

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

**Proceso de creación de la Universidad
Tecnológica en Uruguay**

Macarena López Lacuague

Tutor: Nicolás Bentancur

2017

Índice

I.	Introducción	3
II.	Marco Teórico	5
II.I.	Política Pública: una aproximación conceptual	6
II.II.	Puntapié inicial en la creación de una política pública	7
II.III.	Métodos de decisión de políticas bajo la óptica institucional: Incrementalismo vs. Racional o de raíz	8
II.IV.	Esperar la continuidad y encontrar el cambio: dos explicaciones teóricas sobre las transformaciones de políticas en contextos estables	10
III.	La educación tecnológica	14
III.I.	Características y fundamentos	14
III.II.	“Universitarización” de la educación tecnológica: una mirada histórica- regional.....	15
III.III.	El caso uruguayo	18
IV.	Creación legal y ensayo de implementación del Instituto Terciario Superior	19
IV.I	La enseñanza tecnológica en el Debate Educativo	19
IV.II.	La educación tecnológica y el Instituto Terciario Superior según la Ley General de Educación N° 18.437	21
IV.III.	La peripecia de la implementación del Instituto Terciario Superior.....	25
IV.III.I.	<i>El trabajo de la Comisión de Implantación</i>	25
IV.III.II.	<i>El trámite legislativo para la implantación del Instituto Terciario Superior</i>	31
V.	La autonomización de la UTU para el desarrollo de la educación tecnológica	36
V.I.	Proyecto de ley que modificaba la naturaleza jurídica de la Universidad del Trabajo del Uruguay	37
V.II.	El tratamiento del proyecto de ley en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores	40
V.III.	El proyecto de ley que buscaba brindarle autonomía a la UTU se desvanece	42
VI.	El canje político y una nueva universidad pública	44
VI.I.	Acuerdo multipartidario para la creación de la segunda universidad pública de Uruguay.....	44
VI.I.I.	<i>Regulaciones previstas por los proyectos de ley de creación de la Universidad Tecnológica</i>	46

VI.II. El proceso político- parlamentario de creación de la Universidad Tecnológica	50
<i>VI.II.I. Universidad de la República Vs. Universidad Tecnológica</i>	<i>51</i>
<i>VI.II.II. El tratamiento parlamentario de los proyectos de creación de la Universidad Tecnológica.....</i>	<i>53</i>
VII. Caracterización y análisis del proceso de creación de la UTEC	64
VII.I Momento cero	67
<i>VII.I.I. Siguiendo los pasos de la teoría incremental</i>	<i>67</i>
<i>VII.I.II. El gobierno uruguayo le dice no a Lindblom en su política de educación terciaria</i>	<i>69</i>
VII.II. ¿Cómo se procesa el cambio?	70
<i>VII.II.I. Tres alternativas, una política pública. ¿Por qué la UTEC?.....</i>	<i>73</i>
VIII. Reflexiones y aprendizajes	75
IX. Bibliografía.....	78
X. Anexo	80

Capítulo I. Introducción

Desde hace ya algún tiempo que la relación entre educación y desarrollo, más precisamente la influencia que ejerce la primera sobre el segundo, resulta incuestionable. Esto ha posicionado a la educación, fundamentalmente aquella que refiere al ámbito superior, como tema prioritario para todos los Estados. Sin embargo, debemos prestar especial atención a cómo se da dicha relación, ya que la misma no sigue una lógica universal ni tampoco lineal independiente.

Según un estudio realizado por Philippe Aghion *et al*¹, en el que se busca determinar el rol de la educación en el crecimiento de los países, la inversión en capital humano puede tener efectos negativos o positivos dependiendo de la conjunción de dos factores: el tipo de educación que se promueve y la cercanía de la economía-país a la frontera tecnológica².

Los hallazgos de esta investigación establecen que el crecimiento de los países cercanos a la frontera tecnológica se ve favorecido con una inversión en educación profesional. Por el contrario, si una inversión de este tipo se da en estados rezagados tecnológicamente, los impactos serían negativos en tanto el efecto sobre la productividad sería bajo y a su vez aumentaría el factor emigratorio (fuga de cerebros) que suele producirse cuando el país no es capaz de ofrecer un trabajo acorde a las capacidades generadas.

En consecuencia de ello, los autores exhortan a las economías con cierto atraso tecnológico a invertir en educación técnica, ésta resultaría más rentable y a través de procesos de imitación se aceleraría el progreso tecnológico y por ende el crecimiento económico.

Esto explica por qué, en aquellos estados considerados como subdesarrollados o en vías

¹ Citado en el Reporte de Economía y Desarrollo (RED) del año 2006, elaborado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

² “... el enfoque de distancia a la frontera ha ganado popularidad en los últimos años, ya que reconoce el papel específico de las “instituciones adecuadas” a diferentes niveles de desarrollo. Según el punto de vista de la distancia a la frontera, se ordena un conjunto de países de acuerdo con su distancia a la frontera tecnológica mundial, y se asume que los países de diferentes niveles se enfrentan a diferentes oportunidades. Una de las primeras contribuciones a esta literatura la hizo Gerschenkron (1962). Este autor argumentó que las economías atrasadas tienen cierta facilidad para acortar la distancia que las separa de la frontera tecnológica a través de la imitación y la absorción de tecnología externa. [...] los países seguidores deben disponer de una determinada dotación de capital físico, humano y tecnológico para poder utilizar la tecnología foránea y beneficiarse de las externalidades tecnológicas internacionales”. (Verónica G. Bertomeu. 2012: 36)

de desarrollo donde se habla de la importancia de la educación en todos sus niveles, en los últimos años el énfasis ha estado puesto en la educación del tipo técnica vinculada a la innovación y la tecnología.

En esta misma línea, el Reporte de Economía y Desarrollo (RED) del año 2006, sostiene que los países latinoamericanos deberían promover la acumulación de capital humano especializado en aquellas áreas en las que la economía de cada país tenga cierto dinamismo exportador o dónde se encuentre el fuerte productivo de los mismos.

Pese a ello la región latinoamericana históricamente se caracterizó por no darle prioridad a este tipo de educación considerándola “de segundo nivel”, ponderando modelos universitarios en base a sistemas de formación profesional. En esta configuración, la formación técnica era relegada a un nivel secundario a través de escuelas de oficios.

Sin embargo, de un tiempo a esta parte, América Latina ha estado “...reconfigurando lentamente los sistemas universitarios, conformados tradicionalmente como sistemas profesionales.” (Rama, C. 2015: 1).

Con diferentes matices entre los países, hace ya algunos años que estamos frente a un proceso de modificación del sistema de educación superior, diversificando y “universitarizando” la educación técnica, creando subsistemas universitarios de formación tecnológica.

Es en este contexto que, a partir de las décadas de los 40 y 50 del siglo XX, algunos países comenzaron a reestructurar el sistema de educación superior incorporando la educación técnica al ámbito universitario. Uruguay por su parte, aun siendo uno de los países más desarrollados de la región, mostró un atraso significativo en la materia.

Nuestro país –con la única excepción de Haití- es el último de América Latina en sumarse a dicho proceso de reestructuración, y el camino que recorre resulta muy diferente al del resto de los países de la región.

De esta forma, lo que motiva la realización del presente trabajo es investigar el proceso que recorre Uruguay para llevar adelante esta reforma. Comprender y analizar cómo y por qué se introduce la educación del tipo técnica y tecnológica en el ámbito universitario de nuestro país.

Si bien la reestructuración del sistema educativo superior en Uruguay tuvo –y tiene aún– muchas aristas, ya que se dieron cambios en distintos ámbitos y niveles, el presente trabajo se centrará únicamente en lo que concierne a la educación técnica y tecnológica, más precisamente a la creación de la Universidad Tecnológica. Dicha creación resulta extraordinariamente novedosa en tanto Uruguay mantenía hasta ese momento, en el ámbito de la educación terciaria superior, una lógica de monopolio/hegemonía en torno a la Universidad de la República, siendo ésta la única universidad pública del país desde su creación en 1849. Es así que, la instauración de la Universidad Tecnológica significó romper con una tradición histórica fuertemente arraigada, en la cual la educación universitaria es sinónimo de educación profesional.

¿Qué lleva a la creación de una segunda universidad pública después de 150 años de hegemonía universitaria por parte de la UdelaR? ¿Por qué se decide crear una Universidad Tecnológica? ¿Por qué se da en un período de gestación tan corto? ¿Quiénes hicieron posible este proceso y cómo lo llevaron a cabo? El presente trabajo buscará responder a estas interrogantes para finalmente explicar por qué razón y cómo, frente a las teorías que afirman que los sistemas políticos suelen ser conservadores para las grandes reformas –con la excepcionalidad de contexto de coyunturas críticas o grandes transformaciones–, Uruguay se embarca en un proceso de reforma tan significativo para su sistema de educación superior.

Para lograr estos cometidos, se tomarán como guía las fases de todo proceso de creación de política pública que comprenden: la entrada en agenda, la formulación, la implementación y la evaluación. No obstante, serán las dos primeras las que interesen primordialmente a este trabajo, ya que su objetivo general y fin último es recorrer y analizar el proceso político de creación de la Universidad Tecnológica, cómo dicha creación rompe con la historia de un país con una templanza enorme en términos de la educación universitaria, a la vez que busca encontrar los principales actores políticos que lo hicieron posible y bajo qué intereses.

Capítulo II. Marco teórico

En el capítulo que sobreviene, se presentará el marco teórico-conceptual que servirá de referencia para analizar y entender el proceso que conlleva la elaboración de una política pública, más precisamente los modelos decisorios relativos a las fases de entrada en agenda y formulación.

De forma que, en una primera sección se define lo que se entiende por política pública y se introduce conceptualmente la noción de política educativa, para luego aproximarnos a los abordajes analíticos del proceso de creación de las políticas públicas que serán de especial utilidad para este estudio.

II.I Política pública: una aproximación conceptual.

Existen en la literatura diversas conceptualizaciones de lo que es una política pública, pero a los efectos de este estudio se tomará como referencia dos definiciones. Por un lado, la de Joan Subirats, *et. al.* (2008) en la que se considera a la política pública como:

“un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las reglas institucionales generales (concernientes al funcionamiento global del sistema político) y específicas (propias del ámbito de intervención en cuestión)”.

Y por el otro, la establecida por Aguilar Villanueva (1992) que define a las políticas públicas a través del siguiente enunciado:

“Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político.”

Es así que por política pública entenderemos a todas aquellas acciones que resulten de decisiones adoptadas por el sistema político, que se circunscriben a recursos disponibles y reglas institucionales coyunturales.

En tanto, las políticas educativas más específicamente, serán entendidas como un *“conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia.”* (Mancebo, 2002: 140). Según la autora, una política educativa se compone por una *“díada”* entre el contenido y el proceso, el primero construido a partir de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos

principios u objetivos rectores, mientras que las líneas de acción a las que refiere se plasman en diferentes formatos como por ejemplo puede ser una ley.

Las políticas educativas al igual que el resto de las políticas públicas cuentan con una construcción en “doble sentido”, dirá Mancebo. Por un lado, la clásica lógica cíclica en sus fases de formulación, implementación y evaluación; y por otro la gestación y ejecución como el resultado de la fusión de factores estructurales y coyunturales en un determinado contexto.

Dado el enfoque que busca adoptar este trabajo, nos centraremos en la dupla formulación-gestación de la política educativa que supone ser la creación de la Universidad Tecnológica en Uruguay, por lo que a continuación se introducen ciertas teorías que nos ayudarán a explicar y analizar dichas fases.

II.II. Puntapié inicial en la creación de una política pública.

El ciclo que usualmente recorre toda política pública comienza con *la entrada en agenda* de un problema o situación que busca ser resuelto, es decir una vez que un problema adquiere la calidad de problema en el ámbito político. Dicha *agenda* puede ser clasificada en dos tipos según la categorización que hacen Cobb y Elder citada en Subirats *et. al.*, en la que establecen la existencia de una agenda sistémica y una agenda institucional; clasificación que es homologable a la planteada por Kingdon (2003) entre la *agenda gubernamental* y la *decisión de agenda*. Lo que sugieren estos autores es que existe un tipo de agenda -sistémica/gubernamental- que pone sobre la mesa todos los temas o una lista de temas que los miembros del gobierno y sus allegados consideran que merecen atención pública, mientras que hay otro tipo de agenda -institucional/decisión de agenda- que toma de la lista de la agenda gubernamental aquellos temas que van a ser considerados para un decisión real. Según Kingdon el proceso de configuración de la agenda es el que limita la lista, al tiempo que Subirats J. *et. al.* dirán que “*Difícilmente llegará un tema a la agenda institucional sin ocupar, primero, un lugar en la agenda sistémica.*” (2008: 158). Dicho pasaje responde a la viabilidad tanto política, institucional como económica de que un tema/problema puntual se transforme en una acción; es decir, si bien puede haber varios temas de interés en la agenda pública, que sean considerados prioritarios y tratados en la agenda institucional va a depender de las chances reales que tengan de concretarse. Estas chances reales y la

concreción de una acción en particular responden a distintos modelos decisorios, entre los cuales tomaremos aquellos que nos servirán para explicar el caso particular de la creación de la Universidad Tecnológica.

Los modelos decisorios sirven para explicar la viabilidad política en función a factores coyunturales y actores involucrados –entre otros-, en tanto la viabilidad institucional condiciona la hechura de políticas públicas en la medida en que las *reglas institucionales* son aquellas que como indica Subirats delimitan y enmarcan el proceso de creación de las políticas públicas, y sus reformas; razón por la cual suele prestársele especial atención al analizar dicho proceso.

En términos generales, la teoría sostiene que los sistemas políticos suelen ser conservadores para las grandes reformas y la introducción de nuevas políticas, mientras que los cambios en las reglas institucionales habitualmente suelen darse de forma incremental. Este modo de proceder en los sistemas políticos encuentra su justificación en la teoría que desarrolla Charles E. Lindblom (1992) que explica porque los cambios suelen darse de ésta forma y raramente de forma racional de raíz, como desarrollaremos a continuación.

II.III Métodos de decisión de políticas bajo la óptica institucional: Incrementalismo vs. Racional o de raíz.

Lindblom plantea que existen dos formas o métodos diferentes de hechuras de políticas públicas, por un lado un modelo racional (que él lo llama como el método de *ir a la raíz*) basado en la teoría, que implica un análisis de medios-fines exhaustivo, separándolos para primero definir los fines y luego estudiar y buscar medios para lograrlos. Es un método, que como lo dice su nombre, sigue una lógica racional que implica que previo al análisis empírico de las distintas alternativas de políticas, se tengan en claro los objetivos y valores que se buscan, siendo la mejor alternativa aquella que pueda comprobar que es el mejor medio para el fin que persigue.

Lindblom sostiene en su estudio que “*el método de ir a la raíz, pretendidamente el ‘mejor’ modelo, en realidad no es operante para cuestiones de políticas complejas, por lo que los administradores se ven obligados a usar el método de las comparaciones limitadas sucesivas*”. (1992: 207)

Este método de las comparaciones sucesivas limitadas, se construye partiendo de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente. A diferencia del método anterior, este

propone un sistema en el cual las metas a alcanzar y el análisis empírico de la acción necesaria están estrechamente interrelacionados, es decir que el análisis de los medios-fines no se da por separado. Al mismo tiempo, el autor argumenta que lo que busca el método de la sucesión de comparaciones es reducir o eliminar en gran medida la dependencia con la teoría.

Frente a estos dos métodos, para Lindblom sería lógico suponer que es más atractiva la idea de que antes de exponer las alternativas de políticas se establezcan con claridad los valores, pero en los hechos se vuelve extremadamente difícil cuando se trata de problemas sociales complejos ya que no existe consenso entre las personas sobre los valores u objetivos fundamentales. A su vez, plantea que a esa dificultad se le suma el hecho de que los objetivos sociales no siempre tienen el mismo valor relativo, generalmente varía de una circunstancia a otra y también según “la política”. Consecuentemente, querer ordenarlos en términos generales y abstractos, hace que se ignoren preferencias marginales relevantes.

De modo que, incapaces de formular primero los valores importantes y elegir después entre diferentes opciones de políticas que ofrecen distintas combinaciones marginales de los valores, la única manera viable es desarrollar la política que mejor responda a esos valores específicos. Por lo tanto, al igual que los medios y los fines, los objetivos y las políticas son elegidos en simultáneo.

Una de las características que más interesa destacar del estudio de Lindblom es la justificación que éste da al por qué se suele optar por este segundo método de comparaciones limitadas sucesivas y no se sigue el método racional exhaustivo en los procesos de creación de políticas públicas. La respuesta se encuentra, fundamentalmente, en el hecho de que los administradores busquen alejarse lo menos posible de las políticas que ya tuvieron éxito, es decir a través del método de las comparaciones limitadas sucesivas que propone el autor, éstos seguirán el camino de comparar aquellas políticas que difieran relativamente en poco de las políticas en curso en la actualidad –del status quo-. De forma tal que, al reducir el número de las alternativas a considerar también se limita sustancialmente la investigación que se dedica a cada una de las opciones; dicho de otra manera, se vuelve innecesario un proceso exhaustivo, bastando con investigar los aspectos diferenciales entre la alternativa propuesta y la que ya está siendo desempeñada. Este procedimiento, según el autor, es muy común en los sistemas democráticos, ya que sus ajustes suelen ser casi siempre de naturaleza incremental y no suelen optar por los

cambios radicales en políticas. Los grandes saltos en políticas significan cambios radicales que por lo general suelen ser políticamente inviables, razón por la cual el administrador sigue el camino de simplificación que acabamos de describir. Además éste puede contar con buena información de las políticas actuales, evitando así la incertidumbre y permitiéndole prever las posibles consecuencias si se sigue un camino similar. En pocas palabras, reduce el riesgo político que implica todo cambio en materia de políticas públicas.

En resumidas cuentas, Lindblom afirma que el incrementalismo es y debe ser un método usual de la toma de decisiones en política.

“Mi posición se debe, más bien, al hecho de que normalmente no son posibles ni la revolución, ni el cambio político drástico, ni siquiera grandes pasos, planeados con todo cuidado. [...] La política incremental comúnmente ofrece la mejor posibilidad de introducir cambios en el sistema político.” (1990: 227,242)

II.IV. Esperar la continuidad y encontrar el cambio: dos explicaciones teóricas sobre las transformaciones de políticas en contextos estables.

A pesar de lo antedicho, pueden encontrarse casos excepcionales donde el sistema político procesa cambios radicales o de raíz, y aunque no exista una teoría o un modelo general consensuado sobre el por qué de estos cambios –más allá de los casos de coyunturas críticas-, la disciplina de la ciencia política cuenta con distintos modelos decisorios que pueden utilizarse para analizar y justificar ciertos cambios “radicales” en los sistemas políticos procesados aún en momentos de relativa estabilidad política.

Para el presente trabajo se tomarán dos modelos que si bien resultan muy diferentes, podrían explicar la introducción y formulación de una política poco convencional en un sistema particularmente conservador como lo es el nuestro en materia de educación superior. Estos son, la teoría de la “*ventana de oportunidad*” de John Kingdon (2003) y el “*Modelo del tacho de basura*” de Cohen, March y Olsen (1972).

Una primera aproximación a la elaboración de las políticas públicas refiere a las circunstancias que posibilitan la entrada en la agenda pública de problemas que hasta entonces no la integraban, lo que constituye el primer paso para ambientar posteriormente una intervención de política pública.

En este sentido, Kingdon plantea dos categorías de factores que pueden afectar la configuración de la agenda y las alternativas específicas: por un lado los participantes activos y por otro los procesos por los cuales los temas de la agenda y las alternativas surgen.

Dentro de los participantes activos se encuentran los presidentes, grupos de interés, políticos, población organizada, entre otros. Particularmente, y obviamente refiriendo a los sistemas políticos presidencialistas, Kingdon destaca la importancia del presidente en tanto “ningún otro actor individual en el sistema político tiene la capacidad que tiene un presidente de configurar la agenda en un área de política específica” (2003: 23), que si bien no implica tener el control total, sí ejerce una fuerza poderosa en la configuración de la agenda. Esto no quiere decir que el presidente “se salga siempre con la suya”, ya que a pesar de ser capaz de dominar e incluso determinar la agenda de las políticas, no sucede lo mismo a la hora de dominar las alternativas a ser consideradas, así como tampoco es capaz de controlar el resultado final.

