La especificidad de la formación docente, valorada desde la perspectiva de superar una visión instrumental y economicista de la educación se podría definir desde diversos aspectos:

Aquellos aspectos que permiten al futuro profesional de la Educación interpretar, formar juicio y actuar en consecuencia sobre todos los procesos educativos de todos los niveles con relación al conjunto de la sociedad.

Aspectos que permitan a los profesionales de la educación formarse en condiciones de poder participar activamente en la elaboración de políticas educativas y en el gobierno de las instituciones donde participe. (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA)

Los tres pilares -Ciencias de la Educación, campo disciplinar específico y didáctica/práctica docente- contribuyen a esta formación integral:

La especificidad de la formación Docente se define por la construcción de un soporte conceptual a través de un enfoque interdisciplinario de las Ciencias de la Educación en articulación integral con la Didáctica Práctica Docente y el conocimiento disciplinar.

Este soporte conceptual en una dinámica de construcción permanente provee de autonomía personal, capacidad crítica y autocrítica para revisar y reformular nuestras prácticas produciendo en consecuencia un conocimiento teórico práctico que nos habilita para la toma de decisiones fundadas. (XVI ATD 2009 Comisión FUNDAMENTACIÓN POLÍTICA Y FILOSÓFICA)

Estos tres pilares ya constituían el fundamento de planes anteriores. Ahora se pretende integrarlos en una estructura universitaria.

Un aspecto que aparece como específico y distintivo de la formación, lo constituye la particular *relación teoría-práctica*. Según la ATD, la misma puede lograrse solamente si

se dan la formación disciplinar específica relacionada con los conocimientos a enseñar, la formación en Ciencias de la Educación y la Práctica Docente acompañada de la Didáctica:

La conformación de una identidad académica y cultural integral, solidaria entre los diferentes subsistemas y centros educativos, es lograda en la relación teoría-práctica distintiva del profesional docente. Esto supone la concepción del docente como un profesional que, en su dimensión académica, requiere de formación disciplinar específica y en Ciencias de la Educación, particularmente caracterizada por la formación pedagógico-didáctica y la práctica docente. (XVI ATD 2009 Comisión DIMENSIÓN CURRICULAR)

En la definición de los tres pilares constitutivos de la formación, las Ciencias de la Educación<sup>52</sup> constituyen uno de ellos, y la Didáctica aparece unida a la Práctica Docente, aparentemente, fuera de las Ciencias de la Educación. En el fragmento transcrito, en cambio, la Didáctica aparece asociada a las Ciencias de la Educación. La propuesta para el IUDE no incluye un diseño curricular específico que defina posiciones. La ATD proponía que la nueva institución, en el periodo de transición, aplicara el PNIFD, 2008. (XVI ATD 2009 Comisión DIMENSIÓN CURRICULAR)

Durante la elaboración del PNIFD, se dio un debate con relación a la ubicación de la Didáctica en el mismo –no obstante la estructura de comisiones propuestas por la DFPD ya definía su ubicación fuera del Núcleo de Formación Profesional Común. (XIV ATD 2007)<sup>53</sup> Los informes que fundamentan el Proyecto de LO del IUDE parecen dar cuenta de un debate no resuelto.

En la última etapa del periodo, los informes elaborados constituyen aportes para que los delegados que participan en las comisiones de apoyo a la delegación de la ANEP

<sup>52</sup> No aparecen, en los informes, definiciones claras y completas acerca de cuáles son las Ciencias de la Educación y cómo se fundamentan epistemológicamente.

<sup>53</sup> Este tema fue objeto de discusión durante la elaboración del Plan Integrado de Formación Docente, 2008. Quienes sostenían la concepción que ubicaba la Didáctica como Ciencia de la Educación proponía su inclusión en el Núcleo de Formación Profesional Común y la creación de un Departamento de Didáctica y Práctica Docente. La otra posición, en cambio, sostenía que la Didáctica estaba asociada a la materia específica de enseñanza, por lo cual integraría el Departamento correspondiente a la especialidad ubicado fuera del Núcleo de Formación Profesional Común. Como resultado de una votación en plenario, se aprobó la primera posición. (XIV ATD 2007, Moción N° 17) El PNIFD, 2008, mantuvo la situación inicial que correspondía la segunda posición en plenario de la ATD.

en la CI del IUDE puedan trasladar la posición de la ATD. Las comisiones mencionadas funcionaron en la DFPD y estuvieron integradas con representantes de sus diversos colectivos.

En estos informes se encuentran desarrollos referidos a los tres pilares básicos de la formación docente ya mencionados: A y B) Las Ciencias de la Educación y la Didáctica/Práctica Docente C) El conocimiento disciplinar.

A y B) Ambos pilares se exponen relacionados en tres puntos: 1) La relación teoría-práctica, 2) la Didáctica y 3) la Pedagogía.

1) En una visión retrospectiva, los informes señalan que la relación teoría-práctica ha sido reconocida y valorada como esencial en la formación de maestros desde la década de los años 40 del siglo pasado, cuando el movimiento por la educación -especialmente la educación rural- puso de manifiesto los estrechos vínculos entre la educación y las condiciones económico-sociales del medio, en particular sus contradicciones. El informe señala:

A partir de la de la década del 40, en la producción pedagógica nacional, se desarrolla la convicción de que las contradicciones sociales inciden en la educación y que ésta puede promover el cambio social. A partir de ahí se visualiza la necesidad de la práctica docente de los estudiantes, integrando la teoría y la práctica, abandonando una formación de corte psicologista y dando paso a una formación contextualizada y comprometida con la transformación de la realidad. (XVI ATD 2009 Comisión DIMENSIÓN CURRICULAR)

2) Con relación a la Didáctica, se señala que, fundamentalmente, contribuye a que el docente pueda analizar su propia práctica de enseñanza y mejorarla. La Didáctica es considerada como un *espacio de reflexión en y sobre la acción*. Y agrega el informe:

Los saberes que la Didáctica le aporta al futuro docente se relacionan con sus temáticas específicas: el contenido, las construcciones metodológicas relacionadas con el tratamiento de los contenidos y la orientación teleológica de su praxis. (XVI ATD 2009 Comisión DIMENSIÓN CURRICULAR)

3) Finalmente, la Pedagogía, es considerada como elemento articulador e integrador en la trama curricular, como una disciplina fundante de la formación docente. Sus contenidos apuntan a establecer relaciones:

Desde esta concepción reconoce, analiza y reelabora aspectos relacionales fundamentales para la formación de los futuros docentes: relación educación-sociedad, relación teoría - práctica, relación Estado-Instituciones educativas, [...] (XVI ATD 2009 Comisión DIMENSIÓN CURRICULAR)

C) El tercer pilar, el conocimiento disciplinar, ha sido considerado como un elemento fundamental en la concepción integral de la formación docente. Se trata de contenidos que, sobre todo en lo que respecta a la formación de profesores para enseñanza media, también son objeto de enseñanza en la UDLAR.

Uno de los puntos que la LGE establece, para el trabajo de la CI del IUDE, es proponer *Programas Conjuntos* entre el IUDE y la UDELAR. En el transcurso del periodo de trabajo de la Comisión, la ATD mostró su preocupación porque tales programas podían vulnerar la integralidad de la formación docente, pues en la búsqueda de flexibilidad, para el tránsito horizontal de los estudiantes de una institución a otra, la formación podía fragmentarse. (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA)

En este sentido, sobre la especificidad del conocimiento disciplinar en la formación docente, la ATD señala:

El conocimiento adquiere otra funcionalidad que es distinta a la que demanda la formación de un investigador o de un técnico donde la materialidad que lo sustenta es otra: el trabajo en la industria, la producción de conocimiento nuevo y específico que aporte al desarrollo del núcleo disciplinar. Para el futuro docente, la materialidad es otra: saberes que deben poder ser transmitidos, readaptados, acomodados, comprendidos en su lógica constitutiva; lo que implica atender su constitución histórica, su ontología y las metodologías que sustentan su validación. (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA)

Esta concepción tiene consecuencias para la enseñanza de estos conocimientos en cada carrera y especialidad:

La enseñanza de las disciplinas supone presentar contenidos básicos. Entendiéndose éstos por los contenidos fundamentales, constitutivos del campo disciplinar, y que no sólo refieren a conceptos estructurantes, sino que incluyen perspectivas metodológicas y epistemológicas de los mismos. Estos contenidos no son los únicos, pero hacen que en la currícula se puedan distinguir asignaturas que acercan y tratan estos contenidos básicos de otras que constituyen núcleos de profundización. (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA)

Se presentan, de acuerdo a estos análisis, al menos dos grupos de materias, los llamados *contenidos básicos* que estarían sujetos a la especificidad de la formación para la enseñanza de una disciplina, y otros que son caracterizados como *núcleos de profundización*, los cuales, aparentemente, tendrían mayor posibilidad de ser objeto de flexibilización.

#### V.4.2.2. Investigación

No es sorprendente que lo relacionado a la actividad de investigación esté menos desarrollado, ya que, desde su creación con la Ley N°. 15.739 de 1985 dicha actividad no ha tenido más que un lugar secundario, casi marginal, en la DFPD. Pero sí se encuentra, en la ATD desde el comienzo del periodo de este estudio, la preocupación, heredada de etapas anteriores, por lograr una estructura institucional que la contemple y fomente como actividad tan fundamental como la propia docencia. La DFPD, en este periodo, puso en marcha algunos instrumentos para su fomento, al tiempo que, en la jerarquización de méritos en los llamados a aspiraciones para dictar las asignaturas de las diferentes carreras, se incrementaron los puntajes asignados a actividades como investigación, publicaciones, intervenciones en congresos, etc. En los informes no aparecen dudas por parte de la ATD, de que producciones teóricas, ponencias, investigaciones, publicaciones, etc., constituyen méritos a ser valorados por los tribunales, pero se señala la contradicción que presenta el hecho de que la propia DFPD, no brindara en forma amplia y sistemática, los espacios institucionales para su realización.<sup>54</sup> Una situación similar se presentaba para la realización de posgrados, de gran importancia para la formación en investigación y también valorados crecientemente por las pautas de concursos y aspiraciones. Se mencionan los posgrados

<sup>54</sup> Espacios institucionales para investigaciones lo constituyeron los Fondos Concursables y la concesión de Año Sabático.

iniciados en 2007 por convenio con la UDELAR, pero a 2009 no estaba firmado el otorgamiento de los títulos correspondientes. (XVI ATD 2009 DIMENSIÓN CURRICULAR)

La ATD sostiene que *el campo de investigación en la formación docente no está definitivamente consolidado y por tanto debe pensarse como campo en construcción.* (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA)

En los informes se explica la especificidad de la investigación en una institución de formación docente:

Consideramos que la investigación en la institución que se construye, incluiría todo lo relacionado con la educación: en lo concerniente a la enseñanza (didáctica), el campo disciplinar de las ciencias de la educación y las disciplinas específicas en tanto objeto de educación. Nos parece importante destacar en cuanto a la investigación, la relevancia que tiene la misma en el campo específico de los procesos de enseñanza y de los procesos de aprendizaje y sus posibles abordajes interdisciplinarios. Creemos que así debe estar planteado aun desde la transición. (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA)

La ATD establece dos niveles en lo que se refiere a investigación. Por un lado un nivel más general que sería fruto de la *reflexión crítica sobre las prácticas educativas*, a las cuales considera inherentes a la función docente. Por el otro, la *investigación propiamente dicha*. Según la ATD, en ambos niveles se producen conocimientos:

La producción de conocimientos en el ámbito de Formación Docente tiene que ver prioritariamente con su praxis, de tal manera que establece una trama de relaciones teórico-prácticas, que entreteje discursos y acciones, para su articulación. (ATD Ord. 2009 Comisión DIMENSIÓN CURRICULAR)

En el nivel de la reflexión crítica, el conocimiento se produce a partir de las interrogantes que el docente debe plantearse sobre aquello que enseña: qué contenidos enseñar, por qué, para qué, a quién y cómo. La investigación se integra en esta reflexión, en tanto es fuente de conocimientos a enseñar. Por lo tanto, intervienen los tres pilares, pues los conocimientos e instrumentos teóricos se ponen al servicio de la práctica para su

transformación. (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA Y POLÍTICO-INSTITUCIONAL)

Con relación a la investigación mencionada como *propiamente dicha*, la ATD señala que:

no se reduce a la investigación en docencia sino que [abarca] registros educativos más amplios, que involucran a otros actores y a la institución en general” (XVI Asamblea Nacional de Docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente. Carmelo. Abril 2009. Pág. 2), así como a la sociedad en su conjunto. Tiene sus tiempos y espacios legítimos de concreción en la departamentalización. (El paréntesis recto corresponde al original) (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA Y POLÍTICO-INSTITUCIONAL)

Otras afirmaciones sobre investigación también nos muestran que la ATD procura fortalecer a través de esta actividad, su campo específico, así como la concepción integral de la formación docente, definiendo para la investigación, el campo de los tres pilares:

[La investigación] Tiene como objeto la generación de conocimiento para la docencia y para el incremento del corpus teórico de las Ciencias de la Educación, la Didáctica y el Saber Disciplinar objeto de enseñanza.” (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA Y POLÍTICO-INSTITUCIONAL)

#### **V.4.2.3. Relaciones ANEP-UDELAR**

Desde 2005 ya existían vínculos crecientes entre la ANEP y la UDELAR, destacándose el funcionamiento de la Comisión Mixta ANEP-UDELAR. Respecto a formación docente, en 2007, se habían iniciado cursos de posgrado en el IPES de la DFPD, aunque sin definir durante el periodo analizado, la expedición de títulos.

Por su parte, la ATD siempre consideró necesario el establecimiento de vínculos con la UDELAR, en términos de coordinación. Así lo consigna uno de los informes:

Esta Universidad no se concibe sino en articulación, lo que supone coordinación en por lo menos dos niveles:

-La integración en un sistema universitario público con la UDELAR



### -La coordinación con el resto del sistema educativo

(ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN)

Sin embargo, desde que la UDELAR, a través del documento de la CSE, en 2006, se pronunciara contraria a la UNAE y en particular cuestionara su carácter autónomo, la ATD percibió como problemática la relación con dicha institución. La ATD analizó este punto en varias ocasiones bajo el título de *relaciones ANEP-UDELAR*.

Antes de conocerse los primeros borradores del PLGE, la ATD Ordinaria de 2007 había propuesto a la DFPD la constitución de dos comisiones. La primera, interna, para continuar elaborando el proyecto de UNAE. La otra, de carácter interinstitucional,

integrada por representantes de la Dirección del Área, de las ATD, los sindicatos, la Universidad, los órdenes docente, estudiantil y egresados, los subsistemas de la ANEP, el CENFORES [Centro de Formación de Educadores Sociales dependiente del INAU] con la finalidad de continuar avanzando en el estudio de la Propuesta de creación de la UNAE. (XIV ATD 2007 Comisión. LEY DE EDUCACIÓN- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE EDUCACIÓN)

Ninguna de las dos propuestas tuvo andamio en la DFPD.

Desde los primeros borradores del PLGE, la UDELAR aparecía como parte integrante de la CI de la nueva institución, y aunque también estaba representada la ANEP, no estaba definido que fuera a través de la DFPD. La CI, al aprobarse la Ley, quedó integrada por la ANEP, la UDELAR, el MEC y el INAU, con un representante por cada institución.

La inclusión del MEC en la comisión, fue cuestionada en defensa de la autonomía política del sistema educativo en general y de la formación docente en particular. La inclusión de la UDELAR, en tanto, fue objeto de un análisis que si bien se basaba en el concepto de autonomía, no se dirigía a un órgano político del Estado, sino a una institución educativa, que se consideraba en relación de igualdad aunque con diferente especificidad. Ya conocido el primer anteproyecto de LGE, en la ATD Extraordinaria de 2007 el informe de la Mesa Permanente incluyó comentarios sobre documentos emanados de actores de la

UDELAR. En esa ATD se integra una comisión de trabajo para analizar *las relaciones ANEP-UDELAR*.

La Mesa Permanente expuso ante la ATD Nacional:

La integración de esta comisión [de Implantación del IUDE] debe respetar la autodeterminación como principio, por tanto los integrantes de ANEP deben serlo de Formación Docente y la coordinación y colaboración de la UR a través de un delegado (podría ser de Educación Física ya que se propone que forme parte del IU). (ATD Ext. 2007 Informe de la MESA PERMANENTE)

En la segunda etapa del periodo, mientras se elaboraban los anteproyectos de Ley, también la UDELAR analizaba la coyuntura, produciendo documentos dando a conocer sus posiciones. Importa aquí qué lectura realiza la ATD sobre ellos.

En referencia a los documentos provenientes de la UDELAR, y que estaban en su conocimiento, la Mesa realiza en su informe el siguiente comentario:

Compañeros, la Mesa ha entendido que hay en estos documentos, expresiones más que preocupantes para la Formación Docente. Sin dejar de notar que la UR piensa la cooperación en términos de tutela, volvemos a reivindicar la necesidad de establecer una relación de **diálogo**, de trabajo conjunto, solidario entre instituciones terciarias públicas.” (ATD Ext. 2007 Informe de la MESA PERMANENTE)

La Mesa Permanente destacaba, entre otros, un fragmento que hacía referencia a la complementación entre la ANEP y la UDELAR: *Se trataría, en particular de aprovechar al máximo los recursos existentes, los edificios, los equipos, las instituciones y sobre todo la gente.* (ATD Ext. 2007 Informe de la MESA PERMANENTE) (AROCENA, 2007: 4)

Del mismo documento, la Mesa Permanente extrae otro fragmento vinculado especialmente a Formación Docente:

Este programa debe incluir **trayectorias variadas para llegar a niveles de formación adecuados, que sean reconocidos en particular mediante títulos universitarios y habiliten al ejercicio de la docencia.**” (La negrita corresponde al informe de la Mesa Permanente)

(ATD Ext. 2007 Informe de la MESA PERMANENTE) (AROCENA, 2007:6)

Luego, la ATD produjo informes a partir del análisis de éste y otros documentos. En ellos valora positivamente la intención de la UDELAR para cooperar en el proceso de transformación de la institucionalidad de la formación docente, al tiempo que reconoce la importancia de su aporte. No obstante, también señala lo siguiente:

Entendemos que de mantenerse la situación de integración de la FD a la ANEP en el diálogo que se propone deberá diferenciarse dentro de la estructura de esta última, el papel de la Formación Docente como un actor relevante, con una larga tradición y especificidad en la formación de docentes del país lo que lo convierte en un interlocutor válido, hecho que no se evidencia cabalmente en los documentos analizados (ATD Ext. 2007 Comisión Articulación ANEP-UDELAR)

Y más adelante el informe agrega: *“Por lo antedicho es que en esta articulación no deberán evidenciarse relaciones asimétricas de ninguna naturaleza, entre dos organismos igualmente dedicados a la educación superior.”* (ATD Ext. 2007 Comisión Articulación ANEP-UDELAR)

Según el análisis que la ATD realiza de estos documentos, la UDELAR propone convenios entre ambas instituciones para titulaciones compartidas. Al respecto, la ATD señala:

(...) en dichos convenios deberán establecerse las potestades de titulación de cada una de las partes, siendo potestad de los institutos de FD (más allá de la estructura institucional que establezca la ley) el otorgamiento de títulos docentes, por lo que **no podrá equipararse** una carrera de cuatro años al cursado de algunos semestres de la asignatura Didáctica-Práctica Docente como se plantea en documentos emanados de ADUR<sup>55</sup>, (...). (ATD Ext. 2007 Comisión Articulación ANEP-UDELAR)

La misma comisión de trabajo de la ATD, también analiza la Declaración Conjunta ANEP-UR emanada de la Comisión Mixta ANEP-UDELAR. (ANEXO D) Según el informe, la declaración se refiere a ambas instituciones en términos de una deseada

<sup>55</sup> ADUR: Asociación de Docentes de la Universidad de la República

complementariedad, pero, desconociendo los problemas propios de cada institución. A juicio de la ATD, en la Universidad tales problemas son, *titulados sin inserción laboral, dificultades del aparato académico para la producción de conocimientos*. Respecto a la ANEP, *se percibe una falta de objetivos claros respecto al proyecto educativo que permita la conversión del actual modelo hacia una institución de educación superior universitaria*. (XV ATD 2008 Comisión ANEP-UDELAR)

En referencia a la misma declaración, la ATD sostiene que la caracterización de las respectivas especificidades de ambas instituciones entendidas como dos “*tradiciones*”, peca de *insuficiente*, al identificar a la ANEP con la tradición en *formación didáctico-pedagógica* y a la UDELAR con la tradición de *investigación disciplinaria*. La ATD destaca que en contrario a lo que indica el documento, la mitad de la carrera de formación docente la ocupan materias de la especialidad disciplinar. Respecto al cuerpo docente, sus características,

así como las actividades desarrolladas por ellos está fuertemente vinculada a lo académico, a la investigación y producción de conocimiento, careciéndose incluso de los aportes presupuestales y de un diseño institucional apropiado. (XV ATD 2008 Comisión ANEP-UDELAR)

La ATD de 2008, con relación a esta temática, observaba que la propuesta de la complementariedad para el tránsito de los estudiantes de una institución a otra, se visualizaba con más claridad para los estudiantes de profesorado. Al respecto se preguntaba: *¿La formación de maestros quedaría en desventaja frente a la formación de profesores?* Respecto a la investigación, reconocía como problemática la determinación de los campos de cada una de las instituciones, y se preguntaba: *¿La FD deberá restringir su investigación al campo Pedagógico-Didáctico, relegando al ámbito académico universitario (en su formato actual) la investigación disciplinar?* (XV ATD 2008 Comisión ANEP-UDELAR)

Como forma de consolidar la nueva institución, la ATD insiste en la línea de reclamar su autonomía en todos los aspectos de la formación docente: grado, actualización y posgrado. Ello implicaría superar la situación por la cual la política de posgrado depende de convenios con la UDELAR. La ATD detalla una serie de condiciones que deberá tener

la institución de modo que garantice el nivel, la adecuación y la acreditación de los posgrados. Sostiene que el IUDE deberá tener un centro de posgrados con potestades para acreditar los cursos que dicte. (XVI ATD 2009 Comisión DIMENSIÓN CURRICULAR)

Finalmente, la ATD considera que, tanto en la CI del IUDE, como en la CCSNEP, la UDELAR y el MEC asumían posiciones coincidentes, refiriéndose a ello como una *común unión en las posturas de la Ministra y el Rector de la UDELAR*. (ATD Ext. 2009 Informe de la MESA PERMANENTE) Esta preocupación se suma al hecho de que, de acuerdo a las Disposiciones Transitorias de la Ley N° 18.437, el informe final de la CI debía ser aprobado por ambos Consejos Directivos Centrales de la ANEP y la UDELAR respectivamente, de modo que podía considerarse que ambos tenían poder de veto.

En otro orden de intercambios, los informes consignan la intención manifestada por la ATD a través de la Mesa Permanente, de entablar diálogo con el Orden Docente de la UDELAR, solicitud hecha ante el Rector, y que, de acuerdo a lo expresado por la Mesa, no obtuviera respuesta. (XVI ATD 2009 Informe de la MESA PERMANENTE)

## V.5. COGOBIERNO - PARTICIPACIÓN

### V.5.1. Cogobierno

La ATD reconoce en los Consejos Asesores y Consultivos (CAC) de los institutos, un antecedente de cogobierno, particularmente por su carácter representativo. No obstante reconoce que la estructura institucional en que se insertan dista mucho de la proyectada para una institución universitaria. (XIII ATD 2006 Comisión LEY DE EDUCACIÓN)

En la propuesta de la ATD, desde su formulación en 2006 hasta el Proyecto de LO del IUDE, la institución sería cogobernada. El gobierno de la institución estaría a cargo de los órdenes. En coherencia con la autonomía reclamada, no se incluyen representantes del Poder Ejecutivo, ni éste interviene en su designación. Tampoco se incluyen representantes de la ANEP ni de la UDELAR, aunque la LGE así lo establece.

La autonomía en esta concepción institucional, va asociada estrechamente al cogobierno en todos los niveles y espacios. Por un lado, en diferentes niveles: órganos locales, regionales y nacionales. Por el otro, en los dos tipos de órganos establecidos: de

deliberación y resolutivos (Asambleas), y de toma de decisiones y ejecutivos (Consejos). (Art. 7) (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA-POLÍTICA)

El cogobierno incluye el orden de funcionarios no docentes, lo que lleva a cuatro los órdenes que gobiernan la institución: docentes, estudiantes, egresados y funcionarios no docentes.

