

La creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE): tres escenarios

LIDIA BARBOZA NORBIS¹ – CRISTINA CONTERA²

1. INTRODUCCIÓN

En el Uruguay, a partir de la aprobación de la Ley General de Educación N. ° 8.437 (LGE), en diciembre de 2008, se produce una ampliación del Sistema Educativo Nacional con la creación de dos nuevos Institutos en la Educación Superior: el Instituto Universitario de Educación (IUDE) y el Instituto Terciario Superior (ITS).

La creación reciente del Consejo de Formación en Educación (CFE), prevista en la ley, marca el inicio de la transición hacia la creación del IUDE, cuya tarea principal será la de formar docentes y otras titulaciones que sean requeridas por el Sistema Nacional de Educación. Este hecho tiene como consecuencia más destacada la transformación de un espacio históricamente concebido como no universitario, en un ámbito con características propias de la Educación Superior. Ejemplo de ello son la incorporación de funciones de escaso desarrollo actual, tales como la investigación y la extensión.

En este sentido, corresponde indicar que la fortaleza del espacio de formación docente radica justamente en la función de enseñanza, concebida de forma integral. El eje estructurante de la formación actual es el pedagógico–didáctico y la relación teoría–práctica subyacente. Por ello, la incorporación de nuevas funciones implica sobre todo una re–estructura académica global que es percibida por los docentes como sustitutiva de la matriz fundacional y, por ende, no bienvenida.

En la primera parte, este trabajo reseña y toma como antecedentes dos estudios comparados realizados en el marco de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) entre la UBA y la UDELAR. El primer estudio está enfocado a la revisión y análisis de los procesos políticos y contenidos de las leyes generales de educación de Argentina y Uruguay, y el segundo está dedicado al análisis de la regulación de la Formación Docente en ambos países. En la segunda parte se analiza el gobierno de la educación en la LGE. En la tercera parte se elabora el escenario actual de la formación docente desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa. Se establece sus principales características y las regulaciones recientes en materia de políticas educativas en este ámbito. En la última parte se definen tres escenarios posibles de concreción y desarrollo del IUDE.

1 Magíster en Currículum y Evaluación (UCUDAL). Máster en Estrategia Nacional (CALEN). Licenciada en Ciencias de la Educación (FHCE–UDELAR). Candidata a Doctora en Educación (UDE). Prof. Adj. en Instituto de Educación, FHCE–UDELAR. Profesora de Investigación Educativa y Legislación y Administración de la Enseñanza en Instituto de Profesores “Artigas”.

2 Doctora en Educación UAEM–Cuernavaca–México. Licenciada en Ciencias de la Educación (FHCE–UDELAR). Coordinadora Nacional Académica del Departamento de Ciencias de la Educación. Área Pedagógico–Histórico–Filosófica (DCCEE–PHF) del CFE–ANEP.

2. ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN EN EL MARCO DE LA AUGM

El primer estudio denominado *Los procesos políticos y los contenidos de la actual regulación de la educación en Argentina y Uruguay* (Barboza y Nosiglia, 2009) radicado en la línea de investigación “Estudios comparados en educación superior” ha surgido en el marco del Programa Escala Docente 2009³. Su objetivo consistió en realizar un análisis comparado y crítico del proceso de sanción y los principales contenidos de la Ley de Educación Nacional n.º 26.206 de Argentina (LEN), promulgada en el 2006, y la LGE de Uruguay promulgada en el 2008.

Se abordó, por una parte, la caracterización del contexto político, las estrategias de legitimación de la norma, los actores intervinientes y el tratamiento parlamentario y, por otra, los principales contenidos de las normas –los principios, las formas y distribución de atribuciones entre las instancias de gobierno, el tratamiento del sector privado, el financiamiento y la estructura académica–. Se observó que la historia de la conformación diferencial del Estado y sus sistemas educativos explica más los mecanismos de legitimación y los contenidos de la norma que la agenda global educativa. Es decir, que en este período histórico lo local tiene más peso que lo global, en estos dos países.

El segundo estudio, denominado *La regulación de la Formación Docente: estudio comparado Argentina–Uruguay* (Barboza y Nosiglia, 2011)⁴, tuvo como objetivo describir las políticas diseñadas desde el gobierno nacional en Argentina y Uruguay para cambiar la regulación de la Formación Docente. Implicó la revisión de la literatura internacional desde una perspectiva de educación comparada que hizo foco en la educación superior de ambos países.