Este poder de influencia sobre la configuración de la agenda, se sustenta en tres recursos fundamentales dirá Kingdon. Primero están los *recursos institucionales*, que sería el poder de veto y la prerrogativa de contratar y despedir personal – pudiendo colocar gente de su confianza en posiciones claves del proceso de creación de políticas-; segundo el *recurso organizacional*, en lo que refiere al parlamento el Poder Ejecutivo es la entidad de toma de decisión más unitaria; y por último el *recurso del comando de la atención pública*, que puede servir como presión al resto de los políticos en el gobierno. Este recurso va a depender de la popularidad del presidente, siendo éste más capaz de usar la ventaja “pública” cuando los miembros del parlamento lo ven como una figura popular. A su vez, según un informe elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del año 2006, los presidentes de América Latina están dotados de una característica que ellos llaman como “*carisma institucional*”. Ésta, permite, en muchas ocasiones, un mayor grado de acción en base a la influencia derivada de la manera en la que los demás perciben la figura del presidente. Simultáneamente, este *carisma institucional* puede adquirir un valor mayor si se lo combina con aptitudes interpersonales que logren intensificar copiosamente el poder real del presidente. Si bien según el informe, no es posible medir con objetividad el grado en el que éste carisma y las aptitudes interpersonales fortalecen la autoridad presidencial, proclaman que la experiencia ha demostrado que su

contribución en el proceso de formación de políticas y la ejecución de las mismas, puede ser decisiva.

Mientras tanto, el proceso de creación de una política pública responde según Kingdon a tres factores: el surgimiento de un problema, la acumulación de conocimiento en un área específica y procesos políticos que afecten la agenda –cambios de administración, virajes en el estado de ánimo nacional, etc.-. Estos tres componentes o “corrientes” suelen ser sintetizados como “problemas”, “políticas” (o soluciones) y “política”. Si el problema, las políticas y la política, se dan de forma conjunta aumentan drásticamente las probabilidades de que un tema trascienda la *agenda gubernamental* y adquiera la calidad de ítem de la *agenda de decisión*. Ninguna de las tres variables por sí sola es razón suficiente para colocar un tema en la agenda, lo que cabría esperar es que una alternativa de política pública, por ejemplo, se una a un problema o a un suceso en la corriente política.

Esta conjunción de las tres variables, suele darse con mayor frecuencia frente a la apertura de una *ventana de oportunidad* –“policywindow” como le llama el autor-, y es esta teoría lo que nos ayudará a entender el por qué del momento y cómo entra en la agenda *de decisión* del gobierno uruguayo el tema de la educación técnica-tecnológica.

Según lo establecido por Kingdon la *ventana de oportunidad* es una circunstancia en la cual defensores de ciertas propuestas encuentran la oportunidad de impulsar sus *petsolutions* o dirigir la atención a problemas particulares de su interés. La idea que viene a constituir la *ventana de oportunidad* es que, la clave para dichos defensores, es esperar a que surja el momento oportuno para introducir las “soluciones” que ellos defienden a un problema coyuntural. Este acoplamiento de variables entre las alternativas de políticas –soluciones- y los problemas se da cuando se abre una ventana de oportunidad, pero depende fundamentalmente del papel que jueguen los actores políticos, quienes deberán muchas veces reformular las propuestas para lograr sacar ventaja de los momentos políticamente propicios.

Esta teoría plantea que las *ventanas de oportunidad* son las que establecen la prioridad en la lista de temas que esperan para entrar en la agenda, al tiempo que los participantes del juego político imponen ciertos temas por encima de otros, principalmente, porque creen que tienen chances reales de concretarse. Estas *policywindows*, se presentan y se

mantienen abiertas solo durante períodos cortos, por lo que es fundamental que quiénes quieran concretar ciertas políticas aprovechen dichas oportunidades en las que se acoplan las corrientes de problemas, participantes, soluciones y oportunidades de elección. Esto implica que “*cuando una ventana de oportunidad se abre es muy tarde para desarrollar nuevas propuestas de cero. Tienen que haber pasado ya por el largo proceso de consideración, discusión, revisión...*” (Kingdon 2003: 141), lo que explicaría por qué las alternativas cambian por recombinación y no por mutación, habiendo siempre elementos familiares en la nueva combinación.

Finalmente, es importante aclarar que los resultados van a depender de la mezcla de elementos que se presenten en la apertura de las *ventanas* y como se da la recombinación de esas alternativas.

Esta idea de acoplamiento de alternativas, puede concebirse desde la teoría que proponen Cohen, March y Olsen, (1972) en el *modelo del tacho de basura*, que si bien es pensado para lo que ellos llaman anarquías organizadas, su lógica es transmutable a los procesos de toma de decisiones de sistemas democráticos. Particularmente utilizaremos, el *garbage can model* para explicar por qué se termina aprobando la *alternativa* de una segunda universidad pública en nuestro país.

Los autores plantean un modelo de elección para organizaciones que en ausencia del consenso y la lógica racional de la negociación, encuentran la manera de tomar decisiones sin que existan objetivos comunes consistentes. Para ello proponen visualizar al proceso de elección como un *tacho de basura* en el cual varios tipos de problemas y soluciones son arrojados por los participantes –de los gobiernos o sus allegados- a medida que son generados. La mezcla de la *basura* en un solo tacho va a depender de: la mezcla de tachos disponibles, de la basura que es producida, las etiquetas adjudicadas a cada alternativa de tacho, entre otros.

De esta forma, el *modelo del tacho de basura* establece que una decisión (como por ejemplo puede ser una política pública) es el resultado o la interpretación de varias corrientes, relativamente independientes, que existen dentro de una organización (como por ejemplo un gobierno) cuya categorización analítica es la siguiente: problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección. Al mismo tiempo, existen elementos dentro de la estructura de las organizaciones que influyen los resultados del proceso de decisión del *tacho de basura*, ellos son: el patrón

de tiempo en el que arriban las opciones de problemas, soluciones o decisores, la determinación del foco de energía destinado por potenciales participantes de la toma de decisión y el establecimiento de nexos entre las variadas corrientes.

El proceso que se plantea en el *modelo del tacho de basura* implica que los problemas, las soluciones y los participantes se moverán de una oportunidad de elección a otra en tal sentido que la naturaleza de la elección, el tiempo que lleve y los problemas que resuelvan va a depender del engarce de los elementos. Esto, según los autores, se verá condicionado por la mezcla de opciones de decisión disponibles en un momento determinado, la mezcla de problemas que tuvieron acceso a la organización –al gobierno-, la mezcla de soluciones que están en la búsqueda de problemas y la demanda externa ejercida sobre los tomadores de decisiones.

Capítulo III. La educación tecnológica

III.I. Características y fundamentos.

Hoy en día las palabras *innovación* y *tecnología* son consideradas en el mundo moderno como dos pilares fundamentales para el desarrollo de los países, ya que inciden en el fortalecimiento de la estructura productiva y consecuentemente en la consolidación de la competitividad internacional de los mismos. Este escenario de la modernidad plantea que, en una economía dinámica y competitiva a escala internacional, la investigación y la educación son componentes claves. Siendo ésta última, y más específicamente la educación de tipo tecnológica, la protagonista por excelencia.

Tomando como referencia a De Sousa y Almeida Bastos (1997), por educación tecnológica se entiende a aquel tipo de educación que, si bien incluye la educación básica de la capacitación humana, pone el énfasis en el trabajo, el conocimiento universalizado y la innovación tecnológica. La educación de tipo tecnológica toma saberes universales para sistematizarlos y utilizarlos a través de la tecnología, de forma tal que sea un instrumento de innovación que exceda los límites de las aplicaciones técnicas. En definitiva, y aunque de forma redundante, se trata de aplicar la tecnología a través del conocimiento para así solucionar problemas que surgen de la aplicación de las técnicas, tal y como dirán los autores citados, “*la tecnología es la simbiosis del saber teórico de la ciencia con la técnica, en busca de una verdad útil.*”(1997: 9)

Es así que la tecnología es considerada por éstos como “*la ciencia del trabajo productivo*”, y es a través de la educación tecnológica que se busca fomentar un aprendizaje dinámico que permita establecer un ciclo de generación, transferencia y aplicación del conocimiento. Entender los procesos técnicos, no sólo para reproducir su aplicación sino para lograr adaptarlos y que se ajusten a las realidades de cada país.

De Sousa y Almeida Bastos enumeran una serie de características para la educación tecnológica que ayudan a la configuración de su conceptualización, de las cuales mencionaremos sólo algunas. Es una formación teórico-práctica que busca unir los conceptos con lo empírico de la aplicación, se halla orientada hacia el mundo del trabajo y posee una fuerte conexión con el sector empresarial e instituciones del sector público. También la presentan como una educación que debe prestar especial y constante atención a las transformaciones que se den en los campos de la ciencia y tecnología, por lo que los centros de investigación aplicada y los de investigación y desarrollo deberán mantener cierta cercanía. Lo antedicho conlleva otras dos características fundamentales de este tipo de educación: una constante capacitación del individuo (educación continua) y al mismo tiempo que se fomenta la creación artística del individuo como fuente innovadora y creadora de tecnología.

III.II: “Universitarización” de la educación tecnológica: una mirada histórica-regional.

Según un estudio sobre la conformación del sistema tecnológico universitario de Claudio Rama (2015), la educación tecnológica irrumpe en el escenario mundial de la mano del proceso de industrialización llevado a cabo en Europa en el siglo XIX. Las primeras universidades tecnológicas fueron creadas en simultáneo con las universidades profesionales, y lo que las diferenciaba de éstas últimas era que estaban centradas en la formación en técnicas y ciencias básicas con un fuerte énfasis en la práctica y la tecnología aplicada.

Mientras tanto en América, con la salvedad de Estados Unidos que en 1861 crea el Instituto Tecnológico de Massachusetts, el modelo universitario se limitó al ámbito profesional relegando la educación del tipo técnico-tecnológica a un ámbito inferior, formadora de oficios en el nivel medio.

Rama advierte que en las décadas de los 40 y 50 del siglo pasado América Latina comienza a incursionar en el ámbito de la industrialización por sustitución de las

importaciones, lo que consecuentemente produce que algunos países creen universidades tecnológicas con el fin de dar respuesta a las nuevas demandas de los mercados locales. De esta forma, diría el autor, se brindaba la posibilidad de construir recorridos académicos estudiantiles desde la educación media hacia una formación tecnológica universitaria. Los dos ejemplos más claros de este proceso se dieron en México y Argentina, siendo los primeros países de la región en tener universidades tecnológicas, Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Tecnológica Nacional respectivamente. Si bien la génesis de dichas universidades adquiere particularidades según cada país, hay dos características económicas que están presentes en ambos y que el autor considera como fundamentales para que se diera esa reforma en el ámbito educativo: una mayor industrialización y mejor conformación de los mercados internos -altamente protegidos-.

En México, el Instituto Politécnico Nacional surge a partir del otorgamiento de categoría universitaria a la formación técnica, constituyéndose como una institución integrada por todas las escuelas de diversas índoles que se desempeñaban en el nivel terciario no universitario. A dicho instituto se le otorgó carácter nacional y se le concedió la disposición de un subsistema tecnológico integrado con una alta dependencia del Poder Ejecutivo. Si bien en sus inicios se mantuvo centralizado, sobre finales del siglo XX comenzó un proceso de relativa desconcentración. En tanto que, en el caso de Argentina, el nacimiento de la Universidad Tecnológica Nacional surgió como transformación de lo que en 1948 se creaba como la Universidad Obrera. Ésta es consecuencia del reclamo de un estrato de la población que se veía excluido de la enseñanza superior y que bajo el enfoque “obrerista” busca subsanar una emergencia social a través de la formación técnica de nivel medio, la cual no permitía la continuidad educativa y separaba al sistema universitario del sistema productivo. Dicha Universidad operaba bajo una estructura desconcentrada que se expandió a nivel nacional conformando Facultades Regionales en distintas provincias de Argentina, a pesar de que –al igual que en el caso mexicano- era el Poder Ejecutivo el encargado de designar a las autoridades. Otra particularidad de esta Universidad Obrera era su condición restrictiva en términos de inclusión, sólo permitía el ingreso de aquellos que fueran hijos o familiares de obreros. Condición que diez años más tarde se suprime con la ley 14.855 que la transformó en la Universidad Tecnológica Nacional, manteniendo el carácter federal de la antigua Universidad pero con un énfasis en la orientación tecnológica (Ocampo, 2013 citado por Rama, 2015)

Con la salvedad de estos dos casos, la región latinoamericana se caracterizó por mantener a la educación de tipo tecnológico en un ámbito de educación medio o superior no universitaria, circunscribiendo el ámbito universitario a la educación profesional. De esta forma, el sistema educativo regional históricamente dividió a la educación superior en dos: una profesional y otra tecnológica. Asociadas cada una a distintos tipos de trabajo, intelectual o manual, al tiempo que esta diferenciación conllevó a distintos estatus y niveles de remuneración.

“En términos generales, se estructuró un subsector de educación superior tecnológica de tipo dualista entre pocas ofertas de ingeniería incrustadas en las universidades tradicionales, y una educación tecnológica y técnica de nivel terciario sin articulación al nivel universitario, la cual era considerada como una opción educativa de segunda clase, propia de personas de menores niveles de ingreso y de pequeñas aspiraciones o capacidades intelectuales.” (Gómez, 2003, citado por Rama, 2015)

Por lo tanto, la educación tecnológica en América Latina, se constituyó en una formación técnica de períodos cortos y carácter terminal sin articulación con la oferta universitaria, cargada de un componente cultural negativo.

Este panorama comienza a revertirse en la década de los 90, en el contexto de una reindustrialización y apertura externa que atraviesa América Latina que trae como consecuencia la necesidad de recursos humanos con competencias y formación tecnológica en los distintos sectores productivos. Sin embargo, este factor económico no es el que determina que en México por ejemplo se aumente la oferta de Universidades Tecnológicas (UT), ya que durante esa época se mantenía una postura económica cerrada. Por el contrario, se cree que lo que justifica la proliferación de UT es un fenómeno de carácter social y político más que educativo. Su origen responde a una demanda de los estratos inferiores de la población que por distintos motivos no se veían en condiciones de enfrentarse a una carrera profesional larga y que por defecto buscaban obtener un diploma a corto plazo que les permitiera un rápido ingreso al mundo laboral, en mejores condiciones de trabajo y de salario. (OCDE 2004, citado por Ruiz Larraguivel, 2007) Esta idea de que la transformación educativa no responde a una lógica económica sino a una social, es compartida por Rama quien afirma que en América Latina los procesos educativos se ven influenciados más fuertemente por variables políticas que por lógicas de mercado o demandas productivas.

Estos factores se traducen en un aumento de la demanda de formación del tipo técnica y tecnológica, que en muchos países tiene impacto inmediato, pero que en el caso de Uruguay las medidas adoptadas frente a este tipo de educación llegan de forma tardía respecto al resto de la región

III.III. El caso uruguayo

A nivel nacional los primeros pasos de la educación técnica estuvieron concebidos dentro de lo que fue la Escuela de Oficios creada en 1912 y que treinta años más tarde se transformaría en la Universidad del Trabajo de Uruguay (en adelante UTU), la cual funcionaba en la órbita de la Administración de Educación Pública. Fue desde la UTU que, en 1986, comienzan a aparecer en el ámbito educativo las primeras ofertas de tecnólogos -de carácter terciario no universitario- en nuestro país; mientras que en la historia más reciente el desarrollo de “Tecnólogos” en el ámbito universitario, aparecen como el resultado del trabajo en conjunto del Consejo de Educación Técnico Profesional y la Universidad de la República (en adelante UdelaR).

Esta escueta cronología demuestra que en la tradición uruguaya “...no ha existido una institucionalidad específica que tuviera como cometido la formación técnica de nivel superior.” (Bentancur y Clavijo 2016: 122), siendo, por tanto, la creación de la Universidad Tecnológica una política innovadora, no sólo por la ruptura del monopolio universitario de la UdelaR, sino también por ser la primera institución creada para impartir educación de tipo técnica y tecnológica en niveles superiores.

Con ella, Uruguay se suma al proceso de reconversión del sistema universitario que atravesó la región, incorporando la educación tecnológica a ese ámbito.

El proceso de creación de la Universidad Tecnológica (en adelante UTEC) puede entenderse como el resultado de un camino que comienza mucho antes de que existiera su idea. Por lo tanto, para lograr una mejor comprensión y obtener un análisis más exhaustivo, se dividirá este proceso en tres etapas. La primera, abarca la discusión y creación del Instituto Terciario Superior; una segunda etapa en la cual se inscribe la iniciativa de autonomizar la ex Universidad del Trabajo de Uruguay; y finalmente una tercera etapa que es exclusivamente sobre la discusión y formulación del proyecto de ley que dio origen a la Universidad Tecnológica.

A cada una de estas etapas dedicaré, por su orden, los capítulos siguientes.

Capítulo IV. Creación legal y ensayo de implementación del Instituto Terciario Superior

IV.I. La enseñanza tecnológica en el Debate Educativo

A comienzos del año 2005, Uruguay se adentraba en un proceso de construcción política que conduciría a la elaboración de la Ley General de Educación. Con el objetivo de que la futura normativa se viera dotada de amplios niveles de consenso, parte de la discusión tuvo su lugar en el plano social a través del Debate Educativo y el Congreso Nacional de Educación. (Bentancur y Mancebo, 2010)

El Debate Educativo, según señalan los autores, estuvo dirigido por una Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) compuesta por 22 miembros pertenecientes a distintos ámbitos de la educación nacional, cuyo trabajo se extendió durante todo el 2006.

Dicha Comisión organizó el trabajo mediante dos mecanismos de participación: las Asambleas Territoriales, a través de Comisiones Zonales y Departamentales, y los Encuentros Sectoriales, con organizaciones e instituciones. Entre el 4 de abril, fecha en la que se convoca públicamente el Debate, y el 30 de setiembre, hubieron 713 Asambleas Territoriales (de las cuales 544 fueron en 171 localidades del interior, y 169 en Montevideo) en las que participaron 19.070 personas, y 32 Encuentros Sectoriales en los que participaron 157 organizaciones. A su vez, a través del correo electrónico y la página web se presentaron 410 documentos con propuestas.

A partir del procesamiento y la síntesis de todos los documentos recibidos y generados en las distintas instancias de discusión, la CODE redactó el Informe Final.

En dicho informe, presentado en abril del 2007, se planteó de forma separada el alcance y las características deseables para la educación técnico profesional y lo que se esperaba para la educación universitaria. Con respecto a la primera, se expresó una gran preocupación en tanto el imaginario social construido en torno a este tipo de educación la colocaba como de menor calidad o nivel que la que se imparte en secundaria; por lo tanto se recomendaba al Estado buscar estrategias para modificar el supuesto que manifiesta la

sociedad uruguaya de prestigiar a la educación “tradicional” -representada en la figura del profesional universitario- en detrimento del profesional técnico.

A partir del balance que se hace de la situación de la educación técnico profesional el informe esbozó una serie de propuestas entre las que destacamos las siguientes:

- Revalorizar la UTU e incentivar la enseñanza politécnica.
- Estimular la coordinación entre UTU, Secundaria y UdelaR.
- Incursionar en el área tecnológica poniendo el énfasis en la investigación e interdisciplinariedad (que este tipo de formación deje de tener carácter terminal para quienes opten por ese camino).
- Recuperar el nombre de Universidad del Trabajo del Uruguay.
- Crear institutos tecnológicos en todos los departamentos e incentivar los centros de formación regionalizados con programas adecuados a la realidad y a las demandas de los productores.

Finalmente *“Un grupo de profesionales sostiene la necesidad de generar tecnología propia y de calidad, así como también adaptar y adecuar las ya existentes a las peculiares condiciones y necesidades de los sectores productivos del país. Para esto no son de utilidad las soluciones estandarizadas existentes, revistiendo interés el agregar un valor adicional a las materias primas imprescindibles para el desarrollo de productos y servicios de calidad según lo que requieren los estándares internacionales.”*³;

Por su parte, del capítulo destinado a la educación terciaria y universitaria se destacan las siguientes:

- Descentralizar y ampliar la oferta universitaria en el interior del país –carreras cortas que respondan a las oportunidades laborales de la zona-.
- Complementar la descentralización universitaria con sistemas de educación a distancia y una política de otorgamiento de becas que asegure la movilidad estudiantil y su permanencia.
- Acercar la formación universitaria al carácter tecnológico, partiendo de la base de que existe una acelerada diversificación tecnológica, y en procura de un mayor reconocimiento social este tipo de educación deberá pertenecer al ámbito universitario.

³ Debate Nacional sobre la Educación. Informe Final: pág. 56

- Establecer *“estímulos específicos, provenientes de fondos públicos y aun privados, que promuevan la instalación en el interior del país de sedes universitarias, públicas, privadas, o a través de convenios interinstitucionales, rompiendo el monopolio de una única matriz metropolitana en el acceso al nivel y restableciendo la equidad en ese plano entre las diferentes regiones del país”*⁴.

A su vez, y teniendo en cuenta que se consideraba fundamental para el país que se incursione en formaciones terciarias tecnológicas, se enumeraron una serie de requisitos que la UdelaR debería cumplir:

- Orientar la oferta hacia el mundo del trabajo, con carreras de duración más corta que las formaciones profesionales tradicionales-al servicio de un país productivo- .
- Atender mejor a las expectativas de los estudiantes a través de una oferta educativa diversificada y de alta calidad.
- Trabajar en pos de una fuerte coordinación y organización de un subsistema público de educación terciaria –advirtiendo que la UdelaR no debería ser ajena a los procesos educativos de la “nueva educación técnico-profesional”-.

