



**Ciencias Sociales**  
**Universidad de la República**  
URUGUAY



**Ciencia  
Política**

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA - FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

**Tesis de Maestría en Ciencia Política**

**Debates en torno a la *universitarización* de la formación en  
educación (2005 - 2019) en Uruguay**

Sof Velázquez Serra

Tutora: María Ester Mancebo

Montevideo, 2022



## **Quiero agradecer:**

A mis amigos Pocha, Dario y Jeanette por salvar mi vida

A mi familia por transmitirme el amor por el conocimiento.

A mi tutora Ester Mancebo por su calidez y dedicación, por su orientación y confianza - a pesar de mis idas y venidas durante años -

Y a mi compañera Gabriela Miraballes por el amor, la lectura atenta y las recomendaciones. Agradezco especialmente que me haya convencido de la potencia que hay en mí.

## Resumen

En Uruguay a partir de 2005 con la llegada del FA al gobierno se instaló fuertemente el debate sobre cómo transformar la Formación Docente (FD) de carácter normalista en universitaria. En el año 2008 con la aprobación de la Ley General de Educación (LGE) N°18.437 se estableció la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE). Para que sea posible la creación del IUDE se requerían dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. El Frente Amplio apostó a un camino de mucho consenso, pero dicha estrategia política no fue exitosa. En esta tesis se procuró comprender por qué no se llegó a la concreción de una institución universitaria para la FD durante los gobiernos del Frente Amplio. El oficialismo contó con condiciones económicas y políticas favorables, en los tres períodos gobernó con mayorías absolutas en el parlamento. Sin embargo dichas condiciones no fueron suficientes para dar cumplimiento a su objetivo principal en políticas de FD.

Los debates de la *universitarización* de la FD fueron atravesando por diferentes momentos en donde los actores intentaron posicionar sus creencias en la elaboración de las políticas educativas. Para el análisis se acudió al Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP) que entiende que las ideas son una variable explicativa del cambio o la continuidad de las políticas públicas. La investigación mostró como resultado que el FA no logró formar parte de una coalición promotora para traducir sus ideas de la FD. Los actores enmarcaron el tema de la *universitarización* en torno a cómo se relacionan la esfera educativa con la esfera político partidaria. La diferencias en dichas creencias - en parte - explica por qué no se lograron los acuerdos buscados.

**Palabras claves:** universitarización, formación docente, coaliciones promotoras

## Tabla de contenidos

<b>Capítulo 1. Introducción</b> .....	9
<b>Capítulo 2. Marco teórico. Políticas educativas y coaliciones promotoras</b> .....	12
2.1 Las políticas educativas.....	12
2.2 Políticas de universitarización en Uruguay.....	13
2.3 Análisis de las políticas. El marco de las coaliciones promotoras.....	14
<b>Capítulo 3 . Marco metodológico</b> .....	18
3.1 Antecedentes.....	18
3.2 Diseño metodológico.....	19
3.3 Técnicas de investigación.....	20
<b>Capítulo 4. Tracción normalista y tradición universitaria en la Formación en Educación</b> .....	23
4.1 Lo universitario.....	24
4.2 El normalismo.....	25
<b>Capítulo 5. Las políticas de <i>universitarización</i> de la Formación en Educación</b> .....	30
<b>Capítulo 6. Instituciones, actores e ideas en la Formación en Educación</b> .....	33
<b>Capítulo 7. Las ideas en los Congresos Nacionales de Educación</b> .....	37
7.1 Debate educativo y Primer Congreso Nacional de Educación “Julio Castro”.....	38
7.2 Segundo Congreso Nacional de Educación “Mtra Reina Reyes”.....	42
7.3 Tercer Congreso Nacional de Educación “Enriqueta Compte Riqué”.....	45

<b>Capítulo 8. Las ideas de la ATD.....</b>	<b>48</b>
<b>Capítulo 9. Las ideas de los Partidos Políticos.....</b>	<b>58</b>
<b>Capítulo 10 Las coaliciones promotoras en Formación en Educación.....</b>	<b>68</b>
10.1 La creencias fundamentales de los actores de Formación en Educación.....	68
10.2 Las formación de coaliciones promotoras en Formación en Educación.....	71
<b>Capítulo 11. Conclusiones.....</b>	<b>75</b>

## **Lista de abreviaturas**

ANEP - Administración Nacional de Educación Pública

ATD - Asamblea Técnico Docente

CODICEN - Consejo Directivo Central

CONE - Congreso Nacional de Educación

CONAE - Consejo Nacional de Educación

CCSNEP - Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública

DFPD - Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente

FA - Frente Amplio

FE - Formación en Educación

FD - Formación Docente

IUDE - Instituto Universitario de Educación

LGE - Ley General de Educación

MEC - Ministerio de Educación y Cultura

MPC - Marco de las Coaliciones Promotoras

PE - Políticas Educativas

PN - Partido Nacional

PP - Políticas Públicas

SUNFD - Sistema Único Nacional de Formación Docente

UDELAR - Universidad de la República

UNAE - Universidad Nacional Autónoma de Educación.

UNED - Universidad Nacional de Educación

UTEC Universidad Tecnológica

## Capítulo 1. Introducción

En las últimas décadas en toda América Latina se pueden identificar dos líneas de cambios institucionales en la formación docente (FD): por un lado el cambio del nivel medio al terciario y por el otro, el pasaje de los institutos normales a universidad (Mancebo, 2019). Actualmente en la mayoría de estos países los docentes se forman a nivel terciario pero la cuestión sobre el lugar para la formación docente (o *locus formativo*) es aún controversial (Calvo, 2020). Algunos defienden que la formación debe ocurrir en las universidades ya existentes, argumentando que sólo ellas son capaces de promover una sólida formación académica. Dichas posiciones son acusadas de distanciarse de la realidad de la educación escolar. Por otro lado, quienes sostienen que los docentes deben seguir formándose en los institutos normales proponen diferentes modelos para adquirir lógicas universitarias, por un lado, sistemas de reconocimientos por parte de los Ministerios y por el otro, creación de nuevos institutos o universidades de educación. También otros países han optado por sistemas mixtos en donde los institutos normales y las universidades cooperan y emiten títulos en conjunto.

En Uruguay durante los tres gobiernos del Frente Amplio (2005 -2019) se apostó a un modelo de transformación institucional de la FD que implicaba la creación de una nueva institución universitaria. Hasta la mitad del siglo XX la Educación Pública uruguaya estaba organizada en entes autónomos, la FD dependía de cada ente, por ejemplo, la formación de profesores era responsabilidad del Consejo de Educación Secundaria. En el año 1973 con la aprobación de la Ley N° 14.101 se creó el Consejo Nacional de Educación (CONAE), quedando los Consejos de Primaria, Educación Técnica y Secundaria subordinados a este nuevo organismo de conducción. Durante la dictadura cívico - militar (1973-1984) se nucleó a la FD en el Instituto Nacional de Docencia (Davyt, 2012). Tras la restauración democrática se aprobó una nueva Ley de Educación que mantuvo una estructura similar a la anterior, sustituyendo al CONAE por el Consejo Directivo Central (CODICEN) como órgano máximo. Posteriormente, en 1986 se creó la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD), como una dirección especializada en FD dependiente directamente del CODICEN.

El primer gobierno del Frente Amplio (FA) propuso establecer los cimientos para un sistema educativo distinto por medio de una nueva legislación, para ello lanzó la convocatoria a un debate educativo de carácter nacional con amplia participación de diversos actores que derivó en la

realización del primer Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro” celebrado en 2006. La contribución de los gremios docentes y estudiantiles fue protagonista en esta discusión que duró aproximadamente dos años. Para Bentancur (2008) la decisión más controversial en la integración del congreso fue la de dejar por fuera a los representantes de los partidos políticos. Durante este período el debate se centró en el diseño institucional que debería tener el nuevo sistema educativo, y específicamente en la integración de los órganos de conducción de la educación pública. Los actores gremiales y estudiantiles defendieron la autonomía y el cogobierno para cada uno de los consejos desconcentrados. Con respecto a la formación en educación<sup>1</sup> (FE) el primer Congreso resolvió tratar el tema en profundidad en el próximo congreso. Finalmente, la legislación que se aprobó no cumplió con las expectativas de los gremios, generándose un quiebre importante entre el movimiento sindical - estudiantil de la educación y el gobierno del FA.

La Ley General de la Educación (LGE) N° 18.437 promulgada en diciembre de 2008 estableció la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE). Tal como se mencionó anteriormente en Uruguay se optó por el camino de transformar las instituciones normalistas existentes en una nueva institución universitaria pública. Con respecto al diseño institucional de todo el sistema educativo, la nueva Ley mantuvo un esquema similar en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) conservando el CODICEN pero cambiando su integración, que pasó a estar compuesta por tres integrantes del poder ejecutivo con venia del senado, y dos representantes docentes elegidos por votación de los docentes.

Para recorrer el camino de transformación institucional que se propuso como meta la instalación del IUDE, durante el segundo gobierno del FA el CODICEN creó el Consejo de Formación en Educación (CFE)<sup>2</sup>. El CFE se constituyó con carácter transitorio hasta que el parlamento aprobara una ley orgánica para la nueva universidad. Este organismo tuvo los mismos cometidos que el resto de los desconcentrados de la ANEP, asignándosele como ámbito de competencia los profesionales de la educación (profesores, maestros, maestros técnicos y educadores sociales<sup>3</sup>). En referencia a su conformación se estableció una integración de cinco miembros, tres designados por el poder ejecutivo, uno electo por los docentes (consejero docente)

---

<sup>1</sup> La formación en educación es más abarcativa que la formación docente en tanto incluye formaciones de profesionales de la educación no docentes como los y las educadores sociales.

<sup>2</sup> CODICEN. Acta Ext 2 Res 1 del 24 de junio de 2010

<sup>3</sup> A partir del año 2011 la carrera de educación social pasa de CENFORES a CFE.

y uno electo por los estudiantes (consejero estudiantil)<sup>4</sup>. Estos dos últimos representantes se integraron al consejo en el 2013, después que se llevará a cabo una elección mediante la Corte Electoral. Con respecto a su objetivo político - institucional se estableció que el CFE debería: “impulsar una política de fortalecimiento de la enseñanza de grado en la formación docente, encaminándola en la dirección de una sustancial formación universitaria” (ANEP - CODICEN, 2010).

El proceso de discusión sobre la creación del IUDE llevó años, atravesó distintos momentos, y diferentes escenarios políticos. Entre los años 2013 y 2019 ingresaron al parlamento tres proyectos de Ley Orgánica que no fueron sancionados por el poder legislativo. Las personas que se involucraron en los debates y en la toma de decisiones con respecto a la *universitarización* de la FE buscaron trasladar sus sistemas de creencias a la política pública, pero pese a los cambios significativos ocurridos en el campo de las políticas de la FE, no se logró crear una Universidad encargada de la formación de los educadores del país.

La tesis se planteó el objetivo general comprender por qué no se llegó a la concreción de una institución universitaria para la FE. En tal sentido las tres preguntas que guiaron el trabajo fueron: ¿Cuáles fueron las posturas de los principales actores de la formación en educación con respecto a la univestatrización de la FE?, ¿Cómo influyeron la tradición normalista y la tradición universitaria en las posturas de los actores? y ¿Cuáles fueron las coaliciones promotoras en el subsistema político de FE?as La presente investigación analizó mediante la lectura de fuentes documentales los sistemas de creencias de los principales actores que intervinieron en los debates de la FE (la ATD de FE, los gremios estudiantiles, las autoridades educativas, los partidos políticos y actores de la Universidad de la República). Para interpretar los cambios y continuidades en políticas públicas se optó por las consideraciones del Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP) para el que las ideas son una variable fundamental a la hora de explicar los cambios de las políticas públicas (PP).

---

<sup>4</sup> CODICEN.Acta Ext 2 Res 2 del 24 de junio de 2010

## Capítulo 2. Marco teórico. Políticas educativas y las coaliciones promotoras

### 2.1 Las políticas educativas

En la definición clásica de PP Meny y Thoenig afirman que las PP son: “los actos y los 'no actos comprometidos' de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia" (1992, p. 90). Interesa resaltar que los “no actos comprometidos” también son parte de una PP, esto es, la inacción intencional debe ser tomada en cuenta a la hora del análisis de las políticas. Los actos se presentan siempre bajo un conjunto de prácticas y normas diferentes que emanan de una o varias autoridades públicas, son un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico limitado (Meny y Thoenig, 1992). El estudio de las PP no debería centrarse únicamente en el acto formal, es decir, en la autoridad competente, por el contrario interpretar las PP requiere un ejercicio más complejo que implica asumirlas como el resultado de una serie de interacciones entre diversos actores, y de estos con la autoridad pública.

El campo de estudio de este trabajo remite al de las políticas educativas entendidas como:

las acciones o inacciones (siempre que haya comportamiento intencional) en el campo educativo, que se resuelven en decisiones de una autoridad con competencia legal en la materia, pero además involucran a múltiples actores sociales y políticos en su ciclo (agenda, formulación, implementación, evaluación) (Bentancur y Mancebo, 2012, p.1).

El ciclo de las políticas educativas (PE) tiene particularidades propias que no necesariamente se encuentran presentes en otras PP. Tres características hacen distintivas a las PE:

- Las PE no se rigen por un principio organizativo global. No existe una definición consensuada de lo que es educación. Esto hace que un rasgo de los procesos de formulación de PP sea la falta de un sistema coherente y uniforme, siendo posibles cambios parciales que no impliquen su transformación total. Muchas veces las reformas educativas se van acumulando en capas, una encima de la otra (Navarro, 2006, p. 6).
- Generalmente los procesos de formulación de PP exigen participación de numerosos actores, con preferencias opuestas y sin ánimos de cooperar (Navarro, 2006, p. 6).

- En el caso uruguayo se puede agregar una particularidad institucional en referencia al estatus autonómico de su sistema educativo

De manera que las PE no son únicamente una cuestión técnica, sino el resultado de la interacción de diversos actores con intereses, ideas y recursos diferentes (Bentacur, 2016).

## 2.2 Políticas de *universitarización* en Uruguay

En este trabajo se abordan los debates con respecto a las PE que buscaron la *universitarización* de la FE. Cabe aclarar que por “universitarización” se entiende aquel “proceso por el cual una institución terciaria no universitaria adquiere gradualmente las características propias de la universidad” (Suarez Ceretti, 2013, p.51). En las últimas décadas la literatura especializada ha evidenciado la importancia de los docentes en el aprendizaje de los estudiantes, por lo que las autoridades educativas de diferentes lugares del mundo se han enfocado en cómo mejorar la FD (Vaillant y Manso, 2013). En América Latina dicha mejora se tradujo en políticas de *universitarización*.<sup>5</sup>

Suárez Ceretti (2013) en referencia a la *universitarización* de la Escuela Universitaria Centro de Diseño afirma que dado el rol preponderante de la Universidad de la República (UDELAR) en nuestro país, la *universitarización* implicaría adoptar los rasgos de dicha institución, esto es, las funciones de enseñanza, investigación y extensión, y el ejercicio del cogobierno y autonomía. Para Clavijo (2016, p.2) el proceso que refiere Suarez Cerreti remite a una visión top-down de la PE, -también es posible dar un proceso de *universitarización* horizontal con participación de los estudiantes como fue el caso del Instituto Superior de Educación Física (ISEF) -. En la formación docente se presentó la tensión sobre si UDELAR debía tomarse como modelo o no. En varias ocasiones, como se verá más adelante, docentes en la ATD y autoridades de la ANEP mencionaron que la FE no debía imitar a la UDELAR.

Clavijo (2016, p. 3) plantea cuatro dimensiones a modo de presentar una definición cabal de la *universitarización*: 1) el conjunto de trayectorias institucionales que convergen en un diseño

---

<sup>5</sup> Como se mencionó antes en algunos países las universidades existentes absorbieron los institutos normales. Otros, como es el caso de Colombia, apostaron a un sistema de acreditación de las escuelas normales que llevó a revisar su propuesta formativa y generar acuerdos con facultades de educación. En todas las opciones se pueden identificar ventajas y desventajas. Por ejemplo, la incorporación de la formación inicial a las universidades ha tenido consecuencias positivas, pero también ha generado distancia entre los centros educativos y la práctica docente (Marcelo - Vaillant, 2019/Calvo, 2020).

institucional de carácter universitario; 2) un contexto de diversificación de la oferta curricular a nivel terciario no universitario; 3) discusiones en torno a la profesionalización de las disciplinas involucradas; 4) el poder político persigue cierto interés por delegar atribuciones formativas a contextos institucionales idóneos o escoge una ruta endógena hacia la *universitarización*.

Las cuatro dimensiones se encuentran presentes en cierta forma. La FE la componen carreras que son de nivel terciario no universitario. Con respecto a la tercera, diseñar un plan de estudio y una estructura académica universitaria para formar docentes y educadores implicó debatir las diferentes creencias sobre qué campos disciplinares corresponden a las carreras de profesorado, magisterio, educación social y maestros técnicos, en última instancia una reflexión epistemológica sobre el saber pedagógico. Sobre la primera y cuarta dimensión, los partidos políticos no llegaron a un acuerdo sobre el diseño institucional para la creación de una universidad. Durante los gobiernos del FA se escogió como única opción la ruta endógena para la *universitarización*, no se presentaron otras alternativas para llegar a lo universitario de la FE que no fuesen crear una nueva universidad.

### **2.3 Análisis de las políticas. El marco de las coaliciones promotoras**

En el estudio de las PP el comportamiento de los actores puede ser analizado en función de tres componentes: intereses (búsqueda de bienestar y objetivos), los recursos y capacidades, y las ideas (Acuña y Chudnovsky, 2013). Esta investigación se centró en observar las ideas de los actores. Las ideas son los mapas cognitivos, valores e identidades que constituyen y atraviesan a los actores que forman parte de las instituciones (Acuña y Chudnovsky, 2013). Los actores delimitan la forma en la que se promueven ciertas acciones para cumplir objetivos con determinadas ideas. De este modo, las estrategias y objetivos de un actor dependerán de lo que crea posible, es decir, de lo que perciba como límites de factibilidad. Para entender cómo operan las ideas de dichos actores en la formulación de las PE resulta pertinente el enfoque de las Coaliciones Promotoras.

El origen del Marco de la Coaliciones Promotoras (MCP)<sup>6</sup> se remonta a un seminario dictado en los años 1981 y 1982 por Paul A. Sabatier en la Universidad de Bielefeld, que fue completado más tarde por dos documentos de trabajo (Roth, 2015, p. 104 / Gómez, 2012, p. 11). A

---

<sup>6</sup> Su nombre original *The Advocacy Coalition Framework*

partir de allí el modelo ha sido desarrollado en las tres últimas décadas principalmente por Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith.

Para Sabatier (2010) los procesos de las PP son extremadamente complejos y la tarea del analista es la simplificación. Los elementos del ciclo de las PP que complejizan el análisis son : 1) es un proceso que involucra una diversidad de actores con valores/percepciones diferentes; 2) tiende a durar una década, tiempo mínimo para poder realizar una evaluación con distancia óptima; 3) existen diferentes programas y niveles de gobierno que se superponen en un mismo tema; 4) los procesos de las políticas públicas suponen controversias técnicas entre algunos actores, por ejemplo, en una Comisión del Parlamento o en una repartición específica del gobierno, y 5) los actores tienen intereses profundamente arraigados y muchos de ellos presentan evidencia de forma selectiva o tergiversan el discurso de sus adversarios.

Los actores tienen creencias sólidas y están motivados para traducirlas en políticas reales, para tener alguna perspectiva de éxito deben buscar aliados, compartir recursos, desarrollar estrategias complementarias y especializarse en un tema. Esta especialización ocurre dentro de subsistemas de políticas compuestos por participantes que buscan regularmente influir en las políticas dentro de un subsistema de políticas (Sabatier y Weible, 2007, p. 192). Un subsistema de política se caracteriza por una dimensión funcional / sustantiva (por ejemplo la PE) y una territorial (por ejemplo Uruguay).

Sabatier (2010) denomina *advocacy coalitions* que se suele traducir como colaciones promotoras o coaliciones de militantes, al conjunto de actores provenientes tanto del nivel público como privado que comparten una serie de valores y creencias acerca de algún problema y coordinan actividades para alcanzar objetivos comunes dentro de un subsistema, como puede ser crear una universidad de educación. Dichas coaliciones compiten entre sí por el dominio conceptual y material sobre uno u otro tema de PP. Una novedad de este enfoque es que el conjunto de participantes dentro de un subsistema de política incluye no solo legisladores, burócratas y gremialistas, sino también investigadores y periodistas que se especializan en esa área política. La información científica y técnica juega un papel importante modificando las creencias de los participantes en las políticas (Sabatier y Weible, 2007).