Desde el punto de vista teórico, el estudio buscó definir, en primer lugar, qué se entiende por “regulación” en el campo de la educación, propósito que es necesario contextualizar desde la década de los 90 a la actualidad. Se estudiaron las principales políticas educativas que se vienen desarrollando en un contexto denominado de Reforma del Estado atendiendo cuatro componentes claves que, según Bresser Pereira (citado en Nosiglia y Trippano, 2007), definen el marco conceptual de la “regulación”: 1. Delimitación del tamaño del Estado, 2. Redefinición del papel regulador del Estado, 3. Recuperación de la gobernancia o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas y, 4. El aumento de la gobernabilidad o capacidad política de gobierno para intermediar intereses y garantizar la legitimidad.

En segundo lugar, se analizó e interpretó el gobierno de la educación en las leyes de educación de cada país. En tercer lugar, se establecieron las principales características de la Formación Docente de Argentina y Uruguay; y se hizo un balance acerca del estado de

3 En el Núcleo Disciplinario Evaluación Institucional, Planeamiento Estratégico y Gestión Universitaria de la AUGM se establece una línea conjunta entre el curso de Política Educacional de la Universidad de Buenos Aires, a cargo de la Prof. Catalina Nosiglia, y el curso de Planificación Educativa de la Universidad de la República de Uruguay, a cargo de la Prof. Lidia Barboza, quien radicó en ese año su movilidad docente y actividad de investigación en la UBA.

4 Se realizó en el marco de una línea de investigación educativa conjunta que se viene desarrollando entre la cátedra de Política Educacional de la Universidad de Buenos Aires, a cargo de Catalina Nosiglia, el curso de Planificación Educativa de la Universidad de la República y el curso de Legislación y Administración de la Enseñanza de Formación Docente, a cargo de Lidia Barboza.

desarrollo de las políticas educativas de TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación). Finalmente, en cuarto lugar, se presentaron conclusiones en un marco comparado.

3. *EL GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN EN LA LGE*

En la LGE, el Sistema Nacional de Educación es “*el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida*” (Art. 20). El sistema estará gobernado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad de la República (UDELAR) y demás entes autónomos de la educación pública estatal (Art. 49). El MEC, por el art. 51, en relación a los temas de la educación nacional, tendrá diez cometidos, entre los que se sostiene: desarrollar los principios generales de la educación, facilitar la coordinación de las políticas educativas nacionales, articularlas con las otras políticas del país, presidir los ámbitos de coordinación educativa. En este marco se promueve la autonomía, coordinación y participación.

Se observa continuidad en el sostenimiento de los dos primeros principios constitucionales de la educación uruguaya y la incorporación, en esta ley con más énfasis, del principio de “participación”, lo que se pone en evidencia en los art. 46, 47 y 48 de la LGE. Con respecto a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), ente autónomo con personería jurídica, creado por la Ley 15.739, se marca una continuidad⁵.

Por lo mencionado anteriormente, el gobierno de la educación, a partir de la implementación de la LGE, comprende las siguientes características: a) Se amplía la participación de los docentes y estudiantes, pasando a establecerse una voluntad política de participación ampliada, en consejos de participación en cada centro educativo. b) Comisiones consultivas de funcionarios no docentes de carácter sectorial, atendiendo la diversidad productiva con participación de actores públicos y privados, trabajadores y empresarios, etc. c) Se multiplican las comisiones de trabajo incorporando representantes del timón extendido del sistema educativo: MEC, UDELAR y ANEP. d) Se amplía la participación en la definición de políticas educativas en general, políticas de formación y carrera docente, relaciones entre la educación y el mundo del trabajo, la producción y la evaluación. No obstante, la cuestión de la participación de los gremios en la LGE 2008 provocó dos recursos por inconstitucionalidad por parte de organizaciones sindicales de la Enseñanza Media, que obtuvieron fallos negativos de la Suprema Corte de Justicia.