IV.II. La educación tecnológica y el Instituto Terciario Superior según la Ley General de Educación N° 18.437

A mediados del año 2008 el Poder Ejecutivo sometía a consideración del Poder Legislativo el proyecto de Ley General de Educación, en el cual se dedicaba un párrafo a la creación de Institutos de Educación Terciaria. Según el capítulo XIII éstos funcionarían en la órbita de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y sería la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública la encargada de conformar una comisión de trabajo con representantes del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), del Consejo Directivo Central de la ANEP, del CETP-UTU y de la UdelaR para elaborar un proyecto académico y organizativo para la creación y funcionamiento de dichos Institutos. Estableciendo, a su vez, que la comisión de trabajo debía recabar opiniones y propuestas de las Asambleas Técnico Docentes, de sindicatos de trabajadores y de organizaciones empresariales.

⁴ Debate Nacional sobre la Educación. Informe Final: pág. 56

Dicho proyecto de Ley General de Educación, que había ingresado en junio a la Cámara de Representantes, fue tratado por su Comisión de Educación y Cultura (en adelante CEC) durante seis meses y su resultado fue la aprobación de un texto modificado por cuatro miembros en siete. Este texto cambió lo que el Poder Ejecutivo proponía como Institutos de Educación Terciaria por una redacción más elaborada de creación de un Instituto Terciario Superior (en adelante ITS).

En términos generales, el ITS se trataría de una red de instituciones de educación terciaria no universitaria, de carácter pública, autónoma (en cuanto se votara su Ley Orgánica, mientras tanto funcionaría en la órbita de la ANEP) y cogobernada, las cuales estarían distribuidas en distintos lugares del territorio nacional. La dirección del organismo estaría en manos de representantes de estudiantes, profesores y egresados, así como también habría un representante de la ANEP y otro de UdelaR. A su vez, como el ITS sería quien concentraría la oferta de educación técnica, en las disposiciones transitorias se establecía que los tecnólogos que al momento estaban siendo impartidos por la Universidad y ANEP progresivamente fuesen pasando a manos de éste. Su puesta en marcha, según lo establecido en el artículo 88 de dicho proyecto de ley, estaría a cargo de una Comisión de Implantación conformada por un representante del MEC, uno de la ANEP y uno de la UdelaR, cuyo fin sería la elaboración de la propuesta general del Instituto.

De las discusiones que tuvieron lugar en las comisiones de Educación y Cultura de ambas cámaras se desprende⁵ el grado de relevancia que se le otorgaba a la creación del ITS. Por un lado el *Informe en mayoría*, subrayaba la importancia que tenía la creación de dicho instituto en tanto significaba ponerse a tiro con una necesidad del Uruguay productivo, que era la falta de técnicos y tecnólogos de nivel terciario. Al tiempo que se proyectaba la necesidad de que la descentralización y la creación de nuevas instituciones educativas se vieran acompañadas de una fuerte coordinación territorial a cargo de las Comisiones Departamentales de Educación⁶. Estas dos ideas, falta de técnicos y tecnólogos de nivel terciario y la descentralización educativa, son las que adquieren mayor peso en los discursos de quienes apoyaban la creación de un Instituto como el

⁵ A través de los informes presentados

⁶ Artículo 90. (Creación de las Comisiones Departamentales de Educación).- Créanse por cada departamento de la República una Comisión Coordinadora Departamental de la Educación integrada por los siguientes representantes: uno por cada Consejo de Educación de la Administración Nacional de Educación Pública, del Instituto Universitario de Educación, del Instituto Terciario Superior, del Consejo Nacional de Educación No Formal, del Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia y de la Universidad de la República.

ITS.

Por su parte desde el *Informe en minoría*, se planteaba que si bien se compartía la idea de creación del organismo se creía oportuna la consideración de éste por separado de la discusión del proyecto de Ley General de Educación; ya que consideraban que:

“...en el presente proyecto pasan a ser parte de un sistema educativo inadecuado y parcializado de la visión del país. No se le da la importancia mediante un marco legal adecuado a los centros educativos, solo buenas intenciones declarativas.”⁷

En el marco de la discusión del proyecto de Ley General de Educación, el espacio que se le brindó a la creación de este nuevo instituto fue bastante limitado ya que se inscribía en un proyecto muy amplio. Sin embargo, se presentarán las intervenciones que en sus discursos argumentaban la creación de un instituto de este tipo.

En la Cámara de Representantes el tema fue tratado el 1º de diciembre del 2008, y quién lo introdujo en su intervención fue el Diputado Arregui del Frente Amplio (en adelante FA). Éste enfatizaba la importancia del ITS en tanto significaría la creación de un nuevo Ente Autónomo en la educación que formaría técnicos calificados para el mundo del trabajo y de la producción. Desde la oposición, el Diputado Bruno del Partido Nacional (en adelante PN) destacaba la importancia que tendría para el país la creación de un instituto terciario a nivel superior. Sin embargo aclaraba que su Partido no apoyaría su creación en el marco del proyecto de ley que se estaba discutiendo, porque consideraban que resultaba muy escueto para la magnitud que tenía la creación de dichas instituciones, aclarando que si bien se coincidía en lo conceptual no se lo hacía en la forma. Es por ello que el diputado proponía reivindicar una propuesta hecha anteriormente por el Dip. Javier García, en la que se planteaba la creación de una Universidad Nacional del Uruguay. Proyecto que según Bruno respondía—mucho mejor que el del ITS— a una necesidad de Uruguay de transitar hacia una educación terciaria descentralizada que difiriera de la formación profesional y de las carreras largas, apuntando a la formación de técnicos y tecnólogos necesarios para la producción y desarrollo armónico del país. *“El instituto que se pretende crear en esta iniciativa creemos que no responde a esa realidad sino a la que se ve desde el papel, desde Montevideo”⁸.*

⁷Sala de la Comisión, 27 de noviembre de 2008. Juan José Bruno, Miembro Informante.

⁸Diario de Sesiones de la CRR, 1º de diciembre del 2012: 83

Frente a dicha intervención el Diputado por el FA Diego Cánepa destacaba el hecho de que existiera entre todos los partidos un consenso en cuanto al diagnóstico y la necesidad de este tipo de educación. Mientras que reconocía que ya ha habido por parte de la oposición proyectos de creación de red de politécnicos, justificaba la creación de ITS porque consideraba que ahora *“... ha llegado el momento de evolucionar en el Uruguay. Además, porque están dadas las condiciones históricas para tener un sistema terciario superior público que implique no solo la presencia de la UdelaR sino también de institutos terciarios que tengan autonomía y cogobierno.”*⁹

Por su parte el Diputado Ortuño, también representante por el FA, destacaba el desafío que implicaría la creación de nuevas instituciones de educación terciaria públicas, y en cuanto al ITS subrayaba su importancia en tanto permitiría el desarrollo de una red de centros de formación terciaria técnica orientadas hacia un país productivo, que ampliasen la oferta educativa para los jóvenes del interior.

Finalmente, llegado el momento de la votación, es Ortuño quien solicita que se desglose el artículo 88 ya que requería mayorías especiales. Dicho artículo fue votado cincuenta en sesenta y nueve negativo. Mientras que los artículos 89, 90 y 91 tal cual los establecía el texto elaborado por la CEC, tuvo cero votos en sesenta y nueve, unanimidad negativa. Presentándose un sustitutivo correspondiente a la totalidad de artículos del capítulo XIII por parte de la Diputada Castro junto con los Diputados Arregui y Ortuño. Las principales diferencias estuvieron radicadas en la supresión del artículo 88 que constituía al ITS como Ente Autónomo con personería jurídica y el artículo 90 que establecía que el ITS estaría dirigido por un Consejo Directivo Central integrado por docentes, egresados y estudiantes -electos por sus respectivos órdenes-, un representante designado por la ANEP y otro designado por la UdelaR. En su lugar, el texto sustitutivo establecía que el órgano de conducción de esta nueva institución debía incluir representantes electos por docentes, estudiantes y egresados, y representantes de la ANEP y la UdelaR. A su vez, los diputados agregaban que una vez presentada la propuesta de la Comisión de Implantación, el Poder Ejecutivo debía elevar al Parlamento el Proyecto de Ley Orgánica del ITS en un plazo no mayor a ciento veinte días posteriores a la presentación del informe.

⁹ Diario de Sesiones de la CRR, 1º de diciembre del 2012: 143

Dicho texto sustitutivo, obtuvo una votación afirmativa de cincuenta en sesenta y ocho, lo que podría indicar que fue votado únicamente por el partido de gobierno que contaba en ese entonces con exactamente cincuenta diputados. Por su parte, la aprobación de la totalidad del proyecto de Ley General de Educación alcanzó una votación afirmativa de cincuenta diputados en sesenta y tres.

El 2 de diciembre del 2008 el proyecto de ley ingresaba a la Cámara de Senadores donde se daba cuenta al mismo y pasaba a la CEC para su tratamiento. Dicha Comisión trabajó sobre el proyecto durante cuatro instancias, votándose negativamente por tres en siete tanto la totalidad del proyecto y su articulado, como también el pasaje al Plenario del Senado.

Sin embargo, por una moción de urgencia el 10 de diciembre de ese mismo año, el proyecto de ley era discutido en el plenario de la Cámara de Senadores. Instancia en la cual, la única intervención que de forma indirecta hace mención a la importancia de la educación técnica y tecnológica es la de la Senadora Lucía Topolansky, quien expresó que se debía apostar a potenciar este tipo de educación para empezar a subsanar profundas heridas que hace mucho tiempo han estado presentes en Uruguay. Al mismo tiempo, destacó el gran avance que significó la implementación del sistema de educación tecnológica y terciaria a mediados del 2005 como resultado de un acuerdo entre UdelaR y ANEP.

Finalmente el proyecto de Ley General de Educación era votado afirmativamente –sin modificaciones- por dieciséis en treinta. Sin haberse habilitado la discusión particular de los artículos ya que ha pedido de la CEC no se hizo lectura de éstos por separado sino que se votó en bloque todo el proyecto.

Es así que, el 12 de diciembre del año 2008 se aprobaba la Ley General de Educación N° 18.437 y con ella se creaba –pero no se reglamentaba- el ITS.; estando en manos de la Comisión de Implantación la elaboración de la propuesta general de funcionamiento del ITS.

IV.III. La peripecia de la implementación del Instituto Terciario Superior

IV.III.I. El trabajo de la Comisión de Implantación

A sabiendas de que la creación de un instituto como el que se planteaba instaurar requeriría de mayorías especiales y teniendo en cuenta la postura que la oposición adoptó

al momento de su votación en el marco del proyecto de Ley General de Educación, el FA buscó a través de la figura de la Comisión de Implantación, lograr un proyecto al que adhirieran distintos sectores políticos que le permitiera al partido de gobierno negociar con la oposición en una instancia posterior.

De esta forma, el artículo 91 del proyecto de ley –que hacía referencia a la estructura y funcionamiento del futuro ITS- establecía la constitución de una Comisión de Implantación cuyo cometido sería el de proponer a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (con fecha límite prevista para el 30 de abril del 2010) los siguientes puntos:

- Organización y funciones del ente.
- Plan de funcionamiento inicial.
- Estructura académica y curricular.
- Determinar cuantía y características del personal.
- Patrimonio, presupuesto y finanzas necesarias para la instalación y puesta en marcha del Instituto.

Para lograr este cometido la Comisión debía consultar a las organizaciones representantes de trabajadores, empresarios y movimientos corporativos así como también a las intendencias, ministerios y cualquier otra entidad pública o privada cuyo involucramiento y aporte se considerara necesario.

Según lo establecido por la ley, la Comisión estaría integrada por representantes del MEC, de ANEP y de UdelaR. Ellos fueron Jorge Vidart, Dalton Rodríguez y Daniel Martínez por el primer organismo, Wilson Netto y Harley Bonilla –sustituida por Francisco Mateo en diciembre del 2009- por el segundo, en tanto el último estaría representado por Fernando García Prechac, Samuel Sztern y Pablo Monzón. La primera sesión de la Comisión tuvo lugar el 14 de mayo del año 2009, reuniéndose durante un año en 41 oportunidades: en 32 de ellas estuvieron presentes los tres organismos.

Un año más tarde, en abril del 2010 se presentó el informe final que a continuación expondremos de forma breve.

Conforme a lo establecido por el informe final, la educación terciaria superior –no universitaria- requería de la aprobación previa de educación primaria y secundaria, y se caracterizaría por ahondar y desarrollar la formación en alguna rama del conocimiento

dentro de la cual está la educación técnica y tecnológica. Las carreras que nuclearían este tipo de educación tendrían como fin brindar una formación de carácter instrumental, es decir práctico, aplicado y creativo.

Conforme a lo establecido por el informe, la educación técnica implicaría el uso de una metodología aplicada en el desarrollo de un proceso que conduciría a la obtención de cierto producto; y la educación tecnológica se entendería por el uso del conocimiento científico directamente aplicado a la comprensión y al desarrollo – y diseño de nuevas técnicas y nuevos productos. Ésta última, fundamentalmente, haría uso de una metodología apropiada para los casos particulares a partir de una deliberación crítica, al mismo tiempo que innovaría y desarrollaría nuevas metodologías en búsqueda de eficiencia y eficacia.

El Informe esbozaba una lista de objetivos que debería perseguir el ITS entre los cuales se destacan los siguientes:

- Formaría profesionales terciarios no universitarios en todas las áreas del conocimiento que sean funcionales para el desarrollo integral del país
- Enlazaría educación, investigación y extensión, procurando una formación que esté en contacto directo con el medio.
- Sus actividades debían estar desconcentradas en todo el país.
- Desarrollaría profesionales con un perfil creativo y emprendedor, con capacidad crítica y proactiva tanto en el trabajo como en el medio social.
- Impulsaría programas regionales de enseñanza terciaria
- Impulsaría Programas Nacionales de Desarrollo de la Enseñanza Terciaria en áreas específicas.
- Cooperaría con otras instituciones del sistema nacional de educación pública, y se relacionaría con otras instituciones de educación terciaria y universitaria para promover programas en conjunto (se plantea el establecimiento de Convenios Marco de Cooperación entre esta institución, la UdelaR y ex UTU).

Con respecto a este último punto, se ponía énfasis en que la cooperación se daría tanto para compartir personal técnico y profesional como recursos materiales y servicios. Asimismo, los conocimientos y créditos obtenidos en el ITS podrían ser reconocidos y revalidados por las demás instituciones terciarias o universitarias.

En cuanto a su estructura organizacional, el ITS estaría constituido por un conjunto de Sedes Regionales –gradualmente implementadas-, que se definirían en función a la distribución geográfica y productiva del país que resultara de un estudio de las necesidades y posibilidades de cada región.

La estructura central estaría compuesta por un Consejo Directivo Central, integrado por representantes del orden docente, estudiantil, egresados, más uno de ANEP y otro de la UdelaR. Contaría con un Director Nacional designado por el mismo Consejo y un Comité Consultivo Nacional –instituciones relevantes a nivel nacional-, a la vez que tendría Comisiones de Área. Éstas últimas tendrían un carácter técnico y elaborarían los Programas Nacionales de Desarrollo en las áreas específicas desde el punto de vista académico. La estructura regional mantendría un esquema idéntico desagregado a nivel territorial, el cual dependería del Consejo Directivo Central y estaría compuesto por un Consejo Directivo Regional, un Director Regional y un Comité Consultivo Regional; mientras que en lugar de las Comisiones de Áreas se incluirían lo que ellos llamaban Departamentos, que se verían constituidos por núcleos de docentes agrupados por grandes áreas disciplinarias.

Por su parte, en cuanto a la estructura física el informe recomendaba la instalación de Campus regionales, que deberían verse acompañados de un sistema de apoyo al traslado y radicación de los alumnos, tanto becas como sistemas de transporte que contemplaran las especificidades de cada región.

Al establecer que el ITS funcionaría a través de Sedes Regionales, la Comisión aconsejaba que el número de Sedes no superase las cinco y que estuviesen distribuidas estratégicamente en el interior del país. Sin embargo, si bien no recomendaban la radicación en Montevideo de ninguna de ellas, sí consideraban que podía situarse alguna en el área metropolitana –como podría ser Las Piedras o Ciudad de la Costa- para que estudiantes de la capital pudieran acceder de forma sencilla.

Con respecto al personal docente que integraría el ITS, en el informe se planteaba que aquellos que desearan pertenecer a éste deberían contar con al menos una de las siguientes características: docentes con alta formación pedagógica y disciplinar, docentes estrechamente vinculados al ejercicio laboral y profesional o docentes con capacidad de creación de conocimiento. La designación de los docentes respondería a un régimen a término, únicamente prorrogable mediante sistemas de evaluación. Y en aquellos casos

que los docentes tuviesen contratos iguales o mayores a dos años, deberían existir informes anuales de las actividades del docente presentados ante la Institución. A diferencia del sistema existente en la UdelaR, la Comisión proponía un régimen de escalafón simplificado en tres grados o tres categorías.

Finalmente el informe proponía el presupuesto necesario para la puesta en marcha del ITS, que según la Comisión debería darse de forma incremental. Es por ello que proponían el establecimiento de dos Sedes para los primeros cinco años, período en el que se debían dar las inversiones más importantes por ser las iniciales. Para estimar el presupuesto inicial, se calculó el costo de una Sede Regional, teniendo en cuenta el costo promedio de una carrera y desagregando a partir de ésta el costo académico de un conjunto de carreras, además del costo administrativo, el gasto y las inversiones.

Es así que el informe final planteaba que el costo total de una Sede Regional dictando diez carreras sería de \$104.700.000.

Excursus: la formación tecnológica superior en los programas partidarios de la época

Cabe destacar que la labor realizada por esta comisión se da en uno de los momentos más ajetreados desde el punto de vista de la actividad política: la campaña electoral. Teniendo en cuenta que durante las mismas los partidos políticos presentan sus programas de gobierno, es decir los planes o políticas –en sus distintos ámbitos- que planean llevar a cabo en el período en disputa, resulta interesante advertir el lugar que ocupó la educación tecnológica en los programas de los partidos que participaron de dicha campaña.

El programa del FA mencionaba la importancia de reforzar la educación tecnológica en concordancia con un proyecto de país productivo, por su parte el PN proponía la creación de un sistema politécnico pero sobre todo se subrayaba la importancia de la descentralización real de la enseñanza universitaria en el interior del país. Mientras que el Partido Independiente (en adelante PI) no hacía menciones directas a este tipo de educación, pero sí señalaba como desafío para la educación superior la apertura a más opciones. Finalmente el Partido Colorado (en adelante PC), es el único que le dedicó un capítulo entero de su programa, del cual se destacan las siguientes propuestas: creación de un sistema universitario –considerando como inadmisibles la existencia de una única universidad pública-, elevar a niveles terciarios la educación tecnológica y la creación de

una segunda universidad en el interior del país con carácter fundamentalmente tecnológico.

Simultáneamente, el día 26 de agosto del 2009 la Asamblea General del Claustro recibía a autoridades de los partidos políticos con representación parlamentaria¹⁰ en el marco de los paneles de discusión sobre la ley orgánica y la educación pública nacional. Dicha sesión tenía como objetivo un intercambio que permitiera enriquecer la reflexión que se hacía desde la Universidad sobre la realidad de la educación pública del país, pero sobre todo lo que se esperaba para la educación superior en los siguientes diez años, lo que también nos permite identificar-a través de las distintas intervenciones-el espacio que se le destinaba desde cada partido a la educación tecnológica. Por el FA, asistió Danilo Astori, quien puntualizó en la necesidad de acortar distancias entre los programas académicos y las realidades productivas del país a través de la descentralización, que debería tener *“el objetivo fundamental de favorecer a los jóvenes de menos recursos, a aquellos que no pueden acceder o insertarse en una estructura muy centralizada, muy concentrada de la Universidad”*. Muy cercano a esta idea, se presentaba el PN representado por Luis A. Lacalle, quién informaba que en el programa de gobierno que presentarían –el día siguiente- se haría especial hincapié en la Universidad del Trabajo o en la Universidad Tecnológica del Uruguay, la cual estaría llamada a ser la gran formadora de los trabajadores de los años contiguos. Por su parte el PC, a través de Alfredo Solari, afirmaba que se debía crear un sistema universitario nacional que comprendiera a todas las universidades, públicas y privadas, transmitiendo la creencia del partido de que debería de haber más de una de carácter público. Finalmente Pablo Mieres por el PI, destacaba la importancia de la competencia para el desarrollo de los conocimientos, la ausencia del monopolio y con ella la aparición de diversas modalidades de gestación de la educación. Así como también mencionaba la importancia de la descentralización, indicando que la UdelaR no podía hacerlo sola, la misma necesitaba verse acompañada de una política nacional de ordenamiento territorial.