La estructura institucional que finalmente se plasma en el proyecto del LO del IUDE, combina la participación directa con la representación. Los órganos colectivos se integran con *delegados* o *representantes*. Todos los órganos colectivos se integran con *delegados* de los órdenes, por lo tanto, ellos representan al orden. Podemos observar dos aspectos: a) El proyecto establece la relación entre el orden y su/s delegado/s a través del procedimiento de elección. b) Establece también algunos mecanismos a través de los cuales la delegación, legitimada a través del sistema de elección aceptado, puede contar con un mandato, que debe cumplir *como si el orden estuviera presente*. (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA)

La presencia de los órdenes, en la vida y el gobierno de la institución, es permanente en la propuesta de la ATD. Si bien este hecho no constituye una novedad pues ha sido característico de las Universidades autónomas, como la UDELAR -cuya Ley Orgánica sirvió de guía para la elaboración de este proyecto- la forma de participación de los órdenes como base, tiene un componente específico, más allá de la elección de delegados. En el Art. 7 se establece que los órdenes deberán *reunirse en forma obligatoria una vez al año* [...]. Al mismo tiempo, deja en libertad a cada uno para darse la forma de organización que crea conveniente. Aunque muy escueta, esta inclusión tiene consecuencias importantes, particularmente para la elaboración de los proyectos presupuestales.

### V.5.2. Participación

Los fundamentos de la propuesta institucional elaborados en los informes de comisiones y plasmados en el propio proyecto de LO del IUDE, reflejan el esfuerzo por elaborar una estructura institucional que permita un funcionamiento basado en una democracia participativa entendida como ‘real’, es decir participación de todos, en todos los momentos de la elaboración de políticas, incluyendo la toma de decisiones.



El concepto se venía elaborando desde hacía varias ATD Nacionales, y se había explicitado en la IX ATD de 2001. En 2005, ya en ejercicio el nuevo CODICEN, la ATD ante las intenciones democratizadoras del CODICEN y con algunas acciones concretas en marcha, expuso lo que considera ‘participación real’:

¿Cómo entendemos la participación?

La participación es real cuando abarca los distintos momentos del proceso y de la toma de decisiones: planteamiento de la cuestión, elaboración y puesta en marcha. No lo es cuando se convierte en una mera consulta esporádica sobre cuestiones puntuales enmarcadas en concepciones y políticas educativas que se desconocen. Así lo plantean las ATD nacionales IX, X, XI, en relación a los planes de Formación de Profesores y se maestros, elaborados por “equipos técnicos” que buscan legitimar sus propuestas mediante consultas, por ejemplo, Salas docentes para la concreción de programas insertos en un currículo que se desconoce o que ha sido rechazado por el cuerpo docente. Por el contrario hablamos de participación cuando los docentes como colectivo, pensando en conjunto discuten acerca de la concepción filosófica y educativa, elaboran los objetivos y reflexionan acerca de la estructura del currículo, de los planes y programas y de su contenido.

“Elaborar, gestionar, programar” (ATD 2004). Reivindicamos para cada uno de estos momentos el poder de decisión. (XII ATD 2005 Comisión NUEVA LEY DE EDUCACIÓN)

Este concepto no sufrió modificaciones una vez que los docentes de los CERP se incorporaron a la ATD de Formación Docente. Vale recordar que desde la ATD Nacional de 2001, se invitaba a participar en las ATD Nacionales –con voz y sin voto- a representantes de los CERP.

En términos generales, este concepto aparece reflejado en la estructura de cogobierno propuesta para la nueva institución.

Vinculadas a la participación merece destacarse la concepción de *representación* y la relación representante/representado:

**1. Participación.** Comprende a todos los actores involucrados en las instancias correspondientes de deliberación, conducción y toma de decisiones.



**2. Representación.** Significa que los cargos electos por los diversos actores del cogobierno comprendan una representación (como si el orden estuviera presente).

Las acciones y decisiones tomadas por los representantes han de ser siempre expuestas ante los órganos consultivos o deliberativos y, por lo tanto, los cargos serán revocables por quienes los nombraron. Existirán Órganos de deliberación, de asesoría y de toma de decisiones con sus diversas conformaciones y competencias. Los órganos de deliberación de los diversos órdenes permiten que los representantes respectivos cuenten con la discusión y las propuestas adecuadamente elaboradas y legitimadas. (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA – POLÍTICA)

Esta condición de ‘rendir cuentas’, mantendría a los órdenes en permanente actividad participativa a través de la propuesta y el control.

#### ***V.5.2.1. La participación en la ATD***

Por tratarse de una propuesta que pretende afianzar procesos democratizadores, es importante, al mismo tiempo que su concepción teórica, analizar también los procedimientos que se llevaron a cabo para su elaboración.

La participación de los docentes al interior de la ATD está pautada, en parte, por el propio reglamento. Pero, más allá de los aspectos generales - realización de Asambleas Locales y Asambleas Nacionales y la elección de los delegados nacionales y la Mesa Permanente- los mecanismos complementarios que se requieran quedan a criterio de cada ATD.

En el periodo que abarca esta investigación, la ATD de Formación Docente participó en la reformulación de la sección del reglamento correspondiente, cuando el CODICEN incorporó la Secretaría de Capacitación Docente, creada por la reforma educativa en 1996, a la DFPD, y con ella a los CERP. La reformulación instituyó un sistema de delegados por instituto. De esa manera todos los docentes, en el ámbito de las Asambleas Locales, tenían un espacio institucional para expresarse, deliberar y mandar a sus delegados para su actuación en las Asambleas Nacionales. Por el mismo medio, era posible ejercer el control de su actuación a través del pedido de informes a modo de rendición de cuentas.

En términos generales, en el periodo se utilizaron todas las instancias previstas en el reglamento: una Asamblea Nacional Ordinaria y una Asamblea Nacional Extraordinaria por año precedidas cada una de ellas, por una Asamblea Local. La Mesa Permanente hizo llegar los informes de la ATD Nacional anterior y otros materiales de discusión a los docentes para las ATD Locales. Con esos materiales también contaban los delegados a las ATD Nacionales.

La XIII ATD Nacional de 2006, primera a realizarse con el nuevo reglamento, acordó un mecanismo de elección que aseguraba la representación en la Mesa Permanente de los cuatro tipos de instituciones que conformaban la ATD de Formación Docente en ese momento: los IFD del interior con dos cargos, los CERP, el IPA y los IINN de Montevideo con un cargo cada uno. (XIII ATD Nacional 2006 Moción No. 3)

El criterio de elección de la Mesa Permanente se aplicó también en la elección de delegados para representar a la ATD de Formación Docente en diversas comisiones de trabajo, según los institutos involucrados en la tarea a realizar. Otro criterio de representación fue el de delegados de Montevideo y delegados del resto del país.<sup>56</sup>

Los cronogramas de trabajo y los informes de las ATD Nacionales denotan un sistema de legitimación y control de lo producido, en la medida que todas las elaboraciones de las comisiones de trabajo eran sometidas a aprobación de los plenarios. A su vez, posteriormente, eran publicados para ser analizados por las ATD locales que podían efectuar observaciones.

Los informes de la Mesa Permanente, presentados al comienzo de cada ATD Nacional, también eran sometidos a aprobación por parte del plenario. Los informes, generalmente incluían la propuesta de trabajo para esa instancia, la cual era ratificada o modificada por la Asamblea.

Los mecanismos de participación, la organización del trabajo de elaboración y aprobación de los informes de las ATD nacionales muestran una relativa correspondencia con el sistema de cogobierno establecido en el Proyecto de LO del IUDE, especialmente en

<sup>56</sup> Un ejemplo es la elección de los delegados a las Comisiones para la elaboración del PNIFD, 2008 (XIII ATD Nacional 2006 Delegados Nacionales designados por Plenario para integrar las diferentes Comisiones conformadas por la DFPD)

la relación representante/representado y en el nexo entre los órganos del nivel local con los del nivel nacional.



## VI. *Análisis*

### VI.1. LA ATD EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

A partir de una concepción pluralista e incrementalista de la elaboración de las políticas públicas (LINDBLUM, 1991) (MENY y THOENIG, 1992), podemos realizar un breve análisis que dé cuenta del tránsito de la ATD como actor participante en la emergencia de la nueva institución para formación docente, y de su incidencia en la elaboración de la LGE.

En su propósito de tomar parte en la transformación de la formación docente pública, la ATD debía lograr una incidencia política, más que técnica, en cuatro espacios diferenciados. Uno, el de la ANEP. Otro, el espacio social más amplio que significó el Debate Educativo y el Congreso Nacional de Educación. El tercero, el espacio vinculado al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo durante el proceso de elaboración, debate parlamentario de la LGE. Por último, en vigencia de la Ley N° 18.437, en el espacio compartido de la CI, en el marco del SNEP.

En ellos midió sus fuerzas con diferentes actores y en diferentes momentos de la elaboración de políticas. Es preciso tener en cuenta que las ATD son órganos asesores y consultivos de sus organismos respectivos. En este caso, la ATD de Formación Docente lo era de la DFPD del periodo. Quiere decir que su peso institucional en las negociaciones no era comparable al de los organismos que integraron el contexto, representados por sus máximas jerarquías.

#### VI. 1. 1. La ATD y su propuesta en la ANEP

La ATD, integrada por todos los docentes de las instituciones de Formación Docente luego de la unificación establecida por el CODICEN, se propuso incidir en la política educativa de esa área, proponiendo su transformación en una Universidad Autónoma de Educación. Paralelamente a su proyecto más ambicioso, la ATD aceptó participar en la elaboración del PNIFD. En perspectiva de los momentos de elaboración de

políticas, este último significaba la implementación de una política de unificación de Formación Docente que el CODICEN ya había formulado. Para la DFPD, el PNIFD significaba la formulación de una norma que marcaría una nueva concepción de formación docente, a ser implementada inmediatamente. Su mención aquí es pertinente pues la ATD fue definiendo su proyecto de la UNAE mientras se elaboraba el PNIFD. Intervenia en procesos de elaboración de política educativa de dimensión curricular de pronta aplicación, al tiempo que consideraba esta transformación como parte de otra, de nivel institucional más profundo y a más largo plazo. La ATD contó con espacios institucionales para la producción teórica, la organización y negociación tanto a la interna de la ATD como con relación al conjunto de los actores de la DFPD que participaban. En comparación con el tipo de participación que se había dado en el periodo de la reforma educativa de los años 90, y particularmente respecto a la creación de los CERP en el campo de la formación docente, la que fomentó la DFPD puede considerarse como inserta en un marco de democracia participativa. La aprobación del PNIFD, 2008 es un ejemplo de ello. (DAVYT y RODRÍGUEZ JOURDAN, 2011)

La coincidencia del CODICEN y la DFPD con el planteo de la ATD fue un factor coadyuvante de sus esfuerzos. Por el contrario, la posición contraria de la organización de estudiantes fue un elemento que jugó en contra de su aceptación hacia fuera de la ANEP. (DAVYT y RODRÍGUEZ JOURDAN, 2011)

Durante las tres primeras etapas, el CODICEN y en particular, algunas de sus autoridades, mantuvieron una posición de apoyo a la propuesta de una universidad autónoma de educación. En la cuarta, ya en vigencia de la LGE, el ámbito de la CCSNEP constituyó un nivel en la elaboración de políticas que incidió en el relacionamiento del CODICEN con la DFPD y la ATD, alejando las posiciones.

## VI. 1. 2. La ATD y su propuesta a la sociedad en el Debate Educativo

Al salir hacia el espacio más amplio de la sociedad en su conjunto, organizada en asambleas territoriales y sectoriales durante el Debate Educativo, la UNAE obtuvo apoyos pero también manifestaciones contrarias.

Entre las últimas, la que sostuvo la UDELAR a través de la CSE fue de las más decisivas, por el peso de la institución en el Congreso y en la sociedad. Además de la



divergencia en cuanto a la concepción de universidad, la CSE cuestionaba la conveniencia de una institución autónoma para formación docente y en cambio entendía como *más razonable crear espacios de síntesis promoviendo una fuerte articulación ANEP – Universidad que integre los espacios que hoy existen*. (UDELAR-CSE, 2006) (ANEXO G) Se trataba de posiciones que conducían a líneas de política divergentes.

La no aprobación de la propuesta en el plenario del Congreso puede considerarse un fracaso en el entendido de que pareció alejarse la posibilidad de su concreción. No obstante, la polémica que produjo en el debate fue un indicador de la atención que el tema había concitado. En términos de elaboración de política educativa, puede considerarse que el primer paso estaba dado: el tema había entrado *en agenda*. El proyecto de la UNAE no sería neutralizado totalmente. (DAVYT y RODRÍGUEZ JOURDAN, 2011)

### **VI. 1. 3. La ATD y el espacio de la autoridad gubernamental fuera de la ANEP, durante el proceso de elaboración del PLGE**

La elaboración del proyecto de LGE se realizó en el ámbito del MEC, por lo cual la ATD debió nuevamente, actuar fuera de su ámbito institucional en un espacio donde, al igual que el resto de actores sociales, no había sido convocada. En la documentación de la ATD es posible observar que a partir de su esquema organizacional, puso en juego los recursos a su disposición, procurando construir, al igual que otros actores, un espacio de deliberación e intervención que desde el MEC no se había establecido. Como acciones organizadas cabe mencionar el funcionamiento conjunto de las Mesas Permanentes de las diferentes ATD.

La legitimidad del procedimiento seguido por el MEC parece estar basada en lo que Bentancur refiere como *teoría de la elección pública*. Los representantes de la ciudadanía surgidos de las urnas son, sin duda, los responsables de la toma de decisiones, ya que al Poder Ejecutivo le corresponde la presentación del Proyecto de Ley, así como al Parlamento le corresponde su discusión y aprobación. Pero ello no obsta para que en su elaboración se hubieran abierto espacios de democracia deliberativa y participativa. El Maestro Miguel Soler sostiene que se pudo formar una comisión redactora presidida por el

Ministro de Educación y Cultura.<sup>57</sup> La intención democratizadora que el Frente Amplio había plasmado en sus documentos, parecía indicar que la implementación de estos espacios formaba parte de los compromisos asumidos, con la consecuente atención a sus resultados.

#### VI. 1. 4. La ATD y el espacio parlamentario

Aunque las intervenciones del CODICEN y de algunas de sus autoridades, continuaron la línea de apoyo a la propuesta de la ATD, su participación en el Parlamento, una vez ingresado el PLGE, se centró principalmente en aspectos de la autonomía de ANEP, ya que el IUDE se creaba en su órbita. Mientras, la creación de una universidad de educación quedaba postergada en el tiempo. El informe del CODICEN a la Comisión de Educación de la Cámara de Representantes terminaba su sugerencia expresando: *sin perjuicio de considerar conveniente, a mayor plazo, la creación de una Universidad Nacional Autónoma de Educación*. (ANEP, 2008a: 12)

Durante el periodo del debate parlamentario, la ATD procuró instancias de negociación con los actores del Poder Legislativo. Los informes manifiestan un mayor optimismo con relación a las instancias frente al MEC. Al menos era pensable la creación de un Instituto Universitario fuera de la ANEP.

Hasta la última ATD Nacional de 2008, en octubre, el proyecto de Ley creaba el IUDE en la órbita de la ANEP. La ley aprobada, en cambio, lo ubica en la órbita del SNEP, con lo cual se eliminaba un escollo en el camino hacia la autonomía. No obstante, la creación del IUDE por la LGE, N° 18.437 dista mucho de la propuesta de la UNAE que formulaba la ATD.

Es posible considerar que las acciones de la ATD hayan incidido de alguna manera en el ámbito parlamentario. Para Meny y Thoenig, *la autoridad gubernamental es el actor central*, aunque no el único. En el proceso de esta ley como ejemplo de elaboración de

<sup>57</sup> Expresa Soler: *¿Qué se hubiera podido hacer? En primer lugar que el MEC hubiera constituido en mayo de 2007 una Comisión Redactora del Anteproyecto de Ley de Educación, presidida por el propio Ministro e integrada por delegados de entidades competentes en la materia, tales como la UDELAR, la ANEP, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), las ATDs, los sindicatos de docentes y algunos (no muchos) grupos representativos del mundo educacional.* (SOLER, 2009:157)



política educativa, es evidente que otros actores incidieron en su contenido final. Ello queda demostrado por el carácter de las modificaciones que se observan, en lo que se refiere a la creación del IUDE, desde los primeros borradores (ANEXO E) hasta su redacción final. En la medida que no se trata de un proceso lineal ni siempre explícito, no podemos identificar en qué momento, a través de quién y en qué proporciones se produjo esa incidencia. Pero parece mostrarse lo que expresan los autores: *El poder, aunque esté repartido desigualmente entre los actores, nunca es acaparado por un solo grupo o actor. Los otros se reservan sus bazas, que aun siendo débiles no son menos reales, porque el actor más poderoso no puede hacerlo todo solo y necesita de la cooperación ajena.* (MENY y THOENIG, 1992: 147-148)

## VI. 1. 5. La Ley y la DFPD

Como ámbito especializado en formación docente pública, la DFPD y por tanto, la ATD, fueron ignorados en la constitución de la CI del IUDE y en todos los artículos referidos a su creación. Las frases ‘a partir de’ o ‘con base en’, características de cuando una norma establece transformaciones sustanciales a una institución existente, no figuran en el articulado. La ley establece una ‘creación’, y la primera etapa de la tarea es encomendada a cuatro personas en el plazo de un año. Las características de lo que plantea el Art. 85, parecen estar definiendo un proceso fundacional.

En la perspectiva de elaboración de políticas, es claramente una omisión que debe entenderse, en términos de Meny y Thoenig, como *cargada de sentido*. La omisión, en principio, es atribuible al MEC, por ser quien redactó el proyecto. Pero el mantenimiento de la situación da cuenta que desde otros sectores tampoco se incidió para que se introdujeran modificaciones, como sí ocurrió con relación a otros aspectos.

La inclusión de un representante de la ANEP junto a un representante de cada una de las otras tres instituciones, no era suficiente para consignar el peso que la institución existente, con su historia, tendría en la institución a ser creada. Si bien finalmente, la DFPD participó por designación del CODICEN, fue por una decisión política que pudo no haber existido.

## VI. 1. 6. El trabajo en la Comisión de Implantación del IUDE

La decisión del CODICEN sobre la participación de la DFPD en la CI del IUDE fue coherente con la autonomía de gestión que le había otorgado desde el comienzo del periodo. Sin embargo, pareció existir demasiada separación entre ambas instancias, una actuando en la CI y la otra en la CCSNEP. Esto puede haber debilitado la incidencia de la DFPD en los lineamientos que la CI elaborara para su incorporación en el periodo de transición y para la futura LO del IUDE.

La separación aludida tuvo su expresión más clara cuando el CODICEN aprobó el capítulo de transición elaborado por la CCSNEP mientras que en la CI, la delegación de ANEP hacía lo contrario. La renuncia de la delegación de ANEP ante el CODICEN se produjo después de la última reunión por lo cual constituyó un hecho simbólico, ya que no tuvo repercusiones en el proceso.

## VI. 1. 7. La ATD como actor

La organización constituye un elemento esencial para canalizar esfuerzos y lograr una incidencia real. Aunque se refiere a la participación de los ciudadanos en instancias electorales, es aplicable aquí, en sustancia, lo que sostiene Lindblom:

Además del voto y de los esfuerzos persuasivos que se realicen sobre amigos y vecinos, si se tiene información y talento para hacerlo, se requiere una organización para participar en la selección e influencia sobre los funcionarios públicos. El ciudadano en solitario, no puede hacer casi nada. Este tiene que trabajar a través de los grupos de interés o de las organizaciones de las campañas electorales que facilitan el tiempo, la disponibilidad o el dinero necesario. (LINDBLOM, 1991:127)

En el periodo que abarca este estudio, la ATD poseía un grado de organización que merece ser considerado y que jugó a su favor. Se trataba de una institución que, a 2006, contaba con casi cinco lustros de trabajo continuado, con un soporte institucional basado en una ley y su reglamentación. En cuanto tal, ha figurado en los presupuestos para obtener -aunque siempre fueran insuficientes- los recursos mínimos para cumplir sus funciones y desarrollarse.

Por definición, ha constituido un colectivo plural, y más allá de las reglamentaciones existentes, ha podido darse los mecanismos necesarios para funcionar en ese ámbito de pluralidad y llegar a posturas comunes. La integración de los docentes de los CERP al comienzo del periodo de este estudio, incrementó el carácter plural de la Asamblea.

La escasa presencia de informes sin aprobar, de informes en minoría o revocaciones de informes de una Asamblea Nacional a otra, hace pensar que la experiencia acumulada en el conjunto de las instituciones que conforman la ATD sirvió para consolidar su organización, nuclearse en torno a la propuesta de la UNAE y potenciar de ese modo su capacidad de intervención.

La aprobación por parte de la ATD de su proyecto de LO del IUDE en mayo de 2010, en la XVII ATD Nacional, constituye otro elemento que da cuenta de sus logros en lo relativo a la organización e implementación de procedimientos para llegar a resoluciones duraderas.

Pero en referencia a su accionar hacia fuera de su ámbito, el hecho de no haber podido incidir con la suficiente fuerza en el Congreso Nacional de Educación, en las decisiones del MEC y en las de los parlamentarios, puso en evidencia también, sus debilidades como actor político.

En su legítima aspiración a representar a la ANEP en la CI, la ATD, durante el proceso de elaboración del PLGE reclamaba: *La integración de esta comisión debe respetar la autodeterminación como principio, por tanto los integrantes de ANEP deben serlo de Formación Docente y la coordinación y colaboración de la UR a través de un delegado [...]* (ATD Ext. 2007 Informe de la MESA PERMANENTE)

Esta posición puede ser analizada en dos sentidos. El primero tiene que ver con la condición de posibilidad. Para llevar adelante este propósito, la ATD debió de haber contado con una mejor posición en las relaciones de poder, ya que debía lograr apoyos estables que torcieran la voluntad del MEC. El segundo tiene que ver con su legitimidad. Al respecto de la autodeterminación, sostenía Lahera: *la participación en la toma de decisiones no es pues idéntico con una autodeterminación. No hay puente entre la autonomía individual y la autoridad.* (LAHERA, 2000: 9) Si bien en este caso no se trata de autodeterminación como ejercicio de una autonomía individual, se trata de la posición de un colectivo que reclama

para sí, una función que otras instancias gubernamentales o sectoriales también pueden considerar como legítima en la elaboración de dicha política.

No obstante, en una concepción participativa de elaboración de política pública, sería de esperar que la institución cuya transformación la ley proponía, tuviera un lugar bien definido en los mecanismos que la llevarían a cabo. Si por un lado, la autodeterminación constituye un mecanismo excluyente, por otro lado, el texto de la ley también determinaba una exclusión.

## VI. 2. ANÁLISIS POR CATEGORÍAS

### VI. 2. 1 CARÁCTER PÚBLICO

#### VI. 2. 1.1. En el contexto

La defensa del carácter público de la formación docente se refuerza como reacción ante los procesos de mercantilización que han tenido lugar en las últimas décadas. La mercantilización es un proceso a largo plazo. La mercantilización se dio a partir de una lógica economicista en dos sentidos: se creaban los medios para formar los recursos humanos necesarios, desde el requerimiento empresarial, y se convertía al mismo tiempo esa formación en una actividad con fines de lucro. Esta tendencia ha sido favorecida por la OMC la cual trata de imponer a los Estados la concepción de la educación como una mercancía como cualquier otra, lo cual implica su negación como derecho humano.

En Uruguay, la demanda de formación docente privada se ha intensificado desde los comienzos de la década del 2000. Desde algunos sectores, se reclaman para el sector privado, las mismas posibilidades que para el sector público.

##### *VI. 2. 1.1.1 La concepción del MEC*

Las resoluciones finales del Congreso Nacional de Educación tendieron a fortalecer la educación pública frente al avance de las instituciones privadas que venían obteniendo la habilitación por parte del MEC.

Entre 1984 y 2006 se habían autorizado diecisiete instituciones privadas terciarias. Son numerosas las ofertas de posgrados en educación reconocidas por el MEC. Respecto a carreras de formación docente de grado, hasta mayo de 2010, el CODICEN había

habilitado dos carreras. No obstante, el interés de las instituciones privadas por ofrecer este tipo de carreras es creciente.

### ***VI. 2. 1.1.2. La concepción de la UDELAR***

La UDELAR ha manifestado la importancia de defender el espacio público para formación docente, frente al avance, a nivel internacional, de las instituciones que han aprovechado la necesidad de formación para expandir un mercado que ofrece capacitación docente. Durante el Debate Educativo, el documento de la CSE alertaba sobre esta situación, como forma de argumentar la defensa de la formación docente pública y de nivel universitario.

### ***VI. 2. 1.1.3 La concepción del CODICEN de la ANEP***

La defensa del carácter público por parte de la ANEP, debe visualizarse por la calidad de su propuesta, y de qué manera quedaría posicionada frente a las carreras existentes de formación docente de las instituciones privadas. Cabe recordar que en 2008 el CODICEN habilitaba la primera carrera de profesorado en una universidad privada.<sup>58</sup> En este sentido, la posición de la ANEP fue favorable, en la medida que proponía la creación de la UNAE. Al no prosperar ésta, defendió el carácter universitario de la institución a crear. Sin embargo, no logró el protagonismo esperado por la ATD, en cuanto a sus acuerdos con la UDELAR, y más adelante, en la CCSNEP, respecto al trabajo de la CI del IUDE, fundamentalmente en lo relacionado al capítulo de transición.