Los sistemas de creencias son el conjunto de prioridades de valor, las teorías implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos, las percepciones sobre el estado del mundo, sobre la eficacia de los instrumentos, y sobre la magnitud de los problemas (Gómez, 2012, p. 23). Dichas creencias son la estructura de pensamiento y conforman la opinión de los actores de las PP. En el MCP las creencias se utilizan como una plantilla que mide los siguientes cambios: el contenido real de las PP, y las creencias de diferentes coaliciones promotoras. Sabatier y Weible (2007) plantean una estructura de los sistemas de creencias organizada de forma tripartita y jerárquica. A continuación se detallan los tres niveles:

- 1) Creencias Fundamentales (*Deep core beliefs*): Son el núcleo profundo del sistema de creencias, implican suposiciones normativas y ontológicas muy generales sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa de los principios fundamentales, valores como la libertad y la igualdad, la prioridad relativa del bienestar de los diferentes grupos, el papel apropiado del gobierno frente a los mercados y sobre quién debería participar en la toma de decisiones gubernamentales. Las creencias profundas del núcleo son en gran medida el producto de la socialización infantil y, por lo tanto, muy difíciles de cambiar. (Sabatier y Weible, 2007, p. 194). Dichas creencias operan a lo largo de muchos subsistemas políticos. La escala izquierda/derecha se encuentra en este nivel.
- 2) Creencias sobre las PP (*Policy core beliefs*): son aplicaciones de creencias profundas que abarcan todo un subsistema de políticas, por ejemplo, la Educación. Son la esencia de la política y suponen la valoración de sus conflictos, por ejemplo, la participación de la esfera pública o privada en su gestión (Pérez, 2016, p. 29). Son las creencias que determinan cuáles son los instrumentos básicos de la política. La suposición general es que los participantes en las políticas están muy bien informados sobre las relaciones dentro de su subsistema de políticas y por lo tanto, pueden estar dispuestos a invertir el esfuerzo de aplicar sus creencias fundamentales para desarrollar creencias sobre esa política. Sin embargo no existe una correspondencia lineal entre las primeras y las segundas creencias. (Sabatier y Weible, 2007, p. 195).

- 3) Creencias Secundarias (*secondary beliefs*): Las creencias secundarias son de alcance relativamente reducido (menor que un subsistema) y abordan por ejemplo reglamentaciones y aplicaciones presupuestarias dentro de un programa específico. Las preferencias sobre determinadas políticas se convierten en preferencias políticas que se relacionan con instrumentos específicos. Debido a que las creencias secundarias tienen un alcance restringido, cambiarlas puede hacerse a través del aprendizaje adquirido por los actores del subsistema (Sabatier y Weible, 2007, p. 196).

Las creencias más importantes son las creencias sobre las PP porque son más evidentes para el individuo que las creencias fundamentales, y sirven como guías más eficaces para el comportamiento que las creencias secundarias (Gómez, 2015, p. 14). Por ello, cuando se dan graves conflictos dentro de un subsistema y se cuestionan las creencias sobre PP la alineación entre coaliciones promotoras tiende a ser más estable en el tiempo. Los actores optan por dejar primero sus creencias secundarias antes que reconocer debilidades en sus creencias fundamentales. A su vez, es más probable que quienes compartan creencias sobre PP logren coordinaciones a corto plazo si visualizan a sus opositores como poderosos. (Maritón, 2007, p. 287).

Los cambios en las PP se generan de dos formas, a través del aprendizaje político o mediante cambios externos. Esto supone o una transformación de las creencias entre algunos de los actores o un reemplazo de una coalición dominante por una coalición minoritaria (Sabatier, 2010, p. 213). El aprendizaje político orientado a las PP es clave para conseguir los objetivos propuestos. Las coaliciones promotoras se preocupan por aprender aquellas variables definidas como importantes en su sistema de creencias, las relaciones causales dentro del sistema de creencias y la identificación de los desafíos que deben afrontar (Roth, 2015, p. 105). En efecto, el aprendizaje político es un proceso de investigación y adaptación a la interna de las coaliciones promotoras. De este modo las coaliciones promotoras producen cambios en las PP si hay transformaciones en el sistema de creencias del subsistema político.

## Capítulo 3 - Marco metodológico

### 3.1 Antecedentes

Para la realización de este trabajo se tomó como antecedentes diferentes tesis de autoras, entre las tres más influyentes se encuentran:

- La tesis de maestría del año 2015 de Pérez Zorilla, Julia, titulada La crisis de la educación media y el mandato de la universalización: acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya, 2005 - 2014. El objetivo de la misma fue analizar los acuerdos y las tensiones existentes entre los actores de la izquierda - sindicatos de educación media y Frente Amplio - y a la interna del Frente Amplio en cuanto a la política de educación media en tres dimensiones: gobierno, inclusión y cambio (Perez, 2015). La autora aborda las políticas educativas de la educación media incorporando como marco teórico el MCP. Una de las conclusiones a la que llega es que si bien todos los actores son considerados de izquierda, existen diferencias profundas entre sus creencias en temas importantes de PE, como por ejemplo la equidad. Las diferencias no se presentan solamente entre sindicatos y partido de gobierno, sino dentro del mismo FA. Esta tesis es considerada un antecedente crucial por los siguientes motivos: 1) Se focaliza en los sistemas de creencias de los actores en el proceso de PE uruguayas. 2) Comparte actores, por ejemplo, el CODICEN y el FA. 3) La lógica entre los actores en las políticas de educación media tienen similitudes con las lógicas entre los actores de FE .4) El período de tiempo no es exactamente coincidente, pero transcurre también bajo administraciones frenteamplistas.
- La tesis de Maestría del año 2012 de Estela Davyt Negrin, titulada Cambios, permanencias y luchas en la emergencia de una nueva institucionalidad para la Formación Docente. La propuesta de la Asamblea Técnico Docente. El objetivo de la tesis fue analizar la propuesta de la ATD de Formación Docente de una institución autónoma de nivel universitario para Formación Docente. La autora realiza una breve historia de la ATD y analiza con detenimiento su postura durante

2006 -2010. Dicho trabajo fue de gran utilidad porque es el único estudio académico sobre la ATD de Formación Docente que se encontró.

- La tesis de Maestría del año 2017 de Virginia Coitinho, titulada Las políticas públicas de profesionalización de formadores en el Uruguay en los períodos de gobierno de Mujica y Vázquez (2005-2015): resistencias y bloqueos para avanzar en la profesionalización de los formadores. La autora explica por qué han sido tan tenues los avances en políticas de profesionalización de formadores. Su hipótesis fue que las políticas de profesionalización de formadores han sido débiles debido a la incidencia de dos factores: las normas jurídicas que regulan el ejercicio de la profesión de los formadores y los legados institucionales. Los objetivos planteados en el presente trabajo son coincidentes con los de la tesis Coitinho, difiriendo en el abordaje conceptual.

### **3.2 Diseño metodológico**

Como se explicó anteriormente el objetivo de esta tesis es comprender por qué no se llegó a la concreción de una institución universitaria para la FE. Para ello se analizaron los sistemas de creencias de los principales actores que intervinieron en los debates sobre la *universitarización* de la FE. Como actores principales se identifica a: autoridades de la educación (CFE, CODICEN, y MEC); la ATD de FE; los sindicatos de la educación y los gremios estudiantiles (CSEU PIT -CNT, FEFEU, CEIPA, CEM, AFES) y los partidos políticos.

Para desarrollar esta investigación se adoptó un enfoque cualitativo en el entendido que:

la acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación y resulta un proceso más bien “circular” en el que la secuencia no siempre es la misma pues varía con cada estudio (Hernández, 2014, p.7).

Se trata de una perspectiva interpretativa centrada en el significado de las acciones de los actores y sus instituciones. El investigador se introduce en las experiencias de los participantes y

construye el conocimiento siempre sabiendo que es parte del fenómeno estudiado (Fernandez y Baptista, 2014).

En esta tesis se empleó el método del estudio de caso, que se caracteriza por el interés en el caso individual, cuya única exigencia es que este posea algún límite que le confiera entidad (Fernández, Maiques, y Ábalos, 2012). La ventaja de centrarse en un único caso es la capacidad que se tiene para aprehender lo particular y específico de los fenómenos políticos. La desventaja principal es que se carece de una mirada amplia, no siendo posible comparar o generalizar. El caso estudiado fue el sistema educativo uruguayo específicamente la FE. Para explicar las PP, se usó como variable explicativa las ideas de los actores. Dicho análisis requiere un gran conocimiento de la realidad educativa para realizar primero un mapeo de actores adecuado y luego indagar profundamente en las creencias a través de fuentes primarias. Teniendo en cuenta el tiempo, los recursos y el conocimiento previo el estudio de caso es la mejor opción. Igualmente sería sumamente provechoso -en el futuro- comparar con otro país que haya pasado por un proceso similar.

El MCP plantea que analizar los cambios en los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras exige tener un horizonte temporal de por lo menos diez años. En este caso se toma como período (2005 - 2019) correspondiente con los tres gobiernos frenteamplistas en Uruguay.

### **3.3 Técnicas de investigación**

Las técnicas de investigación empleadas fueron el análisis de fuentes documentales y la revisión bibliográfica. El desarrollo de la investigación se dividió en cuatro etapas consecutivas. Para ingresar en el campo del objeto de estudio en una primera fase se realizó una revisión documental de diversas fuentes escritas (normativas, informes institucionales estatales, actas de ATD, programas de gobierno de Partidos Políticos, actas parlamentarias y artículos de prensa), posteriormente se recopiló información de literatura especializada en *universitarización* de la FE en Uruguay (mayormente tesis de maestrías y doctorados).

En una segunda fase se definieron tres escenarios a estudiar: los congresos nacionales de educación, las asambleas nacionales de la ATD, y la actuación partidaria en el parlamento y los programas de gobierno. Las técnicas utilizadas de recolección y análisis de datos secundarios se focalizaron en los siguientes documentos.

- 21 actas de ATD (2001 a 2019).
- Actas de los tres Congresos Nacionales de Educación y declaraciones finales.
- Actas de sesiones del parlamento (Sesiones sobre LGE y proyectos de creación del IUDE).
- Actas de la Comisión de Educación de Diputados.
- Documentos oficiales de la ANEP y resoluciones del CODICEN.
- Documentos oficiales y resoluciones del CFE.
- Planes de estudio aprobados por el Consejo Directivo Central (CODICEN).
- Artículos de prensa escrita.
- Programas de Gobierno de los Partidos Políticos (PN, PC y FA)
- Comunicados de Partidos Políticos.
- Normativa (vigente y no vigente).
- Proyectos de Ley de la UNED.
- Documentos de Presidencia sobre acuerdos interpartidarios.

En la tercera fase se analizaron las fuentes siguiendo la estrategia de la Teoría Fundamentada que propone un proceso de análisis cualitativo cuyo objetivo es identificar “procesos sociales mediante la construcción de teoría a partir de los datos, por lo que mantiene un vínculo constante con la realidad cotidiana en la que surge y con el marco teórico del investigador” (Jiménez y ot, 2016, p.357). Algunas categorías fueron tomadas de la literatura ya existente, como la topografía elaborada por Bentancur (2012, 2016) quien divide a los actores educativos en cuatro coaliciones discursivas: “autonomistas”, “societalistas - articulacionistas”, “incrementalistas” y “liberales” y otras se fueron construyeron mediante el análisis documental.

Por último, se realizaron algunas conclusiones que siguiendo los planteos de la Teoría Fundamentada no son generalizables a otros contextos, por lo que no revisten un carácter finalista. (Jiménez y otros, 2016, p.364).

## Capítulo 4. Tradición normalista y tradición universitaria en la Formación en Educación.

En diferentes países de América Latina las aulas de los institutos docentes se asemejan más a escuelas y liceos que a salones académicos propios de la educación superior. En estos ámbitos los estudiantes suelen ser tratados por la institución como estudiantes de educación media. A este fenómeno se lo ha denominado “gramática normalista” (Calvo, 2020). Las políticas de *universitarización* de la FE se proponen dejar atrás dicha gramática pero suelen encontrar que es muy difícil saldar la tensión entre las lógicas escolarizadas y las lógicas académicas. La historia de los institutos normales y de las universidades se han desarrollado en algunos países de América Latina por caminos separados generando tradiciones diferenciadas. Romano (2009) afirma que en los debates educativos de Uruguay se produce una confusión: identificar tradiciones con instituciones, lo universitario se identifica con la oferta de una Institución: la Universidad de la República. Siguiendo este planteo, la tradición normalista corresponde a centros educativos de FE y la tradición universitaria corresponde a la UDELAR.

Las instituciones son expresión de ciertas tradiciones, las cuales en un momento determinado cristalizan en una cierta configuración organizacional. Y esto conforma una especie de espiral: las instituciones generan una dinámica en su forma de funcionamiento cotidiano que tiende a reproducir esas mismas tradiciones que le dieron origen. Ninguna institución se inventa de la nada. Recoge algo que preexiste y le da forma; y la forma particular que adquiere en una sociedad determinada contribuye a darle una nueva forma a esa tradición (Romano, 2009).

Esta confusión complejiza el debate sobre el *locus* formativo. En la historia de la educación uruguaya las instituciones normalistas y la Universidad se han concebido como opuestas. Específicamente en el ámbito disciplinar de la educación, la tradición normalista se ha identificado con la enseñanza, en oposición con la tradición universitaria asociada generalmente con la investigación (Romano, 2009, p. 2017). La oposición imaginaria entre: docencia- investigación; práctica-teoría; Institutos de Formación Docente - UdelAR, ha tendido a extremar planteos de los actores institucionales.

Y estas derivas institucionales tendieron a replegar estas instituciones como si constituyeran cosas separadas entre sí, afirmando una especie de “religión sobre la práctica” que se vuelve reactiva contra cualquier mirada externa al campo que no se legitime en el hacer. Por otro lado, la investigación tendió desconectarse de los problemas específicos del campo educativo buscando sus fuentes de legitimidad en otras ciencias, clausurando el desarrollo de la pedagogía como campo hasta reciente data. (Romano, 2012, p 5)

Para mostrar cómo estas dos tradiciones fueron construidas como opuestas, en las siguientes líneas se realizará una pequeña reseña histórica de la configuración discursiva e institucional de las instituciones normalistas y de lo universitario.

#### **4.1 Lo universitario**

Para Behares (2011) cuando decimos universidad en Uruguay inmediatamente pensamos en la UDELAR<sup>7</sup>, además solemos identificar a la enseñanza universitaria con el ternario: investigación -enseñanza- extensión. Ambas ideas no son obvias aunque lo parezcan, sino que fueron social e históricamente construidas. Por ejemplo, recién en el año 1945 con la creación de la Facultad de Humanidades y Ciencias (FHC) se desarrolló sistemáticamente la investigación en humanidades y ciencias básicas en la universidad (Romano, 2017).

Se pueden marcar diferentes orígenes discursivos sobre lo universitario, como el discurso monástico y el de la ciencia moderna. Las instituciones universitarias nacen en Europa en el siglo XII pero no es posible reagrupar ni definir de forma homogénea a lo universitario en ese entonces (Behares, 2011, p. 11). En dichas instituciones se destaca la función monástica, encargada principalmente de la enseñanza de la teología. El segundo origen discursivo mantiene mayor vigencia, y se refiere a una línea discursiva que se remonta al siglo XVII y surge de la combinación del discurso monástico con la ciencia moderna, en el marco del iluminismo europeo. (Behares, 2011, p. 12).

Una tercera línea discursiva se inaugura con el positivismo del siglo XIX, la universidad produce conocimiento científico pero con aplicación directa en el ámbito industrial, comercial, o

---

<sup>7</sup> Quizás su afirmación haya perdido peso con la creación de la UTEC, el debate de la universidad de la Educación y la ampliación de la oferta de las universidades e institutos universitarios privados en Uruguay.

en la acción social. Behares (2011) sostiene que a partir de este momento se comienza a vincular lo universitario con la formación para las profesiones liberales, sumando supuestos discursivos del pragmatismo.

En Uruguay la configuración institucional de la UDELAR se remonta a fines del siglo XVIII con la creación de las primeras aulas de enseñanza superior a mano de los jesuitas, la primera fue la cátedra de filosofía. En ese entonces Lima y México ya contaban con universidades bicentenarias (Oddone y París de Oddone, 2010, p. 13). Recién en 1832 durante la primera legislatura de la República Oriental fue presentada por el senador Damaso Antonio Larrañaga la Ley de la creación de nueve cátedras. Aunque el reglamento aprobado en 1833 menciona en algunas ocasiones la palabra “universidad” la institución fue denominada casa de estudios (Behares, 2011, p. 34). Larrañaga, bajo el gobierno del Presidente Oribe, se ocupó de elaborar una Ley orgánica para dicha institución y recurrió a los consejos de Mateo Vidal, quien le envió un documento inspirado en la Universidad de Chacas y en la Universidad de Buenos Aires. Según Vidal esta última es la más adecuada para Uruguay por su ajuste a “la luces del siglo”. Finalmente en 1838 el considerando de proyecto de Ley orgánica que se envió al parlamento menciona que se había tenido en cuenta “las disposiciones vigentes en las Universidades de Buenos Aires, Viena, Pavía, Francia y Reino Unido de Inglaterra” (Oddone y París de Oddone, 2010, p. 14).

En el año 1849 se aprobó el reglamento orgánico tomando como referencia el modelo napoleónico, la universidad fue concebida como un servicio estatal encargado de la totalidad de la instrucción pública (enseñanza primaria, enseñanza secundaria, y enseñanza científica y superior). En 1877 (por la ley vareliana) la enseñanza primaria se separó de la Universidad, y en 1935 de la educación secundaria.

## **4.2 El normalismo**

El normalismo es una corriente pedagógica que acompañó la consolidación de los Estados Nacionales del siglo XIX en Europa, y que influyó también en otras regiones como América Latina, y específicamente en el Río de la Plata. La escuela pública y la formación normalista fueron el centro del proceso de modernización del Estado uruguayo. El normalismo proviene de “norma”, según Palomeque (2008) el término norma es de origen latino y refiere a una escuadra que usaban los carpinteros medievales para medir y fijar los ángulos en sus trabajos; luego la

palabra norma comenzó a usarse como patrón para juzgar. Recién en 1744 se nombra Escuela Normal a un colegio de maestros austríacos de Silesia, de modo que se vincula el vocablo con la enseñanza. En 1794 en Francia se creó la primera Escuela Normal Superior bajo el impulso de Joseph Lakanal y del Comité de Instrucción Pública por la Convención Revolucionaria. En ese entonces Lakanal afirmó que estas escuelas serían, en efecto, el tipo y la regla de todas las otras (Palomoque, 2008).

Capocasale (2017) sostiene que: “la matriz normalista representó, y sigue representando en la actualidad para la formación magisterial latinoamericana, el lugar a donde se llega por su poder explicativo y justificativo de los procesos de institucionalización de los sistemas educativos nacionales y públicos” (Capocasale, 2017, p. 26). La influencia filosófica - histórica del normalismo argentino fue el que afectó de forma más directa al proceso de institucionalización de la formación magisterial en Uruguay. En el siglo XIX los promotores -como Domingo Faustino Sarmiento - de la construcción del sistema escolar argentino evaluaron como inadecuada la formación “espontánea” de los docentes. De manera que montaron desde el Estado Nacional un complejo sistema de formación que pasó a la historia con el nombre de “normalismo” (Capocasale, 2016, p. 30). Se comenzó a llevar adelante un proyecto educativo nacional con el objetivo de la civilización y fueron los maestros los agentes civilizadores.

En Uruguay en 1785 José Pedro Varela escribió el libro “La educación del pueblo”, una obra en dos tomos que fue editada en agosto de ese mismo año por la Sociedad de Amigos de la Educación Popular. La educación se presentó como un elemento fundamental y necesario para la democracia. Varela dedicó un capítulo entero a las Escuelas Normales mencionándolas como un lugar donde los jóvenes que tienen disposiciones naturales pueden adquirir la ciencia y el arte de enseñar. Capocasale (2016) señala que la concepción del maestro en Varela es la de un misionero responsable del orden social y su reproducción.

En los años 1882 y 1891 se crearon dos internados en Montevideo: Internado de Señoritas (dirigido por María Stagnero de Munar) e Internado de Varones (dirigido por Joaquín R. Sánchez) bajo la órbita del Instituto Nacional de Inspección Primaria (creado en 1877).<sup>8</sup> Los estudiantes

---

<sup>8</sup> Es interesante señalar que en 1923 Enriqueta Compte y Riqué fue la primera mujer que tomó el cargo de profesora en el Instituto Normal de Varones (Palmoque, 2018)

ingresaban en ese entonces con 12 y 13 años dado que el requisito era tener primaria terminada. A partir de 1900 estos internados pasaron a ser Institutos (Caposcasale 2016, p 35 ).