Es así que la creación del ITS escapa de la campaña político-electoral, y la labor de la Comisión de Implantación transcurre en paralelo. La misma comienza trabajando durante

¹⁰FA, PN, PC y PI.

el final del primero gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, y presenta el Informe Final a un mes de haber asumido el mandato el Presidente José Mujica.

IV.III.II El trámite legislativo para la implantación del Instituto Terciario Superior

Un año después de que la Comisión de Implantación presentara la propuesta de creación del ITS ante la Comisión Coordinadora de la Enseñanza Pública, el 6 de octubre del 2011, el Poder Ejecutivo emitía un mensaje en el que ponía a consideración del Poder Legislativo el proyecto de ley que lo creaba. El dieciocho de ese mismo mes la Presidencia de la Asamblea General destinaba a la Cámara de Representantes una serie de proyectos de ley entre los que se encontraba aquel que creaba al ITS, que era derivado a la CEC para su tratamiento.

Durante ese mismo año, las Comisiones de Educación y Cultura del parlamento trataron el tema en diferentes sesiones, incluso previo a que ingresara formalmente el proyecto de ley. Esto puede adjudicarse, de hecho la Senadora Constanza Moreira lo decía explícitamente en una sesión de la CEC CSS, a que este proyecto de ley requeriría una mayoría especial para su aprobación (2/3) lo que implicaría la necesidad de un consenso entre los partidos.

Las distintas sesiones que trataron el tema de creación del ITS, estuvieron enfocadas en recibir a distintos actores del sistema educativo uruguayo con el fin de recabar sus opiniones respecto al instituto en cuestión.

De forma que las sesiones tuvieron como protagonistas a distintos actores y representantes de diversas instituciones (MEC, Udelar, Comisión Coordinadora del Interior, Asociación de Funcionarios de UTU) que de alguna forma estarían involucrados en la creación del ITS, y que a través de sus discursos justifican – o no- la instauración del mismo.

A partir de la información recabada, se categorizan a los actores según la postura adoptada frente al proyecto de ley tratado. Mientras que el MEC y Udelar (incluye a la Comisión Coordinadora del Interior) se mostraban favorables a la creación del instituto, la Asociación de Funcionarios de la UTU (en adelante “AFUTU”) la rechazaba porque la entendía como una sentencia de caducidad,

en tanto las funciones que se preveían para la nueva institución coincidían con algunas que ya estaba ejecutando la UTU.

En términos generales, a la AFUTU le generaba bastante inquietud la situación de la educación técnico profesional y cómo se iba a suceder el engarce con la institución que se estaba manejando crear. En primer lugar, consideraban que el país debía volver a apostar a una producción propia como aquella que impulsó la creación de la UTU en los años 40 y 50 donde la burguesía industrial avanzaba significativamente. Sin embargo, creían que ya desde la Ley General de Educación existía una tendencia a desarticular el sistema de enseñanza técnico profesional, y que la idea de creación de una nueva institución como el ITS era consistente con dicha tendencia. Para ellos el proyecto de creación del ITS, no sólo significaba no apostar a lo que ya existía –UTU- sino que además implicaba un compartimiento del sistema de enseñanza técnico profesional ya que si la ley se concretaba tal cual estaba planteada, o se suprimía parte de la UTU o se duplicarían servicios.

“...con este nuevo planteamiento del Instituto Terciario Superior se deja a la UTU sin cabeza”¹¹

Desde la AFUTU sostenían que lo ideal hubiese sido trabajar para la creación de una Ley Orgánica para la UTU que la consolidara y le adjudicara autonomía de cogobierno, y de esa forma trabajar sobre lo que ya se tenía. Planteaban la necesidad de trabajar hacia la creación de una universidad técnico-tecnológica autónoma y cogobernada, cuyo “piso” debería ser la UTU por ser lo más cercano a ese tipo de educación en nuestro sistema educativo.

“Cualquiera que viene a nuestro país dice: "En Uruguay no hay una universidad politécnica". No hay. ¿Por qué? Lo que han hecho los demás países fue hacer avanzar sus universidades obreras hacia universidades politécnicas. Si hay ganas de hacer una universidad politécnica ¿de dónde la vas a sacar? Hay que partir de lo que existe y trabajar sobre esa base.”¹²

¹¹ Wilson Nebril, Integrante de la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU) en Sesión Comisión de Educación y Cultura, CSS. 16 de noviembre del 2011

¹² Andrés Olivetti, integrante de la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU) en Sesión Comisión de Educación y Cultura, CRR. 14 de diciembre del 2011

Mientras que el MEC argumentaba a favor de la creación del ITS bajo el discurso de la importancia de diversificar las propuestas de institutos de educación terciaria en todo el territorio nacional, para que la mayoría de la población pudiese acceder a niveles de formación avanzados.

Durante su comparecencia en la CEC¹³, los representantes del MEC plantearon que al tratarse de una propuesta con cobertura nacional, debía prestársele especial atención a la conexión y coordinación de esta propuesta con las ya presentes por parte de la UdelaR para así evitar la bifurcación y desarticulación territorial.

“La idea es no hacer otra red en paralelo ni para los institutos universitarios de educación ni para los institutos terciarios, sino aprovechar lo que tenemos de la mejor manera con el mínimo de adiciones posible.”(María Simón, Subsecretaria del MEC)

En dicha instancia la Subsecretaria expresaba que la creación de éste nuevo instituto estaba fuertemente vinculado con los problemas que atravesaba la educación, siendo importante que eso quedara claro en el Parlamento ya que sería allí dónde se daría la discusión política de su creación. Al mismo tiempo afirmaba *“que primero se tendrá que acordar con la Universidad y con la ANEP, porque ellas intervienen sin duda...”*, mientras desde el Ministerio se actuaría como intermediario o articulador entre el proyecto político y el proyecto educativo.

El MEC planteaba que la creación del ITS encerraba en su propuesta la concreción de varias aspiraciones, entre las cuales se destacaba la de los jóvenes que quieren formarse en relación con la realidad en la que viven, para así tener la posibilidad de quedarse en su lugar de origen y la oportunidad de elegir si quedarse o no. A su vez, alegaban que esta sería una Institución que le permitiría a los jóvenes seguir estudiando, ya que se trataría de una formación que sería reconocida para continuar hacia una formación universitaria. Este último punto era destacado como fundamental para el MEC, porque sería lo que ayudase a prevenir el gran problema que padecía la ex UTU en Uruguay: desprestigio social. Finalmente, la propuesta cumpliría con la aspiración de cruzar las necesidades de los jóvenes con las necesidades productivas de nuestro país; un país con un número bajo de desempleados, pero que no cuentan con la formación necesaria para cubrir los puestos de trabajo que se ofrecen.

¹³ Sesión que tuvo lugar el 22 de febrero del 2011 (Cámara de Representantes con la presencia de los integrantes de la CEC de la Cámara de Senadores)

El otro aliado que encontró el proyecto de ley de creación del ITS fue la UdelaR. Ésta creía que debería crearse un sistema de instituciones de educación terciaria, dónde se enmarcaba dicho instituto, con un alto grado de coordinación que generase buen tránsito entre ellas y así también evitar la superposición de proyectos y su multiplicación.

Por otro lado, haciendo referencia a la disposición central mínima que se preveía para el ITS, en su visita al parlamento¹⁴ el Dr. Randall contaba cómo la Universidad fue –y continuaba- trabajando para llegar al interior del país. Éste sostenía que si bien le gustaría que la oferta fuese más masiva, los fondos eran escasos y no se podían financiar más carreras. Al mismo tiempo proyectaba la instalación del ITS en el campus universitario de Paysandú, que al día de la fecha impartía las carreras de tecnólogo químico, tecnólogo mecánico y tecnólogo informático, para que el mismo se transformase en un campus educativo, ya que además de poder compartir el predio él consideraba que esas tres carreras pasarían a estar al mando del ITS.

Frente a este trabajo que estaba haciendo la UdelaR en el interior del país, el Diputado Arregui les consultaba a los invitados como se acoplaría el mismo con los distintos proyectos que tenía en mano el Parlamento para crear universidades públicas en el interior de país. Fue el Dr. Arocena quien respondió a dicho planteo, alegando en primera instancia que la Universidad creía que se debería construir un sistema de instituciones y no una institución única. De todas formas aclaraba que era consciente que las decisiones en materia educativa nacional les correspondían a los legisladores –democráticamente electos- realizarlas, la UdelaR no se creía con la potestad de decidir sobre el panorama educativo del país.

Habiendo aclarado el punto, Arocena hablaba de la preocupación que tenían desde la Universidad de que se incurriese en una multiplicación de proyectos de difícil consolidación que comenzasen a superponerse, así como también el hecho de que no se concretasen las creaciones de las dos instituciones terciarias planteadas en la Ley General de Educación y que en definitiva se transformasen en lo que él llama *universidades de*

¹⁴Sesión Comisión de Educación y Cultura, CRR. recibió al Rector de la Universidad de la República Dr. Rodrigo Arocena, Vicerrector y Decano de la Facultad de Química Dr. Eduardo Manta, Prorector en Investigación y Presidente de la Comisión Coordinadora del Interior Dr. Gregory Randall y Decano de la Facultad de Ingeniería Dr. Héctor Cancela. 11 de Mayo del 2011

papel. El entonces Rector de la Universidad afirmaba que se estaba trabajando en conjunto con la ANEP –además de lo que ya se había hecho en la Comisión de Implantación- para respaldar a dichas instituciones, y que desde el Parlamento se debían tomar decisiones y adherirse a ellas hasta lograr que se realizasen empíricamente.

“Si yo tuviera que resumir qué es lo que me parece que el país debería hacer en esta etapa, básicamente serían dos cosas. Una de ellas sería hacer realidad las instituciones que ha proyectado porque si empezamos a multiplicar proyectos sin hacerlos realidad, no vamos a ser demasiado creíbles. En segundo lugar, habría que sumar esfuerzos para tener Programas Regionales de Enseñanza Terciaria en todo el país.”¹⁵

Paralelamente, dentro de la Universidad también se discutía y trataba el proyecto de ley de creación del ITS, el cual había sido remitido desde el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo en octubre y difería en unos cuantos puntos del proyecto formulado por la Comisión de Implantación. Durante la sesión del 21 de diciembre del 2011 de la Asamblea General del Claustro (AGC) el foco de la discusión estuvo en sí debería haber o no un representante de la UdelaR en el Consejo Directivo Central de la futura institución a crear, mientras que en el informe sí estaba sugerido así, la ley hablaba de una designación directa del Poder Ejecutivo. Diversos integrantes de la AGC consideraban que si el ITS iba a ser una institución de educación superior, la UdelaR debería participar no a través de un representante que de alguna manera “pida permiso” a ésta, sino como un consejero que mantuviese el vínculo entre una institución y la otra.

Finalmente, el 4 de julio de 2012 la CEC de la CSS dejaba constancia de que el parlamento uruguayo no trabajaría más en la creación del ITS ya que la CEC de la Cámara de Representantes tenía casi pronto lo que sería el proyecto de ley relativo a la Universidad Tecnológica.

Ésta que en palabras del Presidente sería *“un pálido reflejo de una línea que quería poner el énfasis en la cuestión tecnológica”*, palabras que hicieron eco en los medios de comunicación que presentarían a la UTEC como una propuesta que: *“Nació como consecuencia del fracaso de uno de los proyectos más importantes que tenía para su gobierno el presidente José Mujica.”¹⁶*

¹⁵ Dr. Rodrigo Arocena, CEC CRR 11 de mayo del 2011.

¹⁶ Nota de prensa de El País. 13/04/14

Cuadro 1. Principales características del proyecto de ley del Instituto Terciario Superior

Instituto Terciario Superior		
Trámite Parlamentario (2008 -2012)		
Contexto	Se crea en el marco de la Ley General de Educación del 2008; y se designa una Comisión de Implantación integrada por representantes del MEC, ANEP y UdelaR, para su puesta en funcionamiento. Proyecto de ley de creación del ITS ingresa al parlamento el 6/10/11	
Motivos	Falta de técnicos y tecnólogos a nivel terciario. Descentralización educativa.	
Actores	Educación	<p><i>MEC:</i> Apoyaba el proyecto bajo la premisa de la importancia de <u>diversificar la educación terciaria en todo el territorio</u> del país. ITS serviría como nexo entre las necesidades de los jóvenes y las necesidades productivas de Uruguay.</p> <p><i>UdelaR:</i> Apoyaba el proyecto en tanto alienta la <u>creación de un sistema de instituciones</u> de educación terciaria. Asamblea General del claustro discute si debe haber un representante de la UdelaR en el Consejo Directo Central de la nueva institución.</p> <p><i>AFUTU:</i> Rechazaba el proyecto porque considera que implicaba el <u>compartimiento del sistema de enseñanza técnico profesional</u>. Querían ley orgánica para la UTU.</p>
	Políticos	<p>FA: lo justificaba como un nuevo Ente Autónomo de la educación que formaría técnicos calificados para el mundo del trabajo.</p> <p>PN: partidario de su aprobación. El instituto reivindicaba propuesta de creación de una universidad nacional para transitar hacia una educación terciaria descentralizada.</p>
Características y Resultado	Proceso extenso y esporádicamente tratado en las distintas comisiones, sin contar con aliados ni opositores fuertes. El 4/07/12 la CEC de la CSS indicaba que no se trabajaría más en el proyecto de creación del ITS porque la CEC de la CRR tenía casi pronto el proyecto de ley de la UTEC.	

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo V. La autonomización de la UTU para el desarrollo de la educación tecnológica

La propuesta de autonomizar la UTU es presentada en este trabajo como una segunda alternativa en el intento de desarrollar la educación técnica-tecnológica en Uruguay, a pesar de que en los hechos ésta se sucedió de forma paralela a las otras, siendo una idea recurrente en el ámbito político durante el período de gobierno del ex Presidente José Mujica.

Es así que, por cuestiones temporales¹⁷, el proyecto de ley que buscaba dotar de autonomía a la UTU y que a continuación desarrollaremos, es planteado como una segunda etapa y antecedente directo en el proceso de creación de la UTEC.

¹⁷ Ver figura 1 del anexo.

V.I. Proyecto de ley que modificaba la naturaleza jurídica de la Universidad del Trabajo del Uruguay.

De la mano del entonces Presidente José Mujica la UTU buscó su lugar en la mesa de las autonomías, encontrando en él al más fuerte impulsor de este tipo de educación. Para éste, la mejor manera de potenciar la educación técnica-tecnológica era empoderando a la ex UTU, haciendo uso de esta institución que ya se tenía y a la que debía dársele fuerza. Mujica tenía la idea de desarrollar cada centro regional de UTU adscrito a tres o cuatro departamentos, con la autonomía necesaria para que avanzaran o construyeran en dichos centros una universidad tecnológica pública, que tuviera una fuerte unión con lo local (las intendencias).

No obstante, en una reunión llevada a cabo a comienzos del 2012 entre los legisladores oficialistas que trabajaban en temas educativos, se le manifestó a Mujica el desacuerdo con la iniciativa que éste proponía por entender que el ITS, contemplado en la Ley General de Educación, ya cumplía con el cometido de autonomía que él pretendía para la UTU.¹⁸

Por lo que, el día 22 de febrero del 2012 la oficina de Presidencia emitía un comunicado de prensa que -entre otras cosas- decía lo siguiente:

“...esta Presidencia de la República desea señalar que la iniciativa del Poder Ejecutivo de conceder autonomía a la actual Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU), como forma de incentivar la formación tecnológica, no cuenta por el momento con el aval mayoritario del sistema político, que permita instrumentarla en forma inmediata.”¹⁹.

Desde la oposición (PN, PC y PI) se descartaba la idea de autonomía para la UTU porque entendían que el ciclo básico tecnológico y la formación profesional básica debían permanecer en la órbita de ANEP²⁰; mientras que el propio partido de gobierno se veía reticente a apoyar tal iniciativa ya que la postura adoptada por el FA como unidad había sido la de apoyar la Ley General de Educación, lo cual significaba mantener a la UTU dentro ANEP. Al mismo tiempo, en una nota a El País²¹, el diputado socialista Roque Arregui sostenía que otorgarle autonomía a la UTU significaba fragmentar el sistema educativo.

¹⁸ Nota de prensa. El País, 8/01/14

¹⁹ Nota de prensa. El País, 8/01/14

²⁰ Nota de prensa. La República 15/04/12

²¹ 8/01/14

Pese a ello y para sorpresa de muchos, el 12 de abril del 2012 el Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros se dirigió a la Asamblea General con el fin de remitir para su consideración un proyecto de ley por el cual se pretendía modificar la naturaleza jurídica de la UTU, buscando transformarla en una persona jurídica estatal con características de Ente Autónomo.

El mensaje que acompañaba al proyecto de ley exponía de forma breve la historia institucional de la UTU. Fundamentalmente, se destacaba que dicha institución ya había contado con autonomía cuando en 1942, de la mano del Dr. José F. Farías dejaba de ser la Escuela Nacional de Artes y Oficios para pasar a ser la Universidad de Trabajo del Uruguay y a través del Decreto de ley N° 10.225 adquiría el estatus de Ente Autónomo. Años más tarde, durante la crisis de los años setenta, la educación nacional se deterioró profundamente y con ella la UTU, lo que hizo que en 1973 por la Ley N° 14.101 se redujeran a dos los entes autónomos de la educación: la UdelaR y el Consejo Nacional de Educación. Quedando inserta dentro de este último la UTU.

Por otro lado, el mensaje del Poder Ejecutivo afirmaba que la UTU era una herramienta fundamental para la sociedad en tanto las actividades que cumplía podían incidir directamente en el desarrollo de un país productivo, teniendo la capacidad de generar y distribuir conocimiento de calidad en tiempo real. Esto implicaba la tarea no sólo de formar técnicos sino también emprendedores, desafiando a la institución a mantener una constante apertura al medio. Al mismo tiempo, el documento sostenía que desde la UTU se estaban realizando tareas de investigación básica y aplicada, promoviendo la innovación en todos sus aspectos. Razones que, para dicho Poder, justificaban de sobra la necesidad de potenciar a la institución a través del otorgamiento de la autonomía necesaria.

“En la actualidad estas funciones se desarrollan en un marco legal y organizativo que no tienen la forma ni la dimensión que requiere la innovación educativa planteada. [...] El marco normativo que haga viable una nueva estructura organizacional y de gestión, resulta clave en la inhibición o aceleración de los cambios.” (2012: 6)

En base a estas ideas, se redactaba el proyecto de ley “Universidad del Trabajo del Uruguay. Se modifica su naturaleza jurídica.”, que en su primer artículo establecía a la UTU como persona jurídica pública estatal que tendría naturaleza jurídica de Ente Autónomo de educación técnico-profesional.

El proyecto enunciaba que la institución estaría dotada de autonomía técnica, administrativa y financiera, y su domicilio estaba previsto para la capital de la República (sin perjuicio de los domicilios especiales que se estableciesen). La nueva universidad tendría como fin la formación de profesionales con un perfil creativo y emprendedor, con compromiso social e inserción crítica y proactiva en el trabajo y la sociedad, con capacidad de identificar problemas y proyectar soluciones acordes a cada situación.

Entre sus cometidos se destacan los siguientes:

- a. Diseñar y desarrollar políticas educativas técnicas, tecnológicas y la formación profesional correspondiente a la educación media y terciaria
- b. Garantizar el derecho a la educación en el ámbito de sus competencias e impulsar programas nacionales y regionales
- c. Asegurar las orientaciones y principios generales de la educación pública previstos en la Ley N° 18.347
- d. Cooperar con otras instituciones del Sistema nacional de Educación Pública y relacionarse con instituciones privadas nacionales o extranjeras
- e. Formar una red de centros regionales para ser referentes territoriales
- f. Producir bienes y servicios relacionados a actividades empresariales, integrar los polos científicos tecnológicos y realizar investigaciones para brindar soluciones a los problemas y necesidades de la sociedad.

Mientras tanto, el órgano a cargo de la dirección de la UTU sería un Consejo Directivo integrado por tres miembros. El director, designado por el Poder Ejecutivo previa venia de la Cámara de Senadores, sería propuesto en base a sus condiciones personales y reconocida solvencia en materia educativa, y los restantes miembros serían electos por los órdenes docente y estudiantil. Todos permanecerían cinco años en el cargo a partir de su designación.

A su vez, la dirección del ente contaría con una Secretaría Docente y una Secretaría Administrativa, cuyos titulares serían designados por el Consejo Directivo.

Por su parte, el artículo 13 le otorgaba al ente la facultad de asociarse y/o crear fundaciones a fin de establecer marcos de actuación para la investigación científica y el

desarrollo tecnológico. El art. 14 establecía que el patrimonio del organismo estaría conformado por los bienes, créditos, recursos, partidas presupuestales, derechos y obligaciones correspondientes a la Universidad del Trabajo del Uruguay, sumado a partidas de dinero que se asignasen por las leyes de presupuesto, rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal y por los frutos naturales, industriales y civiles de sus bienes. Finalmente el artículo 15, derogaba todas las disposiciones que se opusiesen a este proyecto de ley.