## **VI. 2. 1.2. El carácter público en la propuesta de la ATD**

La ATD fundamentó su posición de elevar la formación al nivel universitario, en el marco de una universidad autónoma pública, como forma de enfrentar los procesos de mercantilización que, a nivel global invadían el campo educativo, y del cual el Uruguay no escapaba. En ese sentido, el desarrollo de una fuerte institución pública favorecería la democratización de la formación docente a nivel de todo el país, tanto en formación de

<sup>58</sup> Se trata de la carrera de Profesorado en la Universidad de Montevideo. Desde hacía más de una década el MEC había habilitado la Licenciatura en Educación Inicial en la UCUDAL.

grado como de posgrados. Estos argumentos, además, fueron reforzados por la reivindicación del valor intrínseco reconocido a las universidades públicas.

### **VI. 2.1.3. Incidencia de la reivindicación del carácter público en la emergencia del campo de formación docente como educación superior**

La lucha por posiciones en el espacio de formación docente ha comenzado, desde hace más de una década, a extenderse al sector privado. Se trata de un aspecto de la lucha por posiciones en el campo más amplio de la educación superior y de la educación en general.

La propuesta de una universidad de educación, realizada por la ATD, tendría también la función de servir de contralor de la oferta privada para el otorgamiento de habilitaciones. De esta manera se estaría dando respuesta a las advertencias realizadas desde diversas fuentes, acerca del peligro que representan para los proyectos educativos democratizadores, el aumento de la presencia de instituciones con fines de lucro y escaso o nulo compromiso social, aunque las instituciones privadas no sean siempre de este tipo.

En este sentido, la intervención de ANEP así como de la UDELAR, fueron contestes en la defensa del carácter público de la formación docente, la cual implicaba, como mínimo, la defensa del nivel universitario.

El instituto creado por la ley constituye una respuesta a esta demanda, pero mientras se extienden los plazos para la definitiva creación de una institución de carácter universitario ya se ha habilitado a una universidad privada para otorgar títulos docentes.

El carácter público de la formación docente y la demanda de participación en la elaboración de la política que definiera su institucionalidad contribuyeron a generar espacios de lucha por las posiciones que los diferentes actores procuraron en la conformación del nuevo campo.

## **VI. 2.2. AUTONOMÍA - DESCENTRALIZACIÓN - COORDINACIÓN**

### **VI. 2.2.1. AUTONOMÍA JURÍDICA**

Las universidades son instituciones que desde su fundación cumplieron fines que les eran propios, y para ello demandaron autonomía variando su forma según el momento

histórico. En cambio, las instituciones escolares modernas, entre ellas las instituciones normales, fueron fundadas para cumplir con los fines de los Estados liberales de los siglos XIX y XX. A pesar del estatuto autonómico que en nuestro país jurídicamente le ha otorgado la Constitución, su dependencia política ha sido importante. Por otra parte, durante su evolución, el cogobierno ha estado ausente en estas instituciones, salvo escasas excepciones y de manera muy parcial. En estas condiciones, el ejercicio de la autonomía en los entes de la educación no universitaria, ha sido limitado.

De acuerdo a la Constitución de la República, la formación docente debe ser administrada por un ente autónomo. En las últimas décadas ha estado en la órbita de la ANEP. Las propuestas que pretenden elevar su nivel al rango universitario han coincidido en que debía cambiar el estatuto de la DFPD, pero no en cuál debería ser su nueva institucionalidad y su ubicación en el sistema educativo.

### **VI. 2.2.1.1. En el contexto**

#### ***VI. 2.2.1.1.1 La concepción del MEC***

En relación con la autonomía del sistema educativo en general, el MEC no incluyó en el PLGE el concepto emanado del Congreso Nacional de Educación “Julio Castro”. Son ejemplos de ello la ubicación en la órbita del MEC de algunos sectores de la educación como primera infancia, jóvenes y adultos y educación no formal. Tampoco coincide con lo aprobado en el Congreso, la estructura de la Comisión Nacional de Educación (COMINE) ni la CCSNEP dada la presencia en ellas, del MEC con carácter decisorio. Estas formulaciones son coherentes con las observaciones que realizara el Director de Educación del MEC poco antes que la CODE entregara el Informe Final, al cuestionar la intervención de los sectores docentes y argumentar en contra de la concepción autonómica expresada en el Congreso. (GARIBALDI, 2007)

Respecto a formación docente, también quedó clara la intención del MEC de mantener un fuerte vínculo y control sobre ella, expresada en el diseño de su estructura de gobierno. Si bien la propuesta guardaba semejanza con la resolución del Congreso Nacional de Educación en cuanto a su pertenencia a la ANEP, al observar la integración del órgano conductor del IUDE, las semejanzas desaparecen.



A pesar de que la Ministra, durante el ciclo de conferencias de la Fundación Vivian Trías, había expresado que en el futuro se podría transformar el IUDE en un ente autónomo e incluso en una universidad, nada de eso quedaba expresado en el PLGE.

Fue con las sucesivas negociaciones por parte de los diferentes organismos y organizaciones sectoriales que recién en los últimos textos hacia fines de 2008 se ubicó el IUDE fuera de la ANEP y se establecieron en el articulado, los pasos para la elaboración de una ley orgánica. Su elaboración constituirá otro momento de esta política en el cual se reeditará la lucha por el control del sector. Sin embargo, para aprobar la LO se requerirán mayorías especiales, por lo cual la oposición política se convertirá en un actor de peso.

Sin embargo, el MEC conservó su lugar de intervención al colocar el trabajo de la CI del IUDE en la órbita de la CCSNEP, presidida por el MEC.

La intervención del Poder Ejecutivo es fundamentada en el mandato constitucional de establecer la coordinación de la enseñanza. Al respecto, el Director de Educación había expresado que la coordinación de la enseñanza constituye *una deuda enorme, fruto de la peculiar forma organizativa del sistema educativo uruguayo*. (GARIBALDI, 2007: 80)

La polémica sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esta intervención fue abordada por juristas y organizaciones sectoriales, lo cual puede haber incidido en algunos cambios que se formularon, pero finalmente la constitucionalidad de la Ley fue ratificada.

#### **VI. 2.2.1.2 La concepción de la UDELAR**

En los antecedentes al periodo que se estudia y durante el Debate Educativo, los documentos que ha emitido la UDELAR y que aquí se estudian, no muestran una voluntad clara de que la formación docente pública se transforme en una institución autónoma. Los PLEDUR, al referirse a las transformaciones en la formación docente, se refieren a la colaboración entre ANEP Y UDELAR. Específicamente el segundo PLEDUR, se refiere a poner en marcha *programas conjuntos*.

El documento elaborado por la CSE, era más explícito en cuestionar la autonomía reivindicada por la ATD, y proponía continuar con los esfuerzos de coordinación y

colaboración que en ese momento se centraban en el trabajo de la Comisión Mixta ANEP-UR.

La resolución del Congreso Nacional de Educación respecto a que la formación docente constituyera un Consejo dentro de ANEP, con una autonomía similar a la de las facultades de la UDELAR, fue apoyada por esta institución, con lo cual quedó fuera de debate la propuesta de la UNAE o cualquier otra forma institucional autónoma.

Luego, durante el proceso de elaboración del PLGE y la discusión parlamentaria, repite la idea de creación de Institutos, asociada al desarrollo de un SNETP, el cual incluiría a la UDELAR, Formación Docente y Formación Tecnológica. Formación Docente tendría carácter universitario. Si bien es considerada en forma separada de la formación tecnológica, no queda claro cómo se organizarían los institutos de formación docente.

En la etapa de elaboración del PLGE y luego durante la discusión parlamentaria, la propuesta de la UDELAR pasaba por la creación de un SNETP consistente en *una red coordinada de instituciones públicas de enseñanza terciaria, autónomas, cogobernadas, y de calidad, incluida la Universidad de la República, cuya cooperación para tal fin será de gran importancia* [...]. (UDELAR-CDC, 2007)

El informe del Rectorado de agosto de 2008, aclara algunos aspectos vinculados con la autonomía para formación docente. La red de instituciones de educación terciaria – que incluye formación docente– serían autónomas, pero no entes autónomos. Según el informe, la complejidad de la creación de las nuevas instituciones requiere de un fuerte proceso de colaboración entre ANEP y UDELAR, que existe pero lo califica como *incipiente*. Por lo tanto, si se previera un ente autónomo para formación docente, estaría en un horizonte muy lejano.

A diferencia de la UDELAR, la ANEP sí proponía la creación de un ente autónomo para formación docente, conformado a partir de la red de institutos existentes en todo el país. De la misma manera que proponía la creación de otro ente autónomo, conformado por el conjunto de instituciones terciarias de formación tecnológica, también distribuidas en todo el país. Esta propuesta fue presentada a la UDELAR, luego de conocer el informe del

rectorado. No obstante, la respuesta del CDC repite las nociones ya explicitadas: SNETP, instituciones autónomas y programas conjuntos.

### **VI. 2.2.1.3. La concepción del CODICEN de la ANEP**

El CODICEN fue adoptando diferentes posiciones respecto a la transformación de la formación docente. En los hechos, comenzó el proceso hacia mayores niveles de autonomía otorgándole a la DFPD la condición de consejo desconcentrado, por la vía presupuestal a través del programa 05. Ya para entonces, se concebía la transformación en estrecho vínculo con la UDELAR. Éste se dio por medio de la Comisión Mixta ANEP-UR creada en junio de 2005, y en ese marco, la puesta en marcha de los posgrados en el IPES, a través de un convenio, aun no culminado.

Más adelante, durante el debate educativo y el proceso de elaboración del PLGE, las intervenciones del CODICEN y de algunas de sus autoridades se acercaron a la propuesta de la ATD. La más acorde fue expresada en los aportes a la elaboración del proyecto. (ANEP-CODICEN, 2007) En forma sintética recoge muchos de sus elementos.

Sin embargo, luego de ingresar el PLGE al Parlamento, sus intervenciones con relación a la autonomía de Formación Docente, que el proyecto inicialmente no modificaba casi en nada respecto a los anteproyectos cuestionados por el CODICEN, se limitó a indicar que la Ley debería consignar la creación de una institución universitaria para el futuro. Estas declaraciones son acordes al tenor de la Declaración Conjunta ANEP-UR, de diciembre de 2007, en la cual se ponía énfasis en la creación de instituciones terciarias en todo el territorio nacional, autónomas y cogobernadas, pero patrocinadas por ANEP-UR. Para Formación Docente señalaba la necesidad de organizar un programa conjunto, de colaboración entre ambas instituciones, con trayectorias flexibles, *niveles de formación adecuados*, y títulos reconocidos por ambas instituciones. No hay referencia a una institución universitaria autónoma.

En su Asamblea Ordinaria de 2008, la ATD expresaba en un informe donde se analizaba la Declaración Conjunta ANEP-UR, que en la posición del CODICEN *se percibe una falta de objetivos claros respecto al proyecto educativo que permita la conversión del actual modelo hacia una institución de educación superior universitaria*. (XV ATD 2008 Comisión ANEP-UDELAR)



No obstante, el CODICEN envió el mensaje ya mencionado a la UDELAR, proponiendo la integración de la red de instituciones terciarias de formación tecnológica y la red de institutos y centros de formación docente, en dos entes autónomos. De existir acuerdo entre los dos entes de la educación, el Parlamento podría introducir la modificación. (ANEP, 2008b) La respuesta de la UDELAR se remitió, en lo sustancial, a la Declaración Conjunta de la Comisión Mixta.

Si en las negociaciones con la UDELAR no se pudieron alcanzar acuerdos más cercanos a la UNAE, con la vigencia de la Ley y la actuación de la CCSNEP con la presencia del MEC, las posibilidades de hacerlo con relación al trabajo de la CI también iban a ser dificultosas.

### VI. 2.2.2. La autonomía jurídica en la propuesta de la ATD

A pesar de que el Congreso Nacional de Educación se pronunciara en contra de la creación de la UNAE u otra institución universitaria con ese grado de autonomía, la ATD continuó con su proyecto. La UNAE fue concebida como una universidad pública con la mayor autonomía que la Constitución pudiera otorgarle, de lo cual la UDELAR es el ejemplo más cercano. Esto significa autonomía técnica, administrativa, financiera y de gobierno. Este grado de explicitación no se observó en otra propuesta del periodo.

Incluso cuando la Ley determinó la integración del órgano conductor del IUDE, con representantes de la ANEP y de la UDELAR, el proyecto de LO de la ATD no los incluyó.

Las sucesivas ATD Nacionales se negaron a aceptar las propuestas de la UDELAR, a pesar de que en ellas se hacía referencia a la creación de instituciones públicas, autónomas y cogobernadas. No hay referencias explícitas al concepto de autonomía que señalaban los documentos. Sí, al hecho de que se considerara la presencia de la UDELAR como una tutela. (ATD Ext. 2007 Informe de la MESA PERMANENTE)

En los documentos de la UDELAR hay elementos que darían pie a estos rechazos. Por un lado, al mencionar la creación de muchas instituciones autónomas y cogobernadas, no se aclaraba a qué tipo de autonomía y cogobierno se refería. Por otro, en el conjunto de instituciones terciarias no quedaba incluida una institución universitaria autónoma para

formación docente. Sin estar aclarados los puntos anteriores, era menos probable que a su vez, a la institución de formación docente se le reconociera autonomía financiera y de gobierno.

Los argumentos para reclamar tal autonomía tienen que ver con el propio nivel universitario y están en sintonía con las el concepto elaborado por el CDC de la UDELAR, el cual demanda un clima de libertad intelectual para *la abierta confrontación de las ideas, que sólo es posible cuando los actores disfrutan de la más amplia autonomía y de reales posibilidades de participación institucional.* (UDELAR-CDC, 1990a)

### VI. 2.2.3. Incidencia de la reivindicación de autonomía jurídica en la emergencia del campo de formación docente como educación superior

En esta categoría de análisis, es posible observar cómo, a través de la acción de los diversos actores, la formación docente se va definiendo en el campo de la educación como un subcampo, al generar tensiones sobre la institucionalidad que adoptaría la formación docente pública al adquirir nivel universitario. La mayor autonomía jurídica que pudiera obtener, generaría condiciones más favorables para la autonomía del propio campo.

Tanto el MEC como la UDELAR, *jugaron* -en términos de Bourdieu- para evitar la entrada de la formación docente como ente autónomo –al menos en lo que a la LGE se refería- en el nivel reconocido como superior universitario. El MEC lo dejó claro en sus anteproyectos. La Universidad lo hizo a través de un discurso más complejo.

Por un lado, la UDELAR acordó con la necesidad de que la formación docente tuviera carácter universitario. Pero, por otro, no propuso integrarla a su estructura como una facultad más. De acuerdo a su propia definición, educación superior equivale a universitaria, *haciendo abstracción de que los estudios se lleven a cabo o no en una Universidad propiamente dicha.* (UDELAR-CDC, 1990b) De ahí que pudiera reconocerse el nivel universitario a una institución fuera de ella.

Frente a la propuesta de creación de un ente autónomo para formación docente, a partir de la red de institutos en todo el país, la que en forma expresa hiciera llegar el CODICEN a la UDELAR, ésta consideró que las condiciones no estaban dadas. Su propuesta era continuar con el trabajo conjunto de ambas instituciones. (UDELAR, 2008a)



Para profundizar en esta situación es útil hacer referencia a los marcos jurídicos, según admitan o no la posibilidad constitucional de creación de más de una universidad pública o ente autónomo dedicado a la educación superior pública.

Los que no lo admiten, sostienen, además, que *la enseñanza superior y la investigación públicas, como cometidos principales, sólo pueden asignarse a la Universidad de la República*. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 319) De acuerdo a esta afirmación, si se pretende que la formación docente, con su *especialidad y especialización*, tenga nivel universitario cumpliendo las funciones inherentes al mismo, ésta debería asignarse a la UDELAR. (Cassinelli en FARAONE y PEDRETTI, 2010)

Sin embargo, es posible que se cumplan estos cometidos fuera de la UDELAR, si cada uno de ellos se establece *como accesorio o complemento íntimamente vinculado a otro cometido principal que no necesite ser autónomo o que no esté incluido entre los servicios inherentes a la Universidad de la República*. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 315)

Según estos razonamientos, un medio por el cual una institución podría adquirir el nivel universitario sería por intervención, copatrocinio o convenio con la UDELAR. De ahí la solución propuesta a través de programas conjuntos y creación instituciones autónomas, pero no entes autónomos. Por otro lado, si formación docente continuaba en la órbita de la ANEP, ésta no podría otorgar títulos de carácter universitario, para lo cual iba a ser indispensable el convenio con la UDELAR.

La creación del IUDE a través de una LO contravendría, en parte estos argumentos. Podría aceptarse en la medida que la LGE establece, en el gobierno del IUDE, un representante de la UDELAR.

Si se aceptara el marco jurídico que admite la creación de más de una universidad, sin necesidad de modificar el texto constitucional (ANEXO C), el camino se allanaría desde el punto de vista formal. Si éste fuera el caso en la propuesta de la Universidad, se debería interpretar que no existían *intereses en juego* –en términos de Bourdieu– que condujeran a esa opción. La UDELAR defendió el control sobre el *capital simbólico* de la educación superior– en el sentido de *capital específico* ampliamente reconocido– que permite el ingreso al campo de la educación superior universitaria pública.

La ANEP buscó ocupar una posición diferente a la que proponía el MEC. La idea de crear una universidad autónoma, en términos acordes a la propuesta de la ATD, pudo avanzar escasamente dada la negativa del poder gubernamental de incorporar su creación al PLGE. Su propuesta de crear dos entes autónomos, uno para la educación tecnológica terciaria y otro para formación docente a partir de las redes existentes, separaba de la ANEP la educación de ese nivel. La LGE estableció esa separación con la creación del IUDE y del Instituto Terciario Superior (ITS).

En la intervención de la ATD de Formación Docente, se pueden identificar varios *intereses en juego*, algunos de los cuales han sido claramente explicitados en los informes, como la mejora de la educación en general, las posibilidades profesionales de los egresados, el desarrollo de posgrados y el prestigio de la institución, entre otros. Al no discutir como alternativa la incorporación a la UDELAR, ni la creación de una institución que consideraban bajo la ‘tutela’ de este organismo, la autonomía jurídica se convierte en una necesidad para concretar el carácter universitario.

De la lectura de los informes se desprende que la ATD concibe el proceso como inherente a la transformación de la DFPD y que no puede darse sino por pasos que se determinen desde ella, incluyendo las decisiones sobre la colaboración de la UDELAR. Este posicionamiento indica que la ATD consideraba legítimo mantener el predominio en el espacio institucional de la formación docente aun cuando adquiriera el carácter de educación superior. El principal argumento fue, al igual que en el caso de la UDELAR, el dominio de un *capital simbólico*, en este caso, la experiencia acumulada por la DFPD en la formación docente pública, y una herencia histórica de más de un siglo.

Mientras la formación docente no universitaria pública permaneció en el nivel terciario sin proponerse modificar ese estatuto, los campos permanecieron definidos y con escasos relacionamientos.

El hecho de que a partir de 2006 se haya constituido en un asunto polémico, ya está indicando la existencia, al menos en la agenda pública, de luchas por modificar esos límites. En el conflicto, cada institución pretendió ocupar la mejor posición, para lo cual hizo valer su *capital simbólico* e intentó que los cambios le proporcionaran ventajas en la *relación de fuerzas*. Ha sido un proceso acorde al concepto de Bourdieu, que expresa: *el*



*campo es igualmente campo de luchas por la conservación o la transformación de la configuración de dichas fuerzas.* (BOURDIEU y WACQUANT, 1995:68)

En cuanto al MEC, no participó en tanto agente del campo educativo propiamente dicho, pues el nivel educativo implicado en el conflicto no era de su competencia directa, pero tuvo una intervención que incidió fuertemente en su dinámica. En la elaboración del PLGE y en el funcionamiento de la CCSNEP luego de aprobada la Ley, el MEC ha incidido participando en la definición del marco político en que el conflicto y las luchas se fueron dando.

De acuerdo con Bourdieu, la consolidación de un nuevo campo depende de la posibilidad de ejercer un *poder simbólico*. Éste depende del *capital simbólico*, por un lado, y de la *eficacia simbólica*, relacionada con el *grado en el que la visión propuesta está fundada en la realidad*. (BOURDIEU, 1988: 140) El *capital simbólico* es identificable en la UDELAR y en ANEP, y ambos han procurado la propuesta más adecuada.

Pero también el MEC ha intervenido en la emergencia del nuevo campo, y en este caso desde un *capital simbólico* y una *eficacia simbólica*, no vinculada directamente con la formación docente, sino con el campo del poder que atraviesa a los otros campos. Desde la perspectiva del gobierno, su visión respecto de la adecuación a la realidad, está acompañada por una posibilidad de ejercicio del poder que tanto la UDELAR como la ANEP no tienen. Como señala Elias, *el poder político es un tipo especial de poder que, incluso en la actualidad, constituye la forma más conspicua de una relación jerárquica de poder*. (ELÍAS, 1994: 88)

No obstante, la posibilidad que el MEC tuvo de hacer valer su propuesta a través del PLGE, no se transformó en un resultado totalmente acorde a sus intenciones iniciales.

## VI. 2.2.2. DESCENTRALIZACIÓN

### VI. 2.2.2.1. En el contexto

La autonomía jurídica que poseen los entes autónomos conlleva la descentralización, pero no a la inversa. Puede haber descentralización de funciones sin autonomía. Por lo tanto, la autonomía jurídica reclamada conllevaba su correspondiente

descentralización. Las restricciones a la misma, también tenían su correlato de dependencia respecto a organismos jurídicamente superiores.

Pero también es preciso observar que el concepto de descentralización que caracterizó, a nivel de Latinoamérica, a las políticas que dirigieron la reforma educativa de los años 80 y 90, también estuvo presente en este proceso con diversos matices. En este caso, la descentralización estuvo asociada a otro sentido de la autonomía. Se trata de diferencias de sentido que la palabra adquiere, no en términos absolutos, sino por el contexto jurídico institucional en que se aplica.

La reforma educativa de los años 90 llevó adelante una fuerte descentralización tanto territorial como funcional. La descentralización más característica fue la que implicaba transferencia de funciones, recursos y responsabilidades a los centros educativos. Según los trabajos de Rhoten, y de Filgueira y Martínez Larraechea, no se habría producido en Uruguay, una verdadera descentralización ni una reforma sistémica. (CARNOY, 2004) No obstante, la reforma se promovió con tal discurso. En todo caso, los CERP fueron el ejemplo más cercano a la autonomía de los centros. Pero esta descentralización en términos de gestión implicaba una fuerte centralización en términos de formulación y evaluación de política, todo lo cual había sido concentrado en el CODICEN.

La administración que asumió en 2005, evaluó críticamente algunas políticas de las administraciones anteriores por las consecuencias que observaba, y se pronunció con firmes intenciones de superarla. La descentralización fue una de estas políticas. Pero en este periodo se descentralizaban algunas funciones que la reforma había centralizado en el CODICEN.

Durante el Congreso Nacional de Educación “Julio Castro”, las referencias a la descentralización estuvieron relacionadas con la autonomía de los entes de la educación. Podría decirse que tales referencias fueron relativamente afines a la política de descentralización que el CODICEN llevaba adelante. Las resoluciones del Congreso fueron críticas, en cambio, con la reforma educativa iniciada en los años 90.

Es pertinente analizar qué posición adoptaron el MEC, la UDELAR, la ANEP y la ATD en relación con la descentralización territorial y como transferencia de funciones a los centros educativos.

#### **VI. 2.2.2.1.1 La concepción del MEC**

La descentralización aparece relacionada a su carácter democratizador en el sentido de promover la participación de los actores en sus lugares de inserción.

En las intervenciones de las autoridades del MEC hay elementos que pueden ser fundamentos de propuestas de descentralización que aparecerán luego en la LGE. No hay referencias explícitas a Formación Docente, pero lo expresado la incluye en el conjunto de los centros educativos.

Si se tiene en cuenta que en los últimos años se ha incrementado la inserción, en diversos puntos del país, de emprendimientos económicos, fundamentalmente transnacionales, que requieren en momentos determinados un tipo especial de calificación de mano de obra, la idea de que la educación acompañe el proyecto de país que el gobierno se propone, implicaría organizar la educación de manera que responda a las necesidades emergentes.

En oportunidad de realizar sus críticas observaciones a los resultados del Congreso Nacional de Educación, el Director de Educación del MEC hacía referencia a aspectos que el congreso no había tratado y que a juicio del gobierno resultaban centrales. Acentuaba la importancia de que el proyecto de país tuviera en cuenta a la educación y que a su vez, *educación considere el marco social y económico en que se desarrolla*. (GARIBALDI, 2007: 81) Es decir, que la educación se adecuara al medio.

Por su parte, en la presentación del PLGE, la Ministra Simón hizo referencia a la importancia central que la educación tiene para el desarrollo del proyecto que el Gobierno Nacional ha impulsado *promoviendo la innovación, la ciencia, la tecnología y la inserción competitiva de Uruguay en la región y el mundo*, [...] (SIMON, 2009: 15) Entre otras preocupaciones señalaba la necesidad de conectar la educación con el trabajo. Con relación a los dineros que en forma incremental se han ido asignando a la educación, destacaba que

es necesario asegurar *que estos recursos [sean] destinados a lograr los objetivos deseados*. (SIMON, 2009: 15-16).