Paulatinamente, a principios del siglo XX, se instalaron Institutos Normales en el interior del país, aunque se trataron de iniciativas privadas, algunas de ellas con subvenciones estatales. En 1916 seis liceos departamentales (Artigas, Salto, Durazno, Florida, Maldonado y Rocha) fueron habilitados en forma provisoria para desarrollar estudios magisteriales. En 1949, más de cincuenta años después de la fundación del Instituto Normal en Montevideo, se instaló el primer Instituto Normal oficial en el interior del país: el Instituto Normal de Paysandú (Palomque, 2018). En Montevideo en 1935 se unificaron los dos institutos normales. Existieron varios proyectos sobre cómo realizar la unificación de los institutos estatales encargados de la formación docente. Uno fue el proyecto presentado por el diputado colorado José F Arias, la propuesta consistía en la creación de una “*Escuela Normal de Maestros y Profesores*” que podría expedir títulos de Maestro de Enseñanza Primaria, Maestro de Especialización Primaria y Profesor de Enseñanza Secundaria; también se adelantaba a la posibilidad de que Consejo Superior de la Enseñanza Industrial preparara profesores industriales (Palomque, 2018). En 1937 se creó por Ley el “Instituto de Profesores y Maestros”, pero nunca llegó a ponerse en práctica. En la discusión parlamentaria el senador herrerista Otamendi manifestó su escepticismo con respecto a la normativa de la siguiente forma:

Habrá algún día que organizar una enseñanza universitaria superior propiamente dicha que no es la enseñanza profesional sino la enseñanza de la profundización de la cultura, y en este instituto de estudios superiores universitarios, tendrá que ocupar lugar preferente la Facultad de Pedagogía, para formar en todas las ramas de la enseñanza pública un cuerpo de profesores especializados (Diario de Sesiones 1937, en Palomeque 2013)

La historia de la formación de los profesores de educación secundaria tuvo un camino diferente al de la formación magisterial. La enseñanza primaria tempranamente contó con formación específica para sus docentes, en cambio la enseñanza secundaria demoró casi setenta años más en formar a sus docentes. En 1934 las egresadas normalistas y bachilleres podían cursar pedagogía durante dos años y realizar una práctica docente de cinco clases de la especialidad elegida bajo la supervisión de un docente titular más una clase ante un tribunal. En caso de salvar

dichas evaluaciones se convertían en profesores agregados y gozaban de puntajes especiales para los concursos cuando se llamaban a cargos. (Palomeque, 2013, p. 175). En 1935 se creó el Consejo de Enseñanza Secundaria como ente autónomo, separado de la Universidad de la República, y en 1942 se creó la UTU (Universidad del trabajo del Uruguay). El sistema educativo uruguayo quedó organizado en entes autónomos por nivel y tipo de enseñanza, y cada uno encargado de la formación de sus docentes.<sup>9</sup> Durante los dos primeros años el nuevo ente duplicó su número de docentes debido al incremento de la matrícula de estudiantes.

En 1943 con el régimen de facto de Alfredo Baldomir se creó por Decreto-Ley la Facultad de Humanidades con dos funciones establecidas en su artículo primero.

- A) Investigación y enseñanzas superiores de filosofía, letras, historia y pedagogía.
- B) Formación del Profesorado de Enseñanza Secundaria y Normal(Uruguay, 1943).<sup>10</sup>

La normativa que organizó la Facultad nada dispuso respecto de la formación de docentes. La ley N° 10.658 aprobada en 1945 estableció: “La Facultad de Humanidades y Ciencias tendrá como finalidad esencial la Enseñanza Superior e investigación en Filosofía, Letras, Historia y Ciencias.” (Uruguay, 1945)<sup>11</sup> Dicha ley estuvo inspirada en un proyecto presentado antes por Carlos Vaz Ferreria, en una conferencia del año 1914 el filósofo definía la Enseñanza Superior en dos sentidos, como actividad vinculada con el pensamiento original, la producción desinteresada de conocimiento, y otro relacionado con ciertas profesiones (Romano, 2012).

La nueva Facultad sería un ámbito para consolidar la Enseñanza Superior propiamente dicha. El plan de Vaz Ferreira era crear junto con otras una cátedra de Pedagogía superior, base para una facultad que formaría algún día los especialistas en enseñanza (Romano, 2012). Por lo tanto, la ausencia en la normativa de 1945 con respecto a la formación del profesorado de

---

<sup>9</sup> El Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET) fue fundado en 1962, con el objetivo de formar Maestros Técnicos para desempeñarse como docentes en la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), con cursos de dos años de duración. Tenía como antecedentes los cursos normales para la Formación de Maestros Industriales creados en 1919 para la Escuela de Artes y Oficios por Figari y los cursos magisteriales del hogar implementados en 1935. <http://inet.cfe.edu.uy/>

<sup>10</sup> Uruguay. (1943, febrero 11). Decreto-Ley N° 10.358 Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5481855.htm>

<sup>11</sup> Uruguay (1845, octubre 9) Ley N° 10.658 Facultad de Humanidades y Ciencias.

enseñanza secundaria y magisterio quizás respondía a evitar un perfil profesionalista - normalista, y no a que la nueva facultad no formase a los trabajadores de la enseñanza.

En 1949 una nueva Ley sustituyó el régimen de agregaturas por el Instituto de Profesores de Enseñanza Secundaria, se generó un ámbito de educación profesional para la formación de profesores de secundaria independiente de la UDELAR. En 1950 el centro fue designado como Instituto de Profesores “Artigas” (IPA), el reglamento que reguló la organización y funcionamiento del mismo fue redactado por el Dr. Antonio M. Grompone (director del nuevo instituto). Para Behares (2011b, p. 71) el pensamiento de Grompone es identificable con la visión “normalista” del quehacer intelectual. La creación del IPA separó toda la formación docente de la universidad, generando ámbitos profesionalistas para la formación de docentes de Primaria y Secundaria. (Behares, 2011a, 2011b)

De esta forma, se volvió a separar la Enseñanza Superior, en el sentido de Vaz Ferreira, de la Enseñanza Secundaria, situación que Vaz Ferreira nunca llegó a aceptar. En los hechos, la aparición del Instituto de Profesores Artigas fue el “antídoto” político a la propuesta de Vaz Ferreira, ideológicamente justificado por Antonio Grompone, productor de un pensamiento de “pedagogía universitaria” (Behares, 2011b, p. 71)

En la visión de Grompone la investigación debía aportar elementos para comprender mejor las condiciones en que se enseña, pero no tenía que ver con la relación del docente con el conocimiento. Según Romano (2012, p. 5) dicha posición ubicó a la investigación en la formación docente en un papel lateral. Cabe destacar que estaba previsto que funcionara un instituto de investigación en el IPA, pero nunca llegó a concretarse su funcionamiento (Romano, 2017).

## Capítulo 5. Las políticas de *universitarización* de la Formación en Educación (2005 - 2019)

Con la llegada del gobierno frenteamplista a Uruguay en 2005 en materia educativa se desarrollaron políticas de *universitarización* de la FE que buscaron transformar tres estructuras: la curricular - académico (propuestas de planes de estudios y de departamentalización), la institucional (diferentes propuestas de anteproyecto de Ley Orgánica para una Universidad y elementos para una Nueva Ley de Educación), y la administrativa (nuevo organigrama). En las tres estructuras se incorporaron las funciones clásicas de la UDELAR a: investigación, enseñanza y extensión, identificadas como propias de la tradición universitaria. La elaboración de las PP de cada una de las estructuras conformaron juegos políticos específicos, con actores que intentaron materializar sus creencias en políticas. Dichos juegos interactúan pero se pueden analizar por separado.

Para las transformaciones de la estructura institucional los gobiernos frenteamplistas apostaron a la creación de una nueva universidad pública autónoma y cogobernada. Durante diez años fueron discutidos en el parlamento varios proyectos de Ley Orgánica pero ninguno llegó a ser aprobado. Según la Constitución de la República la creación de un nuevo ente autónomo necesita una mayoría especial<sup>12</sup> (dos tercios) en las votaciones de ambas cámaras en el parlamento. El FA no contó con esa mayoría en ningún período y falló en las negociaciones con los demás partidos. Vale destacar que en la primera administración la ANEP no planteó entre sus líneas estratégicas la *universitarización* de la FE<sup>13</sup> (ANEP - CODICEN,2005), fue después del Primer Congreso Nacional de Educación y con la aprobación de la Ley General de Educación del 2008 definió una ruta política sobre el tema. Los protagonistas en este juego fueron los partidos políticos, las autoridades del MEC y la ATD.

Las PP que tuvieron como objetivo cambiar la estructura académico – curricular apostaron a un plan de estudio único que fue aprobado en el año 2008. Los estudiantes de las diferentes

---

<sup>12</sup> Artículo 189 de la Constitución. Para crear nuevos Entes Autónomos y para suprimir los existentes, se requerirán los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.

<sup>13</sup> 1) Universalizar la educación inicial desde 4 años y el egreso de la educación primaria, 2) Aumentar la retención y el egreso de la educación media 3) Mejorar la calidad de la enseñanza en todos los niveles 4) Reincorporar la educación no formal de jóvenes y adultos al sistema educativo 5) Transformar la gestión general del sistema y de los centros educativos (ANEP - CODICEN, 2005).

carreras (profesorado, magisterio, maestro técnico y más adelante educación social y maestra en primera infancia) debían cursar un núcleo de formación profesional común obligatorio (un conjunto de asignaturas de carácter pedagógico). El plan 2008 buscó terminar con la fragmentación curricular existente<sup>14</sup>, mediante la creación de un sistema único de formación docente. La estrategia política por parte de las autoridades de FD fue *bottom up*. En el documento de aprobación del Plan 2008 se hace hincapié en el valor de la participación como argumento que se presenta por encima de lo técnico-académico.

La principal experiencia que sacamos y que compartimos con el futuro es que la participación real es el único criterio de validez de cualquier reforma de planes y programas, pues ellos en sí deben acompañar necesariamente los cambios históricos y culturales por lo que su vigencia es previsiblemente acotada en el tiempo. En cambio la participación democrática no pierde vigencia nunca (ANEP-DFPD, 2008).

Pese a lo manifestado por las autoridades del DFPD y la ATD con respecto al carácter participativo del mismo el proceso no fue ajeno al conflicto. En 2007 el Presidente del CODICEN, Dr. Luis Yarzabal, realizó una gira por diversas regiones del país visitando los Centros Regionales de Profesores (CERPs) con el propósito de presentar el Plan Único Nacional de Formación Docente. En todos esos centros el jerarca recibió una fuerte oposición, notoriamente en los CERP de Florida y de Maldonado (Vaillant, 2009, p.34).

En el último gobierno del FA (2015 -2019) se discutió lo que sería un nuevo plan (2017), pero éste no se aprobó.

En referencia a la estructura académica se crearon Institutos y Departamentos académicos. La política de la departamentalización se inicia con el plan 2008 que creó los departamentos y se continúa en los dos períodos siguientes. Las Comisiones de Enseñanza y Comisiones de Carreras

---

<sup>14</sup> Según el DFPD en el 2007 coexistían los siguientes planes: Plan 92, reformulación 2001 de Formación de Maestros, Plan 2005 de Formación de Maestros Plan 1997, reformulado 2003 de Formación de Profesores para la Enseñanza, Media en los Centros Regionales de Profesores, Plan 1997, Diseño Curricular 2005 de Formación de Profesores para la Enseñanza Media en los Centros Regionales de Profesores, Plan 86 de Formación de Profesores para la Enseñanza Media en modalidad presencial en el IPA, Plan 86 de Formación de Profesores para la Enseñanza Media en modalidad semipresencial en siete especialidades en los IFD, Plan 86 de Formación de Profesores para la Enseñanza Media en modalidad semilibre en los IFD, Plan de Profesores Técnicos en el INET (ANEP - DFPD, 2008).

fueron creadas en la segunda administración y fue el tercer gobierno quien las implementó. Las políticas de extensión e investigación fueron transversales a estas acciones. Además la estructura académica - curricular fue acompañada de una política que buscó cambiar la carrera docente de forma que se valoraran cuestiones académicas propias de la vida universitaria. En ese sentido en el 2019 se aprobó una estructura de grados académicos para los docentes del CFE<sup>15</sup>. Los protagonistas en este juego político fueron: la ATD, los gremios estudiantiles, las autoridades del CFE y en menor medida el CODICEN.

En cuanto a las PP tendientes a cambiar la estructura administrativa fueron las que más avanzaron. La FE en 2010 se constituyó como una unidad ejecutora dentro de la ANEP con las mismas facultades que el resto de los desconcentrados del ente. Este consejo creado como transitorio, se integró por tres consejeros electos por el ejecutivo, más el representante por orden docente y el representante por el orden estudiantil, ambos en minoría con respecto a los consejeros del ejecutivo pero con voz y voto. Muchas de las tareas que antes hacía el CODICEN se trasladaron al CFE, esto implicó la transformación del organigrama con divisiones nuevas tales como: Hacienda, Recursos Humanos, Planeamiento Educativo, Planeamiento Administrativo Presupuestal, Estudiantil, Estadística. Los protagonistas en este juego político fueron las autoridades del CFE, CODICEN y el Gremio que nuclea a los trabajadores que no se dedican a la docencia (UFC).

---

<sup>15</sup> CODICEN. Resolución A11 R 24 del 27 de septiembre de 2019.

## Capítulo 6. Instituciones, actores e ideas en la Formación en Educación

¿Las ideas de los actores son consecuencia de las dinámicas institucionales? o por el contrario, ¿las ideas de los actores son las promotoras de determinadas lógicas institucionales? Los llamados institucionalistas recurren al estudio de las instituciones para explicar los procesos políticos. Las instituciones son las reglas interpersonales presentes en la sociedad, delimitan las coordinaciones de los actores y administran sus conflictos (Acuña y Chudnovsky, 2013). Acuña y Chudnovsky (2013) plantean que las instituciones regulan el accionar de los actores, por lo tanto sus ideas, pero a la vez son el resultado de ellas. Por ello, proponen prestar atención a una estructura más amplia que denominan matriz política. La matriz política fija los límites de factibilidad para la realización de los intereses de los actores, define las probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y brinda a los actores un mapeo de cómo deberían funcionar las relaciones sociales, influyendo la percepción de los límites de factibilidad.

Para Dente y Subirats (2014, p. 73) lo primero que hay que hacer para analizar las PP es identificar a los actores, esto es aquellos sujetos individuales o colectivos que llevan a cabo acciones relevantes y cuya identidad les permite reconocerse como colectividad o como parte de ella. Dichos sujetos son capaces de definir sus intereses, traducirlos en objetivos y diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos. El comportamiento del actor puede ser analizado en función de tres elementos: 1) intereses, refiere a la búsqueda de bienestar y sus objetivos; 2) los recursos y capacidades y por último: 3) sus ideas (Acuña y Chudnovsky, 2013, 36-39). En el MCP se establece que las ideas son más estables que los intereses (cambian rápidamente según la coyuntura) por eso contribuyen a explicar políticas ya implementadas (Bentancur, 2016, p 156).

Como ya fue mencionado, los actores mayormente involucrados en las políticas de *universitarización* de la FE en el período estudiado son: las autoridades de la educación que podrían ser analizados como tres actores diferentes y que no deben confundirse con la institución que representan. El MEC, el CODICEN y el CFE (DFPD hasta 2010). En el ámbito sindical, gremial y parasindical: la ATD de FE, los gremios estudiantiles (CEIPA, CEM, AEES, FEFEU), los gremios de los trabajadores UFC y la intergremial de la CESU. Y por último los partidos

políticos: Frente Amplio, Partido Nacional, Partido Colorado, Partido Independiente y Unidad Popular<sup>16</sup>.

A continuación se describe cuáles fueron los intereses, recursos y capacidades de los dichos actores con respecto políticas de *universitarización* de la FE. En los capítulos siguientes se analizó sus sistemas de creencias para explicar así las PP implementadas.

- Autoridades del MEC. Previo al año 2008 su objetivo era aprobar una nueva ley de educación, posteriormente propuso dos proyectos de ley para la nueva universidad. Sus metas fueron mantener estabilidad política global y publicitar logros en materia educativa. Su objetivo se concentró en transformar la estructura institucional mediante la elaboración de leyes, las competencias limitadas del diseño institucional uruguayo no le permitieron incidir en las otras dos estructuras.
- Autoridades del CODICEN, autoridades del DFPD y autoridades del CFE. Su objetivo fue realizar políticas de *universitarización* de la FE. Debido a sus competencias legales buscaron transformar la estructura académica - curricular y la estructura administrativa. Aunque también se posicionaron en los debates sobre el diseño institucional de la futura universidad de educación.
- Sindicatos, gremios estudiantiles y ATD. En el caso de la ATD de la FE desde el año 2006 impulsó la creación de una Universidad de Educación autónoma y cogobernada. La ATD se constituyó como un actor clave en el proceso de discusión y formación de las políticas en tanto ostentó capacidad organizacional, capacidad de representación, capacidad de actuar ideológicamente, capacidad de negociación y capacidad de salida (Acuña y Chudnovsky, 2013). Las creencias de la ATD fueron claves en las transformaciones de la estructura curricular- académica, muchas de sus propuestas se reflejaron en PP concretas, tal es el caso de la departamentalización y el Plan de estudio 2008. Desde el 2006 su principal objetivo fue incidir en las transformaciones institucionales, interactuando con diferentes partidos políticos.

---

<sup>16</sup> Se analizarán las ideas de los tres partidos con mayor representación parlamentaria en los tres períodos, FA, PN y PC.

Con respecto a los estudiantes, se nuclearon en diferentes gremios, en Montevideo CEIPA y CEM. También se sumó el gremio de los estudiantes de la carrera de educación social (AEES) que comenzó a funcionar en CFE en 2011. En el marco de la elección del año 2013 para consejero/a estudiantil se creó la FEFEU (Federación de Estudiantes de Formación en Educación del Uruguay) integrada por centros de estudiantes de diferentes localidades del país. Los estudiantes al igual que la ATD intentaron influir en la estructura institucional y la estructura curricular - académica.

En Uruguay los sindicatos de la educación funcionan de forma autónoma y coordinan entre sí en la Coordinadora de los Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU). En el caso de FE existe un sindicato para los docentes, la Intergremial y para los trabajadores no docentes, la UFC. Este último fue un actor protagonista en el marco de las transformaciones de la estructura administrativa. Por su parte la actuación de la Intergremial fue bastante baja teniendo en cuenta que en Uruguay la presencia de los sindicatos docentes (secundaria, primaria y educación técnico-profesional) en la discusión de las políticas educativas suele ser muy alta. En la nueva estructura de la ANEP los sindicatos presentaron listas para integrar los consejos, en el caso del CFE fue la ATD la que presentó listas para la representación del orden docente.<sup>17</sup>

- Autoridades de la UDELAR. Buscaron incidir en la estructura institucional y en menor medida en la curricular - académica.
- Los partidos políticos. Son actores fundamentales en los procesos de formulación y debate de las PP, por ello buscan posicionarse a través de cargos con votos en los órganos deliberativos. Durante el proceso de discusión sobre la universalización de la FE, que comenzó con la LGE del 2008, los partidos políticos jugaron un papel preponderante en cuanto al posicionamiento público y la negociación con otros actores, ya que para la

---

<sup>17</sup> Los sindicatos docentes de primaria, secundaria y UTU no fueron actores de peso en los procesos de formulación de las políticas de universalización. En octubre del 2013 se votó en la cámara de diputados el proyecto de Ley de la Universidad de Educación que distaba de la propuesta formulada por la ATD. En ese entonces la periodista Tania Ferreira escribía: "el tema pasó volando sin pena ni gloria, sin gente ni murmullos en las barras" (Brecha, 2013). La indiferencia con respecto al tema puede deberse a que en la coyuntura en que se votó el proyecto los sindicatos docentes y estudiantiles identificaron otras cuestiones como prioritarias y no la universalización de la formación docente.

creación de un nuevo ente autónomo como proponía el proyecto de IUDE se requerían mayorías especiales en la votación parlamentaria.

## Capítulo 7. Las ideas en los Congresos Nacionales de Educación

Durante la década de los noventa los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) implementaron reformas educativas vinculadas al financiamiento, la gestión educativa, y el mejoramiento de la calidad y equidad. Desde una mirada politológica (Bentancur, 2008) <sup>18</sup> se destacan los siguientes atributos:

- Fortalecimiento de los núcleos de decisión de las políticas mediante la redefinición de los contenidos curriculares comunes y la construcción de sistemas de evaluación de las políticas.
- Descentralización de la administración<sup>19</sup> apuntando a la gestión y actualización de los currículos en pos de mayor calidad.
- Propiciar proyectos en las escuelas y responsabilizar a los centros educativos de su resultado.
- Programas de discriminación positiva, como respuesta a las desigualdades de capital social y cultural en la que se encuentran determinadas poblaciones.
- Introducción de la lógica empresarial en la gestión educativa (competencia por recursos, incentivos, privatizaciones).