V.II. El tratamiento del proyecto de ley en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores.

El 25 de abril del 2012, por medio del acta N° 39, la CEC del Senado daba cuenta al plenario que entre los asuntos ingresados se hallaba un proyecto de ley modificatorio de la naturaleza jurídica de la Universidad del Trabajo del Uruguay. Como consecuencia inmediata de ello, en el llamado a Sala al Ministro de Educación y Cultura y representantes del Codicen que se sucedió el día siguiente, la oposición le reprochó al gobierno la falta de compromiso con el acuerdo multipartidario que incluía un proyecto de fortalecimiento de educación técnica y tecnológica en el que se establecía la creación de una Universidad Tecnológica.

*“Todavía estamos esperando el proyecto de ley de creación de la UTEC para el interior del país, pero en cambio recibimos otro relacionado con la UTU. (...) Se resolvió postergar las reuniones de la Comisión Multipartidaria debido a diferencias existentes en el Partido de Gobierno respecto a la estructura orgánica del nuevo ente, a la autonomía de la UTU y sus consecuencias.”*²²

La CEC de la Cámara de Senadores trató el proyecto de ley en distintas oportunidades entre junio y julio del 2012. Sin embargo, éste fue perdiendo presencia en las sesiones de dicha comisión, situación que como veremos más adelante se condice con el ingreso del proyecto de ley que creaba a la Universidad Tecnológica, para finalmente desaparecer hacia fines del mismo año.

²²Senador P. Bordaberry. Cámara de Senadores, diario de sesión del 26 de abril del 2012. (455 - CS)

En las sesiones del 6 de junio y el 4 de julio, la comisión recibió a tres actores del sistema educativo: miembros del Consejo Directivo Central (Codicen) de ANEP, miembros del Consejo de Educación Técnico Profesional y miembros del Consejo de Educación Secundaria. Mientras los dos primeros respaldaban el proyecto de ley en cuestión, el último se mostró contrario a la aprobación del mismo.

El Codicen justificaba la aprobación del proyecto de ley por la importancia de poner en el tapete y abrir el debate en torno al fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica y su relación con la construcción de un desarrollo integral del país, y a su vez, porque también significaba poner en discusión la arquitectura institucional del sistema educativo. Al mismo tiempo, se destacaba la labor y la capacidad de UTU para lograr sintonizar propuestas educativas con las necesidades y expectativas nacionales, enfatizando el hecho de que la UTU en los últimos años ya había demostrado tener capacidad de construir dichas propuestas educativas en diálogo con las comunidades locales. Finalmente, desde el Codicen sostenían que en el Uruguay existía una vieja tradición que había que revertir y era la de priorizar la educación universitaria en desmedro de otros tipos de educación.

“otorga una gran importancia a la carrera universitaria, pero hoy la sociedad -los jóvenes y también los adultos- nos está mostrando que hay necesidad de poner énfasis en otros tipos de profesiones que no son exclusivamente las universitarias.”²³

Siendo este último punto el que retomaba con mayor fuerza el Consejo de Educación Técnico Profesional a la hora de defender la aprobación del proyecto. Éste sostenía que en la historia de nuestro país este tipo de educación ha ocupado un lugar residual en el marco del sistema de la educación pública. Situación que consideraban primordial revertir, si se tomaba en cuenta que en la situación actual de Uruguay, el crecimiento económico y las necesidades de desarrollo dependían mucho del sistema educativo en general y especialmente del sistema de educación técnico profesional.

Más específicamente, en lo que refería a la importancia de brindarle autonomía a la ex UTU, Wilson Netto²⁴ expresaba lo fundamental que había sido tener autonomía técnica para relacionarse con los territorios y los distintos actores regionales, y que ésta debería

²³Consejero Pereira. Diario de Sesiones CEC de la CSS. 6 de Junio del 2012

²⁴Director del Consejo de Educación Técnico Profesional.

verse acompañada por una autonomía generalizada que le permitiese a la ex UTU manejarse de forma más ágil y más dinámicamente. A su vez, en su discurso, Netto presentaba un dato que resulta interesante mencionar: en países del primero mundo –sobre todo Europa- en educación media superior la relación entre un alumno de bachillerato tecnológico y uno de bachillerato general es uno a uno. En tanto en Alemania, uno de los países con mayores niveles de desarrollo de Europa, se estima que un 70% de la población estudiantil accede a la formación terciaria a través de la modalidad tecnológica, mientras que sólo el 30% restante lo hace en lo que Uruguay se considera como la modalidad tradicional universitaria.

Finalmente, el Consejo de Educación Secundaria se mostró desfavorable a la iniciativa del Poder Ejecutivo de brindarle autonomía a la UTU, ya que el Consejo apostaba y creía más efectivo acelerar los procedimientos para crear e implementar el ITS donde se incluirían otras áreas además de la tecnológica. De hecho, desde el Consejo consideraban que sería más eficiente si las tecnicaturas de nivel terciario, que funcionaban en lo que solía ser UTU, pasaran a estar bajo la gestión de este nuevo instituto. Al mismo tiempo sostenían que en caso de brindarle autonomía a la UTU, se debía considerar darle autonomía al resto de los consejos desconcentrados de la ANEP y esto implicaría un trabajo de revisión y reformulación de la ley vigente. Por lo tanto, para el Consejo de Secundaria:

“La iniciativa no parece ser una opción para una etapa en la que todos los esfuerzos deberían estar enfocados en buscar la implementación eficiente y efectiva de la ley vigente y encontrar caminos que flexibilicen las opciones y diversifiquen los itinerario. Por todo esto, nos preguntamos: ¿es necesario comenzar la discusión sobre una nueva ley de educación sin que se haya, siquiera, instrumentado la anterior?”²⁵

V.III. El proyecto de ley que buscaba brindarle autonomía a la UTU se desvanece.

Conjuntamente con el escaso apoyo político que encontró tanto en la oposición como dentro del partido de gobierno, en agosto del 2012 ingresaba al parlamento el proyecto de ley que creaba a la Universidad Tecnológica, lo que provocó que el proyecto de ley que modificaba la naturaleza jurídica de la UTU se viera paulatinamente relegado.

²⁵Consejero Juan Pedro Tinetto Sesión del 4 de Julio de la Comisión de Educación y Cultura CRR.

Es así que la CEC de la Cámara de Senadores comenzó a buscar legislación alternativa para el proyecto, manteniendo diversas conversaciones con autoridades del Codicen y la UTU. Finalmente el 16 de octubre del 2012, la Senadora Topolansky informaba que se había llegado a un acuerdo para eliminar las normas que referían a la autonomía y que sólo se aprobaría lo que estuviese relacionado con el fortalecimiento del instituto. Acordándose en dicha instancia, repartir una propuesta que analizase la posibilidad de aprobar un nuevo proyecto o una modificación al artículo 64 de la Ley General de Educación N° 18.437.

De esta forma, el proyecto de ley que buscaba darle autonomía a la UTU muere en algún cajón del parlamento, siendo según José Mujica el “*mayor fracaso*” de su gestión. Fue un proyecto que no logró levantar vuelo “*porque el sistema político no tuvo la audacia y el coraje [...] No se animó el sistema político, quedó prisionero de sus esquemas...*”²⁶ diría el entonces Presidente de la República; quien encontró el mayor freno dentro de su propio partido. En palabras de Mujica:

“Uno de los momentos más difíciles fue cuando no pude lograr la autonomía de UTU [...] Quería la autonomía total de UTU y que los centros de UTU del interior, los cuatro o cinco centros más importantes, a su vez pudieran ir evolucionado para irse transformando en universidades tecnológicas, y no pude por las contradicciones dentro del propio Frente. Fui derrotado en mi propio partido. A cambio de eso me tiraron la UTEC, pero una cosa es formar una universidad desde cero y otra haber arrancado con núcleos de cosas que ya existían. No tenía nada que ver”. (Citado por Bentancur y Clavijo 2016: 136).

Cuadro 2. Principales características del proyecto de ley que buscaba modificar la naturaleza jurídica de la UTU

Autonomía de la UTU	
Trámite Parlamentario (entre abril y octubre del 2012)	
Contexto	Febrero del 2012, Presidencia anuncia que no va proceder con la iniciativa de Mujica de brindarle autonomía a la UTU por falta de apoyo político. 12/04/12 PE actuando en Consejo de Ministros eleva a la Asamblea General un proyecto de ley que buscaba modificar la naturaleza jurídica de la UTU.
Motivos	Potenciar una institución con capacidad de generar y distribuir conocimiento de calidad en tiempo real que incida directamente en el desarrollo de un país productivo. Formar técnicos y emprendedores.

²⁶Nota de prensa. El País 5/11/13

Actores	Educación	<p><i>CODICEN</i>: Apoyaba el proyecto bajo la premisa de la importancia de fortalecer la educación técnica y tecnológica y su relación con la construcción de un desarrollo integral del país. Serviría para revertir la vieja tradición de priorizar la educación universitaria en detrimento de otros tipos de educación.</p> <p><i>Consejo ETP</i>: Apoyaba el proyecto en tanto consideraba que la autonomía técnica se debería ver acompañada de una autonomía generalizada. La educación técnica ha ocupado un lugar residual en el marco del sistema de la educación pública; mientras que el crecimiento económico y el desarrollo del país dependen mucho de este sistema y sobre todo de la educación técnico profesional.</p> <p><i>Consejo de Educación Secundaria</i>: Rechazaba el proyecto y sostenía que era más efectivo acelerar el procedimiento para implementar ITS. Considerar la autonomía para la UTU, significaría considerarla para el resto de los consejos desconcentrados lo que llevaría a una revisión y reformulación de la ley vigente.</p>
	Políticos	<p>FA: dividido en dos posturas. MPP apoya la iniciativa del presidente Mujica, el resto del partido no porque considera que como unidad debían mantener lo adoptado por la Ley General de Educación del 2008.</p> <p>Oposición: no apoya la iniciativa porque consideraba que el ciclo básico tecnológico y la formación profesional básica debían permanecer en la órbita de la ANEP. Malestar por falta de compromiso con el acuerdo multipartidario que estaba trabajando en la creación de la UTEC.</p>
Características y resultados		<p>Un proceso breve, con pocas intervenciones en las comisiones y ningún tratamiento en el plenario de las cámaras; situación que se agudiza luego de la entrada del proyecto de ley de creación de la UTEC. Al contar con escaso apoyo político desde la CEC de la CSS se buscan alternativas al proyecto. Finalmente el 16/10/12 se elimina la cláusula de autonomía y se busca implementar el resto de los artículos que buscaban el fortalecimiento de la UTU.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo VI. El canje político y una nueva universidad pública.

Finalmente arribamos a la tercera y última etapa en la que nos centraremos en desarrollar como se sucedió la creación de la segunda universidad pública de nuestro país, con la particularidad de ser la primera de carácter tecnológico. Como se verá en el transcurso de este capítulo, la creación de la Universidad Tecnológica tiene un pasaje fugaz por el parlamento pero contrariamente a lo sucedido en la etapa anterior, obtiene un resultado favorable si consideramos que culmina con su aprobación.

VI.I. Acuerdo multipartidario para la creación de la segunda universidad pública de Uruguay.

En el marco de una resolución adoptada entre el ex Presidente de la República José Mujica y los líderes de los partidos políticos con representación parlamentaria, el 12 de enero del 2012 el Ministro de Educación y Cultura Ricardo Erlich instalaba la Comisión Multipartidaria de Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica. Ocho días más tarde, dicha comisión integrada por representantes designados por los

distintos partidos políticos²⁷, firmaba un acuerdo cuyos arreglos tenían como fin reforzar y alentar la educación de tipo técnica y tecnológica.²⁸

En primera lugar, el acuerdo planteaba la necesidad de crear una Universidad Tecnológica como Ente Autónomo que funcionase a través de Institutos Técnicos y Tecnológicos dotados de amplias potestades para su funcionamiento, que permitiesen así atender a las diferentes necesidades productivas del país. Todos los partidos acordaban en este primer punto, con la salvedad del PI quien proponía una idea alternativa. Esta consistía en la creación de Institutos Universitarios Tecnológicos regulados por una Agencia de Formación y Desarrollo Tecnológico, en donde cada uno de los institutos se dedicaría a un área productiva estando encargados de la formación, la asistencia técnica y la investigación tecnológica de ese sector.

El segundo acuerdo alcanzado, también contó con el apoyo del FA, PN y PC y establecía que la Universidad Tecnológica contaría con un Consejo Directivo cuyas funciones serían las de regular, articular y coordinar los Institutos Técnicos Tecnológicos. Por su parte, estos últimos atenderían de forma directa las realidades productivas de las diferentes zonas del país, estando en permanente contacto con los sectores involucrados para fomentar de esta forma el desarrollo. El PI que nuevamente proponía una idea alternativa, planteaba que los Institutos Universitarios Tecnológicos serían autónomos, la Agencia de Formación y Desarrollo Tecnológico sólo se encargaría de orientarlos y designarles el presupuesto pero no los administraría ni dirigiría.

Luego, los puntos 3, 4, 5,6 y 7 del acuerdo contaron con el apoyo unánime de los integrantes de la comisión. El tercero indicaba que la Universidad Tecnológica tendría a su cargo la formación técnica terciaria y formación técnica terciaria universitaria. Al mismo tiempo, pautaba un período de transición para la implantación de los Institutos que se dividía en dos: el primero del 2013 al 2015, en el que se ampliaría la oferta educativa en lo conforme a la formación de técnicos superiores (3 años) y eventualmente formación terciaria universitaria, y un segundo período comprendido entre el 2016 y el 2019 en el que se conformarían y desarrollarían en el mediano y largo plazo carreras universitarias

²⁷ Sebastián Sabini, Roque Aguerri y Enrique Rubio por el FA, Enrique Martínez Larrechea por el PN, Fanny Arón y Robert Silva por el PC y por el PI Javier Lasida

²⁸ Los arreglos no contaron con la aprobación de los cuatro partidos en todos los casos y tampoco significaba que después no se someterían a consideración a la interna de cada partido.

(incluyendo licenciaturas, posgrados y doctorados). A su vez, también se establecía la posibilidad de habilitar instancias de participación de los sectores productivos, empresarios y trabajadores en la estructura de la Universidad.

El punto cuatro del acuerdo indicaba que en el primer período de transición se debía definir y establecer los Institutos y las zonas donde se desarrollaría cada uno; ligado a esto, el quinto punto sugería que cada Instituto debería estar radicado en las zonas del país en la que se concentrase la producción de su rubro, mientras que la sede administrativa y de gestión de la Universidad Tecnológica estaría ubicada en el interior del país. En tanto el sexto punto planteaba la importancia de hacer uso y sacar provecho de la infraestructura ya existente, el séptimo señalaba lo beneficioso que resultaría lograr acuerdos corporativos/estratégicos con empresas públicas y privadas.

Los dos últimos puntos del acuerdo -8 y 9- establecían que el ciclo básico tecnológico y la formación profesional básica deberían permanecer en la órbita de ANEP y que los bachilleratos tecnológicos deberían mantener y profundizar una fuerte coordinación con la nueva Universidad. Ambos contaron con el apoyo del PN, PC, y el PI, mientras que el FA consideraba que el nivel educativo inicial requerido para ingresar a la nueva institución debería ser analizado técnicamente en el proceso parlamentario que daría lugar a la ley orgánica.

Luego de elaborado el documento de fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica, y a partir de los acuerdos alcanzados en febrero del 2012, la Comisión Multipartidaria se reunió en una segunda oportunidad para trabajar en la elaboración de un proyecto de ley que diera creación a la Universidad Tecnológica.

El resultado de dicho trabajo fueron dos redacciones casi idénticas, cuya diferencia radicaba en la integración de la dirección del ente que se planteaba crear. Es así que, uno de los proyectos era firmado por el FA, mientras que el otro era producto del consenso entre el PN, el PC y el PI.

A continuación se presenta lo que planteaban ambos proyectos.

VI.I.I. Regulaciones previstas por los proyectos de ley de creación de la Universidad Tecnológica.

Según lo establecido, la UTEC tendría el carácter de una persona jurídica pública que funcionaría como Ente Autónomo e integraría el Sistema Nacional de Educación Pública y el Sistema de Educación Terciaria Pública.

Los fines que se le adjudicarían serían los siguientes:

- Contribuir en el desarrollo sustentable del país
- Formar profesionales con perfil creativo y emprendedor
- Contar con áreas de investigación y extensión
- Promover la innovación tecnológica y agregar valor y calidad a los procesos sociales y técnicos con los que se relacione
- Promover una educación vinculada a los diversos sectores de la economía (particularmente aquellos que estén asociados a los desarrollos socio-económico, tecnológicos y culturales de carácter local, nacional y regional)
- Acreditar saberes o competencias técnicas de trabajadores (Validar los conocimientos adquiridos por las personas fuera de la educación formal.)
- Orientar las propuestas de formación en consonancia con los desarrollos productivos, sociales y culturales de cada realidad productiva de las distintas zonas del país.

Por su parte, los cometidos de la misma estarían ligados a actividades de enseñanza pública terciaria y terciaria universitaria en las diversas áreas del conocimiento, investigación, innovación y servicio al medio social.

En cuanto a su estructura institucional, la UTEC estaría integrada por Institutos Tecnológicos Regionales (ITR) designados por el Consejo Directivo Central (CDC), los cuales se especializarían en una determinada área productiva sin perjuicio de poder brindar otros cursos terciarios y terciarios universitarios. Los órganos que la compondrían se dividen en dos: los de competencia nacional y los de competencia desconcentrada (en los ITR). De competencia nacional serían el CDC y el Rector, mientras que para los ITR se preveía la existencia de un Director, Subdirector, Consejo de Centro y a su vez contarían con un Consejo Consultivo Regional convocado para instancias de asesoramiento sobre alguna temática específica.

Finalmente, como aspecto central, ambos proyectos situaban a la sede central de la futura Universidad en el interior del país.

Cómo ya se adelantó, el único punto que no consiguió la aprobación unánime de los integrantes de la Comisión Multipartidaria, fue aquel que refería a la integración de la directiva de la futura universidad.

En esta discordancia, el partido de gobierno quiso adoptar el mismo formato que el establecido para la UdelaR de autonomía y co gobierno, mientras que la oposición optó por una nueva estructura. Ésta, establecida en el artículo 14 del proyecto de ley, planteaba que el Consejo Directivo Central estaría integrado por cinco miembros. Tres de ellos designados por el Presidente actuando en Consejo de Ministro previa venia del Senado, los cuales tendrían voz y voto y serían electos al comienzo de cada período de gobierno, los otros dos miembros serían electos por el orden estudiantil y el orden docente -todos permanecerían en el cargo por cinco años-.

Según indicaban los proyectos de ley, algunas de las atribuciones que tendría el Consejo Directivo Central serían:

- Establecer la orientación general de la UTEC y expresar la opinión de ésta.
- Establecer criterios, orientaciones y políticas de los diseños curriculares
- Dirigir y diseñar la política general de relacionamiento de la UTEC
- Coordinar la investigación y la enseñanza impartida por los distintos ITR
- Relevar las necesidades de formación de profesores en las áreas de competencia de la Universidad
- Diseñar la política general de organización universitaria: creación y estructura de institutos y otros organismos
- Seleccionar a los directores y subdirectores de los ITR por concurso público
- Designar funcionarios de su directa dependencia, destituir al personal docente y no docente
- Designar a propuesta del Rector al Secretario General de la universidad. Este último, dependerá del Rector y del CDC siendo el responsable de la gestión institucional de la Universidad.

Por su parte, se establecía que el Rector debía ser ciudadano natural o legal, poseer título universitario de grado y posgrado y su mandato duraría cinco años pudiéndosele renovar por una única vez. Entre sus atribuciones se encontrarían las de presidir el CDC dirigiendo las sesiones,

cumpliendo, haciendo cumplir y comunicando sus ordenanzas y resoluciones; representar a la UTEC y a su CDC; presentar al CDC la memoria anual y la rendición de cuentas.

Sería responsabilidad del CDC establecer los ITR de la UTEC, determinando las especializaciones productivo-tecnológicas en función a lo que se fijaría las sedes de cada Instituto (que actuarían en forma desconcentrada). Cada ITR estaría dirigido y administrado por un Consejo integrado por un Director, un Subdirector, un representante del orden estudiantil y otro del orden docente, un representante de las empresas y un representante de los trabajadores. Los representantes de los docentes y estudiantes serían electos por sus respectivos órdenes, permanecerían en el cargo por un período de dos años teniendo voz y voto, pudiendo ser reelectos por una única vez. Mientras que los representantes de las empresas y trabajadores serían designados por el CDC, también permanecerían en el cargo por dos años con la posibilidad de una reelección por una única vez y contarían solamente con voz y no con voto. En caso de un empate en los votos del Consejo, los proyectos de ley establecían que el voto del Director valdría doble.