El Director de Educación del MEC destacó la importancia que la Ley le otorgaba a los centros educativos, señalando todas las funciones incluidas en los artículos al respecto. Los consideraba clave para cualquier transformación educativa.

Esta propuesta tiene muchas dimensiones a analizar. Pero en la perspectiva de política educativa, parece coincidir con lo que la CEPAL denomina *una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad*. Si cada centro educativo se gestiona separadamente, podría dar respuestas a las demandas de su entorno inmediato. (CEPAL, 1992: 141)

El borrador del PLGE del 26 de setiembre de 2007 establecía en su Art. 35, sobre los centros educativos, lo siguiente: Los **centros educativos en cualquiera de los niveles y de las modalidades de educación formal o no formal, serán un ámbito dotado de una autonomía** relativa a los efectos de lograr los objetivos establecidos en sus proyectos educativos. (El resaltado corresponde al original) (MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA, 2007)

En cambio, el texto que se presentó al Parlamento en junio de 2008,<sup>59</sup> no hace referencia explícita a la autonomía de los centros, pero en el artículo correspondiente (Art. 43) se refiere extensamente a sus funciones y a las condiciones de las que se los dotará para que puedan cumplir los objetivos que se plantean. El proyecto aprobado no introdujo mayores modificaciones. (Art. 41)

En el PLGE que el MEC presentó al Parlamento, también se establece *la descentralización y coordinación territorial entre todas las instituciones vinculadas a la educación [...] como un elemento central para el logro de las metas educativas*. (Art. 88) Para ello se crea en cada departamento, una *Comisión Coordinadora Departamental de la Educación*. (Art. 89) El proyecto aprobado no introdujo modificaciones.

<sup>59</sup> Comisión de Educación y Cultura del Senado, Carpeta N° 1267, junio de 2008

El IUDE queda abarcado en estas consideraciones legales. No obstante, con su carácter de organismo con su propia LO, la autonomía que los centros puedan llegar a tener dependerá de lo que la misma estipule en el futuro.

#### **VI. 2.2.2.1.2. La concepción de la UDELAR**

La ejecución de programas conjuntos con ANEP, favorecería la descentralización regional que la propia UDELAR viene realizando a través de las *Regionales*. Ello contribuiría a consolidar el SNETP, lo cual constituye uno de sus propósitos.

La UDELAR proponía que el sistema terciario debería *ofrecer diversidad de formaciones abiertas a las demandas regionales, de corta duración, con inserción laboral y flexibilidad de opciones, que por distintos caminos puedan llegar a los niveles más avanzados*. (UDELAR-CDC, 2007) Esta propuesta combinaría la posibilidad de formación que diera respuesta a necesidades a corto plazo, con la posibilidad de que la misma deje caminos abiertos para que las personas puedan continuar su formación.

Las referencias a formación docente en los documentos de la UDELAR, han estado casi siempre realizadas en el contexto de la integración, junto con la formación tecnológica, de un sistema terciario formado por muchas instituciones. Desde el Rectorado se aclaraba que no todas las instituciones autónomas y cogobernadas que se crearan deberían ser entes autónomos. Por otra parte se refería continuamente a la responsabilidad de ANEP y UDELAR en el copatrocinio de dichas instituciones. Por la exclusión de la condición de ente autónomo cabría pensar, entonces, que la autonomía a la que se refiere en los textos se podría acercar al concepto de autonomía de los centros.

#### **VI. 2.2.2.1.3. La concepción del CODICEN de la ANEP**

La descentralización que promovió la ANEP, se realizó en primer lugar hacia los consejos desconcentrados y direcciones sectoriales. Con relación a formación docente, el ejemplo de la autonomía de gestión otorgado a la DFPD, es notorio. También promovió el fortalecimiento de los centros educativos, pero no explícitamente en términos de autonomía.

En lo que tiene que ver con las propuestas de transformación de formación docente a ser incorporadas en el PLGE, tampoco hay referencias a que promoviera la autonomía de los centros. El énfasis está dado en la integración del conjunto de institutos en un ente autónomo con funciones de educación superior universitaria.

#### VI. 2.2.2.2. La descentralización en la propuesta de la ATD

La ATD sí es explícita en señalar la autonomía de los centros. La nueva institución nacería con una estructura descentralizada, al contrario de la UDELAR, que comenzó ese proceso luego de más de un siglo de historia. (XIII ATD 2006 Comisión LEY DE EDUCACIÓN) Esta postura recoge una idea que es característica de la reforma de los años 90, y se sostiene en la existencia de una red de institutos que se había ido descentralizando territorialmente desde comienzos del siglo XX.

En la propuesta de ATD, no se trata sólo de apoyar la descentralización ya existente, sino de agregarle la descentralización funcional, en el sentido de que *el Consejo Directivo Nacional delega funciones en los Consejos Directivos de cada Instituto, reconociendo la especificidad de sus funciones y atribuyéndoles el máximo de autonomía posible.* (XIV ATD 2007 Comisión LEY DE EDUCACIÓN-UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE EDUCACIÓN)

Esta propuesta de autonomía de los centros se encuentra enmarcada en una organización nacional, con órganos centrales integrados por los diferentes órdenes. Este mecanismo de regulación de la autonomía de los centros, es diferente de la centralización característica de la reforma de los años 90, puesto que el cogobierno coloca en ambos niveles, local y central, a los mismos actores.

El proyecto crea, además, las CCR, con funciones de coordinar la implementación de las políticas formuladas. Las funciones delegadas a las CCR también constituyen una forma de descentralización funcional.

La interdependencia entre los órganos centrales y los locales planteada en el proyecto, permite suponer la existencia de mecanismos que posibiliten que la autonomía de los centros no se transforme en aislamiento o atomización, ni requieran de jerarquías independientes. La interrelación entre las CCR y los órganos centrales es menos clara.

### VI. 2.2.2.3. Incidencia de la demanda de descentralización en la emergencia del campo de formación docente como educación superior

Con relación a la constitución de un subcampo de la educación superior, específico de formación docente, la opción por la organización de una institución a nivel nacional, como un ente autónomo, daría lugar a una estructura institucional que favorecería la consolidación de su *capital específico* y al mismo tiempo de sus *reglas* y su *lógica de funcionamiento*.

La opción por las unidades educativas funcionando autónomamente, aunque existan instituciones mayores en las que se inserten, como serían la ANEP y la UDELAR, significaría una situación más confusa, pues las *reglas de juego* y los *intereses* serían muy variables. Cada posición se debería relacionar con posiciones en medios diferentes: uno definitivamente universitario y otro claramente orientado a la educación básica. A ello debería sumarse, la lucha generada al interior del propio establecimiento.

Si como sostiene Bourdieu, entre la *lógica del campo* y el *capital específico* que lo identifica se establece un *círculo hermenéutico*, la constitución del campo dependiente de las dos instituciones al mismo tiempo, se presentaría con una complejidad muy particular.

#### VI. 2.2.2.3.1 Confluencia de las dos tenencias institucionales en la propuesta de la ATD

El Proyecto de Ley Orgánica y los informes que contribuyen a su fundamentación contienen elementos correspondientes a los dos modelos institucionales que se han expuesto, a saber, el modelo basado en la autonomía de la educación bajo la administración de un organismo centralizado y el modelo basado en la descentralización funcional con autonomía de los centros y regulación centralizada.

La propuesta de la ATD establece para la UNAE, y luego en el proyecto de ley orgánica, para el IUDE, la mayor autonomía que la Constitución de la República puede otorgarle. Enfatiza la autonomía de gobierno proponiendo el cogobierno de sus órdenes, sin la intervención del gobierno central ni de otras instituciones.



A su vez, y con la misma firmeza, establece la autonomía de los centros. Se propone una concepción de organización a partir de la base, que es donde cada actor adquiere su pertenencia a un orden:

Se entiende que una estructura democrática y cogobernada, según los criterios previamente definidos, parten de la actividad cotidiana de cada uno de los Centros Educativos que integran el IUDE. Éstos se organizan a partir de órdenes, -un orden supone la pertenencia a un sistema en relación al rol que se cumple en éste. (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA – POLÍTICA)

En informes de ATD Nacionales previos al periodo considerado aparecen referencias a la reivindicación de la autonomía expresada en la condición de ente autónomo. No aparecen consideraciones vinculadas a la autonomía de los institutos.

Es posible adjudicar estos nuevos elementos a los aportes de los delegados de los CERP que integraron por primera vez la ATD en 2006.

En los informes de las Asambleas Nacionales del periodo, no aparecen elementos explícitos de esta correspondencia, pero el hecho de que estas modalidades no estuvieran presentes en los aportes de los delegados en el periodo anterior, permite suponer que haya sido un aporte de los docentes que provenían de centros que tenían instituida esta característica.

Lo mismo ocurre con la regionalización, concepto que no se encuentra en informes anteriores a este periodo. Cada uno de los CERP tiene su área de influencia. La propuesta de regionalización se manifestó por primera vez en la ATD Nacional Ordinaria de 2006 en torno a la creación de Departamentos Académicos en la elaboración del PNIFD. La decisión sobre organizar Departamentos regionales o nacionales, no llegó a laudarse en la comisión ni en el plenario.

Sobre la función de los departamentos no había grandes discrepancias, pero estaban en juego las posiciones de los diferentes actores en el nuevo esquema curricular. No hay informes específicos posteriores donde se plantee el conflicto entre estas posturas. Pero su presencia en el proyecto de Ley Orgánica y a lo largo de informes de fundamentación, permite pensar que el *juego del poder* siguió su curso.

Al mismo tiempo, esa misma ausencia de evidencias explícitas del conflicto conduce a pensar que la concepción más abarcadora de la UNAE, luego adaptada al IUDE, fue un elemento que aunó las fuerzas. De la lucha por posiciones a la interna de la ATD y de la DFPD, se pasó a la lucha por conseguir la autonomía de la nueva institución para formación docente.

En la medida que se trata de un proyecto, sólo es posible reflexionar en base a experiencias externas para valorar las ventajas y los riesgos que la concepción de la ATD implica.

En virtud de los procesos de globalización/localización, la dimensión local adquiere gran interés. Por lo mismo, en una perspectiva democratizadora, la dimensión local da lugar a la participación directa y más abarcadora de la población. En el modelo burocrático, esta dimensión queda incluida en la generalidad, ocultando las particularidades.

En la política de descentralización lo local se hace visible, abre espacios de participación y desarrollo de particularidades. Sin embargo, esa misma virtud, puede convertirse en un perjuicio pues puede dar lugar a visiones o perspectivas estrechas si no se consideran los nexos que vinculan lo local con lo global. Por otro lado, en el modelo descentralizado, propuesto en la reforma de los años 90, los controles son más difusos pero igualmente existen.

En una propuesta educativa que pretenda elevar los niveles de conocimiento de la población para que pueda tener mayor control sobre su presente y su futuro, los riesgos de estrechar los horizontes deberían ser considerados.

#### ***VI. 2.2.2.3.2 La descentralización en la propuesta del MEC***

Más que con la descentralización en sí misma, la posición del MEC tiene que ver con su concepto complementario: la centralización de las decisiones.

La autonomía de las unidades educativas forma parte del proceso de descentralización que promueve el NGP. Este nuevo modelo se basa en la búsqueda de eficiencia. Por lo tanto un aspecto fundamental de la evaluación del sistema se realizará con relación a su función económica. Esto implica se pueda controlar las políticas

educativas en su relación con las políticas económicas y sociales. El lugar más propicio es desde el Poder Ejecutivo. En este sentido, la condición autonómica de los entes de la educación en el Uruguay establece una distancia que desde el MEC se observa como perjudicial para lograr la eficiencia. (GARIBALDI, 2007)

En el NGP también se considera perjudicial la organización burocrática. De ahí la descentralización y la sustitución de la jerarquía burocrática por una jerarquía política y técnica.

La posición del MEC en la elaboración de la LGE y el lugar que ocupa en el sistema educativo ordenado por dicha norma legal, tiene algunas facetas de este tipo de concepción. Esta posición se argumentaría en base a lo que Bentancur expone como *teoría de la elección pública*.

Por otro lado, es coherente con lo expresado por Foucault en el sentido que *la población aparecerá como sujeto de necesidades, de aspiraciones, pero también como objeto de la intervención del gobierno [...]*. (FOUCAULT. 1991:22) El autor ha señalado la importancia que plantea el conocimiento y control de la población para la acción de este último.

### VI. 2.2.3. COORDINACIÓN

#### VI. 2.2.3.1. En el contexto

Según los autores estudiados, y en función de la ausencia de explicitación técnica de este término en la Constitución, la coordinación de la enseñanza hace referencia al funcionamiento armónico de los entes autónomos encargados de su administración. Si la autonomía es el principio que rige en cada ente, también será necesario pensar en la coordinación entre los diferentes segmentos de cada uno de ellos.

Una coordinación real, implica algún nivel de consenso, lo cual no significa ausencia de conflicto. Ello es posible cuando existe una finalidad común. Si la coordinación carece de un motivo común que la convoque, puede funcionar como un simple formalismo. Podría darse por la imposición de la posición dominante, o en el mejor

de los casos, como resultado de una relación de fuerzas. Pero en estos casos, tendrá pocas posibilidades de ser duradero.

Si existe un fin común, la coordinación no se vería libre de conflictos, pues siempre habrá relaciones de fuerza por ocupar mejores posiciones. La diferencia se reflejaría en el resultado final, el cual tendría mayores posibilidades de ser duradero.

Una nueva institucionalidad de carácter universitario para formación docente, requería de la concepción de una normativa que permitiera coordinar el funcionamiento de la institución con funciones universitarias, al tiempo que debía concretar la coordinación con la UDELAR, como institución referente de educación superior en el país, para poder consolidar tal estatuto de educación superior. Al mismo tiempo, debía coordinar con el resto de instituciones con las que ya lo venía haciendo.

#### **VI. 2.2.3.1.1. La concepción del MEC**

El MEC elaboró en el PLGE un amplio sistema de coordinación como modo de cumplir con lo encomendado por la Constitución de la República. Los mecanismos establecidos en la CCSNEP, muestran claramente una centralización de la decisión política del sistema educativo público en una comisión donde la presidencia está en manos del Poder Ejecutivo (MEC) y uno de los entes coordinados (ANEP) tiene su Consejo Directivo integrado con mayoría de miembros de designación política. Más allá de la polémica sobre su eventual inconstitucionalidad, la legitimidad de esta postura estaría dada por lo que Bentancur refiere como *la teoría de la elección pública*. Siendo legal la propuesta, la legitimidad está dada porque quienes participan desde el Ministerio, han sido designados por los representantes políticos electos por la ciudadanía.

El futuro de la institución de formación docente estaría, a partir de la aprobación de la LGE, sujeto a la tarea de esta Comisión Coordinadora. El MEC tenía definido qué significa coordinación, y lo asocia claramente a la planificación. Se trata de *evitar duplicaciones de servicios, superposición de funciones y la obligatoriedad de colaboración entre los entes creados por ley para dar mejor cumplimiento a los objetivos de la política educativa nacional*. La coordinación es necesaria *porque en educación es necesario contar con planes y proyectos a mediano y largo plazo. Máxime cuando pretendemos que se transforme en una política de Estado*. (GARIBALDI, 2009: 138)

Para el MEC, la coordinación debe permitir una planificación a nivel nacional. Ésta incluye las relaciones de la ANEP con la UDELAR, y a su vez la de ambas con las demás políticas del gobierno. Desde ese ámbito éste puede controlar la relación de la educación con el proyecto de gobierno en su totalidad, especialmente el proyecto económico.

La LGE muestra un andamiaje de la coordinación que involucra a todos los sectores y niveles de la educación pública dependientes de la UDELAR, de la ANEP, y del MEC, En este marco, el MEC se constituye en un actor central.

#### **VI. 2.2.3.1.2. La concepción de la UDELAR**

Desde los PLEDUR, la UDELAR estableció la necesidad de relacionarse con la ANEP a los efectos de realizar actividades vinculadas con los problemas que atañen a ambas instituciones. En el 2005 los ubicaba en tres espacios: *interfase ANEP-UDELAR, formación docente y formación tecnológica terciaria*. Este relacionamiento se presentaba con carácter de colaboración y cooperación interinstitucional. Constituía un tipo de coordinación, en este caso entre dos entes autónomos. En los diferentes documentos posteriores, se enfatizaba la necesidad de definir los mecanismos mediante los cuales tal cooperación se daría.

La UDELAR expresó que se debía señalar, en torno a la coordinación, cuáles eran los aspectos en que necesariamente deberían coordinar los entes involucrados. Sostenía que respecto a la CCSNEP, la ley *debería darle cometidos precisos y un régimen bien claro para la adopción de decisiones* La falta de esta precisión constituye una crítica importante al PLGE, especialmente en lo que respecta a la coordinación del sistema terciario. (UDELAR, 2008a)

Esta concepción vincula la coordinación con la planificación, aspecto señalado por Pérez Pérez. En realidad la UDELAR sostuvo una concepción particular sobre el relacionamiento pues señalaba que tal vez, el término coordinación debería sustituirse por otro y adjudicarle un sentido preciso.

La propuesta de la UDELAR respecto a la coordinación del SNETP se completaba con la constitución de su comisión coordinadora en el seno de la CCSNEP, lo cual no se verificó.

De haberse concretado esta subcomisión, se puede observar que las actividades de la Comisión Mixta ANEP-UDELAR habrían tenido un espacio específico y estable de realización, en ese caso, con presencia del MEC. Allí se concretaría la coordinación de todas las *instituciones autónomas y cogobernadas* que la UDELAR propuso para el SNTEP. La ley, sin embargo, mantuvo el ámbito general de la CCSNEP para la coordinación de todos los niveles educativos.

#### **VI. 2.2.3.1.3. La concepción del CODICEN de la ANEP**

El CODICEN planteó el tema de la coordinación vinculado estrechamente al de la autonomía definida constitucionalmente. De alguna manera, también observó que el PLGE no resolvía satisfactoriamente el tema en la medida que las competencias sujetas a coordinación y las que eran específicas tanto de la ANEP como del MEC, no quedaban definidas. No era el caso de la UDELAR cuyas funciones y existencia autónoma están consagradas por la Constitución y su Ley Orgánica.

En términos de coordinación a la interna del organismo, la ANEP enfrentaba una situación compleja, especialmente en la DFPD luego de dos administraciones en las cuales se habían desarrollado organismos paralelos.

La DFPD se encontraba altamente fragmentada en virtud de la existencia de planes diferentes para las mismas formaciones, personal docente cumpliendo las mismas funciones bajo normativas distintas y con remuneración también diferenciada. Esta situación había sido resultado de las políticas anteriores y habían afectado a la ANEP en su conjunto.

El proceso de fortalecimiento y transformación del órgano encargado de la formación docente, hacia el nivel universitario requería de una política que generara la coordinación a la interna y también hacia afuera, fundamentalmente con la UDELAR. Esta última fue encarada a través de la Comisión Mixta ANEP-UR.

#### **VI. 2.2.3.2. La coordinación en la propuesta de la ATD**

Parte del proceso de reestructura y fortalecimiento de la DFPD tuvo su centro en la recomposición de la Asamblea de docentes, a partir de la incorporación de los docentes de

los CERP. La ATD así constituida fue a su vez protagonista del proceso, generando una propuesta de transformación integral.

Para la ATD, el IUDE debería coordinar con los demás entes de la educación en términos de una *relación horizontal y democrática*. En este nivel no intervendría el MEC, al que se lo considera en otro nivel de coordinación. Este segundo nivel se daría con los *poderes del Estado y órganos de gobierno, proyectos nacionales de desarrollo, mercado de trabajo, entre otros*. También plantea la necesaria coordinación con la comunidad académica regional e internacional. (XVI ATD 2009 Comisión FUNDAMENTACIÓN POLÍTICA Y FILOSÓFICA)

Los vínculos con las diferentes ramas de las cuales sus egresados son destinatarios, son considerados como inherentes a la función del IUDE. De la misma manera las actividades coordinadas con la UDELAR, en los casos que se acuerde una cooperación académica. Asimismo, respecto a vínculos enmarcados en el MERCOSUR educativo.

Con relación a la coordinación con la UDELAR, más allá de establecer su necesidad, no se propusieron pasos en el sentido de prever su participación en el proceso de transformación de la DFPD en una institución universitaria que pudiera funcionar con autonomía tanto en carreras de grado como de posgrado.

No obstante mencionarla, salvo en lo relacionado a la organización de la práctica docente, no se establece qué significa la coordinación. En este nivel, parece quedar reducido a la decisión de las instituciones involucradas en definir o no, determinados proyectos comunes o intercambio académico.

Respecto a la coordinación con los poderes del Estado, con el proyecto económico y con el mercado de trabajo, se expresan como objetivos, sin proponer modos de lograrlo.

### **VI. 2.2.3.3. Incidencia de los temas sobre coordinación en la emergencia del campo de formación docente como educación superior**

La existencia de diferentes posiciones en la concepción de la coordinación da cuenta de que las consecuencias del problema señalado por Pérez Pérez acerca de la falta de una definición técnica de qué significa coordinación, aún permanecen.



Las diferentes posiciones con relación a la coordinación remiten al tema de la autonomía y a cuestiones de poder. En el caso del MEC, su preocupación por la planificación de la educación en función de su proyecto económico lo conduce a la utilización del instrumento legal para conseguir la posición desde la cual pueda incidir en ello.

La Constitución dice que *la ley dispondrá la coordinación de la enseñanza*. La polémica desatada con relación a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la forma que la LGE estableció la coordinación ha sido provechosa para profundizar en la problemática de la relación entre este concepto y la autonomía.

De acuerdo a la convicción de que *la coordinación no podía afectar en nada a la autonomía*, y que la intervención del MEC debía consistir en elaborar la ley pero no intervenir en la coordinación – o hacerlo con voz, pero sin voto- (PÉREZ PÉREZ, 1990: 446) no pocos se pronunciaron sobre la inconstitucionalidad de esta ley en este aspecto.

No obstante, también hubo pronunciamientos con la posición opuesta, en el sentido de que en la Constitución no hay nada que impida la intervención del MEC en la coordinación de la enseñanza. (KORZENIAK, ANEXO B) Los hechos parecen haber dado la razón a esta última posición.

En la perspectiva de cada actor involucrado, parece ser evidente cómo debe entenderse la coordinación. Sin embargo, se trata de perspectivas diferentes que impiden, justamente que ésta se realice en función de un objetivo común, el cual podría ser un proyecto nacional.

Esta idea trae aparejadas otras dificultades. Acosta se refiere al concepto de Renato Ortiz de que *la idea de “proyecto” en su definición como “proyecto nacional”, estuvo ligada en América Latina hasta mediados de siglo, a una suerte de utopía modernizadora colectiva [...]*. La idea de “proyecto” implicaba el compromiso de superar el subdesarrollo y la dependencia. (ACOSTA, 1999: 67)

Sin embargo, esa utopía ha sufrido la interpelación de la realidad, en muchos aspectos, y ya no logra establecer consensos. Y no significa que el subdesarrollo y la dependencia hayan sido superados. En la perspectiva de pensar en un *proyecto nacional alternativo*, Acosta continúa la referencia a Renato Ortiz:

Considera el mismo autor, que en el contexto actual de *globalización* de la economía y *mundialización* de la cultura, al haberse quebrado la relación entre *nación* y *modernidad*, el estado-nación ha perdido su tradicional monopolio en cuanto a la función de conferir sentido a las acciones colectivas. (ACOSTA, 1999: 68)

El autor referido establece una diferenciación entre proyecto y programa, la cual puede ilustrar el análisis que aquí se hace sobre la coordinación de la educación. Siguiendo a Ortiz, cita Acosta: *Sin embargo, una propuesta programática no es un “proyecto”, una filosofía lo suficientemente amplia como para abarcar el corazón y la mente de los hombres. Por muy buena que sea su intención, no posee fuerza utópica.* (ACOSTA, 1999: 68)

En la presentación del PLGE, la Ministra de Educación y Cultura expresó que el mismo pretendía facilitar la conexión entre la educación y el proyecto nacional, al que definió como *un proyecto de país democrático, solidario y con justicia social*. Se pueden analizar estos conceptos a la luz de las anotaciones de Acosta.

Lo expresado por la Ministra, se encuentra establecido en los documentos programáticos del Frente Amplio. Sin menoscabo del compromiso que tal programa implica, es posible establecer aquí la diferencia que Acosta destaca entre “proyecto” y “programa”. Lo señalado como *proyecto de país* constituye, en realidad, el “programa” de gobierno. Puede entenderse como un objetivo común, pero no tiene la *fuerza utópica* que permita coincidir también en las políticas concretas para conseguirlo.