4. *ESCENARIO ACTUAL. CARACTERÍSTICAS DE LA FORMACIÓN DOCENTE (FD)*

La FD en Uruguay en el sistema educativo público ha sido históricamente de nivel terciario no universitario, a excepción del profesorado en Educación Física, que forma parte de la Universidad de la República al momento de aprobarse la LGE. A partir de esta ley, según el art. 31, “*la formación en educación se concebirá como enseñanza terciaria universitaria*”. A nivel curricular, por el Plan 2008, se consagra una única formación de maestros de educación inicial y primaria, profesores de educación media y maestros técnicos. Los maes-

5 Puesto que el art. 52 de la Ley 18.437 sostiene su continuidad y su funcionamiento de conformidad a los art. 202 y siguientes de la Constitución de la República y la LGE 2008.

tros se forman en el Instituto Normal de Montevideo⁶ e Institutos de Formación Docente (IFD) del interior del país. Los profesores de Educación Media se forman en Montevideo en el Instituto de Profesores “Artigas” (IPA) y, en el interior del país, en los IFD y en los Centros Regionales de Profesores (CERP), mientras que los maestros técnicos se forman en el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET) y los profesores de Educación Física lo hacen en el Instituto Superior de Educación Física (ISEF) en la UDELAR.

La última incorporación a la FD está dada por los educadores sociales. Antes de la LGE se formaban en el Centro de Formación y Estudios de INAU (CENFORES) y han pasado a formar parte de la Formación Docente vía Plan 2011. Esta carrera actualmente se cursa en el IPA. Como consecuencia de la LGE, estos institutos han quedado bajo la dependencia transitoria del Consejo de Formación en Educación (CFE). Por otra parte, y también a consecuencia de la mencionada ley, la formación docente queda comprendida en el nivel 4 del sistema educativo y, específicamente, en el literal B) Formación en educación de carácter universitario.

Los niveles del sistema educativo uruguayo, según el art. 22 de la LGE 2008, son los siguientes: 0) Educación inicial (3, 4 y 5 años de edad). 1) Educación primaria. 2) Educación media básica. 3) Educación media superior. Incluye tres modalidades: educación general, educación tecnológica y formación técnica profesional. 4 A) Educación terciaria. Incluye cursos técnicos no universitarios, tecnicaturas y educación tecnológica superior. 4 B) Formación en educación con carácter universitario. 4 C) Educación terciaria universitaria. Incluye carreras de grado. 5) Educación de postgrado.

En síntesis, las principales características de la formación de docentes en el marco de la ANEP son las siguientes:

- La extensión de la carrera de FD de todos los niveles educativos es de 4 años.
- Presenta un Plan único de formación de docentes nacional (2008), común a maestros de primaria, profesores de educación media y maestros técnicos de educación técnica.
- Este plan contiene un núcleo de formación profesional común en Ciencias de la Educación y un núcleo de asignaturas específicas.
- La FD en modalidad semipresencial implica el desarrollo de prácticas docentes en modalidad presencial.
- La carrera docente admite el desempeño en el aula y el desempeño de función directiva o supervisión.
- Para incorporarse a los cargos docentes, administrativos y de servicio, es preciso acreditar 18 años de edad cumplidos y estar inscriptos en el Registro Cívico Nacional, sin perjuicio de lo establecido por el art. 76 de la Constitución de la República.

La concreción en la LGE del “carácter universitario” de la FD, establecido en el art. 22 (4B), se clarifica en el art. 31 (de la formación en educación) el cual establece: *“La formación en educación se concebirá como enseñanza terciaria universitaria y abarcará la formación de maestros, maestros técnicos, profesores, profesores de educación física y*

6 Denominado *Institutos Normales de Montevideo María Stagnero de Munar y Joaquín R. Sánchez*.

educadores sociales, así como de otras formaciones que el Sistema Nacional de Educación requiera”.

Al analizar el Censo Nacional Docente de 2007, es posible apreciar una fotografía que muestra un sistema educativo heterogéneo en su composición docente por subsistemas en materia de titulación. “*Para el indicador de titulación docente se consideran únicamente aquellas carreras específicas para cada nivel*” (ANEP, 2007: 117). Los maestros titulados del Consejo de Educación Primaria (CEP) alcanzan el 100 %, los profesores titulados de educación media del Consejo de Educación Secundaria (CES) alcanzan el 59 %, los docentes titulados del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) alcanzan el 44,3 % y los docentes titulados de Formación Docente (ex Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD), actual CFE) alcanzan el 89,4 %. Veamos un cuadro que muestra la heterogeneidad de los docentes de aula de la ANEP con formación terciaria docente y no docente según subsistema.