De las atribuciones adjudicadas a dicho Consejo se destacan las de:

- Desarrollar los procesos de enseñanza, investigación y extensión correspondientes a su ITR
- Aprobar el plan estratégico, programaciones de trabajo y evaluaciones presentadas a propuesta del Director
- Administrar los servicios y dependencias a su cargo y dictar los reglamentos necesarios para el correcto funcionamiento del ITR en el marco de las potestades conferidas a éstos
- Aprobar y elevar al CDC para su homologación, planes, programas y títulos-orientar, desarrollar e implementar los mismos-
- Proyectar las disposiciones presupuestales del ITR, elevándolas a consideración del CDC
- Convocar a los integrantes y poner en marcha los ámbitos consultivos que considere conveniente convocar
- Designar por concurso público al Secretario del ITR

En cuanto a los Directores de cada ITR, éstos serían los responsables de su gestión y junto con el Subdirector serían designados por el CDC a partir de concursos públicos, ambos ciudadanos naturales o legales debiendo contar con título terciario universitario. La

duración en estos cargos sería de cinco años con la posibilidad de prórroga por un nuevo período de igual duración, siempre que contasen con un informe favorable de su gestión y la presentación de un proyecto para su futura labor en el ITR. A su vez, los Directores de los ITR integrarían de pleno derecho el Consejo Directivo Central, teniendo voz pero no voto. Las atribuciones que se les adjudicarían a los Directores de los ITR incluyen las de: administrar los servicios y dependencias de los Institutos; convocar al Consejo del Centro del mismo, presidirlo y dirigirlo; representar al Consejo; coordinar actividades de UTEC con otras instituciones en sus ámbitos de especialización. Mientras que los Subdirectores colaborarían con el Director del ITR en las áreas que éste lo requiera.

Respecto a los bienes y sus ingresos, se preveía que la UTEC sería quién administrase sus bienes, siendo éstos recursos y partidas que se le asignasen por las leyes presupuestales, los frutos naturales, industriales y civiles de sus bienes, recursos o proventos que percibiese por la venta de la producción de los ITR o de los servicios que éstos brindasen. Al tiempo que se transferirían a la UTEC los recursos asignados en la ley de presupuesto nacional al ITS creado por Ley General de Educación N° 18.437 y todo lo que percibiese por cualquier otro título. Tal cual indicaban en el artículo 32, se derogarían los artículos 87 y 88 de la Ley General de Educación: *“Toda mención al ITS se considerará referida a la UTEC.”*

Finalmente los proyectos establecían una integración transitoria del CDC, conformada por tres miembros designados por el Presidente actuando en Consejo de Ministros previa venia de la Cámara de Senadores, que durarían tres años en el cargo. Luego de establecido el CDC provisorio y antes de que transcurriesen treinta días se constituiría un ámbito de trabajo en conjunto con representantes de ANEP Y UdelaR para proponer y acordar el pasaje de bienes y servicios hacia la UTEC. Dicha propuesta debería ser remitida al Poder Legislativo dentro del plazo de ciento veinte días.

VI.II. El proceso político-parlamentario de creación de la Universidad Tecnológica.

El primero de agosto del 2012 el Parlamento trataba por primera vez los proyectos de ley que pretendían crear a la UTEC, cuando la CEC de la Cámara de Representantes recibía en su sala a la Comisión Multipartidaria para escuchar las diferentes propuestas.

En dicha instancia, el Dr. Martínez Larrechea expuso los motivos que fundamentaban la creación de la institución, señalando que en el último medio siglo la educación superior

había sido modificada en su estructura a causa de la masificación de su matrícula. Sostenía, a su vez, que en muchos países –ponía como ejemplos claros de la región a México y algunas zonas de Brasil- ésta se presentaba en sus dos modalidades: la educación superior tradicional y la educación superior tecnológica; siendo el peso de esta última cada vez mayor, logrando adquirir el mismo valor social que el que gozaba la primera.

“La educación dictada por instituciones que a veces no son Universidades, sino que son instituciones de educación superior o Universidades Tecnológicas, hoy tiene el mismo valor epistemológico, científico, metodológico y social que la educación superior tradicional.”

En lo que refería a los términos políticos que sustentaban la propuesta, Martínez destacó la “intuición” del Presidente de la República y el apoyo que tuvo desde todos los Partidos para trabajar en pos de una apuesta a la educación técnica y tecnológica. Pese a ello, denunciaba la falta de madurez política para avanzar en un proyecto, y en las políticas públicas para lograr una transformación real de la educación superior.

Los diputados que integraban dicha comisión se mostraron unánimemente positivos respecto al proyecto, a pesar de ciertas dudas puntuales que les generaba la propuesta en cuanto a su alcance e inserción en el sistema educativo terciario y todas las zonas grises, que ellos entendían, se desprendían de la creación de esta nueva institución.

Sin embargo la discusión política que se sobrevino estuvo centrada, fundamentalmente, en el gobierno de la institución y en el factor descentralizador de la propuesta: mientras que esto último servía como impulso para su aprobación lo primero significaba un freno. Paralelamente la UdelaR, si bien adoptó una postura de apertura al diálogo y de apoyo en la creación de la nueva institución, objetaba contra el proyecto de ley justificando su postura en un discurso más académico y “tecnicista”.

Es así que a continuación presentaremos las posturas adoptadas por estos dos actores: por un lado, la UdelaR como única institución universitaria pública hasta el momento y luego la de los distintos partidos políticos con representación parlamentaria como actores imprescindibles en todo proceso de creación de política pública.

VI.II.I. Universidad de la República Vs. Universidad Tecnológica

A través de una resolución de la Asamblea General del Claustro²⁹, la UdelaR expresaba su entera disposición a la colaboración en la creación de nuevas instituciones, rebatiendo la idea de que desde la UdelaR se quisiera sostener cierto monopolio educativo a nivel terciario-universitario.

Se insistía en la necesidad de coordinación, al mismo tiempo que rechazaban el hecho de que en el proceso de instalación de esta nueva institución universitaria no estuviese prevista la participación de los organismos de la educación pública, como si había sido contemplado en la creación del ITS.

A su vez, el 10 de diciembre del 2012, una delegación de la UdelaR visitaba la CEC de la Cámara de Senadores para expresar su opinión respecto al proyecto en cuestión.

En dicha instancia, el Rector Rodrigo Arocena expresó el apoyo a toda idea de multiplicar la oferta en educación superior. Sin embargo, se sostenía que el proyecto presentado generaba ciertas inquietudes ya que para la UdelaR carecía de planes de estudio, y por lo tanto, no contaba con un plan académico que lo sustentase.

“Hasta ahora no escuchamos nada – y tampoco hay donde mirarlo- acerca de cuál va a ser el contenido o de qué manera va a funcionar esta Universidad Tecnológica a nivel cotidiano. [...] no hemos visto en el debate una idea clara de lo que se pretende que sea esta Universidad Tecnológica.”³⁰

Esta idea ya había sido expresada de forma “menos políticamente correcta” por el Rector, en una nota de La Diaria³¹, en la que Arocena advertía que no había habido un estudio académico formal para crear una Universidad Tecnológica y que desde la UdelaR se exigía la seriedad académica que ameritaba el caso. Por su parte, el entonces Decano de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Álvaro Rico, expresaba³² que la UTEC se trataba de una “caja vacía con objetivos políticos” cuyo horizonte estaba marcado por un objetivo político partidario y no académico, que era llegar a las elecciones del 2014 con una o dos materias definidas.

Arocena manifestaba la importancia de que las nuevas instituciones –haciendo referencia también al IUDE- se creasen sumando y no en contra. Idea que era retomada durante la

²⁹ El 21 de noviembre del 2012.

³⁰ Ing. Kreimermar por el Orden de Egresados, CEC de la Cámara de Senadores 10 diciembre del 2012

³¹ 1/11/12

³² Nota de prensa del 21/02/13. Diario “El Observador”

visita a la CEC para reafirmar la importancia de la colaboración y el trabajo en conjunto en esta instancia de instauración y de discusión.

“...si no se cambia la pisada con respecto a la colaboración entre las instituciones existentes y las que se están por crear, no estaremos trabajando para una real conformación del Sistema Nacional de Educación Pública, en particular, de nivel terciario.”³³

Desde la UdelaR se entendía que se debía trabajar en conjunto para la creación de esta nueva institución como en su momento se trabajó en pos de la creación del ITS.

Finalmente, la Universidad realizaba una última observación ligada al aspecto descentralizador de la propuesta, que como veremos más adelante supo ser eje central de la discusión en la Cámara de Representantes. Se destacaba la fuerte tarea descentralizadora que ya hacía varios años la UdelaR estaba llevando a cabo, y la importancia de que no se generase un fraccionamiento entre la educación universitaria del interior y la educación universitaria de la capital. La idea para la Universidad era que la creación de este nuevo ente generase una bi direccionalidad y la movilización de estudiantes se diera en ambos sentidos, así como también el tipo de educación universitaria.

“...no debería tampoco amputarse la posibilidad de llegar a la capital. ¿Por qué? Porque de ninguna manera esta institución debería suponer la consagración de dos niveles o dos clases de formación según los estudiantes sean del interior o de Montevideo. [...] generando así una nueva segmentación de nuestro sistema educativo público”³⁴

Observación que era resistida por el Senador Rubio quien sostenía que no sería una Universidad para el interior, sino que lo que se buscaba desde el parlamento era brindar *“una señal que quiere ser política hacia el interior”*.

VI.II.II El tratamiento parlamentario de los proyectos de creación de la Universidad Tecnológica.

Dos por uno: la Comisión de Educación y Cultura busca congeniar ambas propuestas en un solo proyecto de ley.

³³ Malena Pintos, Consejera por el Orden Estudiantil.

³⁴ Consejero por el Orden Docente Dr. Nicolás Bentancur

En su mayoría, aquellos representantes que integraban la CEC justificaban la creación de la UTEC desde el atributo descentralizador que ésta implicaba, siendo los representantes del interior quienes adherían con mayor ímpetu a la idea de que la universidad se instalase fuera de la capital del país. A pesar de que reconocían la labor que la UdelaR estaba haciendo para llegar al interior, consideraban que no alcanzaba porque el universo de demanda era mucho más amplio. Es por eso que para aquellos representantes de los distintos departamentos del interior, la creación de la UTEC significaba un gran avance en tanto implicaba que la educación pública incurriese en la descentralización de los estudios terciarios llegando al interior del país donde ésta tenía una gran deuda social.

*“estamos haciendo justicia, democratizando para igualar las oportunidades, sobre todo en educación, y sobre todo pública -que no es poca cosa, para acortar las brechas.”*³⁵

Desde otra perspectiva, también poniendo el foco en el aspecto descentralizador, se destacaba lo beneficioso que sería poder atender inmediatamente y en el propio lugar a las necesidades de cada región. Se argumentaba que Uruguay estaba atravesando un cambio en su matriz productiva y que la vieja regla social de “M’hijo el doctor” ya había caducado, siendo necesario capacitar a la población para este cambio y así lograr que la educación acompañe la realidad productiva del país.

Durante el mes de octubre, los proyectos de ley vuelven a ser tratados en la CEC de la Cámara de Representantes con el fin de alcanzar un consenso que permitiera que un único proyecto continuase el proceso legislativo. Sin embargo, no sólo existían resistencias entre los distintos partidos sino que a la interna del PN no se lograba llegar a un acuerdo sobre cómo se iba a posicionar éste frente a las propuesta.

La discusión que tuvo lugar en dicha Comisión, giró en torno al único punto en el que no pudieron ponerse de acuerdo los partidos políticos a la hora de elaborar el proyecto de ley de creación de la UTEC: la integración de su directiva. El PN, proclamaba no tener una posición unánime sobre si votar a favor o en contra de la creación de la UTEC, porque no se apoyaba la idea del cogobierno y la autonomía.

“... el PN está totalmente de acuerdo con la Universidad Tecnológica en el interior. No hemos encontrado a un solo compañero que en este punto dijera algo en contrario. Hay otros

³⁵ Dip. Marta Montaner, PC. CEC de CRR. Sesión del día 1º de agosto del 2012

temas que tienen que ver con otras cosas del proyecto sobre los que preferiríamos venir con una posición definida, única y de partido”³⁶

Mientras que el PC, a pesar de tampoco estar de acuerdo con la idea del cogobierno y la autonomía, mostraba una postura más laxa al respecto reiterando en varias oportunidades que dicho partido ya había propuesto la idea de una segunda universidad pública, y luego de una universidad tecnológica.

Por último el representante del FA por el sector del MPP, Walter de León, retomaba la idea de que para él el camino a seguir era el de “subir de nivel” a la UTU. Al tiempo que el Diputado Arregui ejercía presión en torno a la aprobación de la creación de la UTEC:

“Más allá de los caminos que adoptemos, tenemos muy claro y muy firme que lo que queremos es que haya una Universidad Tecnológica en el interior del país. Eso es totalmente de principios, porque el país lo precisa. No puede ser, bajo ningún punto de vista, que por un tema como el de la dirección de la Universidad Tecnológica, no le estemos dando al país lo que necesita”

Finalmente en la sesión del día 10 de octubre la bancada del PN ponía a consideración un nuevo proyecto de ley relativo a la autonomía de la UTU que había llegado al Senado y el cual provenía del Poder Ejecutivo, para lo que proponía juntar ambas comisiones con el fin de ponerse de acuerdo en que proyecto irían a trabajar.

De modo que, no sólo la Comisión seguía sin avanzar hacia un consenso que permitiera la presentación de un único proyecto de ley, sino que se multiplicaba los proyectos a considerar.

Sin embargo, este pedido no encontró apoyo en el resto de los integrantes de la Cámara principalmente entre la bancada oficialista. El Diputado Arregui argumentaba que se trataba de dos proyectos completamente distintos ya que uno trataba simplemente de brindarle autonomía a una institución de educación superior no universitaria, mientras que la creación de la UTEC era una instancia superior de estudio. A su vez, reclamaba que no se podía seguir dilatando la aprobación del proyecto por lo que no estaba de acuerdo en darle más tiempo al PN para que tomara una postura unánime al respecto. Lo que generó disgustos entre las filas de dicho partido que acusaba al FA de ser quien no estaba de acuerdo en una única alternativa.

“una de las propuestas que hay en el Senado es de la señora Senadora Topolansky. Entonces, ¿hay dos FA respecto a la educación? ¿Por un lado, el MPP y por otro, los demás

³⁶ Dip. Rodrigo Caram, PN. CEC de CRR. Sesión del día 10 de octubre del 2012

sectores del Frente? () Quien se enoja con la bancada oficialista es Mujica, el Presidente de la República, no somos nosotros.”³⁷

Es así que, ante la imposibilidad de lograr un consenso, finalmente se decide presentar al parlamento los dos proyectos tal y como habían resultado de la Comisión Multipartidaria. Por un lado el partido de gobierno, con el artículo 14 que le brindaría autonomía y co gobierno a la nueva institución y por el otro el PN, PC y PI que indicaban que la dirección de ésta debería contar con un representante elegido por el parlamento.

Discusión de los proyectos de creación de la UTEC en la Cámara de Representantes.

Los proyectos fueron presentados ante el plenario de la Cámara de Representantes en dos oportunidades distintas, registrándose en el diario de sesiones del día 7 de Agosto del 2012 la presentación del proyecto de creación de la Universidad Tecnológica por parte del FA y el 23 del mismo mes era presentado el proyecto por parte del PN, PC y PI.

En la exposición de motivos, el FA justificaba el proyecto de ley a partir de la iniciativa del Poder Ejecutivo de creación del ITS, lo que fundamentaba la similitud en varios aspectos de dicho proyecto y el presentado anteriormente. A su vez, sostenía que el crecimiento económico de los últimos años había puesto en el centro de la escena nacional la necesidad de desarrollar la educación terciaria y universitaria para que ésta estuviese fuertemente vinculada con las necesidades de la población y el crecimiento del país. Junto con esta idea, destacaban que en ese momento el desarrollo humano estaba muy ligado al conocimiento y que si bien la UdelaR había contribuido enormemente en esta tarea, requería el aporte de nuevas instituciones.

“La bancada del FA entiende que a aprobación del presente proyecto cumplirá con las necesidad del país en materia de expansión y diversificación de la educación terciaria y universitaria, reducirá las inequidades territoriales, favorecerá a creación del Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública y significara un aporte al desarrollo del país.

Al mismo tiempo, la creación de la Universidad Tecnológica será demostración del cumplimiento y validez de los acuerdos políticos en materia de educación.”

En tanto en la exposición de motivos por parte de la oposición, la justificación se basó en que esta segunda universidad pública tendría la finalidad de expandir y fortalecer la educación pública superior y promover la descentralización de la oferta educativa de este

³⁷ Dip. Rodrigo Caram, PN. CEC de CRR. Sesión del día 10 de octubre del 2012

nivel. El argumento era que ésta estuvo históricamente asentada en la capital, y por lo tanto la propuesta significaba brindarle mayores oportunidades a los jóvenes radicados en el interior.

Subrayaban también que la educación superior reclamaba nuevos proyectos institucionales, y destacaban que la creación de una nueva entidad universitaria había sido un largo anhelo para varios de sus partidos políticos.

“En definitiva, el PN, el PC y el PI consideran que la aprobación de este proyecto de ley permitirá consolidar una nueva oferta educativa, más cercana con las crecientes necesidades de la República, la que actuará en coordinación con otras entidades educativas ya existentes, contribuyendo con el desarrollo y requerimientos del país.”

Finalmente, el día 13 de noviembre del 2012 la Cámara de Diputados tenía en la lista del orden del día el tratamiento del proyecto de ley que daba creación al ITS. Titular que se ve instantáneamente cambiado por la introducción de un nuevo proyecto: la ley de creación de la Universidad Tecnológica.

Una vez exhibidos los proyectos frente al resto de los integrantes de la Cámara, la discusión estuvo centrada –casi que en su totalidad- en el aspecto descentralizador de la propuesta en términos de “equidad educativa” para el interior del país. Planteándose por parte del partido de gobierno, la dicotomía *descentralización sí vs. descentralización no* en función a la votación afirmativa o negativa –respectivamente- del proyecto de ley presentado.

El PN, como cabía esperarse por su antigua tradición de estar ligado a los intereses del interior del país, fue el que mayor hincapié hizo sobre el factor descentralizador de dicha propuesta. Los nacionalistas sostenían que ya se habían presentado en varias oportunidades proyectos de creación de una segunda universidad pública en el país, siendo tenaces en esta visión descentralizadora e integradora por sobre todas las cosas.

“¡Cómo no vamos a aprobar y votar este proyecto de ley que hoy nos viene, cuando estamos dando una oportunidad a quienes muchas veces nos consideramos ciudadanos de segunda o de tercera clase porque no tenemos las mismas posibilidades que en Montevideo!”³⁸

³⁸ Dip. Vidalín, PN. Diario de Sesiones de la CRR, 13 de noviembre del 2012: 94.

“Creo que con un proyecto de estas características estaríamos saneando esa situación, esta gran discriminación, esta injusticia con los jóvenes del interior del país.”³⁹

Mientras tanto el Diputado Javier García, acusaba al gobierno de nunca haber presentado proyectos que planteasen la creación de una universidad pública en el interior del país, ni en dicho período ni en el anterior, porque la UdelaR no quería que hubiese otra universidad pública en el interior del país, y según éste la UdelaR ejercía un “tutelaje ideológico” sobre dicho partido. Al tiempo que justificaba la creación de esta segunda universidad pública como forma de acabar con el monopolio de la UdelaR y así instaurar una competencia que mejore la calidad educativa superior. Siendo el único diputado del PN que sostuvo que la ubicación territorial en el interior del país no significaba que fuese una educación para el interior, sino simplemente con sede en el interior.

Paralelamente, el congreso de intendentes aprobaba por unanimidad una declaración en la que respaldaban la creación de la UTEC. Teniendo en cuenta que de los 19 departamentos 12 contaban con gobiernos blancos, la presión ejercida sobre dicho partido para que votarán afirmativamente el proyecto tuvo más peso que el acuerdo informal que se había pactado con el PC para no aprobar la creación del ente mientras se incluyera una estructura autónoma en la dirección del ente.

“El senador Jorge Larrañaga (Alianza Nacional), quien tejió el acuerdo entre parlamentarios en base a la presión de los intendentes blancos para tener una universidad en el interior...”⁴⁰

Motivo que justificaba porque el PN más adelante en la discusión, intentaría sumar al congreso de intendentes como organismo integrante de la dirección de la nueva universidad.