Este proceso puede relacionarse a las observaciones de Sader referidas a las dificultades para la emergencia de un nuevo modelo que enfrente con éxito al neoliberalismo. (SADER, 2009) Lechner también hacía referencia a que *la nueva complejidad social no remite a ningún referente. No disponemos ni de una memoria histórica o un proyecto de futuro ni de un paradigma teórico o algún modelo práctico.* (LECHNER, 2006: 424)

El periodo en estudio se inició en presencia de una fuerte fragmentación social, en un escenario de globalización económica y en ausencia de una fuerza unificadora como lo fue el proyecto de Estado-Nación. El conflicto y la polémica desatados por el PLGE y en particular lo relacionado con la transformación de la institucionalidad de formación

docente, se tornó sumamente complejo. La lucha por las propuestas que cada parte expuso, se visualizó como una pugna por asegurar posiciones en función de la nueva norma jurídica, lo cual forma parte de las relaciones de campo, según expresa Bourdieu. Lo que faltó fue un debate que abordara conceptualmente, elementos que pudieran permitir avanzar hacia un objetivo común con *fuerza utópica*.

## VI.2.3 NIVEL UNIVERSITARIO – ESPECIALIDAD – RELACIONES ANEP-UDELAR

### VI.2.3.1. NIVEL UNIVERSITARIO

No parece haber discusiones respecto a que la formación docente deba adquirir nivel universitario. La calificación de Instituto Universitario que recibe la institución creada por la LGE, conferirá el nivel universitario a sus carreras con el mismo valor que si fuera una universidad, cuando la Ley Orgánica le dé existencia plena.

No obstante, un análisis más profundo nos muestra que en ese concepto caben matices.

#### VI.2.3.1.1. En el contexto

##### *VI.2.3.1.1.1. La concepción del MEC*

Para aprobar las autorizaciones a las diferentes solicitudes de instituciones y sus respectivas carreras, el MEC se ha basado en el Decreto 308/995. Según su artículo segundo,

se considera universitaria la enseñanza terciaria que por su rigor científico y profundidad epistemológica, así como por su apertura a las distintas corrientes de pensamiento y fuentes culturales, procure una amplia formación de sus estudiantes que los capacite para la comprensión crítica y creativa del conocimiento adquirido, integrando esa enseñanza con procesos de generación y aplicación del conocimiento mediante la investigación y la extensión de sus actividades al medio social. (Decreto 308/995, Artículo 2º)

En cuanto al tipo de instituciones, las clasifica en Universidades, Institutos Universitarios e instituciones terciarias no universitarias.



Podrán utilizar el nombre Universidad, aquellas instituciones que realicen *actividades de enseñanza, investigación y extensión en tres o más áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en Facultades, Departamentos o Unidades Académicas equivalentes* [...]. (Art. 4)

Se llamarán Institutos Universitarios, aquellas instituciones que realicen *actividades de enseñanza, investigación y extensión en una o más áreas disciplinarias afines, o en dos no afines orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes*, [...]. (Art. 4)

Finalmente, se refiere a instituciones que no responden a los criterios anteriores, pero revisten el carácter de terciario por la exigencia de haber completado toda la educación media en alguna de sus modalidades, y porque *profundiza y amplía la formación en alguna rama del conocimiento*. (Art. 1) En este caso, deberá constar su carácter *no universitario*. El Decreto agrega que *no serán consideradas las solicitudes de reconocimiento que refieran a carreras no universitarias cuya duración sea inferior a 750 horas-reloj de clases distribuidas en un lapso inferior a un año y medio lectivo*. (Art. 5)

De acuerdo a esta clasificación, la nueva institución para formación docente, desde su primera concepción por parte del MEC, constituiría un Instituto Universitario.

### **VI.2.3.1.1.2. La concepción de la UDELAR**

En los PLEDUR no hay referencias al nivel universitario de formación docente.

En el documento de la CSE se menciona como *necesario que el Uruguay cuente con un espacio universitario de Formación Docente que abarque todos los niveles de la enseñanza con nivel de excelencia y de alcance nacional (distribuido en todo el territorio)*. (UDELAR-CSE, 2006) Se trata de un espacio a crear por la cooperación de ANEP y UDELAR a partir de sus respectivas capacidades *actualmente existentes*.

Según otros documentos de la UDELAR, el carácter universitario de la formación docente estaría dado por su pasaje por la Universidad para estudiar la disciplina que los futuros docentes aspiran a enseñar, puesto que de esa manera estarían en contacto con su ámbito de creación. No aparece considerado, en cambio, cómo se garantizaría el nivel universitario por contacto con la producción de conocimiento en lo referido a la formación

en Ciencias de la Educación. La necesidad de una trayectoria en ambas instituciones en la formación del docente queda expresada en el siguiente fragmento: *conjugar la preparación en el terreno de las ciencias de la educación con el estudio en un ámbito de creación en la disciplina que aspiran a enseñar. En Uruguay, eso requiere combinar los aportes de los institutos de formación docente de la ANEP con los de la UR.* (UDELAR-CDC, 2007)

En la medida que la cooperación requerida era, a 2008, considerada *incipiente*, cabe pensar que no se esperaban grandes transformaciones en el corto plazo.

### **VI.2.3.1.1.3. La concepción del CODICEN de la ANEP**

La ANEP propuso el nivel universitario para formación docente, en el marco de una universidad, propiamente dicha. Para ello apoyó la elaboración del PNIFD, 2008, cuya estructura incluía elementos que conducían a ese nivel. Por otro lado, en tanto órgano ejecutivo, el CODICEN avanzó al paso de los acuerdos con la UDELAR, y, a partir de la vigencia de la LGE, de los acuerdos en el seno de la CCSNEP.

Para llevar adelante la transformación, siempre estuvo en el punto de partida del CODICEN la colaboración de la UDELAR.

### **VI.2.3.1.2. El nivel universitario en la propuesta de la ATD**

La ATD propuso el nivel superior universitario considerado en su concepción más restrictiva, es decir, la que adopta la propia UDELAR. En consecuencia, no cabe otra alternativa que la creación de una universidad autónoma, en este caso, la UNAE. Enfrentada a la Ley N° 18.437, la ATD llevó su interpretación al límite para acercar el IUDE a su idea de la UNAE. En su proyecto de LO del IUDE, se manifiesta el presupuesto señalado por la ATD Ordinaria de 2009, primera realizada en vigencia de la LGE, en la cual se adopta la posición de que el IUDE, *estando en los límites que marca la ley, es una Universidad.* (XVI ATD 2009 Comisión LEY ORGÁNICA Y NORMATIVA)

De los tres fines de una institución universitaria - docencia (o enseñanza) investigación y extensión, la investigación, se convierte en el más polémico a la hora de las definiciones. Lo expresado en los informes, indica que la ATD parece tener en cuenta el concepto de que una universidad debe abarcar un amplio campo de conocimiento. Por un

lado, en lo relacionado a la docencia, ésta se realiza en un gran número de disciplinas vinculadas a las diferentes carreras. Por otro, en lo referente a la investigación, abarcaría también un amplio campo: *Consideramos que la investigación en la institución que se construye, incluiría todo lo relacionado con la educación: en lo concerniente a la enseñanza (didáctica), el campo disciplinar de las ciencias de la educación y las disciplinas específicas en tanto objeto de educación.* (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA)

A la hora de enfrentar el proyecto de la UNAE con el criterio adoptado por el MEC para autorizar universidades privadas, se debería demostrar que las carreras que desarrolla corresponden a tres o más áreas disciplinares no afines orgánicamente. El componente común de las Ciencias de la Educación parece conspirar contra ello.

### **VI.2.3.1.3. Incidencia de la demanda de nivel universitario en la emergencia del campo de formación docente como educación superior**

#### ***VI.2.3.1.3.1. Profesorado y magisterio.***

En los documentos y en las exposiciones relacionadas con la elaboración de la LGE, se ha mencionado la formación docente sin hacer diferenciaciones entre sus carreras. Sin embargo, al analizar los diferentes discursos, aparecen algunas expresiones que darían a entender que las hay.

Esto ocurre particularmente en los documentos de la UDELAR. El documento de la CSE se refería a la formación para todos los niveles de la enseñanza, pero en otros documentos se realizan precisiones que indican que la UDELAR priorizaría la formación de profesorado en lo relativo al nivel universitario de su formación. El considerar la base del carácter universitario en el contacto del estudiante con la investigación *en la disciplina que aspiran a enseñar*, parece indicar que ese diseño de nivel universitario está pensado para la formación de profesores de enseñanza media. No hay referencias explícitas con relación a la formación de maestros, ni es fácilmente distinguible cómo podría realizarse la cooperación de la UDELAR en ese mismo sentido. Esta propuesta de complementariedad con tránsito entre ambas instituciones, hizo que la ATD, en la primera mitad de 2008, se

preguntara si en el proyecto de la UDELAR, *la formación de maestros quedaría en desventaja frente a la formación de profesores.*

#### **VI.2.3.1.3.2. Universidad y universitario**

Si bien la LGE ha establecido la creación del IUDE, y ya se han iniciado los pasos hacia su constitución, aún falta para que el proceso finalice. Puede ser útil, por lo tanto, analizar diferentes escenarios vinculados a posiciones jurídicas respecto a los conceptos de universidad y universitario.

Si se aceptara que no hay impedimentos constitucionales –como parece ser el caso, de acuerdo a lo aprobado en la LGE- ese aspecto del proceso estaría allanado.

Si se adoptara la postura de que la existencia de la UDELAR como ente autónomo *verdadero y necesario* implica la exclusión de otras universidades o instituciones universitarias autónomas, el carácter universitario de la formación docente fuera de la UDELAR, pasaría a ser discutible.

Si se considerara la idea de que *la enseñanza superior y la investigación públicas, como cometidos principales, sólo pueden asignarse a la Universidad de la República*, (PÉREZ PÉREZ, 1990: 319) y al mismo tiempo se crea la nueva institución para formación docente con nivel universitario, se deduce que lo podría hacer en forma *accesoria o complementaria*. Es decir que el cometido de las tres funciones universitarias, debería ser accesorio o complementario.

Por otro lado, esta concepción también sostiene que el término *universitario* puede referirse formalmente, a lo que pertenece a la Universidad de la República, en un sentido *sustancial*, a lo que *está comprendido, según la semántica históricamente conformada de la expresión, entre los cometidos inherentes al concepto de "Universidad de la República"*. (PÉREZ PÉREZ, 1990: 307-308)

En este marco, el carácter universitario de una institución pública distinta de la UDELAR estaría limitado.

En relación con la constitución de un subcampo de la educación superior, a partir del ingreso de la formación docente a ese nivel, este aspecto adquiere relevancia. Quienes



participan en el campo de la educación superior, tendrían delimitado un espacio que sería ‘verdaderamente universitario’ y un espacio que sería ‘parcialmente universitario’.

Por otro lado, como lo señala el documento del CDC, *la generación, la transmisión, la aplicación y la crítica del conocimiento, constituyen aspectos indisolubles de la realidad universitaria*. Al mismo tiempo, por su estrecho relacionamiento con la vida pública, le otorgan a las universidades el carácter de institución política, que exige, como lo señala el mismo documento, que sus actores disfruten *de la más amplia autonomía y de reales posibilidades de participación institucional*?. (UDELAR-CDC, 1990a)

Dicha autonomía, para cumplir las funciones universitarias, especialmente la función crítica, en nuestro país está asegurada jurídicamente en los entes autónomos.

Si no se constituyera un ente autónomo, el subcampo de formación docente pública, como parte del campo de la educación superior, tendría dificultades para consolidarse.

De acuerdo a lo que la ANEP y la UDELAR acordaron en la Declaración Conjunta ANEP-UR, la tendencia más elaborada en los intercambios entre ambas instituciones, había sido la de lograr el nivel universitario a partir de la cooperación entre la ANEP y la UDELAR según las respectivas *tradiciones*, lo cual en términos de campo, serían sus respectivos *capitales específicos y simbólicos*. Según esta concepción, el nivel universitario sería otorgado en función de la parte con que la UDELAR contribuyera. No queda claro cómo quedaría integrado lo relacionado con la investigación en Ciencias de la Educación y la Didáctica-Práctica Docente en el ámbito de formación docente.

#### **VI.2.3.1.3.3. Universitas literarum**

Otro aspecto que interviene a la hora de decidir el carácter universitario de una institución es el que tiene que ver con la amplitud del campo del conocimiento que tal institución abarca. La amplitud que caracteriza a una universidad no solo tiene que ver con la cantidad sino también con la *presencia equilibrada de las distintas ramas del conocimiento, en armonía con esa noción irrenunciable de unicidad*. (UDELAR-CDC, 1990a)

Si la institución se formara a partir del tránsito entre dos instituciones desiguales, no habría demasiadas posibilidades de incorporar el sentido de *universitas literarum*.

En la propuesta de la ATD, la institución forma integralmente a los profesionales de la educación en los *tres pilares básicos*, a saber, Ciencias de la Educación, Didáctica-Práctica Docente y Conocimiento Disciplinar específico, y a su vez de esos tres pilares se construyen los objetos de investigación. En este caso, el universo de conocimiento sería suficientemente amplio, con nexos suficientes como para abarcar el sentido de *universitas literarum*. La conformación de un capital específico del campo tendría un elemento a su favor.

### VI.2.3.2. ESPECIALIDAD

Definir la especialidad de la nueva institución de formación docente, máxime si ésta constituirá un ente autónomo, es fundamental a la hora de analizar la posible constitución de un subcampo de formación docente como educación superior universitaria, con relativa autonomía.

#### VI.2.3.2.1 En el contexto

##### VI.2.3.2.1.1. La concepción del MEC

La intención del MEC al crear el IUDE fue centralizar la formación de los docentes y educadores -las existentes, y las que el país requiriera en un futuro- en un Instituto Universitario. Su preocupación estuvo ubicada en los problemas de coordinación, especialmente. No se pronunció sobre aspectos vinculados a los elementos identificatorios de esta institución, más allá de mencionar las tres funciones que caracterizan el nivel universitario.

##### VI.2.3.2.1.2. La concepción de la UDELAR

La propuesta de la UDELAR se basó en el copatrocinio por parte de esta institución y la ANEP, de un espacio universitario para formación docente. De prosperar esta postura, la *especialidad o giro* de la nueva institución sería compartida. De acuerdo al nivel a que habían llegado los acuerdos y los reconocimientos mutuos, la investigación estaría radicada en la UDELAR, y los actores del sector perteneciente a la ANEP, entrarían en contacto con ella.

La formación de docentes sería la especialidad de la nueva institución, pero la función de docencia, en función de la flexibilidad, estaría radicada en dos instituciones y la investigación tampoco afianzaría un espacio específico.

En esta perspectiva, para analizar la configuración del nuevo campo, habría que remitirse continuamente a ambas instituciones. Sería difícil identificar una especialidad que la ubicara integralmente en el campo de la educación superior.

#### *VI.2.3.2.1.2.1 Énfasis en la formación de profesorado*

Los diferentes pronunciamientos de la UDELAR dejan ver que su preocupación central es la formación en enseñanza media. Ello es explícito en el PLEDUR 2000-2004, y se observa la tendencia, aunque no absoluta, en los documentos emanados durante el periodo 2006-2010 que aquí se analizan.

En esa línea, la especialidad de la nueva institución, desde la perspectiva de la UDELAR, estaría orientada principalmente a transformar la formación de profesores de educación media.

Esta tendencia es histórica en la UDELAR. Es necesario recordar que la enseñanza secundaria formó parte de la Universidad hasta 1935. La formación de docentes para este nivel se daba en el mismo proceso en que se formaban los docentes universitarios. El proyecto que Vaz Ferreira presentó en 1929, guarda relación con esa formación.

Es necesario también, considerar el hecho de que las condiciones en que los estudiantes afrontan las exigencias académicas universitarias dependen de la formación media y particularmente, de la formación media en el ciclo superior. De ahí que la coordinación ANEP-UDELAR no se visualice, por parte de la UDELAR, exclusivamente desde el punto de vista de la adecuación curricular de la enseñanza media –*Interfase ANEP-UDELAR*– sino también en la perspectiva de la formación de sus docentes. No obstante, desde el Plan de Reestructura del Ing. Maggiolo, no se habían conocido otras propuestas globales concretas para incidir en la formación de profesores dependiente de la ANEP. Ahora aparece integrada a las propuestas de transformación de la formación docente en general.



### VI.2.3.2.1.3. La concepción de la ANEP

La propuesta de la ANEP, en las instancias de pronunciamiento en el Debate Educativo y durante el proceso de elaboración del PLGE y su discusión parlamentaria, se orientó hacia la creación de un ente autónomo, pero al producirse documentos conjuntos con la UDELAR, prevaleció la posición de adoptar programas, basados en la complementariedad de las respectivas *tradiciones*.

No hay documentos que muestren una diferente consideración en cuanto al nivel universitario para las diferentes carreras de formación docente. Sin embargo, el CODICEN apoyó la idea de promover la formación docente con tránsito flexible entre ANEP y UDELAR. En términos generales, esto podría ocurrir para todas las carreras, pero, en las circunstancias actuales, se corresponde más fácilmente con la formación de profesorado.

### VI.2.3.2.2. La especialidad en la propuesta de la ATD

Un aspecto central relacionado con este tema lo constituye el otorgamiento de títulos docentes. Al respecto, en momentos de analizar la Declaración Conjunta ANEP-UR, la ATD sostuvo que la declaración debería hacer referencia a los problemas que afectan a ambas instituciones. Respecto a la UDELAR, señalaba el de *egresados sin inserción laboral*. (XV ATD 2008 Comisión ANEP-UDELAR).

En ese sentido, la nueva institución podría contribuir a dar solución a ese problema de inserción laboral para egresados universitarios. La ATD se adelanta con el planteo de un escenario hipotético y se pronuncia reclamando el otorgamiento de títulos docentes como potestad de los institutos de formación docente, y señala a su vez que **no podrá equipararse una carrera de cuatro años al cursado de algunos semestres de la asignatura Didáctica-Práctica Docente como se plantea en documentos emanados de ADUR, [...]**. (El resaltado corresponde al original) (ATD Ext. 2007 Comisión Articulación ANEP-UDELAR)<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Este planteo había sido realizado también en ese periodo por el Senador Penadés. En cita ya realizada en el presente trabajo, consta: *Del mismo modo, para que los docentes formados en centros universitarios públicos y privados tengan iguales derechos que los egresados de los centros de formación docente dependientes de ANEP.* (Gustavo Penadés, El País digital, Lunes 24-9 07. [http://www.elpais.com.uy/07/09/24/predit\\_304462.asp](http://www.elpais.com.uy/07/09/24/predit_304462.asp) Visita 22-7-2012

En el Art. 2 del proyecto de LO del IUDE, la ATD define la especialidad del ente. Son tres dimensiones: La primera señala la finalidad de *formación de los profesionales de la educación en todas sus modalidades y niveles*. La segunda, enmarca esa formación en una estructura universitaria caracterizada por las funciones de *docencia, investigación y extensión*. Por último, la tercera, señala la especificidad de la formación, con sus tres pilares: *la formación específica, la formación en Ciencias de la Educación y la Didáctica y Práctica Docente*. (XVII ATD 2010 Comisión LEY ORGÁNICA)

Las características que la ATD señala como objetivo de formación tienen que ver con la formación de un profesional que deberá tomar decisiones autónomas y participar en la toma de decisiones sobre asuntos complejos vinculados a su área de inserción, incluyendo su participación en la elaboración de política educativa. En este sentido, expresa que la formación tendrá en cuenta que el futuro profesional deberá *interpretar, formar juicio y actuar en consecuencia sobre todos los procesos educativos de todos los niveles con relación al conjunto de la sociedad*. Más allá de su espacio cotidiano de práctica profesional, el docente deberá estar en condiciones de *poder participar activamente en la elaboración de políticas educativas y en el gobierno de las instituciones donde participe*. (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA) Para lograr esta formación es que la ATD considera fundamental la integración de la formación en sus tres pilares. Esto requiere que básicamente se realice en una única institución.

La finalidad de docencia en la propuesta de la ATD, tiene su soporte más específico en los pilares de las Ciencias de la Educación y la Didáctica-Práctica Docente. Algunos informes se extienden en analizar la concepción de la relación teoría-práctica, la Didáctica y la Pedagogía. Para desarrollar esa relación, no obstante, es preciso el tercer pilar, el conocimiento disciplinar específico, ya que la práctica docente se realiza fundamentalmente a partir de un vínculo determinado con el conocimiento. (XVI ATD 2009 Comisión DIMENSIÓN CURRICULAR)

### **VI.2.3.2.3. Incidencia de la especialidad en la emergencia del campo de formación docente como educación superior**

Uno de los aspectos que marcan con mayor claridad el carácter superior universitario de una institución educativa, es el desarrollo de actividades de investigación.

En este caso, es importante precisar de qué manera la investigación marcaría la especialidad de la institución de formación docente, contribuyendo a justificar su carácter autónomo y al mismo tiempo, contribuyendo a estructurar el capital específico de este campo o subcampo de la educación superior.

#### **VI.2.3.2.3.1. La investigación**

Es notoria y fácilmente explicable, la diferencia en trayectoria y acumulación de saber entre la UDELAR y la ANEP en lo referente a investigación. Sin embargo, la investigación en la UDELAR, no ha sido su fuerte durante toda su historia. No obstante ello, ha revestido siempre el carácter superior universitario sin lugar a cuestionamientos. El modelo napoleónico que sirvió de ejemplo en su fundación, el proceso reformista de Vásquez Acevedo y la posterior reforma de 1908, centraron la función universitaria en la enseñanza profesional dejando la investigación a merced de esfuerzos individuales, como dejara constancia el Ing. Maggiolo en su Plan de Reestructura de la Universidad, en 1968. El más consistente esfuerzo por desarrollar la investigación científica corresponde al periodo posdictatorial y llega al presente.

Al plantearse la creación de una nueva institución es útil pensar el camino seguido por la Universidad, institución de referencia, para considerar el que debería transitarse aquí, aunque las circunstancias sean muy diferentes.

En términos generales, se visualizaron dos propuestas.

Una, que se constata en la Declaración ANEP-UR, que implicaría la dependencia de la investigación realizada por la nueva institución respecto de la UDELAR. Otra, la de la ATD, que implicaría comenzar con la base de acumulación existente –la cual debería ser evaluada- y recorrer el camino que llevaría a la *construcción* de un corpus, en base a la investigación realizada en esta nueva etapa.

En esta segunda propuesta, la presencia de la UDELAR también sería fundamental, en cuanto institución referente en investigación científica. Sin embargo, en términos de constitución del campo, las posiciones de los agentes son muy diferentes en una y en otra. En la segunda, la investigación crecería en ‘terreno propio’, aunque con colaboración, y podría llegar a la madurez. En parte, ese camino ya estaría iniciado con la participación de

la UDELAR en la realización de posgrados. En cambio, en la primera, esa construcción de un espacio propio se postergaría, en una suerte de minoridad cuyo plazo no se visualiza.

Si consideramos al IUDE como una institución autónoma cuya especialidad es la formación de docentes de nivel universitario, la investigación es un elemento esencial para desarrollar la especialización del ente.

#### **VI.2.3.2.3.2. Investigación como reflexión sobre la práctica**

En los informes de la ATD, además de la investigación considerada en el sentido de *investigación propiamente dicha*, existe otro nivel de producción de conocimiento reivindicado como válido, bajo el título genérico de *investigación*. Es el que se refiere a la reflexión del docente sobre su propia práctica, lo cual es considerado por la ATD, como inherente a su función. Este nivel de la producción de conocimiento sería considerado como parte de un *capital específico* del campo de formación docente.

La reflexión sobre la propia práctica siempre es válida para el sujeto que la realiza y, en términos generales, podemos suponer que introduce consecuencias valiosas en su tarea. Sin embargo, para que se convierta en un conocimiento trascendente a su actividad y ámbito inmediato, es necesario que cumpla con condiciones de soporte teórico y sistematicidad, que requieren de formación personal y condiciones de trabajo específicas. La ‘propia práctica’ por otra parte, no significa la actividad del docente en el aula, exclusivamente, pues la misma se inserta en contextos sociales e institucionales amplios que deberían formar parte de la reflexión.

En el acervo que la ATD reconoce como parte de la rica historia de formación docente en términos de producción de conocimiento –especialmente las que corresponden a la primera mitad del siglo XX- existe una parte que ha sido producto de rigurosas reflexiones sobre la práctica educativa, contextualizadas, y sostenidas sobre un sólido marco teórico. Pero tal vez no puedan llamarse con propiedad, investigaciones.

No obstante, es preciso reconocer que no por ello han sido menos valiosas, ya que han contribuido a la formulación de propuestas que hicieron parte de la historia de la educación uruguaya. A modo de ejemplo, se puede mencionar la que formó parte de la producción teórica que se realizó en torno al movimiento por la educación rural, en las



décadas de los años 40 y 50. Tal movimiento se tradujo en una transformación de la escuela rural, -que incidió también en la educación escolar en general- sostenida por producciones literarias, elaboración colectiva del Programa de Escuelas Rurales y la puesta en práctica de numerosas escuelas experimentales.<sup>61</sup>

La referencia a este aspecto de la producción de conocimiento, que no es exclusiva de la formación de profesionales de la educación, es coherente con la concepción de la universidad como institución política.