Cuadro 1. Formación docente de la ANEP

	Docente completa	Docente incompleta	No docente completa	No docente incompleta
CEP	100%	–	7.6%	13.4%
CES	59%	23.5%	17.7%	34%
CETP	44.3%	22.1%	25.4%	25.8%
DFPD	89.4%	2.7%	38%	28.8%
Total	77.1%	12%	15.1%	23%

Docentes de aula de la ANEP según formación docente y no docente, completa e incompleta⁷.

Cuadro 2. Evolución de la titulación del CES por región. Años 1995, 2001 y 2007.

	1995	2001	2007
Total país	30.6	51.1	59.0
Interior	19.6	46.1	55.4
Montevideo	44.4	62.5	65.7

Según el Censo Docente (ANEP, 2007: 124–125), el crecimiento de la tasa de titulados se desaceleró luego de 2001, especialmente en Montevideo. Con base en el estudio ANEP–UNESCO (2003), se estima que entre 1995 y 2001 la titulación en el total del país creció un 20,5%, y de 2001 a 2007 creció un 7,9 %. De haberse mantenido el ritmo de crecimiento de la titulación registrado entre 1995 y 2001, a 2007 se tendría un porcentaje de titulados estimado en el 71,7 %.

En materia de formación específica por especialidades, la formación de profesores de educación media muestra disparidad en la titulación alcanzada y en su distribución territo-

7 Ambos cuadros han sido elaborados por Lidia Barboza a partir del Censo Docente 2007 de la ANEP.

rial (ANEP, 2007: 128). A modo de ejemplo, en el caso de Matemática, la tasa de titulación varía entre un máximo de 67,2 % en Salto y un mínimo de 21,4 % en Cerro Largo, lo que muestra un rango de 45,8 %. El mayor rango de variación se registra en Química, alcanzando una tasa de 81,8 % en Paysandú y un mínimo de 13,0 % en Treinta y Tres, lo que arroja un rango de 68,8 %. Física alcanza un máximo de 71,4 % en Flores y un mínimo de 18,2 % en San José, lo que muestra un rango de 53,2 %. En el otro extremo, asignaturas como Idioma Español, Literatura e Historia se ubican con menor disparidad interdepartamental, alcanzando un rango de 35,2; 27,2 y 27,8 respectivamente.

En suma, en materia de FD, se han establecido las siguientes regulaciones: a) la extensión de la FD de todos los niveles educativos es de cuatro años; b) presenta un plan único (2008) de formación de docentes nacional, común a maestros, profesores de educación media y educación técnica (actualmente en revisión), c) la FD consiste en un núcleo de formación común en Ciencias de la Educación y un núcleo de asignaturas específicas, d) la carrera docente admite el desempeño en el aula y el desempeño de función directiva o supervisión.

La LGE crea el IUDE. Su propósito consiste en desarrollar actividades de enseñanza, investigación y extensión, y formará maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, entre otras titulaciones (art. 84, LGE, 2008). En palabras de la Comisión de Implantación del IUDE (constituida por el art. 85 de la Ley N.º 18.437):

“El propósito es la creación de una nueva institución de carácter universitario que abordará el campo de la educación con el fin de formar maestros, maestros técnicos, educadores sociales, profesores y otorgará otros títulos que la educación requiera (art. 84). Se trata pues de una institución diferente a las que existen en la actualidad aunque la misma, claro está, se nutrirá de las experiencias de las instituciones ya existentes (Informe final de la Comisión de Implantación del IUDE, abril de 2010)”⁸.

Por el art. 86 de la LGE, el IUDE expedirá los títulos universitarios y reglamentará, en un plazo no mayor a los 18 meses de su constitución efectiva, el procedimiento para revalidar los títulos docentes otorgados o habilitados por la educación pública con anterioridad a la fecha de su creación. En el mismo artículo 85, literal A, se expresa que *“el órgano de conducción de esta nueva institución deberá incluir representantes electos por docentes, estudiantes y egresados, y representantes de la ANEP y la Universidad de la República”*, estableciéndose así, un órgano de gobierno colegiado.