Por su parte, el PC en todos sus discursos se manifestó favorable a la creación del ente pero no acompañaba la forma en la que se planteaba su creación, mostrándose sorprendido por la postura del PN. Esto se debe a que, como ya expusimos, ambos partidos habían acordado informalmente que no apoyarían el proyecto de ley mientras este incluyese que la nueva institución tendría un co gobierno sin representación del Poder Ejecutivo. Entre tanto, varios diputados colorados se mostraron molestos con la dicotomía plantada por el partido de gobierno de *descentralización sí o descentralización no* en función a si votaban o no la creación del ente, y la tachaban de injusta.

³⁹ Dip. Silvera, PN. Diario de Sesiones de la CRR, 13 de noviembre del 2012: 123.

⁴⁰ Diario El Observador. 9/01/13

“...no me voy a llevar a Salto esa mochila de que no quise o no voté a favor de una Universidad en el interior, porque eso sería faltar a la verdad. Lo aclaramos más de una vez: queremos hacerlo, pero esta no es la forma”⁴¹

El PI, también a favor del factor descentralizador de la propuesta, acusaba a la UdelaR de haber fallado como universidad de la República y de haber sido siempre un títere de los intereses político partidarios.

“Este proyecto de ley es la confesión del fracaso de la Universidad de la República, porque si la Universidad de la República hubiera tenido un proyecto nacional y no montevideano, hoy no estaríamos hablando de crear una universidad en el interior del país, no estaríamos hablando de esta Universidad Tecnológica. La Universidad de la República hubiera ocupado ese espacio. (...)

El problema es que, en definitiva, la educación, y en particular la educación universitaria, ha sido teatro de operaciones para los ensayos político partidario. ¿O qué duda cabe de que la conducción de la Universidad de la República es del FA desde hace mucho tiempo?”⁴²

Situación que gracias al Presidente José Mujica se logró cambiar afirmaba el Dip. Posadas.

“Hasta hace un par de años la única persona dentro del FA a la que oí hablar acerca de una universidad tecnológica, de una universidad del interior del país –en esto hago justicia- fue al Presidente de la República. [...] No hemos cambiado nosotros: ha cambiado el FA, y por suerte, para bien. Me parece estupendo que el Presidente de la República, que era una voz casi en solitario, haya terminado alineando a todo el FA detrás de él para crear una universidad tecnológica en el interior del país.”⁴³

Finalmente el FA, “jugó” hábilmente la “carta” de la *descentralización*, acusando como contrarios a ésta a quienes no acompañarán la iniciativa.

“Si usted quiere descentralizar, tiene que votar a favor de un proyecto que tenga una Universidad en el interior. [...] Cuando nos enfrentemos a un vecino en cualquier punto del país, habrá que ver si podemos decir que votamos a favor de instalar una Universidad en el interior.”⁴⁴

Los únicos dos diputados que planteaban la importancia del proyecto en términos educativos y de desarrollo productivo del país fueron Sabini y De León, ambos pertenecientes a la fracción del MPP. Éstos sostenían que la creación de esta nueva institución implicaría crear un espacio diseñado especialmente para la oferta de tipo

⁴¹ Dip. Vela, PC. Diario de Sesiones de la CRR, 13 de noviembre del 2012: 119.

⁴² Dip. Posada, PI. Diario de Sesiones de la CRR, 13 de noviembre del 2012: 99

⁴³ Dip. Posada, PI. Diario de Sesiones de la CRR, 13 de noviembre del 2012: 100

⁴⁴ Dip. Mahía, FA. Diario de Sesiones de la CRR, 13 de noviembre del 2012: 98

técnico y tecnológico, fundamental para mantener y aumentar la tasa de crecimiento económico del país.

A su vez Sabini, marcaba que el progreso en ese aspecto educativo había que agradecerse al Presidente Mujica.

“...si estamos acá es porque el Presidente de la República envió un proyecto de autonomía de la UTU. Luego, el derrotero de los acuerdos interpartidarios llevó a la propuesta de creación de una Universidad Tecnológica.”

Luego de que la discusión se extendiese hasta pasada la medianoche, se procedió a votar el proyecto de ley, proponiéndose su desglose en dos bloques ya que se consideraba que aun cuando se votase el artículo 14 por separado, los que le seguían estaban muy ligados a éste.

Es por ello que se votó, por un lado un primer bloque que iba desde el artículo 2 hasta el 13 y por otro un segundo bloque compuesto por los artículos que iban desde el 15 hasta el 32, en ambos casos la votación fue de setenta y tres en ochenta y ocho afirmativa. Mientras que la votación del artículo 14 fue de cincuenta y uno en ochenta y ocho afirmativa.

De esta forma, la Cámara de Representantes sancionaba y aprobaba el proyecto de ley presentado por la bancada del FA, elevándose el mismo a la Cámara de Senadores.

Discusión de los proyectos de creación de la UTEC en la Cámara de Senadores.

Según algunos datos relevados de la prensa nacional, cabía esperarse que el proyecto se aprobara sin mayores modificaciones. Desde el partido de gobierno, Mujica sostenía que a cambio del no apoyo a la autonomía de la UTU se tenía que hacer la UTEC, mientras que diputados como Mahía y Arregui indicaban que si bien el plan de Mujica no era el camino, las diferencias con el mandatario eran sólo instrumentales; éstos expresaban el entero acuerdo por parte del FA de fortalecer la educación técnica. Por el lado de la oposición, el PC aún no había definido una postura unánime, si bien eran proclives a aprobar la creación de la nueva Universidad, ponían más énfasis en la poca flexibilidad del gobierno para negociar la dirección del nuevo ente. Mientras que el PN se mostraba unánimemente a favor de aprobar el proyecto de ley, al tiempo que buscaba conseguir alguna modificación en la dirección del ente: fundamentalmente insistía en que el congreso de intendentes tuviera participación en la misma. Según lo expresado por el

Senador Larrañaga a La Diaria esta política se correspondía con lo que habían sido demandas y reclamos del PN que desde hace ya mucho tiempo pretendía la creación de una universidad en el interior. De esta forma, tal y como indicaba el Senador Luis Alberto Heber

“Para el Partido es más importante la posibilidad de la existencia de una Universidad Tecnológica en el interior que la lucha por quien la conduce.”⁴⁵

Habiendo obtenido la media sanción en la Cámara de Representantes y faltando trece días para que finalizara el año, el 18 de diciembre del 2012 el proyecto de ley que daría creación a la Universidad Tecnológica era tratado en la Cámara de Senadores.

En dicha instancia, la discusión mantuvo casi las mismas características que la que se dio en la Cámara de Representantes, girando fundamentalmente en torno al eje de la descentralización. Sin perjuicio de lo cual, hubieron numerosas intervenciones que pusieron el énfasis en el carácter productivo nacional y de desarrollo que implicaría la creación de una Universidad Tecnológica en Uruguay, así como también en el hecho de que la aprobación del proyecto significaría el fin de la era monopólica de la UdelaR como única institución de educación universitaria de nuestro país.

De esos tres aspectos que destacamos, el Senador Rubio sostenía que lo que motivaba a la creación de UTEC eran dos factores: la idea de la descentralización y el querer jerarquizar lo tecnológico.

Siendo estos dos hilos conductores, según el Senador Gallo Imperiale, las dos grandes aspiraciones del mandatario José Mujica, lo que justificaba que se le reconociera la paternidad de la iniciativa a éste. Sobre todo la descentralización en su aspecto de equiparar las oportunidades de los jóvenes a acceder a la Universidad, tal y como afirmaba el Senador Nin Novoa para ellos –FA-

“...esta ley será al Gobierno del Presidente Mujica lo que el Plan Ceibal fue al Gobierno del ex Presidente Vázquez; será otro paso gigantesco en la lucha contra la inequidad y en la búsqueda de la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país”.

⁴⁵ Nota de La República, 28/11/12

De esta forma la lucha por la descentralización adquiere diferentes formatos, en tanto para el FA era presentada como un mecanismo de igualdad social y como una política de equidad o justicia social, el PN la defendía per se.

“Creo que debemos tener en cuenta que hay que enderezar casi dos siglos de centralismos, paso que es muy importante en materia de ubicación y de descentralización universitaria.”⁴⁶

Después de la disputa por la “paternidad” de la propuesta, la discusión por la falta de educación tecnológica, la proclama por la necesidad de ruptura del monopolio de la UdelaR y la lucha por la igualdad de oportunidades para los jóvenes del interior del país, la Cámara de Senadores se dispuso a votar el proyecto en bloque –veintiocho en veintiocho unanimidad afirmativa-, con la excepción de los artículos 1, 14 y las disposiciones transitorias. En el caso del artículo uno, los tres primeros incisos fueron votados veintinueve en veintinueve unanimidad afirmativa, mientras que en el caso del inciso número cuatro, la votación fue de cero en treinta negativa por lo que se procedió a votar la propuesta alternativa que indicaba “sede central de la UTEC estará ubicada en el interior del país.”, cuya votación fue de treinta en treinta unanimidad afirmativa. Por su parte el artículo 14 consigue la afirmativa por dieciséis votos en treinta. Mientras que las disposiciones transitorias son votadas negativamente por cero en veintinueve, procediéndose a votar anteponiendo la expresión “Art. 32” y suprimiendo el literal A), obteniendo así la afirmativa por una unanimidad de veintinueve en veintinueve.

Es así que el proyecto de ley que daba creación a la UTEC era votado afirmativamente, con una pequeña modificación: se suprimía la figura del Sub Director en los Institutos Tecnológicos Regionales y se incorporaba un representante territorial de la región designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del Congreso de Intendentes. Esta modificación hizo que el proyecto de ley retornara a la Cámara de Representantes, siendo aprobado el texto y sancionado al día siguiente con una moción de urgencia de por medio.

⁴⁶ Senador S. Abreu, PN. Diario de Sesiones. Cámara de Senadores. 18 de diciembre de 2012: 424

Nueve días más tarde, el Poder Ejecutivo promulga la nueva ley y por lo tanto el 28 de diciembre del 2012 era creada la segunda universidad pública de Uruguay con carácter tecnológico.

Luego de haber conseguido la aprobación del proyecto de ley de la Universidad Tecnológica, en una nota a La República, el entonces Presidente de la República José Mujica recordaba que esta alternativa no era su idea original.

“Perseguíamos un impulso muy fuerte para la enseñanza tecnológica del país. La idea que acariciábamos era una aguda descentralización de UTU para que algunos centros regionales de UTU fueran evolucionando hacia futuras Universidades Tecnológicas regionales. Por eso habíamos creído en la autonomía de la UTU, pero no lo logramos. También es un juego de variables, apoyamos el desarrollo de la UTEC que fue lo que salió. Fue una alternativa, para nosotras la vía más sensata era la otra porque tenía como punto de partida una realidad material que existe: es mucho más fácil hacer evolucionar algo que existe que hacer algo nuevo. Pero razones políticas, etc, etc, determinaron lo contrario, y entonces salimos a impulsar a muerte a la UTEC.”(31/12/12)

Cuadro 3. Principales características del proyecto de ley de creación de la Universidad Tecnológica.

Universidad Tecnológica	
Trámite parlamentario (2012)	
Contexto	En el marco del trabajo de una comisión multipartidaria para el fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica, se establece como primera medida la creación de una universidad tecnológica. Dicha comisión trabaja para la redacción de un proyecto de ley que la crease, y finalmente presenta dos proyectos casi idénticos: por un lado proyecto apoyado por el FA y por el otro la oposición.
Motivos	Resultado de la modificación en la educación superior a causa de la masificación de la matrícula y como consecuencia de la intuición del presidente, junto con el apoyo de todos los partidos políticos, de impulsar la educación técnica y tecnológica.
Actores	Educación
	<i>UdelaR:</i> si bien no se presenta contraria a la propuesta, tampoco la avala. Disposición a colaborar en la creación de nuevas instituciones, y rechazaba que no hubiese estado prevista su colaboración como sí había sido para la instauración del ITS. Consideraba que no existía un plan académico que sustentase la propuesta y exigían la seriedad académica que ameritaba el caso.

	Políticos	<p>FA: apoya el proyecto porque este significaría diversificar y expandir la educación terciaria y universitaria, reducir las inequidades territoriales, favorecer la creación del sistema nacional de educación terciaria pública y demostrar el cumplimiento y la validez de los acuerdos políticos en materia de educación. Impacto social positivo, "la ceibalita de Mujica."</p> <p>La oposición: respalda la propuesta en tanto aspira expandir y fortalecer la educación superior, promover la descentralización de la oferta educativa de este nivel, brindarle mayores oportunidades a los jóvenes radicados en el interior y dotar de nuevos proyectos institucionales a la educación superior.</p>
Características y resultados		<p>El proceso parlamentario fue ágil y breve. La discusión gira en torno al factor descentralizador de la propuesta y el mayor contratiempo fue generado por la integración de la dirección del ente. El 28/12/12 se crea la Universidad Tecnológica.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo VII. Caracterización y análisis del proceso de creación de la UTEC.

El presente capítulo pretende analizar el proceso político que recorrió Uruguay para fortalecer la educación del tipo técnica y tecnológica que culminó con la creación de la Universidad Tecnológica.

Para ello, haremos uso de la teoría presentada en el capítulo II y la reconstrucción secuencial de los tres proyectos de ley impulsados por el gobierno uruguayo.

En la secuencia y características de estas tres alternativas, buscaremos respuestas a las preguntas que motivan al presente trabajo, fundamentalmente para explicar cómo y por qué se da la entrada en agenda y formulación del proyecto de ley de creación de la UTEC.

Para una mejor comprensión del análisis que sobreviene, sintetizamos en el cuadro siguiente las características principales de cada alternativa.

Cuadro 4. Cuadro comparativo de los procesos políticos de los proyectos de ley ITS, UTU y UTEC, y la estructura prevista para cada uno.

	ITS	UTU	UTEC
<i>Origen</i>	Proyecto de Ley General de Educación.	Proyecto de ley del Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros.	Comisión Multipartidaria para el Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica.
<i>Redacción del proyecto</i>	Comisión de Implantación conformada por representantes del MEC, UdelaR y ANEP.	No se especifica.	Representantes de los distintos partidos políticos con representación parlamentaria.
<i>Comisión de Educación y Cultura</i>	Trabajo previo de ambas comisiones juntas para asegurar mayoría necesaria, sin manifestarse posturas claras de los partidos. Apoyo de MEC y UdelaR, rechazo de AFUTU	Originalmente sin apoyo político, busco alternativas para su aprobación en la Comisión de la Cámara de Senadores (única comisión que trató el proyecto). Apoyo de CODICEN y Consejo de ETP, rechazo del Consejo de Educación Secundaria.	Comisión de la Cámara de Representantes buscó unificar posturas para presentar ante el plenario una única propuesta. Legisladores de la oposición no votarían afirmativamente la propuesta. UdelaR, no respaldaba la propuesta pero tampoco se posicionaba como contrario.
Proceso político-institucional	<i>Plenario Cámara de Representantes y Senadores.</i> No llegó a ser tratado.	No llegó a ser tratado específicamente el proyecto. En el llamado a sala al Ministro de Educación y Cultura desde la oposición se reprochó la falta de compromiso con el acuerdo multipartidario. Estaban esperando el proyecto de creación de la UTEC y recibieron este.	Tres focos de discusión: factor descentralizador, fin del monopolio de la UdelaR, integración de la dirección del ente. Mujica planteado como actor fundamental del proceso. Cámara de Representantes: PN, FA y un legislador del PC votaron afirmativamente el proyecto. Cámara de Senadores: Todos los legisladores votaron afirmativamente el proyecto con la excepción del artículo 14 que fue votado por dieciséis en treinta.
<i>Destino</i>	El 4/07/12 la CEC de la CSS indicaba que no se trabajaría más en el proyecto de creación del ITS. En la Ley General de Educación el capítulo XIII figura como derogado por la ley N° 19.043	El proyecto se desvanece. El 6/10/12 se eliminaba todo lo que refería a dotar de autonomía a la UTU, manteniéndose los cambios que tenían como fin fortalecer a la institución.	28/12/12 - Se aprueba y promulga la ley N° 19.043 que crea la Universidad Tecnológica.
Características de la propuesta	<i>Estructura</i> Red de instituciones definidas en función a la distribución geográfica y productiva del país. -Estructura Central: Consejo Directivo Central compuesto por un Director Nacional, un Comité Consultivo Nacional (instituciones relevantes a nivel nacional) y Comisiones de área (carácter técnico y elaborarían programas nacionales de desarrollo en áreas específicas desde el punto de vista académico). - Estructura Regional: Consejo Directivo Regional compuesto por un Director Regional, un Comité Consultivo Regional y los departamentos (núcleos de docentes agrupados por grandes áreas disciplinarias).	Consejo Directivo presidido por un Director General, que sería el miembro designado por el Poder Ejecutivo. A su vez, el Consejo Directivo contaría con una Secretaría Docente y una Secretaría Administrativa.	Integrada por Institutos Tecnológicos Regionales (ITR) designados por el Consejo Directivo Central (CDC). Éste último junto con el Rector serían los órganos de competencia nacional. De competencia regional: Directores y Consejos de Centro.

<i>Tipo de educación</i>	Terciaria no universitaria. Técnica y tecnológica.	Media y terciaria. Técnica y tecnológica.	Formación técnica terciaria y técnica terciaria universitaria. Tecnológica. Posteriormente incluiría carreras de posgrado.
<i>Cometidos</i>	Formar profesionales terciarios no universitarios en todas las áreas del conocimiento; impulsar programas regionales de enseñanza terciaria; expedir educación en contacto directo con el medio.	Diseñar y desarrollar políticas educativas para la modalidad técnica y tecnológica; formar una red de centros regionales; integrar los polos científicos tecnológicos regionales; formar profesionales con un perfil creativo y emprendedor, con compromiso social.	Contribuir en el desarrollo sustentable del país; formar profesionales con perfil creativo y emprendedor; promover la innovación tecnológica y la educación vinculada a los diversos sectores de la economía; acreditar saberes o competencias técnicas de los trabajadores; orientar las propuestas educativas impartidas con el desarrollo productivo y social de cada área geográfica.
<i>Nivel de autonomía</i>	En una primera instancia dependería de la ANEP, luego de votada su ley orgánica se pretendía que se constituyese en un Ente Autónomo.	Total: técnica, administrativa y financiera.	Ente Autónomo.
<i>Radicación geográfica</i>	Sedes regionales (no más de cinco) distribuidas en el interior del país y en algún área metropolitana (ej.: Las Piedras, La Paz)	Sede en la capital de la República. Preveía el desarrollo de centros regionales de UTU asociados a tres o cuatro departamentos del interior.	Sede administrativa y de gestión ubicada en el interior del país, al igual que los institutos regionales.
<i>Forma de gobierno</i>	Autónoma y cogobernada. Dirección del organismo integrada por un representante de cada uno de los siguientes órganos: -Orden estudiantil - Orden docente -Orden de egresados - ANEP -UdelaR	Dirección del ente: Consejo Directivo integrado por tres miembros. Uno designado por el Poder Ejecutivo previa venia del Senado, un representante del orden docente y otro del orden estudiantil.	Autónoma y cogobernada. Órgano jerarca sería el Consejo Directivo Central integrado por: - El Rector (electo por estudiantes y docentes). - Dos representantes del orden docente. - Dos representantes del orden estudiantil - Un representante de los empresarios. - Un representante de los trabajadores. Consejo de los ITR integrado por: - Un Director. - Un representante del orden docente. - Un representante del orden estudiantil. - Un representante de los empresarios. - Un representante de los trabajadores. - Un representante territorial de la región de referencia del ITR respectivo.

Fuente: Elaboración propia

VII.I. Momento cero

Tradicionalmente las teorías que explican las reformas y los cambios en políticas públicas se sustentan en supuestos como los del institucionalismo histórico y el *path dependece*, que establecen que dichas reformas o cambios en materia de políticas suelen continuar la tendencia del pasado y evitan alterar el statu quo. Concretamente, este trabajo expuso la teoría del incrementalismo planteada por Lindblom (1992) que argumenta que los grandes cambios son políticamente inviables y explica por qué se suele optar por cambios incrementales.

Históricamente la educación tecnológica estuvo enmarcada en el ámbito no universitario, no sólo en términos nacionales sino también en toda América Latina. Es así que, la teoría del incrementalismo sirve para explicar los trayectos recorridos por México y Argentina en la creación de los institutos universitarios de educación tecnológica de sus respectivos países. Tanto el Instituto Politécnico Nacional (México) como la Universidad Tecnológica Nacional (Argentina), a pesar de sus particularidades, son el resultado de la evolución de institutos de educación técnica y obrerista que a partir de un aumento en la demanda y su consecuente presión social se transformaron en universidades o institutos de carácter universitario.

Uruguay, por su parte, en lo que respecta al ámbito de la educación había mantenido hasta el 2008 –año en el que se aprueba la Ley General de Educación- una postura moderada en términos de reformas y cambios en sus políticas públicas. A su vez, en materia de educación superior universitaria pública, Uruguay contaba con una historia de más de 160 años de monopolio por parte de la UdelaR mientras que la educación de tipo tecnológica no ocupaba un lugar protagónico en la mesa de debate educativo.