Varios de los autores mencionados en el marco teórico han expuesto su preocupación de que el predominio de la racionalidad instrumental en función del crecimiento económico estreche los horizontes de la ciencia y la tecnología y coloque en un lugar secundario otras preocupaciones humanas fundamentales. La educación no es inmune a estos riesgos, y las características globales de nuestra sociedad a principios del siglo XXI contribuyen a tomar en serio estas preocupaciones. Este aspecto se vuelve crucial al pensar en la especificidad de una institución universitaria de formación de educadores.

Una institución de esta índole debería desarrollar el conocimiento sobre las propuestas que lleven a transformaciones profundas en la sociedad. Si bien la investigación *propriadamente dicha* constituye un ingrediente imprescindible, no es tan claro que sea suficiente.

La educación, finalmente, es el producto de la aplicación de determinada política educativa y en ella confluyen decisiones basadas en diferentes fuentes de conocimiento.

Como se ha expresado, no existen modelos consensuados de sociedad que permitan dar un sentido también consensuado a las políticas educativas, pero sí algunas ideas que pueden orientar la reflexión sobre las preocupaciones antes mencionadas. Habermas señalaba que la racionalidad instrumental había desvinculado de la razón una cantidad de intereses *propriadamente humanos*. Una institución de formación de educadores debería incluirlos: *la respuesta al sufrimiento y la opresión, el deseo de la autonomía adulta, la*

<sup>61</sup> El Programa de Escuelas Rurales fue elaborado por un Congreso de Maestros y aprobado en 1949. Como experiencias prácticas se pueden mencionar las Escuelas Granja (1944), el Instituto Normal Rural (1948) y el Núcleo Experimental [escolar] de La Mina (1954). Estas experiencias serían clausuradas en los primeros años de la década del 60. (DEMARCHI y RICHIERO, 1999)

*voluntad de emancipación y la felicidad de descubrir la propia identidad, [...].* (GIROUX, 2003: 66) Según la concepción de investigación científica que sustente la institución puede correrse el riesgo de asumir una posición tecnocrática, riesgo no despreciable cuando a la educación se le demanda eficiencia.

#### **VI.2.3.2.3.3. La formación disciplinar como capital específico**

La formación en Ciencias de la Educación, en Pedagogía y en Didáctica, (independientemente de su consideración o no como Ciencias de la Educación) constituye un *capital específico* que, en términos de Bourdieu, puede considerarse su *capital simbólico* más definido. Constituye parte de lo que los documentos denominan la *tradicción* de formación docente reconocida por la propia ANEP y también por la UDELAR.

Sin embargo, para que este capital se haya constituido fue preciso también contar con una tradición sólida en la formación disciplinar referida a los conocimientos a enseñar. Este aspecto, aunque adquiere características distintivas en cada formación, es tan importante en la formación de profesores como en la de maestros.

La formación disciplinar es, sin lugar a dudas, un *capital específico* y *simbólico* de la formación universitaria. De ahí que, en primera instancia, la propuesta de *trayectorias variadas* y *tránsito flexible* entre instituciones de ANEP y UDELAR parezca fácilmente aceptable. No obstante, la ATD argumenta sobre algunas características que adquiere el aprendizaje de los conocimientos en su función de ser conocimientos a enseñar, aspecto que no está presente en los cursos universitarios. No excluye la posibilidad de trayectorias variadas, pero define algunas áreas de formación en el conocimiento disciplinar que deberían ser prioritarias en la formación y deberían conservarse en la institución de formación docente. Entre ellos, hace referencia a *saberes que deben poder ser transmitidos, readaptados, acomodados, comprendidos en su lógica constitutiva; lo que implica atender su constitución histórica, su ontología y las metodologías que sustentan su validación*. Se hace referencia a los contenidos básicos de las disciplinas, *que no sólo refieren a conceptos estructurantes, sino que incluyen perspectivas metodológicas y epistemológicas de los mismos*. (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA)

Sin excluir la posibilidad de trayectorias variadas, esta posición de la ATD, conservaría como *capital específico* determinados niveles de enseñanza del conocimiento disciplinar.

Estas consideraciones no pueden dar lugar a pensar que tales conocimientos disciplinares puedan desarrollarse desvinculados del ámbito de investigación universitario. Muy por el contrario, debido al componente epistemológico de creación del conocimiento que los documentos de la ATD mencionan, el contacto de los docentes de formación docente con tales ámbitos de investigación sería fundamental para desarrollar luego el componente epistemológico vinculado a su enseñanza.

Esta doble vertiente epistemológica hace que, en su integración a la formación docente, revistan una especificidad propia que haría necesaria su enseñanza en la institución de formación docente.

Para la constitución del campo, sería necesario que este capital específico adquiriera el suficiente reconocimiento para convertirse en *capital simbólico*.

#### VI.2.3.3. RELACIONES ANEP-UDELAR

Para la constitución de un subcampo de formación docente como educación superior, la participación conjunta entre la DFPD y la UDELAR, era formal y también sustancialmente necesaria. Sin embargo, este vínculo se dio no sin dificultades. Se puede observar desde las posturas que los diferentes actores del proceso asumieron.

Tal como lo mostró el correr de los acontecimientos, la necesaria relación entre la ANEP y la UDELAR estuvo mediatizada por instancias muy complejas correspondientes a los acontecimientos de la elaboración de la LGE primero, y del trabajo de la CI del IUDE, luego de aprobada la Ley.

El vínculo se fue construyendo por parte del CODICEN, de acuerdo al tipo de relacionamiento establecido entre ambos entes autónomos en la Comisión Mixta ANEP-UR.

En los documentos de la UDELAR que se han analizado aquí, no aparecen referencias directas a la DFPD, sino genéricas a sus instituciones, recursos materiales, recursos humanos, tradición, etc.

Con relación a la ANEP, es preciso diferenciar las tres instancias: CODICEN, DFPD y ATD.

El CODICEN, en cada oportunidad manifestó como imprescindible, la relación de cooperación con la UDELAR para la transformación de la institución de formación docente, lo que aparece registrado en la norma presupuestal. Del mismo modo, siempre se refirió a la DFPD y su red de institutos, como base para la nueva institucionalidad.

La DFPD, aun con la autonomía de gestión que le había otorgado el CODICEN, continuaba siendo una Dirección sectorial dependiente de éste, lo cual le permitió actuar en la interna impulsando un proceso de unificación y de desarrollo de una estructura académica orientada hacia el nivel universitario. Los vínculos con la UDELAR, sin embargo, fueron los que se desprendían de los proyectos de CODICEN respecto al trabajo de la Comisión Mixta y al desarrollo de los cursos de posgrados que se iniciaron en 2007, los cuales debían ser otorgados por la UDELAR.

En cuanto a la ATD, en los informes consta que ha seguido de cerca el vínculo entre la ANEP y la UDELAR, la evolución de los posgrados y las dificultades para su realización.

En relación con el proceso de elaboración del PLGE y su aprobación parlamentaria, así como durante el trabajo de la CI, los informes recogen los aspectos de la relación ANEP-UDELAR que a la Asamblea más le preocupaban. Se destaca la percepción de que la nueva institución sería *tutelada* por la UDELAR. Sostenía, por el contrario, que el protagonismo debería corresponder a la DFPD, con fuerte presencia de la ATD. La UDELAR debería colaborar, pero en una relación de *horizontalidad*.

Es visible la pugna entre ambas instituciones -en el caso de la ANEP, la ATD- por realizar cambios, pero sin perder espacios.

A partir de la vigencia de la LGE, las reglas de juego que regían la relación entre dos instituciones autónomas como la ANEP y la UDELAR, cambiaron, al constituirse el espacio de la CCSNEP. En el trabajo de la CI del IUDE, este espacio fue decisivo para llegar a resoluciones, no siempre acordadas por sus integrantes.

Este contexto, y la existencia de estas luchas, dan cuenta de la emergencia de un campo diferente, pero al mismo tiempo, de las dificultades para su constitución.

## VI. 2.4. COGOBIERNO - PARTICIPACIÓN

### VI. 2.4.1. COGOBIERNO

El mismo término, cogobierno, ha sido utilizado en propuestas donde el órgano de conducción de la institución presenta formas muy disímiles. Por lo tanto es necesario especificar de qué manera intervienen los diferentes actores para entender el alcance de este concepto. En nuestro país, el concepto más restringido de cogobierno corresponde a la forma que reviste en la UDELAR, es decir, integrado sólo con representantes de los diferentes órdenes.

Ocupar los órganos de conducción constituye una condición favorable al ejercicio del poder.

En la democracia participativa (no solamente representativa), ese ejercicio debe estar legitimado. No es suficiente apelar a la *teoría de la elección pública*; hace falta la existencia fehaciente de participación en los procesos que llevan y llegan a la toma de decisiones. En términos de Elías, respecto a la relaciones de poder, mientras quienes ocupan los órganos de conducción ‘podrían’ *monopolizar* esa función, la *población* posee la ‘clave’ para la legitimación de las decisiones que se adoptan.

De ahí que muchas propuestas se presenten como participativas, pero por su forma sean consideradas como de ‘pseudoparticipación’ o participación engañosa si, incluyendo la intervención de los actores, tal participación no condiciona en nada a los decisores.

Es necesario, por tanto, considerar también el tipo de participación a que está asociado el cogobierno en las diferentes propuestas para la nueva institución de formación docente.

### VI. 2.4.1.1. En el contexto

#### VI. 2.4.1.1.1. La concepción del MEC

En los primeros borradores que dio a conocer el MEC, los docentes, estudiantes y egresados participaban en el órgano de conducción del IUDE. El proyecto establecía que serían tres, dos y dos, respectivamente, en un Consejo Directivo integrado, además por un representante de cada una de las instituciones: ANEP<sup>62</sup>, UDELAR e INAU. El Director General del consejo sería designado por el Poder Ejecutivo con venia del Senado. (ANEXO E)

Finalmente, el texto aprobado, hace referencia al *órgano de conducción* estableciendo qué actores e instituciones deberán estar representados, sin especificar el número de representantes de cada una. No incluye al INAU, ya que la carrera de Educador Social saldría de su órbita una vez concluido el trabajo de la CI del IUDE. Tampoco figura un Director, ni participación alguna del Poder Ejecutivo ni Legislativo en la designación de algún integrante. (Art. 85, Ley N° 18.437) (ANEXO J) Cabe señalar, sin embargo, que ello podría quedar establecido en la futura Ley Orgánica.

#### VI. 2.4.1.1.2. La concepción de la UDELAR

La UDELAR, por medio del documento de la CSE, y los subsiguientes de la AGC y del CDC, ha reafirmado su convicción de que su participación en la creación de una institución universitaria para formación docente es muy importante. Las razones en juego, además de su especialización en el nivel superior universitario, son las que se refieren a su larga experiencia en la lucha por el cogobierno y su organización.

No obstante, cuando los documentos se refieren a las instituciones autónomas y cogobernadas, pero que no serían entes autónomos, no especifican a qué tipo de cogobierno se refieren.

<sup>62</sup> En el proyecto, se creaba la Administración Nacional de Educación Básica General (ANEBG) en sustitución de la ANEP. En los subsiguientes anteproyectos se eliminó esta modificación. (ANEXO E)

**VI. 2.4.1.1.3. La concepción del CODICEN de la ANEP**

En 2007, el documento que el CODICEN presentó al MEC como aporte para la elaboración del PLGE, señalaba que la nueva institución *gozará de la autonomía y cogobierno correspondientes* a las universidades públicas. La DFPD, en cambio, hacía referencia al cogobierno *como es típico de la organización universitaria en este país*. (DFPD, 2006a)

Si en el primer caso, podían quedar dudas, el documento de la DFPD es más explícito.

**VI. 2.4.1.2. El cogobierno en la propuesta de la ATD**

En cuanto a la propuesta de la ATD, el proyecto de LO del IUDE establece el cogobierno de los órdenes de la institución, sin mencionar representantes del Poder Ejecutivo ni de ninguna otra institución. Es decir, se trata del concepto más restringido asociado al máximo nivel de autonomía jurídica que establece la normativa del país.

Una diferencia con el modelo de cogobierno de la UDELAR, en el caso de la propuesta de la ATD, consiste en considerar a los funcionarios no docentes como un cuarto orden. Este sector no figuraba en la propuesta inicial, pero fue incluido poco tiempo después.

Otra diferencia consiste en la relación de las diferentes carreras con el cogobierno. En la UDELAR, las diferentes facultades tienen autonomía respecto del CDC, y por lo tanto sus propios órganos de conducción. En el proyecto de LO del IUDE, no figura la autonomía de las carreras, por lo cual tampoco se establecen órganos de conducción. En otros informes aparecen referencias a la organización de las diferentes carreras, su dirección y equipo, pero no hay referencias a su potencial autonomía. (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA-POLÍTICA)

En cambio, y a diferencia de la UDELAR, en el proyecto de la ATD, los diferentes centros educativos tienen consagrada su autonomía, y tienen establecidos sus órganos de conducción cogobernados.



Una razón que explique esta diferencia puede estar dada por el hecho de que en la mayoría de los centros educativos de la DFPD se brindan cursos correspondientes a más de una carrera. Con la inclusión de la carrera de Educador Social, esta condición tiende a incrementarse.

Las CCR, también incorporan variantes al cogobierno, ya que se establecen a partir de los centros y no parecen tener nexos orgánicos con los órganos centrales, más allá de estar sujetas a las disposiciones que éstos establecen.

Es preciso destacar la importancia que adquieren los órdenes en el cogobierno del IUDE en el proyecto de la ATD. Si bien con relación a la integración de los diferentes órganos, la estructura es similar a la de la UDELAR, el art. 7 establece que cada orden *deberá reunirse al menos una vez por año en forma obligatoria para tratar los temas inherentes al orden*. Esta prescripción establece un tipo de relacionamiento entre los actores pues obliga también a darse una organización adecuada para cumplir con este requisito.

### **VI. 2.4.1.3. Incidencia de la demanda de cogobierno en la emergencia del campo de formación docente como educación superior**

Las propuestas más claras y explícitas sobre el cogobierno de la nueva institucionalidad son, por un lado, la del MEC correspondiente a los primeros borradores del PLGE, y por el otro, la de la ATD. Al mismo tiempo son las más divergentes.

En el caso de la propuesta inicial del MEC, el IUDE, aunque según los parámetros del Ministerio fuera considerado estrictamente universitario, al permanecer en la órbita de la ANEP y con fuertes controles por parte del Ejecutivo, es muy probable que su desarrollo quedara limitado. Basta considerar las actuales dificultades para la concreción de los posgrados iniciados en convenio con la UDELAR.

En el caso de la propuesta de la ATD, el cogobierno sería una herramienta fundamental para consolidar la relativa autonomía del sector en el campo de la educación superior universitaria.

No es tan claro, por falta de propuestas más concretas, cómo incidiría el cogobierno en el desarrollo del campo en el caso de las propuestas de la ANEP y la UDELAR.

#### VI. 2.4.2. PARTICIPACIÓN

En la medida que un campo se construye en base a *relaciones objetivas*, el tipo de participación que se dé en ellos constituye un elemento de importancia al momento de su caracterización. En este caso, en que se considera la emergencia de un subcampo, se pueden analizar los conceptos de participación que subyacen en las propuestas que se relacionan con este proceso para elaborar una idea acerca de su influencia en el mismo. En algunos casos, este concepto está explícito y en otros, se encuentra implícito en algunos aspectos de las propuestas.

Tal como plantea Bourdieu, tales relaciones objetivas son relaciones de fuerza. Por lo tanto, la forma de participación de cada actor será relevante.

##### VI. 2.4.2.1. En el contexto

###### VI. 2.4.2.1.1. La concepción del MEC

El concepto de participación del MEC reflejado en los borradores del proyecto de ley, es básicamente el correspondiente a una democracia estrictamente representativa. Tiene un soporte claro en la *teoría de la elección pública*, en cuanto a la intervención del poder central. Ubicaba al IUDE en la órbita de la ANEP y reservaba para el poder central la designación del Director General.

Este concepto de participación es coherente con el puesto en práctica para la elaboración del PLGE durante 2007 y 2008, durante el cual no se convocara a ninguna instancia deliberativa.

###### VI. 2.4.2.1.2. La concepción de la UDELAR

Las referencias a la participación en los documentos de la UDELAR analizados, están dadas por las alusiones al cogobierno. No hay elementos explícitos específicamente

referidos al proceso de creación del IUDE en lo que respecta a la participación de los diferentes actores involucrados.

#### **VI. 2.4.2.1.3. La concepción del CODICEN de la ANEP**

La ANEP había expresado su concepción sobre participación en su propuesta de democratización de la conducción de la educación, en el proyecto de presupuesto quinquenal. La transferencia de funciones de gestión a la DFPD permitió que ésta pusiera en marcha diferentes proyectos de transformación que contaron con la participación de los diferentes colectivos de la misma. Un elemento importante a destacar en este funcionamiento participativo fue, durante el periodo en estudio, el cumplimiento de los acuerdos de participación en el sentido de ‘ser tenidos en cuenta’. Puede decirse que se verificó la *obligación subjetiva*, en términos de Dussel, de cumplir con el pacto en la medida que las condiciones acordadas también habían sido cumplidas. (DAVYT y RODRÍGUEZ JOURDAN, 2011)

#### **VI. 2.4.2.2. La participación en la propuesta de la ATD**

##### **VI. 2.4.2.2.1. Participación y representación**

La ATD ha procurado explicitar el sentido con que maneja el término participación y las consecuencias prácticas que de él se desprenden. Especialmente intentó deslindar los conceptos subyacentes en las políticas de las administraciones anteriores a 2005 y a partir de ese año, dejó en claro a qué concepto adhería. La necesidad de explicitaciones es acorde a la característica ideológica del concepto de participación. (REBELLATO y GIMÉNEZ, 1997)

El concepto que sostiene la ATD pone el énfasis en la participación en todas las etapas de la elaboración de política educativa.

Como afirma Lindblom, *los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores* (LINDBLOM, 1991: 5) Esta idea puede constituir una descripción de los hechos, en el sentido de que las cosas ocurren

de esa manera aunque los decisores no lo deseen. Pero también puede verse como una concepción que guía el proceso.

En el caso de la elaboración del PNIFD, 2008, esto último parece haber sido el caso. La unificación y fortalecimiento de la DFPD, era un objetivo que podía lograr consensos, pero si las resoluciones se tomaban centralizadamente, en base a una única racionalidad, afectarían de manera desigual a los diferentes actores. (DAVYT, 2009) Meny y Thoenig señalan: *el modelo del incrementalismo disyunto, elaborado por Lindblom, se adapta a los escenarios de acción fragmentados y pluralistas [...]*. (MENY Y THOENIG, 1992: 153)

La fragmentación que mostraba la DFPD, a raíz de los sucesivos cambios de planes, funcionamiento simultáneo sin normativa clara, y la existencia de organismos paralelos, tenía su reflejo en la integración de la ATD. Ella misma constituía un *escenario de acción fragmentado y pluralista*. De allí la elaboración cuidadosa de los procedimientos de modo que las decisiones finales obtuvieran legitimidad. (APÉNDICE A)

Los procedimientos procuraban pautar las relaciones entre los delegados nacionales y también con el resto de los docentes que constituyen la Asamblea en su sentido más general. Esta concepción parece reflejarse en la organización del cogobierno en el proyecto de LO del IUDE.

Otro aspecto a tener en cuenta, es que, si bien la Asamblea es soberana y en cualquier momento puede revocar o rectificar lo que aprobó, esto no ha ocurrido con frecuencia durante el periodo en estudio. Esto no significa necesariamente que los consensos hayan sido continuos. Es probable que signifique en cambio, que, en presencia de diversas posiciones, habiéndose cumplido los procedimientos acordados, el resultado se acepta como legítimo.

Se pueden encontrar, en la concepción de la ATD, importantes puntos de conexión con la teoría de Dussel. Se puede considerar a los órdenes como *el pueblo o la comunidad*, ya que constituyen en sí, una comunidad política. Ellos son, en el proyecto de la ATD, la base de la autoridad, es decir que en ellos reside la *potentia*. En una democracia puramente representativa, la autoridad estribaría en la elección de sus representantes, delegando en ellos toda la tarea correspondiente al periodo convenido. Pero en el caso de la propuesta de

la ATD, y para Dussel, ser representante significa cumplir con el mandato de los órdenes, a medida que éstos se producen. Los representantes detentan un poder delegado por la comunidad, que Dussel denomina *potestas*, y que deben ejercer como *obediencia* al mandato recibido.

Por su parte, el orden debe permanecer atento a las acciones de sus representantes, tanto para apoyarlo con nuevas elaboraciones como para señalarle sus posibles desvíos, lo que incluso podría llevar, según los informes de la ATD, a la revocación de la representación.

Esta propuesta da lugar también a los riesgos que analiza Dussel respecto a lo que denomina *corrupción originaria*. Si los procedimientos establecidos para el control continuo por parte de la comunidad no fueran suficientes y eficaces, podría tergiversarse la relación, si el representante que ha recibido el poder de la comunidad, lo considera ahora como propio. Se produciría lo que Dussel denomina *fetichización*. En realidad, debería existir un mandato general muy claro y amplio para que sin nuevas intervenciones de la comunidad, esta fetichización no se produjera.

Pero incluso si existen todos los canales de ida y vuelta para el control de las acciones del representante, y si la comunidad tiene espacios de propuesta relativamente continuos para intervenir y ejercer el poder que le es inherente, la corrupción también podría darse en la comunidad. Si olvidara que es la que posee el poder *originario*, si dejara actuar al representante en solitario, si dejara de actuar políticamente elaborando las propuestas que continuamente el representante debe llevar adelante y si dejara de controlar lo que luego ese representante hace, entonces, estaría legitimando el poder fetichizado.

En la propuesta de la ATD existen elementos que favorecen el ejercicio del poder como *potentia*. Se pueden mencionar los informes que explicitan las características de la delegación/representación, la libertad de los órdenes para darse la organización que consideren conveniente, y, particularmente, la obligación de una reunión anual del orden a nivel nacional.

Se trata de condiciones necesarias, pero no suficientes. La Asamblea anual obligatoria de los órdenes, constituye una base normativa fundamental en el sentido que implica un compromiso de participación, y por otro lado, un fundamento para asegurar los

insumos necesarios para su realización. Sin embargo, no se constituyen en garantía para evitar la *corrupción* de la que habla Dussel.

Participar exige trabajo, conocimiento, perspectiva política, y también riesgos. En la participación se gana y se pierde. Por otra parte, siempre hay quienes pueden beneficiarse por la ausencia de participación real, por lo cual no es imposible esperar que aparezcan frenos a la misma, tanto desde fuera como desde dentro del mismo orden.

En una comunidad, por pequeña que sea, siempre existen posiciones diversas, incluso divergentes, que hace muy difícil que se den frecuentes consensos. De acuerdo a lo que plantea Dussel, lo importante es poder llegar a planteos que él llama *hegemónicos*, en el sentido de elaborar una demanda que recoja lo más significativo de las reivindicaciones de la mayoría. También implica aceptar que las decisiones no serán ‘perfectas’ para nadie, e incluso habrá posiciones postergadas. Sólo la aceptación de los procedimientos conformará a quienes deben esperar una próxima oportunidad.

La propuesta de la ATD parece recorrer este camino en su proceso de elaboración. En este sentido se puede sostener que la propuesta de la UNAE adecuada luego a la estructura legal del IUDE, constituyó una demanda *hegemónica*, en términos de Dussel, en la comunidad docente que ella abarca. Su ratificación continuada, y la profundización de su elaboración hasta la XVII ATD Nacional, considerada aquí como fin de una etapa, son una demostración de que el engranaje de procedimientos permitió la construcción de una propuesta a partir de una variedad de posiciones.

Puede servir como ejemplo también, de ejercicio de una democracia participativa en la cual nada se considera fijo e incuestionable, pero que a su vez, instala una relativa certeza que permite acumular conocimiento y experiencia.

De ahí la necesidad de afinar los procedimientos, que luego legitimarán las decisiones. Esa posibilidad de elaborar los procedimientos a seguir instaura la *obligación subjetiva del ciudadano* de obedecer aquello en lo cual participó. *El que hizo un pacto es, por definición, el que debe cumplirlo, [...]* (DUSSEL, 2006: 43-44)

Este concepto de participación integrado a la relación delegación/representación, constituye también un elemento que democratiza las relaciones sociales, en el sentido de que la democracia es una forma de organización que se construye, no es natural ni

ineluctable: *Es factible* –sostiene Lechner- *en tanto ofrezca ciertas seguridades mínimas de que los diversos "intereses vitales" sean respetados en el futuro.* (LECHNER, 2006: 428)

#### VI. 2.4.2.2.2. Participación y autonomía de los centros

La autonomía de los centros se presenta en la propuesta de la ATD como una forma de organización democrática en virtud de la participación a que da lugar. Tal como se la presenta, y como se ha señalado aquí, los procedimientos dan lugar a que los órdenes participen de manera directa e indirecta tanto en los asuntos del centro como en aquellos que corresponden a los órganos de nivel nacional.