Se explicita, además, que:

“La Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, con la información proporcionada por la Comisión de Implantación, decidirá los plazos de puesta en marcha del IUDE. A partir de dicha propuesta, el Poder Ejecutivo elevará al Parlamento el Proyecto de Ley

8 Disponible en: <http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/> [Consultada 09.05.11]

Orgánica del IUDE, en un plazo no mayor a ciento veinte días posteriores a la presentación del informe (art. 85, literal A, LGE)”.

El literal B expresa que corresponde a la Comisión de Implantación del IUDE “*proponer a la ANEP y a la Universidad de la República programas conjuntos para la formación de docentes de todos los niveles de la enseñanza pública*”. Aquí queda claro que ambas instituciones, con devenir histórico disjunto, pasan a ser articuladas por la norma en lo que hace a la FD. Al 10 de agosto de 2011, el Proyecto de Ley Orgánica del IUDE todavía no se ha concretado.

El informe final de la Comisión de Implantación del IUDE, con fecha 8 de febrero de 2010, propone que, a nivel nacional, el Instituto estará integrado por: 1) Consejo de Dirección Nacional. 2) Asamblea Nacional General. 3) Direcciones Nacionales de Formación. A nivel intermedio, se propone una Coordinación Regional y una Comisión Nacional Consultiva. A nivel de los centros se propone un Consejo de Centro. Finalmente se proponen Departamentos Académicos, a nivel nacional, regional o de centro.

La figura jurídica del IUDE se entiende en estos términos en el Informe de la Comisión de Implantación: “*El IUDE debe constituirse como ente autónomo con las características establecidas en los artículos 202 al 205 de la Constitución de la República. El IUDE formará parte del Sistema Nacional de Educación Pública y particularmente del Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública definido en el artículo 83 de la Ley 18.437*”.

Para que el IUDE se instale como ente autónomo, esto implica que se apruebe su Ley Orgánica, mediante una mayoría especial de 2/3 del Parlamento. Con motivo de la transición a esta concreción, comenzó a funcionar en 2011 la Comisión multipartidaria de la Educación con la convocatoria del Presidente de la República y con el acuerdo de los Partidos Políticos con representación parlamentaria. En esta etapa, la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes resolvió organizar un Foro para tratar la creación del IUDE, el cual generaría insumos para su Ley Orgánica.

Con fecha 22 de abril de 2010, el CODICEN de la ANEP aprueba por Acta 24, Resol. 2, el documento remitido por la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública denominado “Orientaciones a considerar en la transición hacia la conformación del Instituto Universitario de Educación”⁹. Este documento se aprueba en sesión con los Directores Generales de los Consejos de Educación y la Encargada de la Dirección Ejecutiva de Formación Docente.

En relación con el estado de la implementación de políticas de formación docente en TIC en Uruguay, es interesante analizar el Proyecto 2011 denominado “Uso didáctico de las NTIC del Plan CEIBAL¹⁰ en Formación Docente”. El Plan CEIBAL fue creado por Decreto Presidencial 144/07 y dispone que se realicen “*los estudios, evaluaciones y acciones necesarios para proporcionar a cada niño en edad escolar y para cada maestro de la escuela pública un computador portátil, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas*”. Actualmente

9 Disponible en: <http://www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/resoluciones/orientaciones.pdf> [Consultada 11.05.11].

10 El Plan de “Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea” presenta cobertura nacional en Primaria (una computadora por niño y por docente) y se ha extendido a Educación Media Básica en 2010 con entrega de nuevas computadoras.

el Plan CEIBAL se ha radicado en un organismo no estatal de derecho público. A partir del 1 de enero de 2011, la Ley n.º 18.719¹¹ de Presupuesto Nacional para el periodo 2010–2014, sustituye mediante su artículo 838 la denominación del CITS (Centro para la Inclusión Tecnológica y Social) por la siguiente: “Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia”.