En la década siguiente llegaron fuerzas políticas a los gobiernos del cono sur que se diferenciaron en términos ideológicos de sus predecesores. En Argentina en el 2003 ganó las elecciones Néstor Kirchner del Partido Justicialista - Frente para la Victoria; en 2005 en Uruguay Tabaré Vázquez del FA, y en Chile en 2006 llegó a la presidencia Michelle Bachelet con el Partido Socialista. Además de las transformaciones en diversas áreas de la esfera pública, en el ámbito educativo, estos tres países comenzaron un proceso participativo de revisión de las PE que se habían implementado en la década anterior. Ello produjo largos y complejos ámbitos de discusión, y definiciones que derivaron en nuevas leyes de educación (Bentancur, 2008). En el caso uruguayo

---

<sup>18</sup> En este trabajo se nombran sólo algunos de los destacados por Bencancur (2008).

<sup>19</sup> Uruguay sigue la tendencia de las reformas educativas, pero sus cambios no implican una transformación a la administración centralizada.

uno de los ámbitos impulsados para el tratamiento de las nuevas directrices educativas fue el Congreso Nacional de Educación.

### **7.1 Debate educativo y Primer Congreso Nacional de Educación “Julio Castro”**

Como se mencionó antes, a partir del año 2005 el FA revisó las políticas educativas anteriores y apostó a una estrategia *bottom up* para establecer los cimientos de un sistema educativo a través de una nueva legislación. La reforma educativa de los noventa no tuvo como marco una Ley de Educación, la normativa vigente correspondía a una Ley que se aprobó a la salida de la dictadura cívico - militar. En este escenario se convocó a un debate educativo a nivel nacional, organizado en distintas instancias, las más novedosas, y contestes con la estrategia de *bottom up* fueron las asambleas territoriales realizadas en diversos puntos del país, como forma de obtener respaldo social ante la magnitud del objetivo por alcanzar una nueva legislación en educación.

La Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) dio a conocer dos documentos que sintetizaron las discusiones en las asambleas implementadas. En el primero se resumen las actas de 713 asambleas territoriales realizadas en todos los departamentos del país, en el segundo documento se ofreció una síntesis de más de 400 aportes documentales realizados desde diferentes colectivos, sindicatos, asambleas técnico docentes, colectivos estudiantiles, partidos y sectores políticos, organizaciones educativas, entre otros. El debate educativo culminó en un gran Congreso Nacional que se desarrolló en Montevideo a fines del 2006. En esta instancia se trabajó principalmente en base a los dos documentos mencionados.

El Congreso Nacional de Educación estuvo constituido por delegados en representación de las Asambleas Territoriales y las organizaciones que enviaron aportes al Debate Educativo (CODE, 2007). Para Bentancur (2008, p. 290) la decisión más controversial en la integración del congreso fue la de dejar por fuera a los partidos políticos. También fue criticada en su momento la decisión de dar tan pocas plazas a los representantes de la educación privada. Las creencias del Partido Colorado, Partido Nacional y representantes de la educación privada no entraron en el intercambio. No obstante la contribución de los Sindicatos docentes, gremios estudiantiles y las ATD sobresalió en el proceso de discusión que duró aproximadamente dos años.

El congreso funcionó en régimen de comisiones temáticas, en el que las mociones tratadas en cada comisión fueron presentadas a un plenario general para su resolución. Las comisiones temáticas fueron quince, una de ellas: la formación y perfeccionamiento docente<sup>20</sup>. Un repaso por los objetivos del congreso, y por las temáticas de las comisiones permite observar lo ambicioso del mismo dada la amplitud de los ejes temáticos presentados para tratar. En cuanto a la FE si bien se destinó una comisión específica para su abordaje, consta en los documentos que el tema fue debatido también en otras comisiones. En los congresos posteriores la CODE elaboró preguntas guías elaboradas para orientar la discusión de las comisiones.

En el análisis de las fuentes documentales se visualizaron las tensiones y la falta de consenso con respecto al camino que debía tomar la FE, por ejemplo, las mociones más importantes aprobadas por el plenario del congreso fueron las minoritarias de la comisión temática de FD. En su etapa resolutoria el congreso acordó la creación de un Sistema Único Nacional de Formación Docente para articular los diferentes niveles: curricular- académico, organizacional, institucional y de gestión. La unicidad de la FE se planteó como respuesta a lo que los congresistas percibieron como un problema: la fragmentación de la formación académica (CODE, 2007, p. 61). Entre 1997 y el 2007 existió una heterogeneidad curricular en la FE (Mancebo, 2019, p.88), una de las PE implementadas en la reforma de los noventa fue la descentralización y expansión de las modalidades de FD públicas en distintos puntos del país con la creación de seis CERPs. Dichos centros se convirtieron en un nuevo modelo pedagógico para la formación del profesorado que convivió con el preexistente, Instituto de Profesores “Artigas” (IPA) ubicado en Montevideo

Finalmente, el Sistema Único Nacional de Formación Docente (SUNFD) - propuesto en el congreso y trabajado en los ámbitos de ATD de Formación Docente - fue aprobado por el CODICEN en el año 2008. El SNUFD consistió principalmente en un plan de estudios único para todas las carreras de la FE independientemente del centro en que se dictara. La resolución del congreso fue tomada por las autoridades de la ANEP, pero no fue objeto de materia legislativa. La retórica de revisión con respecto a la década anterior se pudo observar en la fundamentación del

---

<sup>20</sup> Las quince comisiones fueron: Educación inicial y primaria; Educación secundaria; Educación técnico profesional; Educación terciaria y universitaria; Formación y perfeccionamiento docente; Educación rural; Educación de jóvenes y adultos,8. Educación No Formal; Inclusión educativa y educación especial; Educación, democracia y derechos humanos; Educación, trabajo, ciencia y tecnología; Educación y salud; Educación, cultura, medios de comunicación y nuevas tecnologías; Principios y fines de la educación; y Sistema nacional de educación (CODE, 2007).

plan que planteó eliminar la fragmentación producto de las reformas de los años noventa (ANEP-DFPD, 2008)

En el plenario del congreso también se aprobó que el SNUFD se desarrollara exclusivamente en la órbita pública, aclarando que “se trata de una gestión exclusivamente pública (estatal)” (CODE, 2017, p. 62). Esta resolución no se concretó en la LGE N° 18.437, ya que en su artículo N° 82 menciona que la educación terciaria privada se regirá por lo establecido en un decreto de 1984<sup>21</sup>. Vale destacar que la FD en el ámbito privado es de larga data en Uruguay, como se mencionó antes, muchos de los IFD del interior comenzaron siendo emprendimientos privados que luego pasaron al ámbito público (Palomeque, 2018). No obstante, fue durante los gobiernos del FA que aumentó la oferta de formación docente privada en Uruguay. A excepción del Instituto María Auxiliadora<sup>22</sup> del departamento de Canelones, que se habilitó en 1977 durante la dictadura cívico - militar, el resto de los institutos privados fueron habilitados entre 2009 y 2019. Desde el 2009 la Universidad Montevideo cuenta con la habilitación del CODICEN para dictar diferentes carreras de profesorado. En 2013 el CODICEN habilitó al Instituto de Formación Docente del Elbio Fernández a dictar la carrera de maestro en primera infancia y maestro en educación primaria (MEC; ANEP-CODICEN; UDELAR, 2013). También en el año 2019 el CFE autorizó la convalidación del título de Licenciado en Educación Inicial expedido por la Universidad Católica por el de Maestro en Primera Infancia que dicta el CFE<sup>23</sup>

Con respecto al diseño institucional que debería tener la FE para alcanzar lo universitario se desprende de las actas y las mociones presentadas en el congreso una tensión evidente entre los actores. El plenario del congreso terminó votando a favor<sup>24</sup> de tender al carácter universitario en la formación docente:

“Se deberá defender el carácter universitario de la formación docente, entendido este como extensión, investigación y docencia, un proceso que deberá comenzar por la generación de bases institucionales de autonomía, cogobierno, libertad de cátedra y

---

<sup>21</sup> “Los títulos profesionales que otorguen las Universidades Privadas, cuyo funcionamiento haya sido autorizado por el Poder Ejecutivo, para su validez deberán ser registrados ante el Ministerio de Educación y Cultura, que organizará el Registro correspondiente” (Decreto Ley N° 15661 Artículo 1. Octubre de 1984. Uruguay)

<sup>22</sup> Habilitado por Ordenanza N.º 14 Resolución Interna 6/182/77. Expediente 1/811/75

<sup>23</sup> CFE (2019, Noviembre 26) Acta 49 Res 39

<sup>24</sup> Vale aclarar que dicha moción fue minoritaria en la comisión temática.

opinión, y la institución del concurso para todos los cargos que no sean de cogobierno. En esta coyuntura, el desarrollo de este proceso requiere la creación de un consejo en la estructura del Sistema Nacional de Educación Pública que es la actual ANEP, autónomo y cogobernado y de la profundización de la coordinación con la UdelaR en un plano de igualdad política, enriquecimiento mutuo e integrando las diferentes tradiciones, experiencias y saberes didácticos, pedagógicos y disciplinares. La inserción y anclaje institucional último de la formación docente deberá definirse en un próximo Congreso Nacional de Educación (una vez avanzado el proceso antes mencionado), instituido por ley y con el cometido de establecer los horizontes estratégicos de las políticas educativas.” (CODE, 2007, p. 65)

El plenario de 2006 optó por postergar la discusión sobre el diseño y anclaje institucional que tendría este proceso hasta el siguiente congreso nacional, dejando abiertas diferentes posibilidades del *locus* formativo. No se decidió si la FE debería circunscribirse dentro del organigrama de la UDELAR, o conformarse como un ente autónomo<sup>25</sup>. Contrario a esta definición de plenario, el FA aprobó la creación del IUDE en la LGE del 2008. En cambio el congreso sí resolvió la creación de un cuarto consejo dentro de la ANEP de carácter transitorio (CFE creado en 2010). Esto produjo descontento entre las autoridades educativas de FE del primer gobierno del FA. A modo de ejemplo, se cita las palabras de Elsa Gatti<sup>26</sup>:

Basta recordar el crispado enfrentamiento que se dio en el Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro” (2006), entre los delegados de Formación Docente, que defendían la creación de una Universidad Autónoma, y los universitarios que proponían y lograron imponer, la creación de un 4<sup>a</sup> Consejo Desconcentrado en la órbita de la ANEP, posponiendo indefinidamente el carácter que habría de tener la nueva institucionalidad (ATD, 2016).

A modo de síntesis, el primer congreso se centró en discutir el diseño institucional y específicamente la integración de los órganos de conducción de la educación pública. Los actores gremiales y estudiantiles defendieron la autonomía y el cogobierno para cada uno de los consejos

---

<sup>25</sup> Se mencionan sólo estas dos posibilidades porque fueron las discutidas en ese entonces.

<sup>26</sup> Subdirectora de Formación Docente. Área de Perfeccionamiento Docente y Estudios Superiores. ANEP-CODICEN desde 2007 a 2010

desconcentrados. La LGE que se terminó aprobando no cumplió con las expectativas de los gremios docentes y estudiantiles, generando un quiebre importante entre el movimiento sindical - estudiantil de la educación y el partido de gobierno (Bentancur, 2008). Tampoco la Ley contó con consenso político partidario, fue votada solamente por los legisladores del FA.<sup>27</sup>

## **7.2 Segundo Congreso Nacional de Educación “Mtra Reina Reyes”**

La LGE N° 18.437 recogió parcialmente la definición del plenario del primer congreso con respecto a la creación del Congreso Nacional de Educación (CONE). La nueva normativa conformó el CONE como ámbito de debate del también creado Sistema Nacional de Educación, pero estableció que su carácter sería de asesor y consultivo. Para Bentancur y Mancebo (2010, p. 4) el hecho de si las resoluciones del congreso eran vinculantes con la LGE fue uno de los puntos más conflictivos entre los actores que integraron este espacio.

La organización del segundo congreso denominado “Mtra Reina Reyes” estuvo a cargo de un grupo de trabajo de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (CCSNEP). En el 2013 el grupo de trabajo realizó entrevistas con organizaciones sociales, sindicales, estudiantiles, ATDs, instituciones de educación laicas, confesionales; partidos políticos, cámaras empresariales y el PIT-CNT con el propósito de generar acuerdos para su convocatoria (CODE, 2014). La discusión al respecto de la participación de los partidos políticos en el proceso de elaboración de PE continuaba presente desde el debate educativo anterior, en esta instancia tanto el Partido Colorado como el Partido Nacional criticaron la baja influencia que tuvieron sus partidos en el congreso Julio Castro, argumentando que la voz de los partidos estaba en el parlamento, la comisión organizadora del congreso no les asignó representación en el primer congreso (Bentancur y Mancebo, 2010, p. 4). En el nuevo escenario el Partido Colorado decidió participar del segundo congreso, mientras que el Partido Nacional y el Partido Independiente desistieron de integrarlo.

En ese entonces el secretario general del Partido Colorado Max Sapolski consultado por la prensa indicó que se "decidió darle una carta de crédito" y que existe una "expectativa clara de que nuestros planteos puedan ser escuchados". Pero también recordó que "en la primera edición las

---

<sup>27</sup> Dentro del Frente Amplio, algunos sectores como el Partido Comunista, expresaron su rechazo a la Ley por no seguir las recomendaciones emanadas del Consejo Nacional de Educación Maestro Julio Castro como se verá más adelante.

posiciones que se hicieron oficiales fueron solamente las de algunos sectores” (Montevideo Portal, 2012) Dos años antes del congreso el ex presidente Luis Alberto Lacalle del Partido Nacional expresó con respecto a la forma en que se toman las decisiones políticas en el ámbito educativo:

“Se precisa una conducción nacional de la educación. Pero hoy en día en la educación no funciona la democracia, porque el gobierno elegido por la ciudadanía no gobierna la educación. Hay que derogar la parte de la ley que les da a las corporaciones una medida demasiado grande. El Ministerio de Educación poco tiene que ver con la educación. Esta ANEP está teñida de corporativismo” (Lacalle, 2011 en: Bentancur, 2012, p. 18).

Finalmente, el primero de julio del 2013 se instaló la Comisión Organizadora (COCNE) del Segundo Congreso Nacional de Educación “Mtra. Reina Reyes”. El congreso se dividió en cinco ejes temáticos, y en cada uno de ellos se generó un documento previo para orientar el debate de las más de 250 asambleas territoriales que se llevaron a cabo en el período de un año. En esta instancia la FE fue protagonista, mientras que en el primer congreso se encontraba entre uno de los quince temas establecidos, ahora era uno de los cinco ejes a debatir bajo el título: “formación de profesionales de la educación”.

El documento elaborado previamente para la discusión de las asambleas incluyó un estado de situación, categorías de análisis y una serie de preguntas para suscitar el debate. En este documento se planteó explícitamente la tensión existente entre las dos tradiciones presentes en la formación en educación: la tradición normalista y la tradición universitaria, asimismo se mencionó la importancia de cambiar la relación entre los docentes de FE con el conocimiento. (CODE, 2013, p. 57) Los actores que participaron de la comisión que trató el tema de la FE denunciaron el hecho de que no fueran tomadas en cuenta las resoluciones del congreso anterior al respecto de la institucionalidad de la FE.

“La Ley General de Educación del 2008 desconoce de las resoluciones del congreso Julio Castro, y crea en sus artículos 84, 85 y 86 al IUDE (Instituto Universitario de Educación). Para lo cual convocan a una Comisión de Implantación, en donde la ANEP, la UdelaR, el INAU y el Ministerio discutan una estructura orgánica y académica para el futuro IUDE”. (CODE, 2013, p. 152)

Pese a lo antedicho, los actores decidieron aprovechar el espacio para posicionarse sobre el debate que se estaba llevando a nivel parlamentario. En el nuevo escenario institucional producto de la LGE, a la Universidad de la República se le debían sumar dos universidades más: la Universidad Tecnológica (UTEC) y el Instituto Universitario de Educación (IUDE). En el 2012 el parlamento uruguayo aprobó la creación de un nuevo ente autónomo: la UTEC. Al mismo tiempo que se desarrollaba el debate del segundo congreso nacional circulaban en el parlamento varios proyectos de Ley Orgánica para el IUDE (o Universidad Nacional de Educación), todos ellos preveían la autonomía del mismo. Desde una perspectiva institucionalista el diseño institucional del sistema educativo es una variante relevante para explicar las PE. El estatus autonómico de la ANEP, la UDELAR y la UTEC forma parte de las “reglas institucionales” que regulan el sistema educativo uruguayo diferenciándolo de otros sistemas educativos del Cono Sur. Para Bentancur (2012, p. 7) los desafíos de la gobernabilidad parecen radicar dentro del sistema autonómico en mayor medida que en el escenario político general. Los redactores<sup>28</sup> del documento guía para formación en educación propusieron la categoría de “autonomía conectada” para considerar la relación entre estas tres universidades públicas autónomas al margen de la subordinación de otros poderes fácticos.

“Concebir el entramado de instituciones de educación superior como parte de un Sistema Educativo Nacional. Para esto consideramos necesaria una idea de “autonomía conectada”, con instituciones que se relacionan y generan redes de cooperación y apoyo mutuo” (CODE, 2013, p. 55)

En reiteradas oportunidades se enfatizó que la nueva institucionalidad de la FE debía contar con una organización basada en la autonomía, señalando que: “la formación docente, con carácter universitario, se considera que debe ser autónoma y fuera de la ANEP” (CODE, 2013, p. 98). El plenario planteó que la nueva universidad nucleee a todos los institutos de formación docente del país (CODE, 2013, p. 166). En las distintas instancias del congreso existió consenso sobre la necesidad de fomentar la investigación en la FE, pero no se profundizó en su implementación. Se votó de forma negativa a la moción que pretendía establecer que la investigación fuera exclusivamente del tipo didáctica - pedagógica. Con respecto a la extensión se mencionó en más de una oportunidad las tradiciones de las misiones sociopedagógicas.

---

<sup>28</sup> Delegados de: MEC; Estudiantes de Formación Docente; ANEP; Univ. Privadas; ATD Formación Docente; y UDELAR.

“potenciar el desarrollo de la investigación y extensión en el campo de la educación es necesario valorar las ricas tradiciones del magisterio de las misiones sociopedagógicas como mecanismo de acción y reflexión entre las instituciones y el pueblo. Debemos valorar nuestra historia e intercambiar los pilares de la formación de formadores de la universidad”(CODE, 2013, p. 164)

Al igual que en el congreso Julio Castro se resolvió que la FE se desarrolle exclusivamente en la órbita pública estatal. Sin embargo, no fue un tema con acuerdos amplios, en la mayoría de las asambleas territoriales se rechazó el monopolio de la FE, aunque en el plenario se votó afirmativamente.

### **7.3 Tercer Congreso Nacional de Educación “Enriqueta Compte Riqué”**

El Tercer Congreso Nacional de Educación fue denominado Enriqueta Compte Riqué, la primera etapa comenzó en el año 2016. La participación del Congreso se desarrolló en 299 asambleas territoriales distribuidas en los diecinueve departamentos, en esta instancia se reunió a un total de 7.339 personas en 202 localidades (CODE, 2018, p. 45). Con respecto a la integración de los partidos con representación parlamentaria, nuevamente serán el FA y el Partido Colorado los que participen. El Partido Independiente (PI) y el Partido Unidad Popular (UP) decidieron no integrar el congreso desde el inicio (CODE, 2018, p. 6). El Partido Nacional (PN) decidió hacerlo en un primer momento, según lo señala un comunicado de su directorio:

“No obstante la evaluación negativa de los dos Congresos de Educación realizados previamente, el Directorio del Partido Nacional, como manera de expresar el compromiso de nuestro partido con la causa educativa, y con la intención explícita de lograr cambios, decidió enviar un representante a la Comisión Organizadora: el Dr. Pablo da Silveira.” (PN, 2017)

En octubre de 2017 el PN resolvió retirarse del Congreso (CODE, 2018, p. 6). Según el comunicado firmado por el Directorio del PN, su representante Pablo Da Silveira había presentando siete propuestas, de las cuales cinco fueron rechazadas explícitamente, motivos por el que definían desistir de la participación en la instancia. Resumidamente las propuestas consistían en: que la mesa coordinadora esté integrada por un legislador/a de la comisión de educación como “forma de reafirmar que la educación es un tema que concierne a toda la ciudadanía” (PN,2017);

que durante la reunión final del plenario se escuchen exposiciones de expertos de Universidades Privadas y Públicas, así como miembros de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el terreno educativo (Eduy21, Saep, Audec, Aidep, etc.); y que el objetivo del congreso sea la elaboración de un plan de urgencia en materia educativa que rija hasta marzo 2020 (PN,2017) año en que asume un nuevo gobierno. En una carta pública dirigida a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) el Directorio del Partido Nacional señaló:

Una señal especialmente preocupante para este Directorio es que la propuesta de tener siempre como presidente de Mesa a un senador o a un diputado (sin que importara su partido) sólo fue votada por el representante del Partido Nacional. Parte de quienes votaron en contra argumentaron que un legislador es un ciudadano más, de modo que, si quiere participar, debe asistir como uno más a cualquiera de las asambleas territoriales que se están organizando. Nosotros, que defendemos la democracia representativa y el régimen republicano de gobierno, reafirmamos que la voluntad del pueblo soberano está expresada en el Parlamento y no en aparatos movilizadores de carácter político o corporativo (PN, 2017).