Incorporada a la reforma educativa de los años 90, la apelación a la participación también constituía el fundamento de la autonomía de los centros. Ahora bien, para que realmente cumpliera con sus objetivos, la reforma -que incluía la autonomía de los centros- debía tener carácter sistémico. Así lo presentaba la CEPAL (CEPAL, 1992) y expresamente lo mencionaban Filgueira y Martínez Larraechea. (FILGUEIRA y MARTÍNEZ LARRAECHEA, 2004)

La adecuación de la educación a las necesidades del medio, motivo de la autonomía de los centros, tiene estrecha vinculación con la formación de *recursos humanos* en la perspectiva de la teoría del *capital humano*, es decir, una finalidad economicista.

En la década de los años 90 estaba en auge el modelo toyotista de organización del trabajo. Ese modelo promovía la participación de los trabajadores en la gestión de la empresa, como expresión de superación de los modelos taylorista y fordista, basados en una fragmentación estática de las tareas y un rígido control burocrático. El modelo de autonomía de los centros, en la década de los años 90, corresponde a ese tipo de división del trabajo.

La diferencia con el modelo taylorista aparece en el nivel de la ejecución, donde la participación se promueve pues constituye un medio para aumentar la rentabilidad de la



empresa,<sup>63</sup> pero el fundamento de la división del trabajo, que establece la separación entre concepción y ejecución, permanece incambiado:

Una característica también importante de los modelos toyotistas es la ocultación de las jerarquías de poder, pero éstas son reales ya que, en el fondo, lo que se somete a discusión son los medios y formas de obtener unos productos determinados; lo que queda al margen del colectivo trabajador son los verdaderos objetivos empresariales: qué producir, qué cantidad, por qué, cuándo y dónde. En los modelos empresariales descentralizados, la delegación de poder se produce sólo hasta unos determinados límites y, al mismo tiempo, los controles se hacen más difusos y ocultos. (TORRES, 1994: 24-25)

La propuesta de la ATD pretende romper con el predominio de la racionalidad instrumental, la cual se encuentra en la base de la teoría del Capital Humano y la organización toyotista. Procura, al mismo tiempo, desarrollar un tipo de participación que denomina 'real', cuyas características implican la participación en todas las etapas de elaboración de política educativa. Se trataría de romper con la división del trabajo que separa la concepción de la ejecución.

La concepción sistémica de la reforma de los años 90, no conduce a ello. Por el contrario, reafirma la separación de funciones y la jerarquía. La jerarquía constituye uno de sus conceptos fundamentales. (NAMO DE MELLO, 1984) La coordinación jerarquizada es adecuada para lograr optimizar recursos y asegurar la convergencia de las acciones.

<sup>63</sup>Sostiene Jurjo Torres: *Se puede afirmar que hay un importante redescubrimiento del interés por la persona trabajadora como elemento clave de la rentabilidad y competitividad de la empresa; existe el convencimiento de que sin su cooperación y compromiso es imposible aumentar la productividad y mejorar la calidad.* (TORRES, 1994: 24)

### VI. 2.4.2.3. Incidencia de la participación en la emergencia del campo de formación docente como educación superior

#### VI. 2.4.2.3.1. Participación y conocimiento

La participación exige conocimiento. Esta afirmación vale tanto para la participación de los actores en el proceso de transformación institucional que aquí se analiza, como para la participación de la población en general, con referencia a los diversos asuntos que le incumben.

En este caso, ambos niveles se entrelazan por la especialidad de la institución de que se trata. Su desarrollo puede contribuir a establecer la lógica del campo y la acumulación de su capital específico. Cuanto más integrada sea la institución, mayores serán las posibilidades de abarcar todas las dimensiones que abarca la formación de los educadores y la educación de la población.

En el sentido propuesto de *superar la racionalidad instrumental* que consideraba como sustento de las políticas de los periodos anteriores, la ATD sostenía: *Deberíamos encaminarnos hacia una perspectiva dialéctica enmarcada en el desarrollo de un pensamiento crítico emancipatorio.* (XIII ATD 2006 Comisión PLAN ÚNICO NACIONAL DE FORMACIÓN DOCENTE)

La definición de conocimiento que nos da Elias, como *el significado social de símbolos contruidos por los hombres los cuales están dotados con capacidad para proporcionar a los humanos medios de orientación*, nos permite entender su importancia para la participación democrática. Más aun si consideramos que, por las características propias, el ser humano accede a ese *fondo social de conocimiento*, por aprendizaje. (ELIAS, 1994: 55)

Se puede entender que la ATD, cuando procura desarrollar condiciones que le permitan obtener mejores posiciones en el *juego del poder* relativo a la creación de una nueva institucionalidad, lo hace en el marco de una concepción de educación que implica también para la población, un mejoramiento de sus condiciones de participación.

**VI. 2.4.2.3.2. Participación y aprendizaje**

Finalmente, es necesario incorporar al análisis el hecho de que la participación política es un derecho y su falta de ejercicio, en términos de Sirvent, una manifestación de *pobreza política*. Además de enfrentar los frenos que puedan interponerse a la participación, todos los procesos involucrados en ella requieren de un aprendizaje, de voluntad explícita.

También requiere de un proceso de aprendizaje poder distinguir cuándo el *formar parte* y el *tener parte* constituyen parte de un proceso integral de participación que tendrá su culminación en el *tomar parte*, o si son momentos aislados que podrían estar al servicio de objetivos no conocidos o no deseados.

Como expresaban Rebellato y Giménez, la participación constituye *una tarea ética que desafía la integración dialéctica entre ética, pedagogía y política*. (REBELLATO y GIMÉNEZ, 1997: 144)

La conexión tan estrecha entre lo que significa la participación para los docentes de la institución de formación docente, su incidencia en la formación de los futuros egresados que se constituyen en sujetos de participación, que a su vez deben concebirla como objeto de enseñanza, hace que la participación pueda considerarse un elemento fundamental del capital específico del campo.

## Conclusiones

El proceso que ha atravesado la creación de una institución pública de carácter universitario para formación docente, ha mostrado la existencia de diversos intereses puestos en juego a través de diferentes propuestas. Sus dimensiones políticas culturales y sociales han quedado expuestas a través de las relaciones objetivas entre los diferentes actores. Las mismas hicieron visible la emergencia de un subcampo, dentro de la educación, que comienza a configurar sus límites en el espacio de la formación de docentes como educación superior universitaria.

Los tres organismos responsables de la educación pública –el MEC, la UDELAR y la ANEP- pugnarón por posiciones que les permitieran establecer la lógica, los criterios de inclusión y los límites del mismo. Esto produjo diferentes tensiones que dieron lugar a particulares luchas por posiciones.

La tensión por la necesidad de control por parte del Estado frente a la demanda de autonomía jurídica posicionó básicamente a los dos entes autónomos –con mayor fuerza la ANEP- frente al MEC. La tensión creada por el control en la definición del nivel superior universitario, en cambio, puso en los extremos a la UDELAR y a la ANEP –especialmente a la DFPD y la ATD. Esta tensión se vio reflejada en la defensa del valor de los respectivos capitales específicos y simbólicos para la delimitación del nuevo campo. En este punto, no parece haber existido mayor avance durante el periodo. Cabe pensar que la exclusión de la DFPD - uno de los protagonistas de esta tensión - en el texto de la Ley, provocó una ruptura de los canales de participación.

Esta exclusión estableció también una ruptura entre la política del CODICEN y la del MEC, ya que el órgano máximo de la ANEP se había propuesto durante su administración, otorgar una amplia autonomía a la DFPD. Gracias a ello, ésta había iniciado un camino propio de transformación hacia el nivel universitario a través del PNIFD, 2008 y los cursos de posgrado. En ese marco elaboró la ATD, la propuesta de la UNAE.



La solución legal no incluyó el proceso iniciado en la DFPD y se superpuso a su desarrollo.

La nueva institución, que debía constituirse con el aporte de las dos instituciones cuya trayectoria ha sido largamente reconocida, habría requerido de un proceso con más amplia participación y realizado en plazos menos perentorios. La propuesta de creación, instauró una especie de proceso fundacional, que no estuvo acorde a la magnitud de la obra que se proponía. Visto en la perspectiva de la emergencia de un campo, suponía establecer sus límites, los cuales, según Bourdieu, no pueden fijarse *a priori*. El IUDE debería construir las características del nivel universitario en todo el rango de conocimientos que abarca y, al mismo tiempo, recoger la historia de la formación y práctica vinculada directamente con la actividad pedagógica de las instituciones educativas que la nueva institución pretende transformar. Si aceptamos que se trata de la constitución de un campo, no era suficiente haber establecido legalmente algunos mecanismos para asegurar en breve tiempo algunas definiciones que garantizaran la puesta en marcha de las transformaciones. La real definición de las lógicas, capitales específicos y criterios de inclusión/exclusión, se dará en el juego de las relaciones objetivas.

La institucionalidad que quedó fijada en la LGE no coincide con ninguna de las propuestas presentadas. Pero, además, a pesar de que establece la ‘creación’ del IUDE, sólo efectiviza el comienzo y la etapa de transición. La Ley Orgánica requerirá un proceso independiente que la LGE habilita, pero no puede imponer ni garantizar.

### ***La ATD como actor político***

La ATD enfrentó varias dificultades con relación a la presentación de su propuesta: la no aprobación por parte del plenario del Congreso Nacional de Educación, la no inclusión de la UNAE en el PLGE, y la exclusión de la DFPD -y por lo tanto de la ATD- de la CI del IUDE. No obstante, ocupó los espacios posibles y continuó elaborando hasta aprobar, al final de esta etapa, el proyecto de LO del IUDE.

En el periodo de este estudio, y más allá de los resultados concretos, el rol que la ATD cumplió se evidenció por las reacciones que produjo en diferentes ámbitos. La

importancia de su actuación tiene que ver con lo que aportó y lo que potencialmente su trabajo pueda aportar en las etapas que aún quedan por transitar.

Más allá de las apreciaciones que puedan hacerse sobre su propuesta, es de destacar el hecho de que la ATD, para presentarla, debió buscar, en ocasiones, espacios de participación, donde no estaban previstos. Debió también estructurar un sistema de trabajo colectivo que permitiera legitimar y dar seguridad a los delegados que ‘salían’ del ámbito de la ANEP para representarla. Este hecho pone en evidencia al menos dos dimensiones necesarias en los procesos participativos: por un lado la necesidad de un marco normativo que haga posible el trabajo de los actores, como lo es la normativa que regula el funcionamiento de las ATD, y por otro, la voluntad y decisión de demandar participación.

En términos de democratización, el proceso de transformación de la institucionalidad de formación docente constituyó una oportunidad de *repensar* y *reinventar* la democracia. Al responder a la convocatoria de participación ciudadana la ATD construyó formas de participación. No procedimientos probados sino puestos a prueba.

### ***La propuesta de la ATD***

La propuesta que elaboró la ATD de Formación Docente y la actuación que sus delegados tuvieron en el proceso de emergencia de la nueva institucionalidad en el contexto de las luchas por la LGE, constituyó un aporte que puede valorarse por sí mismo, más allá de los logros que, en este periodo, haya obtenido en términos de conquista de posiciones.

Contiene un proyecto de Ley Orgánica y el desarrollo de los fundamentos de gran cantidad de elementos constitutivos de la nueva institucionalidad. En algunos aspectos la cercanía conceptual con la Ley Orgánica de la UDELAR es notoria. Sin embargo, se introdujeron elementos que denotan una concepción diferente en los cuales podemos ubicar su principal aporte. Señalaré tres aspectos:

En primer lugar, al confrontar los conceptos implícitos en las intervenciones de los diferentes organismos, ha surgido una suerte de inconmensurabilidad con relación al concepto de autonomía. En los proyectos institucionales presentados, se distinguieron dos conceptos de autonomía, independientemente de las diferencias de grado que puedan darse

en cada uno de ellos: la autonomía política respecto al gobierno central y la autonomía de los centros, que en su versión dominante se refiere a una autonomía de gestión local, asociada a una fuerte descentralización funcional.

El proyecto de la ATD muestra un modo de combinar ambos, al establecer un nexo entre los organismos centrales y los locales con un relacionamiento no exclusivamente jerárquico. Sólo su aplicación podría demostrar si verdaderamente esa combinación es posible, pero merece ser analizada en el conjunto de la propuesta.

Las diferencias respecto al concepto de autonomía explican la diferente significación atribuida a los demás elementos que determinan las principales características estructurales de la nueva institución, como descentralización y coordinación. La propuesta de la ATD incluye nuevas consideraciones respecto a lo que se entiende por coordinación. A partir del análisis del conjunto se puede establecer que no se trata de una propuesta sistémica. La posibilidad que tienen los órdenes de incidir en los órganos centrales impide que el principio de jerarquía se cumpla a cabalidad.

El modelo que presenta la propuesta de la ATD se adecua a un escenario plural, donde existe, por parte de las bases, una aspiración a la participación hasta llegar a incidir en los más altos niveles de decisión política de la institución. Sin embargo, aun cuando explicita el objetivo de superar los graves problemas de fragmentación y desigualdad social existentes en la sociedad, no hay elementos suficientes que indiquen la existencia de un proyecto mayor, con *fuerza utópica*. En este sentido, hay coincidencia con la apreciación de los diferentes autores que analizan este aspecto en la región.

A falta de un proyecto con *fuerza utópica* que dé sentido y orientación a la coordinación, la visión sistémica parece adecuarse mejor a las urgencias de la acción. En realidad, la coordinación conlleva aspectos de planificación pero no puede estar exclusivamente atada a ella.

La concepción sistémica es un modelo que excluye la participación de los ciudadanos de los niveles de decisión jerárquicos y se remite, en el mejor de los casos, a los fundamentos de la democracia estrictamente representativa. El modelo sistémico permite un mejor control de la población, al tiempo que reduce su poder respecto a decidir sobre su futuro, pues restringe su participación directa a la esfera local. Esta reducción



implica una imposibilidad de construir el presente en todas sus dimensiones históricas con lo cual también se clausura la posibilidad de proyectarse al futuro.

En segundo término, cabe señalar, en el conjunto del trabajo de la ATD, el esfuerzo por definir la especialidad de la nueva institución, diferenciándola de la entonces DFPD y también de la UDELAR. Lo expuesto muestra un esfuerzo teórico por elaborar lo que constituiría la ‘especificidad’ de la nueva institución a partir de la cual se conciben los vínculos con la UDELAR. Los aportes de la ATD en este sentido, denotan su lucha por validar el acervo institucional en el proceso de definición del carácter universitario. Las argumentaciones se presentan de manera algo fragmentada. En relación con este aspecto, en los documentos de la UDELAR tampoco se encuentra una exposición clara de cómo construir el carácter universitario integral de la formación docente.

De acuerdo con los conceptos sostenidos aquí, la elaboración teórica de la especialidad de la formación docente de nivel universitario se irá concretando en relación dialéctica con las luchas de los actores por establecer la lógica del campo. Parte del capital simbólico que cada institución aportaría ha sido ampliamente reconocido por los actores, pero la nueva institución no surge por una sumatoria de los mismos. En términos de campo, será una lucha por ocupar posiciones, pero la misma deberá estar basada en teorías que se muestren como adecuadas para que sean reconocidas socialmente.

Por último, otro aspecto donde puede encontrarse un importante aporte es en lo referido al cogobierno y, fundamentalmente, el concepto de participación asociado a él. La estructura de cogobierno y su relación con el ejercicio de la autonomía política son muy similares a los fundamentos que sostiene la UDELAR. Sin embargo, el sistema de participación asociado a la elección y actuación de los delegados presenta elementos diferenciales. La propuesta de la ATD integra un cuarto orden, los funcionarios no docentes. Pero, además, al incorporar en forma preceptiva una instancia de deliberación nacional para cada orden, determina todo un andamiaje que deberá estar asegurado para que esa instancia pueda hacerse efectiva y no encuentre obstáculos desde el punto de vista material y operativo. De otro modo, los actores quedarían *en solitario*, según la expresión de Lindblom, sujetos a las oportunidades que puedan encontrar o construir. Si la participación es un derecho, las bases mínimas para que ésta se concrete deberían estar aseguradas.

Con ello no se garantiza la participación plena en sí misma. Ésta no constituye una concesión sino que es producto de una demanda. Tampoco existe una forma única de llevarla adelante. En este sentido, la participación inserta en la propuesta de la ATD, puede entenderse como una apuesta a la democratización de las relaciones al interior de la institución educativa, en el entendido que la democracia lleva en sí la contradicción entre la legitimidad del cuestionamiento y la necesidad de encontrar una certeza, aunque ésta sea siempre provisoria. Desde el punto de vista democrático, la forma establecida en el proyecto de Ley Orgánica del IUDE parece dar las mismas oportunidades a todos para incidir en la dinámica del campo.

Esta manera de concebir la representación/delegación no es una elaboración puramente teórica. Puede encontrarse una relación directa con la organización de las ATD y el modo de funcionamiento que se ha dado la ATD de Formación Docente. Este funcionamiento propio puede entenderse como un antecedente en la constitución del campo emergente de formación docente de nivel universitario, en la medida que también al interior de la ATD, se ha podido identificar signos de luchas por cambiar y conservar capitales y posiciones que poseían los diferentes grupos que la componían.

### ***Proyecciones***

En la búsqueda de soluciones normativas, el actor gubernamental, con ser decisivo, no puede anular la incidencia de los demás. Por otro lado, la intervención de quienes no han sido contemplados en las soluciones encontradas, no se detiene, sino que busca otros cauces. Es el caso del IUDE, cuyas características autonómicas, al terminar el presente trabajo, a pesar de lo estipulado en la Ley General de Educación, aún estaban por definirse.

A través del análisis realizado se han podido esbozar algunas de las concepciones puestas en juego. Además del aporte de otras miradas, la profundización de su análisis requeriría incorporar aspectos ideológicos que aquí sólo se han mencionado. Éstos completarían el sentido de las propuestas que se han realizado para una institución estratégica en la construcción de la sociedad.

Lo que la Ley de Educación establece acerca de la autonomía del IUDE, no resuelve lo relacionado con la especialidad de una institución de formación docente de nivel universitario. Hace falta un debate que permita superar la referencia casi excluyente a

los respectivos capitales simbólicos que las instituciones involucradas hicieron prevalecer durante el periodo. Aspectos filosóficos y pedagógicos vinculados a las finalidades de la educación deberían integrar los contenidos a debatir respecto a la nueva institución.

El análisis de este periodo también deja abierta la cuestión sobre la relación entre el gobierno central y las instituciones educativas, marcada por la compleja y siempre conflictiva definición de sus respectivas responsabilidades en el proceso social general. Mientras que para el primero, las instituciones educativas constituyen un poderoso instrumento para la conducción de la conducta de la población como elemento central en el juego de poder, las segundas pueden, al mismo tiempo, contribuir a potenciar el poder de la población para intervenir en ese mismo juego. En una sociedad democrática que aspira a ser democratizadora, los conflictos esperables en esta relación, no deberían concebirse como contradicciones absolutas.

Las demandas que, tanto el gobierno como la población realizan al sistema educativo se encuentran, muchas veces, atravesadas por necesidades inmediatas. Mientras que el sistema educativo, sin dudas, debe dar algún tipo de respuesta a tales necesidades, su especialidad trasciende este plano de inmediatez, pues su cometido es más complejo y tiene que ver con la formación del ser humano como ser social y con el pleno desarrollo de su personalidad.

La forma político- institucional y académica de la institución que, hasta el momento, se proyecta en el IUDE, debería garantizar un espacio de libertad en el cual estas temáticas pudieran ser objeto de estudio, investigación, proposición y debate, en la medida que constituyen temas que atañen específica, aunque no únicamente, a las instituciones educativas y a los docentes. La definición de este punto vinculado a su autonomía, es crucial. Los tres fines del nivel universitario -docencia, investigación y extensión- y sus respectivos espacios, ofrecen un ámbito institucional adecuado.

En esta dinámica, que debería concebirse como parte del modo de vida democrático, la búsqueda de acuerdos no debe esconder los conflictos que subyacen. En la emergencia de una nueva institucionalidad éstos constituyen parte del proceso de su consolidación y por lo tanto, requerirían de adecuados marcos participativos para su expresión.



En el proceso de transformación de la institucionalidad de la formación docente pública en el Uruguay, el periodo analizado –aunque no agotado- ha constituido el punto de partida. La etapa de transición en la cual se procura avanzar en lo que la Ley de Educación ha establecido, seguirá mostrando la complejidad que supone la presencia de las diferentes concepciones que se implicaron desde su inicio, a las que se sumarán las de otros actores que el nuevo contexto integre.



## ***Siglas***

AC (AGC): Asamblea de Centro del IUDE (Proyecto de ley Orgánica de la ATD)

ADUR: Asociación de Docentes de la Universidad de la República

AFUTU: Asociación de Funcionarios de UTU

AGC: Asamblea General del Claustro (UDELAR)

AGN: Asamblea General Nacional del IUDE (Proyecto de ley Orgánica de la ATD)

ANEP: Administración Nacional de Educación Pública (Ley N° 15.739 y Ley N° 18.437)

ATD: Asamblea Técnico Docente

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAC: Consejo Asesor y Consultivo

CC (CDC): Consejo de Centro del IUDE (Proyecto de ley Orgánica de la ATD)

CCE: Comisión Coordinadora de la Enseñanza (hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 18437 el 27 de enero de 2009)

CCR: Comisiones Coordinadoras Regionales del IUDE (Proyecto de ley Orgánica de la ATD)

CCSNEP: Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (creada por la Ley N° 18.437)

CDN: Consejo Directivo Nacional del IUDE (Proyecto de ley Orgánica de la ATD)

CDC: Consejo Directivo Central (de la Universidad de la República)

CEIPA: Centro de Estudiantes del Instituto de Profesores “Artigas”

CEM: Centro de Estudiantes de Magisterio

CENFORES: Centro de Formación de Educadores Sociales (dependiente del INAU)

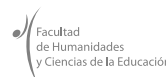
CEPAL: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe

CERP: Centro Regional de Profesores

CFE: Consejo de Formación en Educación

CI: Comisión de Implantación del IUDE

CIDE: Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico



- CMES: Conferencia Mundial de Educación Superior
- CODE: Comisión Organizadora del Debate Educativo
- CODICEN: Consejo Directivo Central (de la ANEP)
- COMINE: Comisión Nacional de Educación (Ley N° 18.437)
- CONAE: Consejo Nacional de Educación (Ley N° 14.101)
- CSE: Comisión Sectorial de Enseñanza (UDELAR)
- DFPD: Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (de la ANEP)
- FENAPES: Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria
- FEUU: Federación de Estudiantes Universitarios de Uruguay
- FMI: Fondo Monetario Internacional
- FUM-TEP: Federación Uruguaya de Magisterio y Trabajadores de Educación Primaria
- IFD: Instituto de Formación Docente
- INADO: Instituto Nacional de Docencia (Ley N° 14.101)
- INAU: Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay
- INET: Instituto Normal de Educación Técnica
- IPA: Instituto de Profesores “Artigas”
- IPES: Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores
- ITFD: Instituto Terciario de Formación Docente
- ITS: Instituto Terciario Superior
- IUDE: Instituto Universitario de Educación
- LGE: Ley General de Educación (N° 18.437)
- LO del IUDE: Ley Orgánica del IUDE
- MEC: Ministerio de Educación y Cultura
- MECAEP: Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria
- MEMFOD: Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente
- NGP: Nuevo Gerenciamiento Político o Nuevo Gerenciamiento Público (BENTANCUR, 2008)
- OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
- OMC: Organización Mundial de Comercio
- OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- PLEDUR: Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República
- PLGE: Proyecto de Ley General de Educación
- PNIFD: Plan Nacional Integrado de Formación Docente

**PUNFD: Plan Único Nacional de Formación Docente**

**SNEP: Sistema Nacional de Educación Pública**

**SNETP: Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública**

**SUNFD: Sistema Único Nacional de Formación Docente**

**UDELAR: Universidad de la República**

**UMRE: Unidad de Medición de Resultados Educativos**

**UNAE: Universidad Nacional Autónoma de Educación (Proyecto de la ATD de Formación Docente)**

**UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura**

**UR: Universidad de la República**

**UTU: Universidad del Trabajo del Uruguay**





## *Listado de apéndices*

### **APÉNDICE A.**

Creación y reglamentación DE LAS ASAMBLEAS TÉCNICO- DOCENTES

### **APÉNDICE B**

CATEGORÍAS-FRAGMENTOS de todos los informes

### **APÉNDICE C**

ASPECTOS METODOLÓGICOS

### **APÉNDICE D**

HISTORIZACIÓN DE LA PROPUESTA AUTONÓMICA DE LA ATD DE FORMACIÓN DOCENTE y ELABORACIÓN DEL CAPÍTULO DE TRANSICIÓN

### **APÉNDICE E**

ENSEÑANZA Y DOCENCIA

### **APÉNDICE F**

EVOLUCIÓN DEL NOMBRE DE LOS ENTES DE LA EDUCACIÓN

## APÉNDICE G

### HISTORIZACIÓN DE LAS SIGLAS CON QUE SE DENOMINA EL PLAN CONOCIDO COMO *PLAN 2008*



## *Listado de anexos*

### **ANEXOS A - H**

#### **ANEXO A**

CONSULTA REALIZADA A LA PROFESORA MERCEDES LÓPEZ

#### **ANEXO B**

RESPUESTA DEL Dr. KORZENIAK A LA FUM-TEP SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD/INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN N° 18.437