Al ser el mencionado proyecto reciente, sólo se presentan los objetivos, las características y algunos avances del mismo¹². Se basa en la idea de crear un marco pedagógico para lo tecnológico – educativo, la utilización de diferentes recursos tecnológicos, incluidos los del Plan CEIBAL, para mantener operativas plataformas de enseñanza virtual y producir materiales de apoyo para docentes y estudiantes y reformular la figura del coordinador de Tecnologías Educativas de cada centro en el Tutor Local del EVA Ceibal. Asimismo, se pretende la formación del profesorado y alumnado para promover el uso didáctico, conceptualmente correcto e innovador de las TIC en general y de las tecnologías del Plan Ceibal, en el área de la Formación de Maestros en la primera mitad del año, dejando para el segundo semestre la formación de los estudiantes y docentes de media.

Son objetivos generales del proyecto: a) mantener el equipo de profesionales docentes conformado durante el año 2010, b) reformular la plataforma virtual de enseñanza de cursos a distancia y semipresenciales sobre el uso didáctico de las TIC del Plan Ceibal, para brindar cursos a docentes y estudiantes del área constituyéndola en una referencia didáctica y técnica sobre estas temáticas, c) desarrollar y poner en producción una Unidad de Investigación Didáctica en NTIC que se dedique a recopilar, diseñar y difundir estrategias de enseñanza que utilicen la XO como recurso, producir material didáctico en soporte informático, audiovisual y tradicional de apoyo en estas temáticas y realizar las guías de apoyo a los cursos semipresenciales y a distancia.

Por otro lado, entre los objetivos específicos, se plantean: a) formar a docentes y alumnos en forma sistemática, sobre el uso didáctico de las NTIC del Plan CEIBAL y su incorporación al aula fomentando un estrecho vínculo entre la informática educativa y la didáctica, b) desarrollar herramientas intelectuales, construyendo la capacidad de planificar y llevar adelante, de forma conceptual y didácticamente correcta y a su vez innovadora, la enseñanza de contenidos educativos utilizando las nuevas tecnologías del Plan CEIBAL, c) llevar a cabo la formación de capacidades para la comprensión y participación en la realidad mediatizada, proporcionando oportunidades para jóvenes y adultos de convertirse en creativos usuarios y transformadores de estas herramientas, d) llevar adelante instancias de formación sobre el uso didáctico de esta tecnología para docentes y estudiantes del Área Magisterial y del área Media de Formación Docente.

11 Ley n.º 18.719, artículo 838.– Sustitúyese el artículo 2º de la Ley n.º 18.640, de 8 de enero de 2010, por el siguiente: “*ARTÍCULO 2º. Créase como persona jurídica de derecho público no estatal el Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia. El Centro se comunicará directamente con el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia de la República*”. En: <http://www.ceibal.edu.uy/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?ID=205720> (Consultada el 01.08.11).

12 Esta síntesis analítica se recupera de Barboza y Nosiglia (2011).

4.2. LAS REGULACIONES RECIENTES EN MATERIA DE POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE

El estudio comparado de las regulaciones de las políticas de formación docente recientes en Argentina y Uruguay (Barboza y Nosiglia, 2011) tomó como principales instrumentos de análisis las leyes de educación sancionadas en 2006 en Argentina y en 2008 en Uruguay; la Ley de Educación Nacional (LEN) de Argentina; y la Ley General de Educación (LGE) de Uruguay, junto a otras normas complementarias de distintos organismos de gobierno de la educación.

Para el caso de Uruguay, el citado trabajo sostiene que estas políticas se caracterizan por la *hiperregulación*, por el número y densidad de órganos que intervienen en la implementación del contenido de las normas, ya que se proponen cuatro niveles de regulación: nivel nacional, intermedio, de centros y departamentos. Las políticas en cuestión, asumen además, un *carácter colegiado*, ya que se crean varios organismos, entre ellos el IUDE. Estos organismos diseñan y ejecutan políticas y se caracterizan por la participación de distintos sectores. En este sentido, *la legitimación de los organismos es política*, ya que intervienen en los mismos docentes, estudiantes y otros actores.

Con respecto a los organismos que regulan la FD, en lo que hace a la gobernabilidad del sistema educativo uruguayo, se lo caracteriza como *basístico y colegiado* (Barboza y Nosiglia, 2007). Algunas razones para entender esta estructura de toma de decisiones en “las bases” son la existencia histórica de Consejos de Educación en cada nivel del sistema educativo y de la Educación Terciaria en dos circuitos: Formación Docente (Instituto Normal, Institutos de Formación Docente, Centros Regionales de Profesores e Instituto Normal de Enseñanza Técnica) y Universidad de la República.