El PN además de retirarse del congreso, cuestionó la validez del mismo como ámbito de representación aludiendo como lo había hecho antes que la conducción de la educación no es democrática. También en ese entonces anticipó que las resoluciones del Congreso no serían consideradas un insumo válido para su partido en otros ámbitos de discusión (PN, 2017).

En el tercer congreso la FE tuvo mayor protagonismo con respecto a los congresos anteriores, en esta oportunidad fue uno de los cuatro temas del congreso bajo el título: “Los desafíos de la educación. Universidad de la Educación”. (CODE, 2018). Además se hace mención en varias instancias de la larga data que tiene este reclamo en nuestro país.

“La propuesta de contar con una formación docente universitaria en nuestro país tiene larga trayectoria. En 1929 Enriqueta Compte y Riqué presentó el Proyecto de Creación de la Facultad de Pedagogía para este fin” (CODE, 2018, p. 40)

Por primera vez, en el tercer congreso el tema es tratado directamente bajo el nombre de Universidad de la Educación, ya no la formación docente o la formación de profesionales de la educación como en las instancias anteriores. La discusión en las asambleas territoriales fue

planteada bajo la pregunta: “¿Por qué es necesario tener una Universidad Nacional de la Educación?” (CODE, 2018, p.39). El congreso Julio Castro apoyó que la formación de los educadores sea universitaria, pero había postergado decidir cómo sería la institucionalidad que lo llevaría adelante. El congreso Mtra Reina Reyes se posicionó a favor de la Universidad de la Educación, pero se había centrado en denunciar que muchas de las decisiones que estaba tomando el gobierno no respondían a lo resuelto por el congreso, por lo que no contaban con respaldo popular. En este congreso la Universidad de la Educación fue uno de los mayores desafíos que se planteó en materia educativa, se introdujo en la discusión como un hecho, como una circunstancia a caracterizar y dotar de fundamentos. La declaración final del congreso afirmó:

“Impulsar que se concrete, en esta legislatura, la ley que crea el ente autónomo Universidad Nacional de Educación. Que en la misma se consagre la autonomía y el cogobierno de sus órganos nacionales, regionales y locales. Asimismo, y como elemento imprescindible, dotar al nuevo ente del presupuesto necesario para su implementación y funcionamiento” (CODE, 2018)

En el 2018 habían pasado diez años de la aprobación de la LGE que creó el IUDE. Pese al mandato legal durante ese tiempo los parlamentarios no lograron llegar a un acuerdo sobre el diseño institucional y la forma de conducción. En las discusiones del congreso apareció la preocupación porque la Universidad de la Educación no fuera aprobada antes que finalizara el gobierno en ejercicio. El documento elaborado previamente para orientar las asambleas territoriales manifestó que: “la participación de la ciudadanía en este Congreso resulta fundamental para la construcción de la UNED” (CODE, 2018, p. 40) Y el informe final de la comisión de la Universidad de la Educación concluyó que: “no hay solución posible de los problemas actuales de la educación si se omite la creación de la UNED” (CODE, 2008, p. 91).

## Capítulo 8. Las ideas en la ATD

Las ATD fueron creadas por Ley N° 15.739 en 1985, aunque su antecedente data de 1947. En el año 1989 la ANEP comenzó a regular su funcionamiento, estableciéndolas como órganos deliberantes con facultades de iniciativa y funciones consultivas en los asuntos técnico-pedagógicos de la rama respectiva y en temas de educación en general. En 1991 comenzó a funcionar la ATD de Formación Docente en el ámbito de la ANEP (Davyt, 2012). Las ATD de todos los subsistemas (Secundaria, Primaria e Inicial, Educación Técnica- Profesional y FE) se organizan en: ATD locales, es decir, asambleas en todos los centros de estudio con asistencia obligatoria para el cuerpo docente; y en Asambleas Nacionales (ATD Nacional)<sup>29</sup> que funcionan con un sistema de delegaturas que representan al colectivo docente del país.

La ATD fue un actor clave en el juego político que tuvo como objetivo cambiar la estructura académico – curricular de la FE logrando que se materialicen varias de sus ideas en políticas. En cambio en los juegos políticos que buscaron transformar la estructura institucional su incidencia fue menor, ya que propuso proyectos de ley, presentó su posición en los ámbitos de negociación, pero no logró ser parte de una coalición promotora capaz de concretar sus ideas en PP. Entre los años 2001 y 2005 la ATD de FD tuvo por objetivo alcanzar el nivel universitario, pero no planteó la creación de una institución universitaria. El modelo institucional hasta el año 2004 propuesto por la ATD fue el de un consejo desconcentrado dentro de la ANEP, al igual que el CES, CETP y CEP. La única mención que se hace a la UDELAR en las fuentes consultadas refiere a que dicho consejo podría tomar como modelo la ley orgánica de esa institución.

El reclamo de la autonomía de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, que puede y debe plasmarse en un Consejo desconcentrado, esto es hartamente reiterado. Quizás sea el año 2001 el año clave para esta concreción (ATD, 2001).

El actor ATD identificó durante este período como problemas de funcionamiento de la FD: “la fragmentación” a causa de la cantidad de planes conviviendo simultáneamente y de los diferentes diseños institucionales coexistentes; “la identidad” y “la especificidad” propia de la FD –atacada en la reforma de los noventa–; “la nula autonomía” para resolver sus propios problemas

---

<sup>29</sup> En este trabajo se tomaron las actas de las Asambleas Nacionales de la ATD de FE.

y, por último, la “escasa transparencia” de la administración –la mayoría de las veces en relación a los concursos y llamados docentes– (ATD, 2003). Para la ATD la fragmentación era producto de la coexistencia de modelos pedagógicos opuestos. Por un lado, los CERP en el interior del país y por el otro, el del Instituto de Profesores Artigas (IPA) de Montevideo. Para Vaillant (2009, p. 31) la creación de los CERPs provocó el rechazo y la resistencia de los sindicatos de enseñanza -y de las ATDs - que asumieron una defensa a ultranza del modelo “IPA”.

Desde el punto de vista de la ATD el camino para resolver estos problemas, sobre todo la fragmentación, fue encontrar la especificidad del ser docente para plasmarlo en un marco curricular común. La estrategia a corto plazo apuntaba al diseño curricular y no a transformar de forma estructural la institución. Entre 2000 - 2004 la *universitarización* de la FE no se presentó como la solución a los problemas de la FE. La idea fuerza que estructura el relato fue la de restauración, para la ATD la dictadura de la década de los setenta y la reforma educativa de los noventa atacaron la identidad a la FD. El actor que se presentó como amenazante fueron los técnicos externos a la FD, en tanto podían imponer reformas opuestas a la tradición de la educación pública uruguaya.

Consecuentemente con lo planteado anteriormente, rechazamos la constitución de “equipos técnicos” de designación directa que tengan competencia en la formación de profesores así como en su perfeccionamiento. Este rechazo no solo se funda en razones de derecho y de principio, también en el fracaso de estos “equipos” en experiencias anteriores, como es el caso de la propuesta de formación de Profesores Técnicos, Plan 2001 (ATD, 2001, p. 15).

En 2005 con la asunción del FA se transformaron los límites de factibilidad de los sindicatos, gremios y ATDs. La ATD de FD lo expresa en este sentido:

La novedad de la actual situación política se expresaría por una administración que se propone: 1) Cambios importantes en las políticas sociales con la aspiración de una sociedad más igualitaria en especial en lo referido a la distribución de ingresos y a una mayor igualdad de oportunidades. 2) Nuevas orientaciones en la política cultural 3) Decisiones

de modelos participativos en la toma de decisiones. Esta nueva orientación política sin duda significará también la revisión y la corrección de las formas distorsionadas de que fue objeto la conducción de la educación nacional de los últimos 30 años (ATD, 2005).

El relato de la restauración y el rechazo a los técnicos continuó durante la primera administración de Tabaré Vázquez, igualmente la ATD percibió que se daban las condiciones políticas para un nuevo escenario, y se propuso incidir en la formulación de una nueva Ley de Educación junto a otros actores, como sindicatos, gremios de la educación y el propio gobierno. En el período anterior se había anunciado en varias asambleas técnicas la importancia de cambiar la Ley de Educación (una ley declarada de emergencia aprobada en la restauración democrática que duró más de veinte años) pero recién en 2005 se creó dentro de la ATD una comisión para trabajar específicamente el asunto. El campo de posibilidades para las estrategias de la ATD se modificó, aparecieron en el intercambio de los docentes tres opciones de *locus* formativo el carácter universitario: un nuevo Consejo dentro de la ANEP, una Facultad de Educación dentro de la UDELAR o una universidad autónoma y cogobernada. A partir del 2006 la ATD se posicionó de forma contundente a favor de la creación de una Universidad Nacional Autónoma de Educación. El colectivo comenzó un trabajo arduo de producción programática, y abandonó la idea del período anterior (crear un Consejo desconcentrado dentro de la ANEP)

En tiempos históricos de cambio y toma de decisiones para hacer realidad el desarrollo del perfil profesional del docente al que aspiramos, se hace impostergable la creación de una Universidad de formación y perfeccionamiento docente, autónoma y cogobernada (ATD, 2006).

La gran preocupación del colectivo docente fue cómo entrelazar la tradición normalista con la tradición universitaria, se comenzó a concebir la identidad del formador de formadores como un docente que produce conocimiento. Una dimensión necesaria de la *universitarización* son las discusiones en torno a la profesionalización de las disciplinas involucradas (Clavijo, 2013). En este caso -el de la formación docente - supone una reflexión histórica y epistemológica del saber pedagógico. El epistemólogo Bedoya (2013) en el marco del proceso de *universitarización* de la formación magisterial en Colombia afirmó en referencia a la Facultad de Educación “... como institución formadora de docentes, debe reivindicar como objetivo esencial lo pedagógico

(el saber pedagógico). Esto es lo que le daría autonomía y su identificación en el contexto de la organización universitaria del saber.” (2013, p.76).

En simultáneo que la ATD intentó incidir en transformar la estructura institucional con su propuesta de una Universidad pública autónoma y cogobernada en el contexto del primer debate educativo y el Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro”, en las asambleas los docentes debatieron el tema de la “identidad docente” y sus creencias se materializaron dos políticas que transformaron la estructura curricular - académico. El plan de estudios y los departamentos académicos se aprobaron con la creación del Sistema Nacional de Formación Docente en el 2008. Por tanto, las creencias de la ATD fueron tomadas por parte de las autoridades de la DFPD y del CODICEN. No sucedió lo mismo con la aprobación de la LGE y la propuesta de Universidad de la ATD.

Los Departamentos Académicos Nacionales tenían, entre otras finalidades, impulsar la investigación. En el documento del plan se expresaba:

“En sentido genérico, toda tarea de investigación supone la producción de nuevos conocimientos, aunque no se descartan otros trabajos escritos que constituyen aportes de valor para la formación continua y la mejora de las prácticas docentes. Se hace necesario distinguir entre el aprendizaje del proceso de investigación en la formación de grado (contemplada parcialmente en la asignatura Investigación Educativa), la investigación de los docentes orientada a la función docencia y la investigación disciplinar. Existe acuerdo en todos los colectivos que integran la Formación Docente, que en este ámbito se debe priorizar la investigación en el área de la docencia, ya que es esperable que de sus resultados se desprenda una reflexión crítica que redunde en el mejoramiento de la calidad de enseñanza en todo el sistema educativo. Por otra parte, es precisamente allí donde radica nuestra especificidad, la que nos distingue del resto de la educación terciaria-universitaria al otorgarle un perfil identitario a la profesión docente” (DFPD, 2008, p.79)

A partir del 2008 a todo el cuerpo docente se le asignaron horas de departamento (horas no aula para que coordinen, investiguen y se dediquen a tareas de extensión<sup>30</sup>). Las condiciones

---

<sup>30</sup> Las horas por departamento se calculan de la siguiente forma: Horas de Docencia Directa:  
Hasta 12 : 6 horas DD + 6, Más de 12, 3 horas + 1/3 hs. de DD DD + 3 + 1/3 DD (ANEP,2008)

materiales permitían pensar una formación más allá de la orientación normalista. Igualmente durante la primera administración la tarea se siguió concentrando casi exclusivamente en la actividad de enseñanza, quedando eximida (en parte) la investigación (Mancebo, 2019).

Las creencias sobre el sentido de la investigación se presentaron de forma problemática en el proceso de *universitarización* de la FD. En el año 2009 la ATD percibió dos niveles donde se produce conocimiento: uno es la reflexión crítica sobre las prácticas educativas, inherentes a la función docente; el otro, la investigación propiamente dicha (Davyt, 2012). En el plan aprobado por la DFPD y en las posiciones de los docentes de ATD se manifiesta la idea de “una investigación para la docencia” sin distinguir entre estos dos niveles. La pretensión de resaltar el saber y las necesidades específicas de la docencia como campo de conocimiento generan una “concepción instrumental de la investigación” (Romano, 2009). Se puede afirmar entonces que la producción de conocimiento se concibió como una herramienta para la enseñanza y se soslayó la centralidad que ha tenido la investigación para la formación en la tradición universitaria. Para Romano (2009) la historia misma del IPA condensa la tensión de estas dos tradiciones desde su fundación “el Instituto de Profesores ‘Artigas’ (...) se organizó atendiendo exclusivamente al cometido que se le asignaba: (la formación técnico-práctica del profesor)” (Grompone, 1956, en Romano, 2009).

Durante los tres períodos (2005 - 2019) la tensión entre el normalismo y lo universitario se vio reflejada en las ideas sobre el rol que debía ocupar la investigación en la FE. En el último período de gobierno el CFE apostó a una política de institucionalización de la investigación y elaboró un documento estratégico denominado: Hacia un Programa de Apoyo al Desarrollo de la Investigación (ANEP - CFE, 2018) El objetivo del mismo fue: “promover las capacidades de investigación integrada a una cultura universitaria y especialmente a la enseñanza”. La concepción de investigación que se plantea supone una articulación entre el campo disciplinar, el campo didáctico y el campo educativo. La finalidad de la investigación es la de “mejorar las enseñanzas y los aprendizajes en todos los niveles y modalidades del Sistema Nacional de Educación, para lo

cual las actividades de extensión y difusión de los resultados teóricos y prácticos son necesarias” (ANEP - CFE, 2018)<sup>31</sup>.

El segundo gobierno (2005 - 2010) consolidó la política de departamentalización, aparecieron durante este período nuevos actores educativos que promovieron escenarios de interacción inexistentes hasta entonces, con sus ideas contribuyeron a pensar en clave de universidad y propiciar nuevos formatos institucionales. Los departamentos académicos comenzaron a funcionar con coordinadores académicos a su cargo. El cuerpo docente contó con un referente institucional estrictamente académico, y ya no sería exclusivamente la dirección del centro su única jerarquía. El CFE inauguró una línea de trabajo con reuniones mensuales entre quienes coordinaron los Departamentos Académicos, en paralelo a la que ya tenía con los directores de centros. Para Mancebo (2019, p. 97) fue difícil congeniar los Institutos Académicos y la departamentalización con la estructura descentralizada de treinta y tres centros de FE en el país<sup>32</sup>. Algunos Departamentos Académicos promovieron posturas docentes colectivas nacionales en diferentes temas que nutrieron a la visión de la ATD para pensar una orientación universitaria.

Con respecto a la estructura institucional en 2008 con la LGE cambiaron nuevamente los límites de lo que era materialmente factible alcanzar para la ATD. Este actor tendrá que ajustar su propuesta de anteproyecto de Ley Orgánica para poder incidir en el debate político (Davyt, 2012)

Es claro que el IUDE no representa nuestras aspiraciones, ya la ATD extraordinaria resolvió su rechazo al mismo por fundadas razones. Carece de la autonomía y el cogobierno por nosotros reclamada; y pone de manifiesto que nuevamente otros definen nuestro destino. Entendemos sin embargo que esto es el resultado de nuestro reclamo y de que hicimos oír nuestra voz (ATD, 2009, p. 7).

---

<sup>31</sup> Dentro del programa funcionan dos fondos, por un lado un convenio entre el CFE y la ANII que se denomina “CFE Investiga” dirigido al financiamiento de proyectos de investigación que aporten datos originales enmarcados en las siguientes líneas: Didáctica- Práctica en la Profesión de Educadores, Educación y Aprendizaje Permanente y Educación y Multimodalidad. Por otro lado, en 2018 con el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Investigación en Educación del CFE (PRADINE) creó otro fondo con el propósito de apoyar la iniciación en investigación por parte de docentes del CFE.

<sup>32</sup> En 2022 los departamentos académicos dejan de contar con la figura de Coordinación Académica. Se desconoce si es una medida provisoria o no.

Durante el periodo (2005-2009), según las actas de la ATD, la UDELAR fue vista como una amenaza para la creación de una nueva institución universitaria.

Es cierto que también en el proceso hemos encontrado oposiciones, argumentos en contra y algunos obstáculos provenientes desde distintos orígenes, pero básicamente desde la UDELAR. Es por todos conocido su manifiesto interés en intervenir en la FD, con documentos que contienen propuestas concretas en torno a la formación de profesores. Sin embargo no se ha mostrado hasta ahora dispuesta a aceptar la creación de una Universidad de Educación, y en realidad parece no estar de acuerdo con la idea de más de una universidad, cualquiera sea su cometido (ATD 16, 2009, p. 6).

Una de las razones de la amenaza es que los docentes de la UDELAR podrían ocupar directamente la cúspide de la carrera docente sin tener experiencia en FE. En más de una oportunidad se reafirma la idea de la especificidad, planteando que hay docentes que “sostienen” la FD, pero no tuvieron la oportunidad de formarse, cualquier intento de medición académica, antes de solucionar la injusticia, lo incrementaría.

Hay cambios en las reglas de juego sin que aquellos hayan tenido la oportunidad de formación e investigación, a menos que lo hayan realizado por sus propios medios. Estos cambios relegaron a docentes que “sostuvieron” la formación docente, sobre todo en el interior del país (ATD, 2005, p. 8).

La ATD planteó la necesidad de recursos para que los docentes se formen a nivel de posgrados. Además, desde el 2005 propuso contar una carrera diferenciada del resto del cuerpo docente de la ANEP. Durante los tres períodos, según consta en las actas de las asambleas nacionales, los docentes discutieron el tema con creencias diferentes, pero lograron finalmente una posición común como colectivo. A su vez, existieron ámbitos de negociación con las autoridades educativas sobre cómo debería ser la carrera docente. Las creencias de la ATD se materializaron - en parte - meses antes que se terminara el último gobierno del FA en 2019 con la aprobación por parte del CODICEN de la nueva carrera docente para FE. Allí el título docente y el título

universitario se toman del mismo modo. En las discusiones docentes se observaron propuestas sobre que el título docente valga más en todas las asignaturas, dicha creencia se fue modificando en las discusiones de las asambleas. Finalmente, la normativa fue derogada en 2020 con la asunción del gobierno de coalición<sup>33</sup> del Presidente Luis Lacalle Pou.

Más allá de lo antedicho, para la ATD la UDELAR fue un actor amenazante, no sólo por la cuestión de cómo se conforman los planteles docentes, sino principalmente por quién toma las decisiones en las PE, en tanto se asumió que la UDELAR violenta el principio de autonomía defendido por la ATD de FD. La LGE creó una comisión de implantación del IUDE con el cometido

elaborar una propuesta general para la estructura académica y curricular, la cuantía y características del personal, el patrimonio, el presupuesto y finanzas necesarios para la instalación y puesta en marcha, el marco legal, fines, organización y mecanismos de dirección del IUDE (Uruguay, 2008)

Esta comisión estuvo integrada por un representante de ANEP, un representante de la UDELAR, un representante del INAU y un representante del MEC. El CODICEN decidió nombrar al Director Ejecutivo de la DFPD como representante de la ANEP, y como suplente a un representante de la ATD de FD (Davyt, 2012, p.178). El informe final de la comisión de implantación incluía la transición hacia el IUDE con la creación de un desconcentrado dentro de la ANEP no fue acompañado por los delegados de la ANEP y tuvo el rechazo enfático de la ATD.