#### **ANEXO C**

POSTURA DEL DR. KORZENIAK SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD/INCONSTITUCIONALIDAD DE LA UNAE Y DEL IUDE. RESPUESTA A SOLICITUD DE LA AUTORA

#### **ANEXO D**

Diciembre, 2007

DECLARACIÓN CONJUNTA ANEP-UR

#### **ANEXO E**

ANTEPROYECTOS DE LGE – FRAGMENTOS

## **ANEXO F**

EL PROYECTO DE ARTICULACIÓN ANEP - UR

## **ANEXO G**

La Comisión Sectorial de Enseñanza de la UDELAR a la CODE

## **ANEXO H**

PROPUESTA DE LEY ORGANICA DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE  
EDUCACIÓN

(XVII ATD Comisión LEY ORGÁNICA)

## **ANEXO I**

LOS INFORMES DE LA ATD SELECCIONADOS

## **ANEXO J**

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN N° 18.437

## **ANEXO K**

INFORMES COMPLETOS DE LAS ATD NACIONALES DEL PERIODO

## **ANEXO L**

## ACTAS DE LA COMISIÓN DE IMPLANTACIÓN DEL IUDE



## Bibliografía

ACOSTA, Yamandú (2008) *Filosofía latinoamericana y democracia en clave de derechos humanos* Nordan -Comunidad, Montevideo

ACOSTA, Yamandú (1999) *Proyecto Nacional Alternativo En CEE/1815 Futuro de la sociedad* uruguaya Banda Oriental - Centro de Estudios Estratégicos 1815 (Editor) Montevideo (págs.67-103)

ANDERSON, Perry (2001) *Neoliberalismo: un balance provisorio* En SADER, Emir y GENTILI, Pablo (comps.) *La trama del neoliberalismo* CLACSO-EUDEBA, 2001, Buenos Aires (págs. 13 a 27)

ANGIONE, Ana María y otros (1987) *Dos décadas en la historia de la escuela uruguaya* Revista de la Educación del Pueblo, Montevideo

APPLE, Michael W. (1996) *Política cultural y educación* Morata, Madrid

ARES PONS, Jorge (2003) *La internacionalización de la Educación Superior* BITÁCORA 12 de noviembre de 2003

ARES PONS, Jorge (1998) *Córdoba 2000 Educación Superior y Sociedad* Vol. 9 N° 1: 129-144, 1998  
[ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/download/307/259](http://ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/download/307/259) Visita 20-09-11

ARES PONS, Jorge (1995) *Universidad: ¿Anarquía organizada?* Ediciones de la Librería de la FHEC, Montevideo

ARES PONS, Jorge (1994) *¿Qué es una universidad?* Revista de la Escuela de Tecnología Odontológica Año 2 N° 3 diciembre de 1994 Montevideo

BARBOZA, Oruam (2010) *Transformaciones en la formación y el perfeccionamiento de los docentes* En *Una transformación en marcha*. ANEP-CODICEN, 2010 (págs. 109 a 130)

BAUMAN, Zygmunt (2005) *La globalización. Consecuencias humanas* Fondo de Cultura Económica de Argentina, Primera reimpresión, Buenos Aires

BENTANCUR, Nicolás (2008) *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay* Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo

BOURDIEU, Pierre (2000a) *Cuestiones de Sociología* Istmo, Madrid

BOURDIEU, Pierre (2000b) *Intelectuales, política y poder* Eudeba, Buenos Aires



BOURDIEU, Pierre (1988) *Cosas dichas* Gedisa, Buenos Aires

BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loïc (1995) *Respuestas: Por una antropología reflexiva* Grijalbo, México

BRALICH, Jorge (1996) *Una Historia de la Educación en el Uruguay* Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo

CARNOY, Martín (2004) *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay* Banco Interamericano de Desarrollo - Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay - Grupo Asesor de la Universidad de Stanford Akian Gráfica Editora S.A., Buenos Aires

CASASSUS, Juan (1996) *Tareas de la educación* Kapelusz, Buenos Aires

CAYOTA, Víctor (1994) *Los desafíos de la educación. El Sistema Educativo* Trilce, Montevideo

CHADWICK, C.B. (1987) *Tecnología educacional para el docente*. Ediciones Paidós, Barcelona

COMPTE Y RIQUE, Enriqueta (2010) *Maestra militante de la vida: Enriqueta Compte y Riqué* ANEP-CODICEN, DEMARCHI, Marta comp., Montevideo Disponible en [diadelaeducacion.weebly.com/uploads/.../maestra\\_militante\\_de\\_la\\_vida.pdf](http://diadelaeducacion.weebly.com/uploads/.../maestra_militante_de_la_vida.pdf) Visita 11-08-22

DAVYT, Estela (2009) *El Sistema Único Nacional de Formación Docente, 2008. Análisis de algunos aspectos de su proceso de construcción como ejemplo de elaboración de políticas públicas*. En *ANALES* del Instituto de Profesores "Artigas" Año 2009, Segunda Época N° 3, Montevideo (págs. 63 a 75)

DAVYT, Estela y RODRÍGUEZ JOURDAN, Gladys (2011) *La participación en las políticas educativas de Formación Docente durante el periodo 2005-2010* Inédito Inscripción en BN, libro 32, registro N° 1358. Trabajo correspondiente al año sabático obtenido en 2010 (CFE, Acta N° 45 del 15 de diciembre de 2011)

DEMARCHI, Marta (2005) *Políticas educativas. Algunas reflexiones* Revista Voces Año IX N° 20 Noviembre de 2005 (páginas 4-7)

DEMARCHI, Marta y RICHIERO, Nydia (1999) *La Educación Rural en Uruguay* Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Asociación de Maestros del Uruguay (ADEMU). Departamento de Publicaciones de la FHCE, Montevideo

DEMARCHI, Marta (1996) *Formación docente. Surgimiento y perspectivas* Montevideo, Revista de la Educación del Pueblo (REP)

DÍAZ BARRIGA, Ángel (1989) *La lectura de Tyler* En FURLÁN, Alfredo y PASILLAS, Miguel Ángel *Ralph Tyler* (1999-2000) Universidad Autónoma de México y Universidad Autónoma de Sinaloa, México



DIRECCIÓN DE ENSEÑANZA PRIMARIA Y NORMAL (1939) *Enciclopedia de la Educación* Época III Año I N°1 Enero de 1939 Montevideo Uruguay *Decreto-Ley de Educación común* (Páginas 42 a 57)

DUSSEL, Enrique A. *Veinte tesis de política* Disponible en [www.manuelugarte.org/.../35232969-Enrique-Dussel-20-Tesis-de-Politica](http://www.manuelugarte.org/.../35232969-Enrique-Dussel-20-Tesis-de-Politica) Visita 11-09-26

ELIAS, Norbert (1994) *Conocimiento y poder* La Piqueta, Madrid Edición, traducción y prólogo, Julia Varela (*Conocimiento y poder. Entrevista* páginas 53 a 119, publicada originalmente en 1984)

FARAONE, Roque y PEDRETTI, Seni (Comp) (2010) *La Ley de Educación 18.437 y antecedentes* Federación de Profesores de Enseñanza Secundaria- Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay, Tradinco, Montevideo

FILGUEIRA, Carlos y MARTÍNEZ LARRAECHEA, Enrique (2004) *La reforma educativa en Uruguay: Desafíos y tendencias* En CARNOY, Martín (2004) *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay* Banco Interamericano de Desarrollo - Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay - Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, Akian Gráfica Editora S.A., Buenos Aires (págs..147-177)

FOLLARI, Roberto (2008) *La selva académica* Homo Sapiens Ediciones, Santa Fe

FRIGÓTTO, Gaudêncio (1998) *La productividad de La escuela improductiva* Miño y Dávila, Madrid

FOUCAULT, Michel (2006) *Seguridad, territorio, población* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

FOUCAULT, Donzelot J y otros (1991) *Espacios de poder* La Piqueta, Madrid

GARIBALDI, Luis (2009) *La Educación Pública en reforma; nuevas orientaciones. Autonomía y cogobierno en la Enseñanza Primaria, Secundaria y Técnico Profesional* En *La Educación Pública en reforma* Fundación Vivian Trias – Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo (págs.135-142)

GARIBALDI, Luis (2007) *La educación después del Debate Educativo* En BENTANCUR, Nicolás (Coordinador) (2007) Ministerio de Educación y Cultura – Instituto de Ciencia Política FCS, Montevideo (págs. 77 a 82)

GARRIDO, Cassandra *La educación desde la teoría del capital humano y el otro* Revista Educere, enero-marzo, año/vol.11, número 036 Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela (págs. 73-80)

GATTI, Elsa (2006) *La formación docente como eje ideológico de las reformas educativas* [http://www.anep.edu.uy/educarnos/educarnos\\_06/educ\\_01\\_apo\\_03.html](http://www.anep.edu.uy/educarnos/educarnos_06/educ_01_apo_03.html)  
Visita 2011-11-21

GIROUX, Henry (2003) *Pedagogía y política de la esperanza* Amorrortu, Buenos Aires

GUTIÉRREZ, Alicia (1994) *Pierre Bourdieu: las prácticas sociales* Centro Editor de América Latina, Buenos Aires

HOBSBAWM, Eric (2005) *Historia del siglo XX* Crítica, Buenos Aires

LAHERA P., Eugenio. 2000. "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas", en *Revista del CLAD* N° 16. (págs. 9 – 30)

LECHNER, Norbert (2006) *Los patios interiores de la democracia* En LECHNER, Norbert *Obras escogidas* 1 LOM Ediciones. Colección Pensadores latinoamericanos, Santiago de Chile 1ª Edición

LECHNER, Norbert (1980) *El debate teórico sobre la democracia* Programa FLACSO-Santiago de Chile, Material de discusión Número 2, julio 1980

[http://fondo.flacso.cl/cgi-bin/wxis?IxisScript=b-flacso/opac/uno.xis&base=flacso&tipo=\\$&fecha=\\$&rango=30&criteriouno=a:&busquedauno=Lechner,%20Norbert](http://fondo.flacso.cl/cgi-bin/wxis?IxisScript=b-flacso/opac/uno.xis&base=flacso&tipo=$&fecha=$&rango=30&criteriouno=a:&busquedauno=Lechner,%20Norbert) Visita 11-09-26

LINDBLUM, Charles E. (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas* Ministerio para las administraciones públicas. Madrid

LÓPEZ SEGRERA, Francisco (2006) *América Latina y el Caribe: principales tendencias de la educación superior* en *Revista AVALIAÇÃO*, v.11, n3, Set. 2006 (págs. 9-36)

MENY, Y. y THOENIG, J (1992) *Las políticas públicas* Editorial Ariel, S.A. Barcelona

NAMO DE MELLO, Guiomar (Organizadora) (1984) *Escola nova, tecnicismo e educação compensatória* Edições Loyola, São Paulo

PEREYRA FAGET, Ruiz (1999) *La formación docente en la Universidad de la República* [http://www.google.com.uy/#hl=es&cp=57&gs\\_id=9a&xhr=t&q=ruiz+pereyra+faget+la+formacion+docente+en+la+universidad&pf=p&client=psy-ab&source=hp&pbx=1&oq=ruiz+pereyra+faget+la+formacion+docente+en+la+universidad&aq=f&aql=&aql=&gs\\_sm=&gs\\_upl=&bav=on.2.or.r\\_gc.r\\_pw..cf.osb&fp=68094d004a6ecbbc&biw=1280&bih=646](http://www.google.com.uy/#hl=es&cp=57&gs_id=9a&xhr=t&q=ruiz+pereyra+faget+la+formacion+docente+en+la+universidad&pf=p&client=psy-ab&source=hp&pbx=1&oq=ruiz+pereyra+faget+la+formacion+docente+en+la+universidad&aq=f&aql=&aql=&gs_sm=&gs_upl=&bav=on.2.or.r_gc.r_pw..cf.osb&fp=68094d004a6ecbbc&biw=1280&bih=646) Visita 16-9-2008

PÉREZ PÉREZ, Alberto (1990) *Los entes autónomos de la enseñanza en la constitución nacional*. Universidad de la República, Departamento de Publicaciones, Montevideo

PORTANTIERO, Juan Carlos (1978) *Estudiantes y Política en América Latina* Ed. Siglo Veintiuno, México D.F.

REBELLATO, José Luis y GIMÉNEZ, Luis (1997) *Ética de la autonomía. Desde la práctica de la Psicología con las Comunidades* Roca Viva Editorial, Montevideo

RHOTEN, Diana (2004) *La descentralización educativa en la Argentina, Chile y Uruguay: desde los ideales y las intenciones hasta las interpretaciones y las acciones* En CARNOY, Martín (2004) *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay* Banco Interamericano de Desarrollo - Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay - Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, Akian Gráfica Editora S.A., Buenos Aires (págs. 275-323)

SADER, Emir (2009) *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana Siglo XXI* Editores – CLACSO, Buenos Aires

SANTOS, Boaventura de Sousa (2010) *La Universidad en el siglo XXI* Trilce, Montevideo

SANTOS, Boaventura de Sousa (2005) *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado* CLACSO, Buenos Aires

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sousa/sousa.html> Visita 10-04-2012

SANVISENS, Alejandro (1984) *Introducción a La Pedagogía* Barcanova, Barcelona

SIMON, María (2009) *Propuestas y fundamentos del Proyecto de Ley General de Educación En La educación pública en reforma* Fundación Vivian Trías - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo (págs. 15-20)

SIRVENT, María Teresa (1998) *Poder, participación y múltiples pobreza: la formación del ciudadano en un contexto de neoconservadurismo, políticas de ajuste y pobreza* [www.centroconviven.org.ar](http://www.centroconviven.org.ar) Visita 4-10-09

SOLER, Miguel (2010) *El Debate educativo y la Ley 18,437 En Una transformación en marcha.* ANEP-CODICEN, 2010 (págs. 295 a 327)

SOLER, Miguel (2009) *Testimonio y opinión En La Educación Pública en reforma* Fundación Vivian Trias – Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo (págs. 148-172)

SOSA, Ademar (2005) *Autonomía, co-gobierno y coordinación* Asociación de Profesores de Educación Social y Cívica, Sociología y Derecho del Uruguay, Montevideo

TORRES, Jurjo (1994) *Globalización e interdisciplinarietà: el curriculum integrado* Morata, Madrid

TORRES, Rosa María. (2000). De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina. *Perspectivas, XXX (2)*.

TÜNNERMANN, Carlos (1983) *Estudios sobre la teoría de la universidad*, Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA, San José de Costa Rica

WEBER, Max (2000) *¿Qué es la burocracia?* Ediciones elaleph.com Disponible en [http://www.ucema.edu.ar/~ame/Weber\\_burocracia.pdf](http://www.ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf) Visitado el 2-7-2010

YARZÁBAL, Luis (2006) *Del Normalismo a la Educación Superior manteniendo la identidad* En XIII ATD Nacional de Formación Docente, Salto <http://www.dfpd.edu.uy/cfe/docentes/atd2.html>

## *Fuentes documentales*

ANEP-CFE (2010) Programa 05 Período 2010-2014 TOMO VI

[www.anep.edu.uy/anepdata/0000007156.pdf](http://www.anep.edu.uy/anepdata/0000007156.pdf) Visita 03-09-2010

ANEP-CODICEN (2008a) *Comentarios de la ANEP sobre el Proyecto de Ley General de Educación*

[www.anep.edu.uy/documentos/080806\\_exp\\_ANEP\\_Parlamento.pdf](http://www.anep.edu.uy/documentos/080806_exp_ANEP_Parlamento.pdf) Visita 14-9-2008

ANEP-CODICEN, (2008b) *Bases para acuerdo con la Universidad de la República sobre educación terciaria* INFOEDUCAR N° 9 8 de setiembre de 2008

<http://www.anep.edu.uy/infoeducar/infoeduca080909/index.html> Visita 2012-05-19

ANEP-CODICEN (2007) *Aportes de la ANEP para la elaboración del anteproyecto de Ley de Educación*

[www.udelar.edu.uy/renderResource/index/resourceId/8389/siteId/1](http://www.udelar.edu.uy/renderResource/index/resourceId/8389/siteId/1) Visita 22-11-2011

ANEP-CODICEN (2006) *El CODICEN ante el Debate Educativo* Montevideo, octubre de 2006 [www.anep.edu.uy/documentos/codicendebateeducativo.pdf](http://www.anep.edu.uy/documentos/codicendebateeducativo.pdf) Visita 22-06-12

ANEP-CODICEN (2005) *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2005-2009. Propuesta de ANEP* En

<http://www.anep.edu.uy/anepweb/servlet/main003?192#WCNavegacion> visita 24-7-10

ANEP (1995) *Proyecto de Presupuesto, sueldos, gastos e inversiones 1995-1999* Consejo Directivo Central, Montevideo

AROCENA, Rodrigo (2007) *Hacia la generalización y diversificación de la enseñanza terciaria pública. Algunos puntos que se sugiere tener en cuenta al adoptar resoluciones sobre los puntos 1 y 2 del Orden del Día de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo Central del 31 de marzo*

[www.universidad.edu.uy/renderresource/index/resourceid/8390/siteid/1](http://www.universidad.edu.uy/renderresource/index/resourceid/8390/siteid/1) visita 11-08-23

ATD de Formación Docente Informes de *Asambleas Nacionales Ordinarias y Extraordinarias* 2001 en adelante <http://www.dfpd.edu.uy/cfe/docentes/atd2.html> visita 26-7-11 (Excepto el informe de la XIV ATD Nacional de 2007)

CCSNEP (2010) *Comisión de Implantación del IUDE. Informe Final* Montevideo, Abril de 2010. <http://www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/historia.html> Visita 13-08-2012

CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* CEPAL-OREALC, Santiago de Chile

CODE (2006a) *Informe al Congreso Nacional de Educación. Primera parte, Aporte de las Asambleas territoriales* IMPO Uruguay, noviembre de 2006

(2006b) *Informe al Congreso Nacional de Educación. Segunda parte, Aportes Documentales* IMPO Uruguay, noviembre de 2006

CODE (2007) *Informe Final*

<http://www.debateducativo.edu.uy/documentos/informe%20final%2016fff.pdf>

Visita 26-4-2012

DFPD (2010) *Memoria 2005-2009* ANEP-Monteverde, Montevideo

DFPD (1989) *REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ASAMBLEAS DOCENTES*, Acta N° 60 Resolución N° 89 de 31/VIII/89, en Estatuto del Funcionario Docente <http://www.dfpd.edu.uy/cfe/docentes/normativa.html> visita 27-07-11

DFPD (2007) *Informe de Autoevaluación de la Formación Docente del Uruguay / 2007* [http://www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/comisiones/autoevaluacion/info\\_trabajo/info\\_auto/info\\_auto\\_4.pdf](http://www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/comisiones/autoevaluacion/info_trabajo/info_auto/info_auto_4.pdf) Son 14 documentos. La dirección web termina en *info\_auto\_1* (hasta 14) Visita 2011-11-21

DFPD (2006a) *Propuestas a la CODE*

[www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/comisiones/.../com7doc1.doc](http://www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/comisiones/.../com7doc1.doc) visita 22-04-2010

DFPD (2006b) *Proyecto: Autoevaluación Institucional de la Formación Docente*

[http://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=proyecto%3Aautoevaluaci%C3%B3n%20institucional%20de%20la%20formaci%C3%B3n%20docente&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dfpd.edu.uy%2Fcfe%2Finstitucional%2Fcomisiones%2Fautoevaluacion%2FProyecto%2520definitivo.doc&ei=uZ\\_LTt6GGYfw0gGI0Ygg&usq=AFQjCNGmPQ-A6T0EjpJo8eZR0OPBRlr5fQ&cad=rja](http://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=proyecto%3Aautoevaluaci%C3%B3n%20institucional%20de%20la%20formaci%C3%B3n%20docente&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dfpd.edu.uy%2Fcfe%2Finstitucional%2Fcomisiones%2Fautoevaluacion%2FProyecto%2520definitivo.doc&ei=uZ_LTt6GGYfw0gGI0Ygg&usq=AFQjCNGmPQ-A6T0EjpJo8eZR0OPBRlr5fQ&cad=rja)

Visita 2011-11-22

DIRECCIÓN DE ENSEÑANZA PRIMARIA Y NORMAL (1939) *Enciclopedia de la Educación* Época III Año I N°1 Enero de 1939 Montevideo Uruguay *Decreto-Ley de Educación común* (Páginas 42 a 57)

FRENTE AMPLIO (2003) *IV Congreso extraordinario del Frente Amplio "Héctor Rodríguez"* 20-21 de diciembre de 2003

<http://www.frenteamplico.org.uy/files/Grandes%20Lineamientos%20Program%C3%A1ticos%20para%20el%20Gobierno%202005.pdf> Visita 9-6-2010

FRENTE AMPLIO (1998) *III Congreso Extraordinario del Frente Amplio "Alfredo Zitarrosa"* Montevideo, 20, 21 y 22 de noviembre de 1998.

<http://www.frenteamplico.org.uy/files/III%20Congreso%20Extraordinario,%20Documento%20Final.pdf> Visita 9-6-2010

LEY N° 18.437 Ley General de Educación

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

LEY N° 15.739 Ley de Emergencia





<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15739&Anchor=>

LEY N° 14.101

<http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14101&Anchor=>

MEC *ACTAS de la CCSNEP*

<http://educacion.mec.gub.uy/mecweb/container.jsp?contentid=588&site=5&chanel=mecweb&3colid=588> VISITA 11-08-11

MEC *ACTAS de la Comisión de Implantación del IUDE*

<http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/v/1990/5/mecweb/ci-iude?3colid=588&breadid=588> Visita 15-10-2012

MEC (2008) *ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL DE EDUCACIÓN* 11 de abril de 2008

MEC (2007) *ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL DE EDUCACIÓN* 26 de setiembre de 2007

<http://www.plazadedeport.es.com/imgnoticias/12082.pdf> visita: 28-5-11

MEC - Decreto 308/995 *Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada*

[www.mec.gub.uy/innovaportal/file/1921/1/decreto\\_308-995.pdf](http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/1921/1/decreto_308-995.pdf)

UDELAR *Historia de la Universidad de la República*

[http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/98#heading\\_761](http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/98#heading_761) Visita 24-03-2012

UDELAR -CDC (2010) Aprobación del Informe Final de la CI del IUDE el 22-6-10

<http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/25832/refererPageId/88> Visita 28-07-11

UDELAR, (2008a) *Hacia la reforma universitaria* Fascículo 4

[www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/810](http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/810)

UDELAR, (2008b) *Informativo del Rectorado* 15-08-2008

<http://www.universidadur.edu.uy/blog/?p=72>

UDELAR-CDC (2007) *Hacia la reforma universitaria* Fascículo 1

[www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/810](http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/810)

UDELAR-CSE (2006) CSE a la CODE

[www.universidadur.edu.uy/Documento\\_CSE\\_al\\_CODE.pdf](http://www.universidadur.edu.uy/Documento_CSE_al_CODE.pdf) Visita 2011-11-22

UDELAR *PLEDUR 2005-2009* [www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/102](http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/102)

Visita 2011-11-22

UDELAR, *PLEDUR 2000-2004* [www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/102](http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/102)

Visita 2011-11-22

UDELAR -CDC (1990a) *Concepto de Universidad* 2 de abril de 1990, aprobado en general



UDELAR -CDC (1990b) *Concepto de Educación Superior en la tradición nacional* 2 de abril de 1990, aprobación total

UDELAR (1986) *Plan de reestructuración de la Universidad de Oscar Maggiolo* División de publicaciones y Ediciones, Universidad de la República, Montevideo

UNESCO (2009) *Conferencia Mundial de Educación Superior 2009: Las Nuevas Dinámicas de la Educación Superior y de la Investigación para el Cambio Social y el Desarrollo* (UNESCO, París, 5-8 de julio de 2009) <http://www.unesco.org/es/wche2009/> visita 02-09-11

UNESCO (2005) *Hacia las sociedades del conocimiento Informe Mundial*. Ediciones UNESCO. París  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>

Visita 02-09-11

UNESCO (1998) *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción*. Conferencia Mundial de Educación Superior, París, 1998 Proyecto Principal de Educación *BOLETIN 47, diciembre 1998*  
[unesdoc.unesco.org/images/0011/001147/114723s.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001147/114723s.pdf). Visita 02-09-11

UNIDAD TEMÁTICA DE EDUCACIÓN- FRENTE AMPLIO (2006) *Documento 2003-2006. Propuestas para la educación* Tradinco, Montevideo.