Subyace una lógica de “democracia participativa”, caracterizada por un conglomerado de autonomías en la toma de decisiones mediante un sistema de comisiones ampliadas que se asemeja al modelo de democracia deliberativa, por el cual todos los sectores participan de las decisiones. Esto es coherente con la existencia de más de diez consejos, más de doce comisiones y tres nuevos institutos. Esta caracterización sostiene, entonces, que la conducción del sistema educativo uruguayo se plasma a través de consejos y comisiones con integración colegiada, más que en órganos de conducción de cúpula. En hipótesis, este estilo de gestión del sistema educativo, si bien implica ampliación de la participación de los actores educativos y sociales en el tratamiento de temas decisivos de política educativa, al mismo tiempo genera dificultades y obstáculos en lo que hace a una real implementación de la misma.

5. TRES ESCENARIOS DE CONCRECIÓN Y DESARROLLO DEL IUDE

Los factores estructurales y organizativos que condicionan el desarrollo de los escenarios de desarrollo posibles y deseables se relacionan con las siguientes dimensiones: a) el diseño curricular b) la estructura académica y c) la organización territorial.

En cuanto al primero de ellos, corresponde señalar que a partir del año 2008 el espacio de formación docente adopta un diseño curricular único para la totalidad de las formaciones, cuyo objetivo principal es proporcionar una base homogénea inicial y perfiles de salida diferenciados, acordes a las diferentes formaciones: maestros, maestros técnicos, profesores. En la actual coyuntura, el CFE ha planteado la necesidad de evaluar el Plan Único vigente y

avanzar hacia un espacio de formación caracterizado por la diversidad curricular, la flexibilidad institucional y la articulación de tramos de formación entre institutos pertenecientes al mismo subsistema e instituciones de otros subsistemas. Como lo señala el Dr. José Seoane (2011), en esta coyuntura “*resulta razonable apostar a la convergencia curricular del sistema público de educación*”, una mejora de la capacidad de interacción y articulación del sistema y una política de coordinación adecuada a las necesidades de mejora de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En cuanto a la estructura académica, ésta se genera a partir del concepto de “horas de docencia directa”, entendiéndose por tales las “horas-clase” y “horas de docencia indirecta” concebidas como “horas de Departamento”. No se ha generalizado, en el ámbito de la formación docente, la incorporación de la figura de *cargos* de alta dedicación, ni de *carrera docente*, tal como se estructura en la Universidad de la República. Asimismo, la creación de los Departamentos Académicos por campo y/o áreas de conocimiento, ocurrida hace apenas tres años, no ha logrado aún la consolidación necesaria dada la actual composición de la planta académica, mayoritariamente constituida por cargos a término, de carácter interino y/o suplente y cargas horarias promediales inferiores a los 20 horas.

Por último, corresponde mencionar una de las principales fortalezas actuales: la existencia de una verdadera descentralización de la formación de docentes, con una red de instituciones funcionando en todos los departamentos del país. Con una regionalización incipiente –sólo son regionales los Centros Regionales de Profesores (CERP)– y una muy escasa articulación inter-institucional, esta descentralización territorial no ha logrado construir espacios de Educación Terciaria en asociación con instituciones terciarias y universitarias e inclusive de la comunidad, generando convenios y acuerdos de trabajo con algún grado de formalización.

En suma, es posible imaginar tres escenarios de desarrollo futuro:

- *ESCENARIO TENDENCIAL*: Si bien es posible que se concrete la creación del IUDE dado que está establecido en la LGE 18437, se corre el riesgo de que no se logre concretar más que un cambio de nombre. Esto implica, básicamente, seguir trabajando tanto con la cultura como con la lógica académica actual, en un ámbito definido formalmente como universitario, sin serlo.
- *ESCENARIO TRANSICIONAL*: En este caso, sería posible imaginar un escenario transicional donde se concreta la sustitución de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD) por un Consejo Desconcentrado denominado Consejo de Formación en Educación (CFE), tal como le señala la LGE 18.437, que posibilita la incorporación de algunas prácticas sobre todo administrativo-burocráticas propias de un Consejo desconcentrado, pero no se logran modificar aspectos sustantivos de la vida académica que implican renovaciones profundas relacionadas con la matriz identitaria fundacional.
- *ESCENARIO INNOVADOR*: Es el escenario ideal y deseable ya que posibilitaría un salto cualitativo en el alcance y perfil de la institución a crear. Los aspectos de la vida académica que deberían ser modificados tienen que ver con las dimensiones esbozadas en los párrafos anteriores: a) Curricular: Articulación de tramos de formación, diversificación y ampliación de la oferta académica tanto de grado como de posgrado, a nivel del sistema educativo nacional, flexibilidad institu-

cional y curricular, articulación curricular, ciclos iniciales comunes de carácter optativo, integración de funciones. b) Estructura Académica: Incorporación de prácticas académicas propias de la vida universitaria: estructura de cargos, renovaciones periódicas sujeta a evaluación, dedicación parcial y total, definición de la carrera docente con mecanismos de movilidad vertical claramente estipulados en los reglamentos vigentes, apoyos al desarrollo de investigaciones y actividades de extensión hoy inexistentes, fortalecimiento de estructuras departamentalizadas de carácter nacional y regional. c) Organización territorial: nacional y regional, sobre la base de la constitución de *Polos Regionales de Desarrollo Académico* desde una perspectiva plural, interdisciplinaria e inter-institucional. Constitución de una Red Académica de alcance nacional que cuente con respaldos académicos provenientes de Universidades nacionales y pertenecientes a la AUGM. Convenios intersectoriales, acuerdos de trabajo que promuevan el trabajo colaborativo, con un criterio de solidaridad académica.

BIBLIOGRAFÍA

- ANEP (2007). *Censo Nacional Docente*. Montevideo.
- Barroso, J. (2005). “O Estado, a Educação e a regulação das políticas públicas”, en *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 26, n 92, p. 275–751. Disponible en: www.cedes.unicamp.br
- Barboza, L. y M. C. Nosiglia (2009). “Los procesos políticos y los contenidos de la actual regulación de la educación en Argentina y Uruguay”. III Congreso Nacional / II Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación “Reformas Educativas Contemporáneas: ¿continuidad o cambio?” de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE), Buenos Aires, 25 al 27 de junio de 2009.
- Barboza, L. y M.C. Nosiglia (2011) “La regulación de la Formación Docente: estudio comparado Argentina–Uruguay”. IV Congreso Nacional/ III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación “¿Hacia dónde va la Educación en la Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda” de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE), Buenos Aires, 16 y 17 de junio de 2011.
- Belmartino, S. (1999). *Nuevas reglas de juego para la atención médica en la Argentina. ¿Quién será el árbitro?* Buenos Aires: Lugar editorial.
- Bresser Pereira, L. (1998). “La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, 38, n. ° 150, pp. 517–550.
- Cheresky I. (2006). “Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político”, en Cheresky I. (comp.) *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Contera, C. (2009). “Higher Education in Uruguay”, en López Segrera, F., C. Brock, J. Dias Sobrinho (editores) (2009) *Higher Education in Latin America and the Caribbean*, Caracas: IESALC–UNESCO.

- Contera, C. (2010). “Comentarios acerca de la definición de indicadores y estándares desde una perspectiva crítica”, en Díaz, G. y N. Kuhlman (comp.) *Estándares para la educación de docentes de lenguas extranjeras*. Montevideo, ANEP – CODICEN: pp. 31 – 34
- Groissman E. (2007). “Crítica a la Ley de Educación”, en *La Ley*. 19–4–07.
- Nosiglia M.C. (2007). “El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional Nro. 26.206: continuidades y rupturas”, en: *Revista Praxis Educativa*, Año XI, N° 11, marzo de 2007, publicación del Instituto de Ciencias de la Educación para la
- Investigación Interdisciplinaria (ICEII), Universidad Nacional de La Pampa.
- Nosiglia, M.C. y Trippano, S. (2007). *Los cambios del gobierno del Sistema de Educación Superior en la Argentina a partir de los '90*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Popkewitz T. (1994). *Modelos de poder y regulación social en pedagogía*. Barcelona: Pomares Corregidor.