Fue la delegación de ANEP que durante todo el proceso de arduo trabajo en la Comisión de Implantación insistió reiteradamente que, en paralelo a la elaboración del informe para la creación del IUDE, se trabajara el proceso de transición que incluye la ley de creación de un órgano desconcentrado de derecho privativo en el ámbito de la ANEP. La delegación de ANEP no contó con el respaldo de las demás delegaciones y la transición quedó bajo la responsabilidad de la Comisión Coordinadora del SNEP (ATD, 2010).

---

<sup>33</sup> Forman parte de la coalición: el Partido Nacional, el Partido Colorado, el Partido Independiente y el nuevo Partido Cabildo Abierto.

La aprobación del IUDE en la LGE y no de la Universidad Nacional Autónoma de Educación como proponía la ATD, el rol protagónico de la UDELAR y el MEC en la Comisión de Implantación y la creación del CFE significaron un cambio en la percepción de la ATD con respecto a la cooperación de las autoridades educativas y del FA. En ese entonces se rompe la coalición promotora de la ATD con el Frente Amplio. A partir de la segunda administración frenteamplista (2010 - 2014) la ATD visualizó a las autoridades de la educación y a los partidos políticos como una amenaza, en tanto desacreditan el trabajo de la ATD, minimizan su participación y cuestionan el rol de la tarea docente. El FA fue percibido como un partido más dentro del juego político que con su accionar contamina la esfera educativa.

Desde una postura crítica y responsable, entendemos que el análisis de esta situación no puede hacerse al margen de un escenario en el que desde importantes sectores del poder político se viene desacreditando el papel de los representantes docentes en los organismos de conducción y toma de decisiones de la educación, señalándoseles posturas corporativistas (ATD, 2012).

La ATD colaboró en el proceso de elección del consejero docente y por primera vez los docentes formaron parte del consejo en su calidad de orden. No obstante puede observarse en las fuentes - actas de asambleas - una creciente sensación de desconfianza pública con respecto a las autoridades y a los mecanismos de participación en las definiciones de las PE.

Rescatamos nuestra función pública y el acento en que las políticas de estado ponen en la Educación como medio de integración y de transformación; nada más lejos de nuestras aspiraciones que ser reproductores de institucionalidades que el tiempo marca que deben evolucionar. ¿Es que acaso es posible construir escenarios diferentes sin que los docentes sean parte de los mismos? (ATD, 2011, p. 4).

En el último período de gobierno la ATD participó de sesiones del parlamento y se reunió con actores de todos los partidos. A pesar de no compartir el nuevo proyecto de ley para la creación de la Universidad de la Educación enviado por el MEC en 2017, mantuvo una actitud abierta y de diálogo que no fue conteste a la voluntad política de los partidos.

Desde el poder político observamos una falta de voluntad explícita para que este proceso parlamentario que se ha iniciado en febrero de este año culminé con la aprobación de una Universidad de Educación y a pesar de las valoraciones que podamos hacer del proyecto que hoy está en discusión y las modificaciones que se pudieran introducir por parte de distintos representantes políticos, se avizora desde lo público una ausencia en intensidad y en decisión para hacer que la formación de educadores tenga una estructura institucional definitiva. (ATD, 2018)

A modo de resumen, la ATD de FE fue un actor clave y dialogó con todos los actores, quizás con la UDELAR fue donde se manifestaron mayores tensiones. Durante los períodos estudiados se incorporaron discusiones en torno a cuestiones universitarias, como la departamentalización, la investigación, los cargos docentes y la extensión. Se observó un aprendizaje político en tanto se modificaron creencias sobre políticas públicas. Sin embargo las creencias fundamentales (*Deep core beliefs*) se mantuvieron: la autonomía, el cogobierno y el papel protagónico de lo público en la FE.

## Capítulo 9 . Las ideas de los Partidos Políticos

Para el historiador José Rilla (2004) en la historia política del Uruguay existe una tradición antipartidista que concibe la relación de la educación pública con los partidos políticos de forma muy particular, siendo José Pedro Varela uno de los grandes protagonistas. Dicho antipartidismo se ubica dentro de la tradición del pensamiento democrático, republicano y liberal, y no en las posiciones autoritaristas defensoras de dictaduras. En los debates fundacionales del sistema estatal de enseñanza primaria en el último cuarto del siglo XIX la escuela pública es concebida como una agencia de formación ciudadana, y la educación se presenta como la solución a los problemas políticos.

Para rastrear el origen de la línea antipartidista en la educación es posible remitirse al Uruguay de fines del siglo XIX. Ocho días después de firmada la Paz de Abril de 1872 que puso fin a la Revolución de las Lanzas (1870-72) se realizó el Banquete de la Juventud para celebrar el fin de la guerra. José Pedro Varela fue el organizador del evento donde se pronunciaron 33 discursos en la Confitería Oriental durante seis horas, parte de ellos se publicaron en el diario “La paz” (Palomeque, 2013, p. 52). El pacto de paz hizo pensar a los jóvenes participantes que se encontraban en el inicio de una “política de verdad”. En este banquete se debatió sobre el rol de los partidos políticos en la república. En ese entonces José Pedro Varela ya tenía un discurso de “civilización y barbarie” y declaró en el banquete:

Cuarenta años hace que nuestros partidos se agitan inconscientes en el torbellino de las pasiones políticas, presentando cada uno de ellos una entidad disforme en la que se encuentran los elementos progresistas unidos a los elementos retrógrados y los representantes de la ilustración y del progreso anudando sus esfuerzos con los representantes de la barbarie (...) Todo nos une: solo el extravío de la pasión política nos separa (Varela, 1872)

La política de partidos existente no podía funcionar para José Pedro Varela porque estaba contaminada con caudillos ajenos a la política moderna. La oposición entre los partidos políticos tradicionales no era real ni pura, mientras que la verdadera oposición era caudillo – hombres inteligentes. Los primeros, eran relacionados con la ignorancia, improvisación, injusticia, inestabilidad, revueltas, campo; los segundos se vinculaban con la inteligencia, libertad, justicia,

derecho, ideas. El motor de la vieja política es la pasión, el de la nueva: la ilustración y los principios. En el banquete de la juventud las palabras “pueblo” y “popular” son usadas en un sentido político, ciudadano y republicano. Los caudillos no son parte del pueblo. Pueblo se relaciona con democracia y caudillo se relaciona con despotismo y tiranía. En todo caso los caudillos formarían un pseudo pueblo y no un pueblo en el sentido político republicano. En los usos del concepto “Pueblo” se distingue una proyección hacia el futuro, que implica madurez, progreso y democracia. La pregunta sobre cómo construir pueblo y ciudadanía fue uno de los temas polémicos de la época, algunos jóvenes intelectuales en el banquete apostaron a que los partidos políticos se encarguen de la formación republicana para poder llegar al pueblo -en el sentido antes mencionado- y otros a la educación pública como es el caso de José Pedro Varela. Rilla (2004) señala que la relación entre el antipartidismo y la educación como “campo” de neutralización de la política y de formación ciudadana ha estado ausente en la investigación académica de nuestro país.

Como se mencionó en la década de los 90 en varios países de América Latina se implementaron reformas educativas. En Uruguay se llevó a cabo en la segunda administración Sanguinetti (1995 - 2000) bajo el mandato del Director del CODICEN Germán Rama. La reforma no tuvo como objetivo alterar la matriz histórica del sistema educativo uruguayo (estatal, centralizado y de corte benefactor) sino que buscó la modernización, pero sin seguir las pautas generales de las reformas neoliberales de la región<sup>34</sup> (Lanzaro, 2004). Rilla (2004) cita una entrevista del año 2003 en donde Germán Rama realiza argumentos en la misma línea vareliana:

Creo que el país está hiperpolitizado. [...] El sesgo más brutal que tiene el Uruguay, es el ratio de la gente política por metro cuadrado, que es elevadísimo, y no hay exponentes de otras formas del pensamiento. La política se ha chupado todo el país [...] Es un país que se está fagocitando a sí mismo, porque si las energías acumuladas en el conflicto político fueran dirigidas a otras actividades, el país sería otro<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> La afirmación de Lanzaro no contradice lo dicho por Bentancur (2008) más arriba, en tanto se refiere a exclusivamente a la matriz institucional. No obstante, lo neoliberal de la reforma educativa uruguayo es un tema que no corresponde a esta tesis.

<sup>35</sup> Semanario Dosmil30, Charlas para armar. Germán Rama: “La Reforma se está desmantelando” Montevideo 21 de noviembre de 2003

El FA antes de ser gobierno tenía la misma posición antipartidista que los sindicatos, gremios y ATD con respecto a la autonomía del ámbito educativo, las decisiones de las PE deben ser ajenas a las lógicas y juegos políticos propios de los partidos. Por otra parte, para los partidos de oposición los sindicatos docentes son corporaciones y la formación ciudadana en una república no puede estar en manos de un grupo con intereses proselitistas. Ambos argumentos giran en torno a cómo es posible neutralizar a la educación de la política. En el primer gobierno frenteamplista los debates sobre PE se centraron en la LGE. Dicha Ley se aprobó únicamente con los votos del Frente Amplio, el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Partido Independiente votaron en contra. El debate se centró en el diseño institucional del sistema educativo y en los órganos de conducción del mismo. El eje central giró en torno a quiénes debían elaborar las PE y qué lugar ocupan los partidos políticos, los docentes, los gremios y la ciudadanía en general en dicho proceso.

El proyecto incluyó representantes electos directamente por los docentes en todos los consejos, aunque los consejeros elegidos por el Poder Ejecutivo mantuvieron la mayoría. Desde la oposición se argumentó que el proyecto era corporativo, y desde las filas oficialistas se fundamentó a favor de la mayor participación docente. El Partido Colorado presentó un informe en minoría en donde declaró:

La integración del Consejo Directivo Central de ANEP con miembros electos por el cuerpo docente del ente, que a su vez serán definitorios en la designación de los integrantes de los Consejos de Educación, transfiere desde el ámbito político representativo hacia el corporativo el poder de decisión, desconociendo la legítima autoridad emergente de las decisiones ciudadanas. (Cámara de Representantes. Sesión extraordinaria. 75 1º de diciembre de 2008)

También el PN elaboró un informe en minoría y remarcó “la representación corporativa” en referencia a los consejeros docentes, y la influencia de los sindicatos en los mismos. El Partido Comunista fue el único sector perteneciente al FA que rechazó la propuesta por las razones opuestas a los partidos de oposición, siguiendo la posturas de defensa de la autonomía de los gremios docentes y del PIT - CNT, afirmó que el proyecto no fue fiel a lo que se decidió en el debate educativo y en el Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro”. La estrategia de una nueva ley generaba la expectativa, que a diferencia de las reformas de la década de los 90,

la matriz del sistema educativo uruguayo sería cambiada, pero dichos actores entendieron que eso no fue así. En ese sentido la diputada de Partido Comunista Alicia Pintos arguyó:

Como ya hemos manifestado, desde siempre los gremios de la educación han reclamado la autonomía y el cogobierno, porque ambos garantizan la independencia de la educación del poder político; es decir, son la garantía de una educación nacional por encima de las banderías políticas de los gobiernos de turno. Nosotros, que desde la oposición compartimos la apreciación precedente, no tenemos hoy, siendo Gobierno, motivo alguno para apearnos de ella. (Diario de Sesiones. Cámara de Representantes. Sesión extraordinaria. 75 1º de diciembre de 2008)

Con respecto a la FE el Partido Colorado manifestó acuerdo con crear una institución universitaria de educación, aunque marcó una diferencia sobre su diseño institucional. De este modo en su informe expresó:

Queremos dejar constancia que algunas propuestas contenidas en este proyecto podrían ser objeto de consideración oportunamente y fuera del contexto de esta ley, ya que compartimos la creación de algunos de estos organismos y así lo hemos manifestado en su momento, aunque no con las características y la integración de sus órganos conductores como se propone. Nos referimos a la creación de un Instituto Universitario de Educación y un Instituto Terciario Superior a nivel tecnológico u órganos similares. (Diario de Sesiones. Cámara de Representantes. Sesión extraordinaria. 75 1º de diciembre de 2008)

En el segundo gobierno del FA en el año 2010 apenas comenzada la presidencia de José Mujica los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria<sup>36</sup> realizaron un acuerdo sobre educación que fue ratificado en 2012. En el documento los partidos manifestaron la voluntad política para constituir dos entes autónomos: el Instituto Universitario de Educación y el Instituto Terciario Superior (Bentancur, 2012b) que estaban previstos en la LGE. Sin embargo, los debates parlamentarios de la Universidad Tecnológica (ITS) y de la Universidad de la Educación (IUDE) fueron muy diferentes.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Partido Independiente, Partido Colorado, Partido Nacional y Frente Amplio

<sup>37</sup> La LGE propuso la creación de un Instituto Tecnológico Superior (I.T.S) pero finalmente el parlamento aprobó una Universidad Tecnológica (UTECH). Del mismo modo la Ley proponía la creación del Instituto

El gobierno de Mujica apostó a una política de Estado en materia educativa con mayor protagonismo de los partidos políticos. Además del acuerdo educativo, introdujo la coparticipación en el CODICEN nombrando a un miembro en representación de los partidos de oposición. El nuevo CODICEN estuvo integrado por primera vez en su historia por dos representantes electos directamente por los docentes, y tres por el poder ejecutivo, uno de ellos fue Daniel Corbo del Partido Nacional.

A mediados de 2012 el MEC envió un proyecto de Ley Orgánica del Instituto Universitario de Educación (IUDE). En dicho proyecto se propuso que:

el gobierno del IUDE sea cogobernado con participación de estudiantes, docentes y egresados. Se procura crear una institución con autonomía técnica y administrativa, en la cual los diferentes órdenes coparticipen de la conducción. Sin embargo, se incluye este Instituto en el Sistema Nacional de Educación Pública y el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública con el propósito de que coordine sus acciones con las otras instituciones del Estado, tal como lo expresa el artículo 202 de la Constitución de la República. El proyecto también incluye en la conducción del IUDE a un representante de ANEP y otro de la Universidad de la República en consonancia con el artículo 83 de la Ley N° 18.437. (Diario de Sesiones. Proyecto de Ley orgánica del IUDE Junio de 2012)

La Comisión de Educación y Cultura de la cámara de diputados analizó el proyecto y cambió la denominación por Universidad de la Educación, en el entendido que un Instituto podría limitar institucionalmente el rumbo de la FE. Durante un año la comisión recibió a autoridades de educación, sindicatos, gremios, ATD y expertos de diferentes partidos. En octubre de 2013 ingresó a la cámara de diputados el proyecto de Ley Orgánica de la Universidad de la Educación tratado en la Comisión de Educación y Cultura con un informe de la mayoría (Frente Amplio) y un informe de la minoría (Partido Colorado y Partido Nacional). El proyecto acordado por la mayoría cambió el cogobierno tutelado por la UDELAR y la ANEP por un Directivo Nacional integrado por un rector, dos estudiantes, dos docentes y dos egresados.

---

Universitario de Educación (IUDE) pero los proyectos fueron modificando su denominación en Universidad de Educación o Universidad Nacional de Educación

El debate parlamentario se centró en la forma de cogobierno de la nueva institución, dando por sentado en ese momento la autonomía. Un año antes el Partido Nacional y el Partido Colorado habían votado la creación de la UTEC, una nueva universidad pública autónoma y cogobernada, pero la FE no tuvo la misma suerte (Mancebo, 2019, p.96). El miembro informante del oficialismo Sebastián Sabini comenzó la defensa del proyecto mencionando una deuda histórica.

“Nuestro país tiene una deuda histórica con la formación docente, que en la mayoría de los países de América Latina es de carácter universitario. La peripecia histórica ha querido que este sea un tema eternamente postergado con consecuencias negativas para el cuerpo docente y la educación en su conjunto” (Cámara de Representantes, 47 sesión, 1 de octubre de 2013)

Es interesante destacar que la idea de deuda histórica se repite en los actores gremiales y el FA lo toma en su discurso, además el diputado menciona universidades pedagógicas latinoamericanas dando cuenta de una política latinoamericana a la que a su parecer Uruguay debería incorporarse. También aquí existe una coincidencia con la ATD, en tanto hay un esfuerzo deliberado de no mencionar excesivamente a la UDELAR como modelo institucional. En varias actas de ATD se menciona como modelos la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) de Venezuela y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) de México, las mismas que refiere el diputado frenteamplista.

La diputada colorada Martha Montaner fue quien dio el informe de la minoría (Partido Nacional y Partido Colorado) de la comisión de educación y cultura. Los partidos opositores elaboraron un proyecto alternativo al oficialista<sup>38</sup> y comenzaron su defensa también haciendo referencia a una deuda, pero del gobierno frenteamplista.

El Poder Ejecutivo estuvo, durante mucho tiempo omiso, no solo con lo que establece la ley de educación, aprobada con los votos del gobierno, sino con lo acordado en los Acuerdos Multipartidarios de Educación del año 2010.(Diario de Sesiones. Cámara de Representantes, 47 sesión, 1 de octubre de 2013)

---

<sup>38</sup> En varias oportunidades se agradece al técnico del partido colorado Robert Silva por su colaboración.

La principal diferencia entre actores, aunque no la única<sup>39</sup>, era cómo debía ser gobernada la Universidad de la Educación. El desacuerdo se dio con los partidos de oposición y también con la ATD y los gremios estudiantiles. La ATD elaboró su propio proyecto de ley orgánica y entendió que el cogobierno propuesto por el FA no era el reivindicado por los docentes, en tanto los mecanismos de cogobierno locales no eran tenidos suficientemente en cuenta. Los parlamentarios frenteamplistas hicieron referencia a un cogobierno para "educar en cultura ciudadana" y mencionaron a la tradición universitaria uruguaya de cogobierno, no obstante no contaron con los votos de la oposición, ni con la legitimación fuera del parlamento de quienes habían sido sus aliados.

Pese a su desacuerdo del Partido Colorado con las formas de cogobierno<sup>40</sup> por "ética legislativa" acompañó con sus votos el proyecto del Frente Amplio. En palabras de Martha Montaner: "Por eso, como colorados y reformistas, vamos a tener la grandeza de dar nuestro voto al proyecto a consideración" (Diario de Sesiones. Cámara de Representantes, 47 sesión, 1 de octubre de 2013). En cambio, El Partido Nacional votó en contra del proyecto y argumentó que se trataba de una cuestión de principios y no de táctica en referencia a la postura del Partido Colorado. Con respecto al cogobierno se manejaron los mismos argumentos que el resto de la oposición en tanto a que la formación de los educadores no podía ser ajena al control ciudadano y a las PE. El diputado del Partido Nacional Jorge Ganidni manifestó que el problema no es solamente el cogobierno sino que en este caso se estaba tratando de "entregar" la PE a los gremios docentes y estudiantiles.

nosotros no vamos a acompañar este proyecto de ley, porque supone entregar las definiciones de política en materia de formación de educadores al control de las corporaciones docentes y de estudiantes, profundizando y agravando la nefasta línea introducida por la Ley de Educación del Gobierno anterior, cuyos resultados actualmente palpamos con claridad. (Cámara de Representantes, 47 sesión, 1 de octubre de 2013)

---

<sup>39</sup> El proyecto presentado por el Partido Colorado tenía una organización académica diferente al propuesto por el Frente Amplio.

<sup>40</sup>Para el PC el Consejo Directivo debería estar integrado por directivos designados por el Poder Ejecutivo, con venia del Senado, y por personas electas por los colectivos de docentes, egresados y estudiantes; esta es la diferencia esencial que teníamos con el proyecto del Poder Ejecutivo.(Diario de Sesiones. Cámara de Representantes, 47 sesión, 1 de octubre de 2013)

El proyecto fue votado en la cámara de diputados pero no llegó a las mayorías necesarias en la cámara de senadores porque el sector del senador Amorin Batlle dentro del Partido Colorado no acompañó el proyecto argumentando que:

Lo que yo digo es que así como el Gobierno –concretamente, la señora Senadora Moreira, que presidía la Comisión– tuvo flexibilidad para encontrar acuerdos con el objetivo de que el proyecto de ley sobre la Universidad Tecnológica del Interior saliera adelante, en este caso no hubo ninguna flexibilidad. Esto venía así de la Cámara de Representantes y se terminó la negociación. Y nosotros no estamos de acuerdo con este cogobierno porque entendemos que no le va a hacer bien. Pensamos que es necesario que la sociedad esté en el tema y dé su visión. Con total franqueza digo que no creo que la formación de los docentes sea un tema que involucre únicamente a los docentes. Este es un tema mucho más importante, es un tema de la sociedad, pero aquí no está representada. (Diario de Sesiones. Cámara de senadores 35ª Sesión ordinaria del 10 de setiembre de 2014)

La segunda administración frenteamplista finalizó sin la creación de una Universidad de la Educación debido a la falta de acuerdo entre los partidos con respecto al cogobierno. Mientras debatían en el parlamento el proyecto de ley, los partidos se encontraban en campaña electoral elaborando sus programas de gobierno. El PN planteó 50 medidas sobre educación, la primera refería a derogar parcialmente a la Ley de Educación, y en tercer lugar proponía una ley sustitutiva al proyecto de la UNED, que otorgaría rango universitario a la formación docente integrando los esfuerzos tanto del sector público como en el privado (PN, Programa de Gobierno, 2015-2020). Por su parte el Partido Colorado estableció en su programa crear una Universidad de la Educación que integraría los 32 establecimientos de FD pública existentes transformándolos en Centros Universitarios Departamentales (Partido Colorado, Programa de Gobierno, 2015-2020). Fue el FA quien no mencionó dentro de sus líneas estratégicas para el quinquenio a la Universidad de la Educación. La alusión a la misma se encuentra en los logros y los desafíos que debería enfrentar un futuro gobierno del Frente Amplio:

Se crearon nuevas instituciones de enseñanza terciaria pública, teniendo en cuenta las tareas en esa dirección previstas en la Ley de Educación. Se creó la Universidad

Tecnológica (UTEC) y se trabaja para crear la Universidad Nacional de Educación (UNED) (FA, 2014)

Durante el tercer gobierno frenteamplista en diciembre de 2017 ingresó un nuevo proyecto de Ley para la creación de la Universidad de la Educación. El nuevo proyecto cambiaba la conducción en tanto además del rector, dos estudiantes, dos docentes y dos egresados incluía a los directores de los institutos regionales de educación. La nueva propuesta fue tratada en la comisión de cultura y educación con participación de directores de centros, autoridades de la educación y otros interesados en el tema pero no llegó a sesionarse.

En resumen, todos los partidos políticos hicieron hincapié en la necesidad de proteger al ámbito educativo de intereses políticos que le son ajenos y perjudican enormemente el futuro del país y a la formación de ciudadanía. Las discusiones sobre la *universitarización* de la FE no lograron salir de esas controversias. El Frente Amplio siguiendo la tradición de la autonomía y cogobierno defendió un cogobierno para la formación en educación (sin integrantes del poder ejecutivo designados por el parlamento) en el entendido que lo partidario tiene otros escenarios de actuación y es un modelo de formación ciudadana. Los proyectos presentados de la Universidad de Educación no contaron con el apoyo pleno de la ATD, gremios estudiantiles y sindicatos docentes. El Partido Nacional y el Partido Colorado acompañaron la propuesta de creación de una universidad pública y autónoma, pero no avalaron su cogobierno. Ambos sostuvieron que se debe proteger a la educación de los intereses “corporativos” y “proselitistas” de sindicatos y gremios.

Las creencias de los denominados “partidos tradicionales” coincidieron pero no fueron exactamente iguales. Para el Partido Nacional desde la aprobación de la LGE el gobierno elegido por la ciudadanía no tenía incidencias en la educación, y los proyectos de ley para crear una Universidad de la Educación propuestos por el FA sólo continuaban esta política antidemocrática. Durante todo el período (2005 - 2019) el PN manifestó que la forma de resolver los problemas de representación política era fortaleciendo el MEC<sup>41</sup>. En cambio, el Partido Colorado mantuvo durante los quince años una creencia fuerte sobre la importancia de la autonomía. Pese a que se opuso al cogobierno de la Universidad, dichas críticas no evitaron que participara en los dos

---

<sup>41</sup> Dicha creencia aparece en el parlamento tanto en las discusiones de la LGE como en las sesiones que trataron la creación de la Universidad de la Educación. Además se encuentra en los programas de gobierno de los tres períodos.

últimos Congresos Nacionales de Educación y que algunos de sus sectores votaran el primer proyecto para la Universidad de Educación junto al FA. Con respecto a la participación docente, en el año 2011 el PC presentó un proyecto de ley para solucionar lo que identificaron como el problema de la corporación docente, allí propusieron aumentar a siete miembros la integración del CODICEN y a cuatro los miembros de los Consejos Desconcentrados (Proyecto de Ley Gobiernos de Educación: Carpeta N° 49 de 2011). De este modo, se mantenían los consejeros docentes (dos en CODICEN y uno en los desconcentrados) pero aumentaban los representantes electos por el Poder Ejecutivo, cambiando así la correlación de fuerzas. En referencia a la participación docente en la elaboración de PE la exposición de motivos de dicho Proyecto de Ley declaró:

“La propuesta no está en contra de que los docentes participen en el gobierno de la educación, lo que históricamente sucedió. Los integrantes de los Consejos en períodos anteriores, provenían de la propia ANEP, con destacadas carreras docentes en sus respectivos ámbitos. Su actuación estuvo, como debe ser, enmarcada en la necesidad de adoptar las mejores decisiones para la educación de la República en su conjunto. Pero no actuaban mandatados por entidades corporativas que, sin discutir su legitimidad, representan una parte de los diversos intereses que deben atenderse en el quehacer educativo. (Proyecto de Ley Gobiernos de Educación: Carpeta N° 49 de 2011).

Además, en el año 2014 Robert Silva - la figura más importante en educación del PC - presentó una lista junto a otros docentes para integrar el CODICEN y los desconcentrados, resultando uno de los consejeros electos para integrar dicho órgano de conducción. A diferencia del período anterior, los consejeros votados por los docentes no provenían exclusivamente de listas sindicales.

## Capítulo 10. Las coaliciones promotoras en Formación en Educación

### 10.1 La creencias de los actores de Formación en Educación

Para Sabatier (1988) compartir un sistema de creencias implica percibir de manera similar algunos problemas y sus relaciones causales. Los actores comparten ese sistema que hace al núcleo de una política y forman una coalición promotora buscando que se conviertan en una política pública implementada. Como se mencionó, las políticas de *universitarización* de la Formación en Educación durante el 2005 - 2019 buscaron transformar tres estructuras: la curricular - académico, la institucional y la administrativa. Este trabajo se centró en describir las creencias de los actores con respecto a las dos primeras fundamentalmente.

Los debates que buscaron transformar lo institucional fueron aquellos que se posicionaron básicamente en dos políticas: Ley General de Educación N°18437 aprobada en el 2008, y los proyectos de ley orgánica para la Universidad de la Educación. Para interpretar las posturas se analizaron sus creencias en torno a dos dimensiones: el gobierno educativo y lo público/privado. Con respecto al gobierno educativo: la ATD de FE, los sindicatos, gremios estudiantiles -en el congreso y en las asambleas- sostuvieron la creencia de que la Educación Pública debe organizarse en Entes Autónomos con plena autonomía técnica y de gestión de recursos y con participación de los distintos actores (docentes, estudiantes y padres) en su gobierno sin intervención alguna del poder político. Pérez Zorrilla (2015) analizó los acuerdos y las tensiones dentro del FA y los sindicatos docentes en las políticas educativas de educación media. Como resultado de su investigación, en lo que respecta a la autonomía y la participación de los docentes en la ANEP, halló una importante distancia entre las autoridades de la educación e integrantes de los sindicatos docentes. Mientras los primeros se inclinaron por fomentar la coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública, particularmente entre la ANEP y el MEC, los segundos continuaron demandando la autonomía y el cogobierno para los Consejos Educativos (Pérez Zorrilla, 2015, p. 143). Para Vaillant (2009, 18) se ha desarrollado una cultura de rechazo a toda “intromisión” del poder político en las decisiones educativas esto ha conducido al problema que la coordinación de la enseñanza sea una mera “ficción”.

Las creencias de las primeras autoridades de DFPD coincidieron con la de gremios y ATD, pero las autoridades del CFE, CODICEN y el MEC defendieron la LGE arguyendo que el tema de

la coordinación era clave para los buenos resultados educativos. Por su parte, el Partido Colorado y el Partido Nacional fueron totalmente críticos con la LGE por entender que generó un gobierno educativo corporativo y que los sindicatos docentes adquirieron demasiada injerencia en la política, a pesar de que el gobierno conservó la mayoría de los votos. La aprobación de la LGE, como se mencionó, significó un quiebre: por un lado, entre el Frente Amplio y el resto de los partidos, y por el otro, entre los sindicatos, gremios y ATD.

Con respecto a la creación de una Universidad Pública de la Educación después del 2008 todos los actores compartieron la creencia de que debía ser un ente autónomo. Una creencia fundamental (*Deep core beliefs*) en varios actores educativos fue la defensa de la autonomía de la educación. Del análisis documental surge el mismo resultado que en la investigación de Pérez Zorrilla (2015): la autonomía educativa continúa siendo un valor muy importante dentro del FA, y más aún dentro de los sindicatos docentes y ATDs. No obstante el debate sobre la autonomía del sistema educativo -o de cada desconcentrado- no es el mismo que el de la creación de una Universidad para formar a sus docentes. El Partido Nacional y el Partido Colorado no se centraron en la crítica a la autonomía, incluso presentaron proyectos de ley en ese sentido. El punto problemático fue la falta de consenso en las creencias sobre la toma de decisiones dentro de dicha Universidad. Ningún actor estuvo dispuesto a modificar sus creencias en este aspecto, por lo que no se generaron las colaciones necesarias para la concreción de la política.

En cuanto a la dimensión del carácter público o privado de la FE se registró un cambio de creencia de los actores durante el período. En el área de las PP de educación secundaria Pérez Zorrilla (2015, p.62) concluye que no halló razones de peso que respalden la existencia de un paradigma educativo dentro de la izquierda política uruguaya que compita con el histórico modelo público, laico y gratuito, donde el Estado es protagonista. En los documentos estudiados no surge la existencia de una política de privatización de la FE, aunque las políticas implementadas por el FA no acompañaron la creencia de algunos miembros de la ATD, sindicatos y gremios estudiantiles con respecto al monopolio público de la FE. La defensa del monopolio del ámbito público no fue votada en el primer congreso, y sí en el segundo (aunque cabe señalar que las la mayoría asambleas territoriales se opusieron). La legislación aprobada por el FA en el 2008 favoreció la Formación en Educación privada. Así se generó un escenario en que a los estudiantes de las universidades privadas les era más fácil obtener una doble titulación, ya que la propia

universidad les reconocía los créditos de su profesorado, para luego licenciarse y obtener un título de carácter universitario. La creación del Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (SNETP) en 2008, y los acuerdos entre la CFE y la UDELAR, no lograron una movilidad de los estudiantes que les permitiera ese mismo reconocimiento. De los partidos tradicionales fue el Partido Nacional quien incluyó en sus dos últimos programas de gobierno (2014, 2019) la necesidad de otorgar rango universitario a la formación en educación unificando los esfuerzos que se realizan tanto en el sector público como en el privado.

Las discusiones que giraron en torno a las políticas de *universitarización* de la estructura curricular - académico fueron básicamente la los planes de estudio, las de la departamentalización, el rol de la investigación y la carrera docente. Allí se identificaron tensiones entre las tradiciones universitarias y normalistas. La ATD fue un actor protagonista que logró incidir en las políticas implementadas, muchas de sus creencias se materializaron en políticas concretas, por ejemplo, el plan 2008. Durante los 14 años la ATD a través del aprendizaje político modificó muchas creencias, como la estructura de cargos, que fue aprobada en 2019 y contó con el apoyo de la ATD y la Intergremial.

En los debates sobre la investigación fue donde se notó mayor dificultad para salir de la gramática normalista. Aunque existió un aprendizaje político por parte de la ATD, no se identificaron razones de peso que respalden la afirmación de que se dieron grandes avances en las PP de apoyo a la investigación. En el primer período el problema de la confusión tradición con institución que menciona Romano (2009) hizo que las creencias se construyeran en base a la oposición imaginaria entre docencia- investigación, práctica-teoría, Institutos de Formación Docente - Udelar. Durante el primer período la UDELAR fue vista como una amenaza, tanto para la ATD como para las autoridades de la DFPD. De este modo, lo que se trató fue de defender la tradición normalista -asociada a la enseñanza- de lógicas que le eran ajenas. En dicho contexto la investigación fue concebida de forma instrumental, reproduciendo así la gramática normalista donde el docente transmite una disciplina y no es partícipe de los procesos de producción de conocimiento. Además, la investigación al servicio de la enseñanza supone vaciar de contenido el término pedagogía, limitando su significado a denotaciones inmediatas referidas sólo a las prácticas instrumentalizadas de los docentes (Bedoya, 2013, p 75).

## 10.2 Las formación de coaliciones promotoras en Formación en Educación

En el MCP los actores integran coaliciones promotoras basadas en ideas (estables en el tiempo) y compiten entre ellas por influir en las PP. Tal como se ha mencionado anteriormente en el proceso de elaboración de las PP intervienen una multiplicidad de actores con distinta capacidad de incidencia. A partir del análisis de las fuentes documentales, se constató que en las políticas de *universitarización* de la FE, el protagonismo del Estado, la defensa del cogobierno y la autonomía son creencias ampliamente defendidas dentro de la izquierda política, es decir en el FA como en la ATD, gremios y sindicatos. Dichas creencias fundamentales (*deep core beliefs*) lo separan de creencias más liberales como son la del Partido Colorado y el Partido Nacional. No obstante dentro de los actores identificados de izquierda se hallaron grandes diferencias en sus creencias centrales (*policy core beliefs*).

Peréz Zorrilla (2015, 2016) identificó en su investigación dos coaliciones promotoras dentro de la izquierda política, nucleadas alrededor de dos visiones opuestas con respecto al rumbo de las políticas educativas en materia de Educación Media. Una coalición más reformista y otra más conservadora del statu quo. La primera creyó que la estructura y formato escolar tradicional del nivel medio es el mayor obstáculo para la inclusión y mantuvo una mirada crítica de la repetición, propuso la implementación de un Marco Curricular Común para facilitar el tránsito educativo entre los niveles e impulsó el aprendizaje por competencias. Con respecto a lo institucional reclamó más coordinación entre las instituciones. La segunda colación (*Status Quo*) manifestó que los problemas de la educación media son de los propios estudiantes, su falta de esfuerzo y disciplina. No cuestionaron los dispositivos funcionales al carácter excluyente de la estructura liceal. En referencia a lo institucional, expresaron que es necesario que cada Consejo Desconcentrado sea autónomo del poder político y cogobernado por los docentes en sus tres órdenes, de egresados, docentes y estudiantes.

Las coaliciones en Educación Media no son extrapolables a la de Formación en Educación, pero existen puntos de contacto. Pérez Zorrilla (2016) identificó que los miembros de la coalición del *Status Quo* percibieron las críticas al formato escolar como un cuestionamiento al rol docente, y evidenció así un discurso combativo que opone a los docentes y los técnicos. Dentro de una coalición se suele ver a los oponentes como menos confiables y más poderosos de lo que en realidad son, esto refuerza los lazos entre los miembros (Sabatier y Weible, 2007). En el caso de la

FE se identificaron creencias compartidas entre los miembros de la ATD y las autoridades de DFPD y del CODICEN también oponiendo los “técnicos” a los docentes. Después del 2008 a esta amenaza se le suma la de la UDELAR, y a partir del 2010 las autoridades de la educación y lo político partidario (incluido el FA). Igualmente, más allá de esta coincidencia, la ATD fue un actor promotor que incidió y logró la transformaciones de muchas políticas, por lo que no sería justo hacerlo parte de una Coalición defensora del *Status Quo*.

De otra manera, Bentancur (2012, 2016) divide a los actores de la arena de las políticas educativa<sup>42</sup> en cuatro coaliciones: “autonomistas”, “societalistas - articulacionistas”, “incrementalistas” y “liberales”. Los actores que se identifican como autonomistas son aquellos que definen sus posturas a partir de una línea divisoria entre política y educación (Bentancur, 2012). Son los defensores del cogobierno y de la autonomía en toda la enseñanza pública argumentando que el cuerpo docente posee un saber específico y que las PE deben distanciarse de los intereses de la política partidaria y del mercado. Las posturas sobre la autonomía y el cogobierno forman parte de las creencias fundamentales de dichos actores, para ellos existe una clara línea entre la esfera educativa y la política, y esto los hace defensores del *path dependence*<sup>43</sup> nacional (Bentancur, 2016). Los sindicatos de la educación, la ATD de FE y los gremios estudiantiles son parte de esta coalición. La izquierda partidaria tradicionalmente compartía dichas creencias pero siendo gobierno no tuvo una posición clara en el asunto.

La postura de los “societalistas – articulacionistas” hace hincapié en la preocupación por fenómenos sociales como la pobreza y la exclusión, siendo la educación la solución a dichos problemas. “Por ende, se requiere rediscutir los fines, funciones, organización y programas educativos teniendo en vista esta perspectiva más amplia y no sólo la gramática propia del sector”. (Bentancur, 2012, p.18). Estas creencias se encuentran en algunos actores de la FE pero no fueron protagonistas en los debates de las políticas de la *universitarización*.

La tercera categoría empleada por Bentancur (2012) es la “incrementalista”, esta postura conserva el sentido con que Lindblom (1992) utiliza el término, haciendo referencia a dos de sus

---

<sup>42</sup> Refiere a todo el sistema educativo, Bentancur (2012, 2016) no lo reduce a un nivel como es el caso de Pérez Zorilla (2015, 2016) y la presente tesis.

<sup>43</sup> Para el institucionalismo histórico las configuraciones institucionales originales son centrales para comprender el comportamiento de los actores.

características fundamentales: la primera en relación al proceso de elaboración de las PP y la otra a sus antecedentes, en palabras de Bentancur "ese policy making responderá a un patrón de transformaciones graduales, de naturaleza incremental en relación con las políticas previamente existentes" (Bentancur, 2012, p. 87). Las autoridades de la educación de FE se encuentran en su mayoría dentro de esta postura. Los acuerdos educativos entre los partidos políticos con representación parlamentaria y la coparticipación mediante la incorporación de la oposición en los órganos de conducción de la educación, fueron una muestra de la apuesta del gobierno de Mujica a una política de acuerdos y gradualismo.

Por último, la coalición liberal con respecto a la enseñanza defiende la libertad de los individuos como principio rector, y concibe la intervención estatal como subsidiaria a las preferencias de ellos. Para Bentancur (2012, p. 21) a partir del 2009 estas posiciones se hicieron fuertes en los programas del Partido Nacional y el Partido Colorado.

En los procesos de *universitarización* de la FE todos los actores se presentaron como dispuestos al cambio de rumbo, no se hallaron voces contrarias a que la formación en Educación no deba alcanzar el nivel universitario. Siguiendo la tradición uruguaya la apuesta fue la creación de un ente autónomo - al igual que la UDELAR, la UTEC y la ANEP -, incluso la coalición liberal presentó proyectos de ley en ese sentido. De este modo, a partir de las categorías de Bentancur (2012, 2016) y los hallazgos en la fuente documental se identificaron tres coaliciones promotoras en áreas de políticas de *universitarización* de la FE.

- 1) Los miembros autonomistas defendieron durante los tres gobiernos la autonomía y cogobierno de la Universidad de la Educación. La ATD fue el actor más destacado dentro de dicha coalición. Dentro del FA, también lo eran algunas autoridades de la educación. Con respecto a la estructura institucional el no modificar sus creencias ni convencer a otros impidió cualquier avance político en este sentido.
- 2) Dentro de las creencias incrementalistas se encuentran la mayor parte de las autoridades de la educación del FA, y en algunos momentos el Partido Colorado. El componente acuerdista permitió avanzar en lo que respecta a la estructura curricular - académica. El aprendizaje político con respecto al rol de la investigación, y la importancia de salir de una gramática normalista permitió que se modificasen

creencias tanto de la ATD como de las autoridades, implementando políticas en ese sentido. No obstante con respecto a la estructura institucional se logró un acuerdo con parte del Partido Colorado que no fue suficiente para la concreción de la Universidad. Las políticas incrementalistas fortalecieron al CFE dentro de la ANEP, concebido en principio como una institución transitoria.

- 3) Dentro de la coalición liberal se puede ubicar a los partidos de oposición. El Partido Nacional a partir del 2015 incorporó la idea de una política de *universitarización* integradora de centros tanto públicos como privados de FE. Con respecto al cogobierno de la FE los miembros de la coalición fueron críticos, en tanto la formación de los docentes es un tema republicano, y son los representantes votados en las elecciones democráticas quienes deben tomar dichas decisiones. El Partido Nacional y el Partido Colorado no votaron la creación de la Universidad de la Educación por dicha razón.

## Capítulo 11. Conclusiones

El FA contó con condiciones económicas favorables y con mayorías absolutas en el parlamento, pero no logró concretar sus políticas de *universitarización* de la FE. En esta investigación se realizó un amplio estudio documental de diversas fuentes para identificar y analizar las creencias de los actores más influyentes en esa arena. Para el MCP los cambios en PP se dan cuando se reemplaza una coalición dominante por una coalición minoritaria, o cuando se transforman las creencias entre algunos de los participantes. El FA comenzó gobernando en materia educativa como una coalición promotora fuerte, pero sus alianzas y las creencias intrapartidarias se fueron desalineando durante los tres mandatos en lo que respecta a la FE.

En materia educativa el FA mantuvo un estilo mayoritariamente incrementalista en sus políticas, y la FE no fue ajena a esto. Se lograron transformaciones administrativas, curriculares, académicas e institucionales, pero el camino para implementar el IUDE (o universidad de la educación) elegido por el FA exigía una política con grandes consensos interpartidarios. Los partidos de oposición tuvieron grandes incentivos para no colaborar, al instalar las ideas del “fracaso educativo” y de “crisis educativa”<sup>44</sup> no les fue estratégico ceder créditos políticos al partido de gobierno y debilitar las ideas que habían instalado. Pese a esto, la coalición liberal fue clara respecto a sus creencias fundamentales, el cogobierno para la FE era una forma de acrecentar la división entre lo educativo y los partidos políticos. Votar una institución cogobernada equivalía alejar aún más a los partidos políticos de la toma de decisiones en materia educativa. Su diagnóstico fue que los problemas educativos se debían a la falta de liderazgo y de conducción política, producto del diseño institucional promovido por la LGE.

El gobierno de Mujica - en parte - apoyó esta idea impulsando el doble voto del Presidente del CODICEN y de los desconcentrados, así se dio a entender desde el oficialismo que los problemas educativos efectivamente eran producto del exceso de representación docente que equivalía a representación sindical, por lo que se necesitaba modificar la gobernanza. No obstante, cabe destacar que en los dos últimos períodos de gobierno del FA participaron representantes de la oposición en la conducción política de la educación. Daniel Corbo del Partido Nacional nombrado

---

<sup>44</sup> En esta tesis no se busca demostrar si es cierta o no la idea de crisis educativa, ni si se puede hablar de un fracaso educativo.

como parte del ejecutivo por Mujica (con venia del senado) y Robert Silva del Partido Colorado elegido por los docentes.

Igualmente el FA no modificó sus creencias ni la estrategia a seguir con respecto a la Universidad de Educación. El estilo incrementalista para modificar la estructura institucional no dio resultados y la Coalición Liberal se fue corriendo cada vez más a posturas liberales en materia educativa, siendo cada vez más difícil acordar un cogobierno para la nueva Universidad. En ese escenario cabe preguntarse si al FA le faltó aprendizaje político que le permitiera diseñar políticas de *universitarización* sin crear un ente autónomo. En este sentido, al no cambiar sus creencias fue fiel a la tradición de la izquierda uruguaya y a la coalición autonomista.

La discusión educativa giró en torno a la relación educación - política. Por un lado, la coalición liberal reclamó mayor incidencia partidaria en materia educativa, siendo parte de una línea discursiva que entiende que la formación ciudadana debe estar a cargo de los Partidos Políticos. Por otro lado, la coalición autonomista - que sigue una línea discursiva antipartidista - sostuvo que la educación es un espacio de neutralización de la política partidaria y de los intereses del mercado. En términos contemporáneos, la educación debe estar por fuera del juego político y hacerse cargo de la formación de ciudadanía. La discusión sobre la *universitarización* de FE quedó enmarcada dentro de dicho debate. Los actores durante los tres períodos no modificaron sus creencias fundamentales de cómo deben vincularse las esferas políticas y educativas. El FA intentó implementar políticas en una línea del medio, sin lograr los consensos necesarios en el parlamento, y sin generar cambios en las creencias de los sindicatos, gremios y ATD. Por consiguiente, la investigación mostró que las ideas opuestas en torno a cómo se relacionan la esfera educativa con lo político partidario y quién debe tomar las decisiones en políticas educativas obstaculizaron los procesos de *universitarización* de la FE.

En cuanto a las tensiones entre la tradición normalista y la tradición universitaria que generaron un creencia que oponía: “docencia - investigación” e “Institutos de Formación Docente - UdelaR” fue modificándose en todos los actores. En la ATD y las autoridades del CFE se constató aprendizaje político durante el transcurso del tiempo. En el primer período la UDELAR era un actor que se presentó como un enemigo, tanto para las autoridades del DFPD como para la ATD. En el último período se desarrollaron políticas de institucionalización de la actividad de investigación mediante un programa de apoyo al desarrollo de la investigación en educación, y

también se destinaron fondos sectoriales para ello. La concepción de investigación del programa no menciona explícitamente una “investigación para la docencia” pero sí una investigación educativa con la finalidad de mejorar las enseñanzas y los aprendizajes en todos los niveles y modalidades del Sistema Nacional de Educación. Queda la pregunta sobre si dicha concepción es instrumental y reproductora de la gramática normalista.

Actualmente existen una diversidad de modelos de formación docente inicial en el mundo y el debate sobre cuál es el mejor *locus* formativo se encuentra abierto. En todas las opciones se pueden identificar ventajas y desventajas de cada modelo. Por ejemplo, la incorporación de la formación inicial a las universidades ha tenido consecuencias positivas, pero también ha generado distancia entre los centros educativos y la práctica docente (Marcelo - Vaillant, 2019). Más allá del *locus* y las formas de gobierno de la Institución formadora de docentes para Marcelo y Vaillant (2019) una buena propuesta de FE necesita la reflexión sobre cuatro componentes: los criterios de los formadores de docentes, el currículo formativo, la relación entre instituciones formadoras y los centros educativos, y las tecnologías digitales.

Los cuatro componentes suponen que los actores discutan sus creencias pedagógicas para poder traducirlas en políticas públicas. Las fuentes documentales estudiadas permitieron observar que las discusiones sobre la *universitarización* de la FE en Uruguay (2005 -2019) otorgaron centralidad al tema del *locus* y a las formas de gobierno que tendría la nueva institucionalidad, interfiriendo en la profundización de debates pedagógicos, también necesarios para hacer posibles cambios en educación.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y las institucionalidades. En: Acuña, C. (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Bedoya, José Iván (2013) *Epistemología y Pedagogía. Ensayo histórico sobre el objeto y método pedagógicos*. Bogota.
- Behares, L. (2011a). *Enseñanza y producción de conocimiento. La noción de enseñanza en las políticas universitarias uruguayas*. Montevideo: Universidad de la República - Comisión sectorial de Investigación Científica.
- Behares, L. (2011b). *Vaz Ferreira, la “enseñanza superior” y la discusión sobre la enseñanza en las políticas universitarias uruguayas*. *Imagens da Educação*, v. 1, n. 1, p. 65-75,
- Bentancur, N. (2008) *La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008)*. Revista Debate. Porto Alegre.
- Bentancur, N. – Mancebo, Ma. E. (2010). *El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda*. En Narbono, P.y Mancebo, Ma. E., *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo
- Bentancur, N. (2012a). *Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 21(1), 65-93.
- Bentancur, N. (2012b). *El diagnóstico y la acción : conocimiento institucionalizado y políticas educativas en Uruguay (1965-2010)* Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República

- Bentancur, N. y Mancebo, M. E. (2012) Políticas educativas en tiempos de cambio. Actores, programas e instituciones en Uruguay y la región. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política, 21 vol. 1. Montevideo: FCS, Instituto de Ciencia Política.
- Bentancur, N. (2016) Las " Coaliciones Promotoras " de las políticas educativas: Marco conceptual y aplicación a un caso nacional. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa 1
- Calvo, Gloria (2020). *Políticas del sector docente en los sistemas educativos de América Latina*. Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Capocasale Bruno, A. (201g). *La formación magisterial uruguaya en clave de educación normalista*. III Seminario Nacional de la Red ESTRADO Argentina, 2 al 4 de septiembre de 2015, Ensenada, Argentina. Formación y trabajo docente: aportes a la democratización educativa. EN: Viviana Seoane, coordinadora editorial; Myriam Feldfeber, Fernanda Saforcada, Miguel Duhalde, Alicia Villa, María Elena Martínez y Alejandra Birgin, compiladores. Actas. Ensenada: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.464/pm.464.pdf>
- Clavijo, E (2016) *El mosaico de la universitarización en el sistema nacional de educación terciaria pública*. XV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 14, 15 y 16 de setiembre de 2016
- Coitinho, V. (2017) *Las políticas públicas de profesionalización de profesores en el Uruguay en los períodos de gobierno de Mujica y Vázquez (2005-2010): resistencias y bloqueos para avanzar en la profesionalización de los formadores* (Tesis de maestría, Universidad de la República, Montevideo).
- Chasqueti, D (2011). *El Secreto del Éxito: Presidentes y Cárteles Legislativos en Uruguay (1995-2010)*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 20. Nº1. Instituto de Ciencia Política. FCS. Montevideo

- Davyt, E (2012) *Cambios, permanencias y luchas en la emergencia de una nueva institucionalidad para Formación Docente La propuesta de la Asamblea Técnico Docente* Tesis de maestría, Universidad de la República, Montevideo.. Recuperado de [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/9325/6/tesis\\_estela\\_davyt\\_2017.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/9325/6/tesis_estela_davyt_2017.pdf)
- Dente B y Subirats, J (2014) *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel. Barcelona.
- Fernández, Maiques, & Ábalos (2012) *Las buenas prácticas docentes de los profesores universitarios: estudio de casos* Revista de Docencia Universitaria REDU 1
- Gómez, M (2012). *El marco de las coaliciones de causa Advocacy Coalition Framework*. Revista Opera. No 12. 11- 30
- Herndandez, R(2014) *Metodología de la Investigación* Sexta edición Mcgraw - Hill México.
- Jiménez y ot. (2016) *La Teoría Fundamentada como estrategia de análisis de los datos: Caracterización del proceso./Investigación Cualitativa en Educación//Volume 1*
- Lanzaro, J (2004) *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa* CEPAL. División de Desarrollo Social políticas sociales.Santiago de Chile
- Mancebo, M. E (2003) *Políticas de formación docente, profesionalización y equidad. El caso de los Centros Regionales de Profesores en el marco de la reforma educativa uruguaya*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Mancebo, M. E. (2009) *El Instituto Universitario de Educación y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa: una ventana de oportunidad para el desarrollo educativo en Uruguay* Ponencia presentada en la Mesa Temática “Perspectivas para el sistema educativo nacional a partir de la Ley General de Educación” de las VIII Jornadas de

Investigación “El futuro del país en debate” de la Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR, realizadas los días 8 y 9 de setiembre de 2009. Montevideo, Uruguay.

Mancebo, M. E. (2019) Navegando entre la tradición normalista y la universitaria: la institucionalidad de la formación docente inicial en Uruguay (2005-2019) En: *Cuadernos de Investigación Educativa, Vol. 10, N° 1, 2019, 85-104*. Universidad ORT Montevideo, Uruguay.

Marcelo, C y Vaillant, D (2018) *Hacia una formación disruptiva de docentes. 10 claves para el cambio*. Madrid: Narcea de Ediciones

Martinón Quintero, Ruth (2007) *La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras* *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 2, pp. 281-318 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México

Navarro, J. C (2006) *Dos Clases de Políticas Educativas. La Política de las Políticas Públicas*. Documento OPREALC.

Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Oddone, Juan Antonio y Blanca París de Oddone (2010). *Historia de la Universidad de la República, Tomo I: La Universidad Vieja, 1849-1885*. 2a. ed. corr. Montevideo: Ediciones Universitarias, 2010 (Colección Clásicos Universitarios).

Palomeque, A (2008) *Los estudios normales uruguayos entre 1838 y 1882*. Anales del Instituto de Profesores "Artigas", N° 2 (Segunda época, 2008)

Palomeque, A (2011) *José Pedro Varela y su Tiempo. Tomo I*. ANEP/CFE Montevideo

Palomeque, A. L. (2012). *Historia de la Educación Uruguaya, Tomo 3: La educación uruguaya 1886-1930*. Montevideo: Ediciones de La Plaza.

Palomeque, A (2013) *El Instituto de Profesores “Artigas” y sus antecedentes en: Delio, Luis (editor). Estudios de la Historia de la Educación: algunas políticas, prácticas e ideas. Vol I. CFE. ANEP. Montevideo*

- Pérez Zorrilla, Julia (2016). *Acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya en materia de educación media: un aporte desde el marco de las coaliciones promotoras*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo: FCS
- Peréz Zorrilla, Julia (2015) *La crisis de la educación media y el mandato de la universalización: acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya (2005-2014)* Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Argentina.
- Romano, A (2009) Tradición normalista y tradición universitaria. Tensiones y desafíos. En: Barboza, L. *Educación en clave para el desarrollo*. Montevideo: FHCE.
- Romano, A. (2012). . Enseñanza Superior y Formación Docente en el Uruguay. *Educación, gobierno e instituciones en contextos diversos*, 98.
- Romano, A (2017) *Abordajes en la investigación de la enseñanza de la historia de la educación en América Latina*” en História da Educação, Matrizes interpretativas e Internalização. Gondra, J, Gomes Machado, M.C., Silva Simoes, R. H. (comp). Sociedad Brasileira de Historia da Educação. Espírito: EDUFES, p.203-225
- Rilla, José (2004) *La tradición contra los partidos en el Uruguay*. História (São Paulo), Franca, UNESP, vol 23
- Roth Deubel, A (2015). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. A. (2010) *Teoría del proceso de las políticas públicas* . Buenos Aires. Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación,
- Sabatier, P A., & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En Sabatier P. A. (ed.) *Theories of the policy process*. Boulder: WestviewPress.

- Scartarscini, C., Spiller, P., Stein, E. y Tomassi, M. (eds.) (2011) *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington: Ediciones Mayol-BID.
- Suárez Ceretti, V (2013) “*Universitarización*” de la Escuela Universitaria Centro de Diseño (Tesis de Maestría) Programa de Especialización y Maestría en Enseñanza Universitaria Universidad de la República República Oriental del Uruguay
- Vaillant, D & Manso-Ayuso, Jesús. (2013). *La formación del profesorado en Estados Unidos. Iniciativas orientadas a la mejora educativa*. Foro de Educación. 11. 125-148. 10.14516/fde.2013.011.015.006.
- Vaillant, D. (2009). “*Los sindicatos y la educación pública en Uruguay*”. En López, M.(comp.) *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina*. Rio de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer
- Varela, J. P. (1872). *El banquete de la juventud. Colección de los discursos pronunciados en el Banquete que tuvo lugar en la noche del 13 de abril de 1872*. Montevideo: Imprenta a vapor de La Paz

## **Prensa Escrita**

Ferreira, T. (2013, octubre 4) Ciegos Pero con Lazarillos. *Semanario BRECHA, Suplemento Sociedad*.

PC confía en el Congreso de Educación. (2011, Noviembre 4) *Montevideo Portal*. Recuperado de <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/PC-confia-en-el-Congreso-de-Educacion-uc217974>

## **Fuentes Documentales**

Acta de IX Asamblea ATD La Paloma, Rocha - 2001

Acta de X Asamblea ATD Montevideo, 2002

Acta de ATD Extraordinaria, Minas, Lavalleja - 2003

Acta de XII Asamblea ATD Atlántida, Canelones. 2005

Acta de ATD XII Extraordinaria, Carmelo - 2005

Acta de XIII Asamblea ATD Salto - 2006

Acta de XIV Asamblea ATD, Carmelo Colonia -2007

Acta de XV Asamblea ATD, Carmelo, Colonia- 2008:

Acta de ATD Extraordinaria Carmelo, Colonia- 2008

Acta de XVI Asamblea ATD 2009

Acta de ATD Extraordinaria Carmelo, Colonia- 2013

ACTA de XXI ATD 2014- Carmelo

Acta de ATD Extraordinaria 2015 - Carmelo

Acta de XXIII ATD 2016 - Piriápolis

Acta de ATD Extraordinaria 2016 - Piriápolis

Acta de XXIV ATD 2017 - Piriápolis

Acta de ATD Extraordinaria 2017 - Piriápolis

Acta de XXV ATD 2018 - Piriápolis

Acta de ATD Extraordinaria 2018 - Piriápolis

Acta de XXVI ATD Nacional - Carmelo

Acta de ATD Extraordinaria 2019 - Carmelo

Acta de XXVII ATD 2020 - Ciudad de la Costa

ANEP- DFPD (2010) Memorias 2005 –2009

[http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/transparencia/memoria\\_dfpd\\_2005-2009.pdf](http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/transparencia/memoria_dfpd_2005-2009.pdf)

ANEP - DFPD. (2008). Sistema Nacional Único de Formación Docente. Documento final.

[http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/plan\\_nacional/sundf\\_2008.pdf](http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/plan_nacional/sundf_2008.pdf)

ANEP - CFE (2018) Hacia un Programa de Apoyo al Desarrollo de la Investigación en

Educación Documento estratégico

[http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/investigacion/pradine\\_documento\\_estrategico.pdf](http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/investigacion/pradine_documento_estrategico.pdf)

ANEP - CFE (2019) Resolución Acta 49 Res 39 del 26 Noviembre de 2019

ANEP - CODICEN (2005) Proyecto de presupuesto. Exposición de Motivos y articulados. Periodo 2005- 2009

ANEP - CODICEN (2010) Proyecto de presupuesto. Tomo I. Exposición de Motivos y articulados. Periodo 2010- 2014

ANEP – CODICEN.(2010b) Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2010

ANEP – CODICEN (2011) Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2011

ANEP – CODICEN (2012) Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2012

ANEP – CODICEN (2013) Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2013

ANEP - CODICEN (2015) . Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019 - Tomo I – Exposición de Motivos

ANEP - CODICEN (2019) Resolución A11 R 24 del 27 de septiembre de 2019.

Frente Amplio (2014) Programa de Gobierno, 2015-2020

MEC; ANEP-CODICEN; UDELAR, 2013. (2013) Grupo Interinstitucional Asesor para dar Seguimiento al Programa Metas 2021 de OEI Desarrollo profesional docente y mejora de la educación: Informe país / Montevideo: Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/2020-01/Desarrollo%20profesional%20docente%20y%20mejora%20de%20la%20educacion-informe%20pais.pdf>

MEC (2012) Proyecto de Ley orgánica del IUDE Junio de 2012

CODE. (2006) Informe Final del Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro.” Uruguay.

CO\_CNE (2014). Informe final del Congreso Nacional de Educación “Maestra Reina Reyes”, Uruguay.

CO\_CNE (2018). Informe final del Congreso Nacional de Educación “Enriqueta Compte Riqué”. Uruguay.

Partido Colorado (2014) Programa de Gobierno, 2015-2020

Partido Nacional (2014) Programa de Gobierno, 2015-2020

Partido Nacional (2017) Comunicado sobre el Tercer Congreso Nacional de Educación

<https://www.partidonacional.org.uy/portal/index.php/9-noticias/4644-comunicado-sobre-el-congreso-nacional-de-educacion>

Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2012). Acueros Interpartidarios [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_D316/contrato.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_D316/contrato.pdf)

Uruguay (2014) Cámara de senadores 35ª Sesión ordinaria del 10 de setiembre de 2014

Uruguay (2013) Cámara de Representantes, Sesión 47, 1 de octubre de 2013

Uruguay (2008) Cámara de Representantes. Sesión extraordinaria. 75 1º de diciembre de 2008

## **Normas Consultadas**

Constitución de la República Oriental del Uruguay de 2004

Ley de General de Educación n°18.437 de 2008

Ley de Emergencia para la Enseñanza n°15.739 de 1985

Ley sobre Enseñanza Pública Primaria, Normal, Secundaria e Industrial n°14.101 de 1973

Ley del Estatuto del Profesor de la Enseñanza Secundaria n°10.973 de 1947

Ley N° 10658. Universidad de la República. Facultad de Humanidades y Ciencias.Creación. 9 de octubre 1945

Resoluciones del CFE

Resoluciones del CODICEN

Decreto Ley N° 15661 de Octubre de 1984. Uruguay

Decreto-Ley N° 10.358 11 de febrero de 1943. Uruguay.

Proyectos de leyes de la UNED

Proyecto de Ley Gobiernos de Educación: Carpeta N° 49 de 2011

## **Páginas web institucionales**

<http://www.anep.edu.uy/>

<https://www.anii.org.uy/>

<http://www.cfe.edu.uy/>

<https://www.gub.uy/presidencia/>

<https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/educacion>

<https://www.fhuce.edu.uy/>