Es así que el camino que comienza Uruguay con la Ley General del Educación del 2008 y la discusión previa que se dio durante el Debate Educativo también se ajusta a los postulados de la teoría incrementalista.

VII.I.I. Siguiendo los pasos de la teoría incremental.

Del Informe Final del Debate Educativo se desprende la necesidad de revalorizar la educación tecnológica, y acabar con el imaginario social que la posiciona como de menor calidad. Para ello, el Informe indicaba una serie de propuestas que incluía incentivar este

tipo de educación a través de la revalorización de la UTU, la estimulación de la coordinación entre UTU, Secundaria y UdelaR y la creación de institutos tecnológicos en todo los departamentos del país. Mientras que, entre las recomendaciones para mejorar la educación superior universitaria, el Informe planteaba la necesidad de llevar adelante una política de descentralización y ampliación de la oferta universitaria en el interior del país, así como también acercar la formación universitaria al carácter tecnológico. A partir de ello, el proyecto de ley general incluyó la creación de una red de Institutos Terciarios Superiores que tenía como fin incentivar la educación tecnológica y regionalizar este tipo de educación estableciendo sus sedes en el interior de la República. En simultáneo, la UdelaR comenzaba con un gran proceso de descentralización, que incluyó la creación de centros universitarios ubicados en regiones estratégicas. Al mismo tiempo, como resultado de un trabajo en conjunto y coordinación con la UTU se comenzaron a impartir tecnológicos.

Este proceso de reforma educativa en el ámbito superior y universitario, que incluía la creación del ITS, responde a la lógica incremental que propone Lindblom. En primer lugar, dicha afirmación se sustenta en un hecho meramente cronológico si consideramos que la evolución temporal del proyecto comienza en el 2008 y recorre paulatinamente un camino de construcción que le lleva cuatro años. Pero a su vez, son dos los factores que hacen que este proyecto se ajuste al postulado incrementalista.

Por un lado, la creación del ITS como nueva institución de educación pública terciaria se configuraba dentro del límite no ofensivo, es decir, no alteraba el statu quo de la educación terciaria uruguaya, en tanto el tipo de educación que proponía era terciaria no universitaria y se la planteaba dentro del organigrama de la ANEP, con una futura elaboración de una ley orgánica que le brindase autonomía.

Por otro lado, dicho proyecto no contaba con grandes resistencias ni entre los actores políticos, ni entre los actores de la educación. Éstos últimos, estuvieron involucrados en la elaboración del proyecto para su implementación y también se preveía su inclusión en el gobierno del ente.

Sin embargo, y a pesar de todas las predicciones y teorías que en ciencia política explican por qué los cambios en materia de políticas públicas no suelen darse de forma radical, y por qué los gobiernos suelen alejarse poco de las tendencias preestablecidas en el pasado,

el estado uruguayo a fines del año 2012 aprueba la creación de una segunda universidad pública, la primera de carácter tecnológico. Que a su vez supuso la duplicación de proyectos en materia de educación tecnológica, ya que desde comienzos del 2012 el parlamento tenía pendiente el tratamiento del proyecto ITS, mientras los representantes que conformaban la comisión multipartidaria ya estaban elaborando el proyecto de ley de creación de la Universidad Tecnológica.

El proceso de la creación de dicha universidad, entendida como política pública, implicó la conjunción de dos variables: una política, que le permitió al gobierno procesar un cambio tan radical y poco convencional, y otra institucional, que implicó que el gobierno del FA consiguiese la mayoría especial que se necesitaba para la creación de un nuevo Ente Autónomo. Esto significó que dicho partido tuviera que negociar con la oposición para lograr alcanzar esta mayoría especial exigida. A su vez, este caso de innovación en política educativa terciaria, significó descartar dos proyectos de ley que no implicaban grandes cambios: uno venía siendo trabajado desde el 2008 y no contaba con resistencias de ninguno de los actores involucrados y el otro no implicaba crear un nuevo ente, al tiempo que repetía una vieja política de autonomía ya adjudicada a la institución en el pasado.

VII.I.II. El gobierno uruguayo le dice no a Lindblom en su política de educación terciaria

Son dos los factores que resultan en que el proceso de creación de la UTEC escape a la teoría de Lindblom, y a continuación se presentan brevemente.

El autor establece que los objetivos sociales no siempre tienen el mismo valor relativo, éste varía según las circunstancias y la política; y a su vez, sostiene que los políticos buscan alejarse lo menos posible de las políticas que ya tuvieron éxito y por ese mismo motivo los cambios que realizan son graduales. Ambas razones parecen refutables si tenemos en cuenta el proceso político que se recorrió para aprobar el proyecto de ley de la UTEC.

En primer lugar, que los objetivos sociales no siempre tengan el mismo valor relativo no quiere decir que un mismo *outcome* no responda a esos distintos objetivos con distintos valores; porque distinto no significa contrario. Si bien los valores e intereses que sustentan la creación de la UTEC varían según los partidos políticos, como se verá más adelante en este apartado, su creación da respuesta a los múltiples intereses políticos partidarios. De

hecho, este será uno de los argumentos más fuertes a la hora de justificar el *porqué* de la UTEC.

Por otra parte, resulta lógico que los políticos quieran alejarse lo menos posible de las políticas que ya tuvieron éxito porque esto implica menos riesgo político de cara a unas futuras elecciones o apoyo popular. No obstante, esta generalidad pasa por alto la particularidad del ex presidente José Mujica, tanto por su autenticidad como por su estilo de gobierno que muchas veces dejaba de lado lo “políticamente correcto”. Un claro ejemplo de que sus decisiones no estaban condicionadas por el riesgo político que éstas pudieran acarrear, es el proyecto de ley que buscaba dotar de autonomía a la UTU. A pesar de saber explícitamente que no contaba con el apoyo de su propio partido, Mujica impulsa un proyecto de ley que va en contra de lo previamente establecido por la Ley General de Educación del 2008.

Finalmente, Lindblom sostiene que los grandes saltos en políticas públicas significan cambios radicales que resultan políticamente inviables, y es justamente por esta afirmación que la creación de la UTEC no puede ser analizada desde su óptica.

VII.II. Cómo se procesa el cambio

Como ya vimos, el primer paso en la elaboración de las políticas públicas refiere a las circunstancias que posibilitan la entrada en agenda de un problema. Si bien la educación estaba siendo un tema incluido en la agenda de gobierno desde la primera administración frenteamplista y con ella la educación técnica y tecnológica, la misma formaba parte de un “paquete mayor” como lo era la Ley General de Educación del 2008. En cierta medida, se podría decir que la educación tecnológica formaba parte de la agenda sistémica/ gubernamental pero aún no lograba el pasaje a la agenda de tipo institucional/ decisión de agenda. Para este pasaje, que depende de la viabilidad política e institucional, Kingdon (2003) establece dos categorías de factores que inciden: los participantes activos y los procesos por los cuales surgen los temas.

Dentro de los participantes activos, Kingdom se centra en la figura del presidente como único actor con la capacidad de configurar la agenda en un área de política específica. José Mujica en su rol de Presidente de la República asumió durante su mandato la lucha por la educación técnica- tecnológica. En su discurso, Mujica justificaba la importancia de este tipo de educación porque

entendía que era una forma de capacitar a los estratos más bajos de la población y hacerlo con miras hacia el interior significaba hacer política con el objetivo social de mejorar la igualdad. A su vez, entre las características propias del ex Presidente, fundamentalmente su formación no universitaria, podrían encontrarse intereses personales que explican el por qué centrarse en este tipo de política específica.

Teniendo como objetivo revalorizar y potenciar a la educación tecnológica, Mujica hace uso de su poder como presidente a través de dos de los recursos que Kingdon les adjudica a éstos.

Por un lado, haciendo uso del *recurso organizacional*, cuando el Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros elevaba a la Asamblea General un proyecto de ley por el cual se buscaba modificar la naturaleza jurídica de la UTU. Tal como se presenta en el capítulo V de este trabajo, la idea original de Mujica para potenciar a la educación técnica y tecnológica era fortalecer a la UTU dotándola de autonomía. Su alternativa de política pública era esa. No obstante, dicha propuesta no encuentra apoyo dentro de su partido ni tampoco en la oposición, lo que demuestra que si bien Mujica logra ejercer su fuerza en la configuración de la agenda introduciendo la problemática de la educación técnica y tecnológica, no lo hace a la hora de dominar las alternativas consideradas.

Otro de los recursos de poder que se le adjudica al presidente en la configuración de la agenda, es el *comando de la atención pública*. Pese a que Kingdon lo presenta desde su lado positivo, para este caso lo operaremos en ambos sentidos. Siguiendo la idea del autor, este recurso implica contar con una ventaja pública frente al parlamento cuando al presidente se lo ve como una figura popular. Es así que se podría decir que Mujica, quien en setiembre del 2012 registraba una popularidad del 43% y dentro de los votantes del FA el porcentaje ascendía a más del 70%⁴⁷, contaba con dicha ventaja.

De todas formas, según esa misma encuesta de opinión pública la aprobación de la gestión del presidente Mujica era del 36% mientras que la desaprobación se ubicaba en el 43%. Este descenso en la aprobación de su gestión podría justificar la importancia que tenía para los legisladores del FA que se viera a la UTEC como el legado de su gestión, así

⁴⁷ <http://www.elobservador.com.uy/por-primera-vez-la-desaprobacion-mujica-es-mas-alta-que-la-aprobacion-n232792>. Diario El Observador. 17 de setiembre del 2012.

como el Plan Ceibal lo fue para el gobierno de Tabaré Vázquez; y se entiende porque posteriormente el Decano de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación tildaría a este proyecto como una caja vacía con intereses políticos.

Otra de las categorías que Kingdom señala como condicionantes en la configuración de la agenda de decisión, es el proceso de creación de la política pública y según él, responde a tres factores. En primer lugar, el surgimiento del problema, visto como la aparición de la educación técnica y tecnológica como asunto público. Un segundo factor es la acumulación de conocimiento en un área específica, en donde podemos ubicar toda la labor que desde el parlamento y los distintos actores de la educación le dedicaron a la creación del ITS, así como el posterior trabajo de la comisión multipartidaria para la educación técnica-tecnológica. Tal y como se desprende del cuadro 4, la estructura propuesta por la Comisión de Implantación para el ITS no difiere sustancialmente de la establecida para la UTEC. Finalmente, el último factor presentado por Kingdom es el de los procesos políticos que afectan la agenda, entre los que se incluye cambios en la administración. Sin lugar a dudas, la administración de Mujica es un factor fundamental en el proceso de creación de la UTEC, que como ya planteamos anteriormente la temática responde a un interés político personal del mandatario y a su vez logra negociar con la oposición para alcanzar la cantidad de votos necesarios.

Es así que la educación técnica y tecnológica como el *problema*, los proyectos de creación del ITS y de la UTEC como *políticas*, y finalmente la actuación del gobierno de Mujica como *la política*, conforman la tríada de factores influyentes en el proceso de creación de la UTEC. La presencia de estas tres variables –problema, políticas, política-, según lo establecido por Kingdom, aumenta drásticamente la probabilidad de que un tema adquiriera la condición de problema para la agenda de decisión del gobierno. Esta conjunción de variables, a su vez, suele darse con mayor frecuencia ante la apertura de una *ventana de oportunidad*.

Ésta implica un momento en el tiempo en el que ciertas “soluciones” encuentran la oportunidad de unirse a “problemas coyunturales” y de esta forma transformarse en alternativas reales de políticas públicas. De forma que la ventana de oportunidad comprende el acoplamiento de distintas corrientes de problemas, participantes, soluciones y oportunidad de elección; siendo

fundamental el papel de los actores políticos que deberán aprovechar dicho acoplamiento para lograr concretar políticas.

Como puede desprenderse de la descripción que precede a este apartado, el proceso de creación de la UTEC responde a esta teoría a la perfección.

La falta de la educación tecnológica en Uruguay no es un problema que surge durante el gobierno de Mujica, tampoco los proyectos de ley que buscaban la creación de una segunda universidad pública ni una universidad en el interior de país. Tal como se relata, existieron numerosos proyectos de ley en el pasado que buscaban la creación de una nueva universidad pública que se radicara en el interior. Sin embargo, el hecho de que el ex presidente Mujica tuviera como prioridad a la educación técnica tecnológica, la deuda de su propio partido para con él luego de no apoyarlo en su alternativa original –autonomía para la UTU–, el fuerte interés y la gran presión del PN para fomentar la educación terciaria en el interior, la ausencia de puntos de veto como lo podrían haber sido distintos actores de la educación (fundamentalmente la UdelaR), hicieron posible que se procesara un cambio radical en una coyuntura de estabilidad política y en un ámbito históricamente caracterizado por su raigambre como lo era el de la educación terciaria universitaria.

Por otro lado, cabe destacar que las *ventanas de oportunidad* suelen permanecer abiertas por períodos cortos, lo que explicaría porque en menos de un año se plantea, negocia y crea una segunda universidad pública y la primera de carácter tecnológico de nuestro país.

De esta forma, la teoría de la ventana de oportunidad de Kingdon sirve para explicar cómo se sucedió esta innovación en política educativa terciaria universitaria, mientras que el resultado del acoplamiento va a depender de los elementos que se presentan en la apertura de dicha ventana y de cómo se da la recombinación de las mismas. Es por ello que, la teoría que proponen Cohen, March y Olsen (1972) en el *garbage can model* nos servirá para explicar por qué de las diferentes alternativas que se manejaban para potenciar y fortalecer la educación tecnológica, se optó por la creación de la UTEC.

VII.II.1. Tres alternativas, una política pública. ¿Por qué la Utec?

El *modelo del tacho de basura*, tal y como fue presentado, representa una forma de elección que resulta de la mezcla de varios tipos de problemas y soluciones presentados por distintos participantes. Dicha elección va a depender de la mezcla de opciones

disponibles en un momento determinado, la mezcla de problemas que tuvieron acceso a la organización, la mezcla de soluciones y la demanda externa ejercida sobre los tomadores de decisiones. A su vez, existen elementos estructurales de las organizaciones que influyen los resultados del proceso de elección que son: el tiempo en el que arriban las distintas opciones de problemas, soluciones y decisores, el foco de energía destinado por los participantes de la toma de decisión, y los nexos establecidos entre las diferentes corrientes.

Si bien esta teoría sirve para explicar porque sí la Universidad Tecnológica, también argumenta porque no el ITS. Esto es, fundamentalmente por dos razones: por un lado el tiempo político en el que arriba la creación del ITS (fines de un gobierno) y dentro de una reforma sumamente importante en materia educativa que no la coloca como primordial. Tanto es así que su tratamiento se dilata en el tiempo. Por otro lado, el foco de energía de los participantes de la toma de decisión destinado a la creación del ITS es prácticamente nulo, tal como se indica en el cuadro 4, de las intervenciones en el parlamento no se desprenden posturas marcadas ni a favor ni en contra. A su vez, los tomadores de decisiones tampoco tenían una demanda externa fuerte para que se aprobara dicho proyecto como si puede considerarse la presión ejercida por los intendentes para que el PN acompañe la creación de la UTEC.

Centrándonos en la figura de los tomadores de decisiones, más específicamente en las posturas de los distintos partidos políticos como participantes directos de la formulación de políticas públicas, podremos visualizar el acoplamiento de corrientes que plantean los autores y que posibilitan la aprobación del proyecto de ley que creaba a la UTEC.

Por un lado, un FA que estaba en deuda con su mandatario por no acompañar su idea de brindarle autonomía a la UTU, a la vez que considera la opción de potenciar a la educación técnica y tecnológica como una forma de aumentar la igualdad social. Por otro lado, el PN que situaba a la UTEC como una fuerte política descentralizadora y se veía presionado por la *demanda externa* que significaban los doce intendentes blancos que querían una universidad en el interior. Mientras tanto, el PC junto con el PI, querían acabar con el monopolio universitario de la UdelaR y crear un sistema universitario competitivo.

La creación de la UTEC, representa el resultado de la mezcla de varios tipos de problemas y soluciones que responden a los distintos intereses de los diferentes participantes de la toma de decisión. Es así que la creación de la segunda universidad pública y la primera de carácter tecnológico de nuestro país puede considerarse como una política “residual” en tanto no fue una primera alternativa, sino que resulta de la recombinación de corrientes.

Reflexiones y aprendizajes

A modo de cierre me gustaría plantear algunas consideraciones personales que entiendo se desprenden del análisis y la descripción de la creación de la Universidad Tecnológica en Uruguay. Consideraciones que trascienden el proceso concreto de esta política pública y sirven para instalar una discusión y repensar la forma en que se da el proceso de formulación de toda política pública en nuestro país, fundamentalmente en lo que refiere a la dicotomía *técnica vs. política* que suele estar presente a lo largo del proceso.

Al comienzo del trabajo presentábamos información y datos sobre la educación técnica y tecnológica, qué se entiende por este tipo de educación, sus características y el rol fundamental que cumple en países en vías de desarrollo. En el marco de esta línea de pensamiento parecería razonable la creación de la Universidad Tecnológica, entendiéndola como “la mejor solución objetiva” y en definitiva una reforma necesaria para un país con las características de Uruguay. Sin embargo,

“A strictly technocratic approach toward policymaking short-circuits these steps of discussion, negotiation, approval, and implementation, which have at their core the messy world of politics.” (BID 2006: 4)

Postulado que se condice con el desarrollo posterior de la monografía, en donde se demuestra que el proceso que se recorre y la aprobación de la creación de la UTEC, responden a una decisión estrictamente política y no técnica.⁴⁸

De forma que si bien se podría argumentar que lo que importa es que se logra el objetivo y se crea la UTEC y no cómo se da la creación, en lo personal adhiero a la premisa de que *“El proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las medida de política (el proceso de formulación de políticas) tiene un fuerte impacto en la calidad de las*

⁴⁸Esto no quiere decir que a lo largo del proceso de su formulación no hayan surgido intervenciones con argumentos de carácter técnico, pero fueron los menos y no resultaron para nada determinantes.

políticas *públicas.*”(BID 2006:7).

Es así que si bien los distintos intereses políticos hicieron posible llevar a cabo la innovación en materia de política educativa universitaria en nuestro país, la misma carece de respaldo técnico y eso, en mi opinión, le resta solidez a la política pública final. Justamente, la transforma en una “caja vacía con objetivos políticos”.

En este sentido, considero que la reforma debería haber seguido la lógica planteada para el ITS de conformar un sistema de educación terciaria, incluso me animaría a decir un sistema universitario de educación. Lo que hubiese implicado una reforma que incluyera a los otros dos actores de la educación terciaria (UTU y UdelaR), y no simplemente agregando una nueva institución por fuera. De hecho, este punto fundamental que apunta a la coordinación entre las distintas instituciones fue visto como una de las zonas grises del proyecto y si bien es mencionado durante el tratamiento del mismo, la discusión parlamentaria elude por completo este aspecto.

Por lo tanto, mientras la variable *técnica* no alcanza, la variable *política* no es suficiente.

No obstante, he llegado a la conclusión de que quizás la discusión no debería plantearse en términos dicotómicos, sino que resulta necesario aprender en qué momento del proceso de las políticas públicas es menester potenciar una o la otra, o simplemente lograr el equilibrio óptimo entre ellas.

Esta idea, puede ser entendida a través de la histórica dualidad planteada en torno a los modelos del *rational choice* y el *muddling through*. Mientras el primero se puede asociar con la visión *técnica* que busca la mejor solución, la teoría del *muddling through* implica una visión política en tanto representa la solución “más segura”.

Según el autor Dror (1964) pensar en estos modelos como dicotómicos es engañoso y al mismo tiempo peligroso. Engañoso, porque en realidad hay otros modelos de hechura de políticas públicas que pueden ser ideados, y peligroso porque conduce a realizar un esfuerzo por alcanzar lo imposible o bien alienta la inercia y la continuación del status quo.

El autor sostiene que mientras el *rational choice* estimula a los administradores públicos a salir de la rutina, el modelo del *muddling through* de Lindblom justifica las políticas del “no esfuerzo”.

Dror propone como desafío la construcción de modelos normativos para la formulación

de políticas públicas que combinen realismo con idealismo, es decir que logren moverse en este péndulo conformado por el rational choice y el incrementalismo.

“The models should be near enough to reality to serve as feasible guides for action; at the same time, the models should aspire to a higher quality of public policy making and serve as a means to encourage the improvement of reality.” (1964: 157)

Es así que, si pensamos en las políticas públicas como acciones que buscan solucionar un problema social, debemos tener en cuenta que en su proceso de formulación la variable política es esencial para lograr hacer, mientras que la variable técnica es fundamental para lograr hacerlo mejor.

En definitiva, lo que importa no es cuánto de una variable y cuanto de la otra, ni elegir una en detrimento de la otra. La clave estará en saber en qué momento del proceso de creación de una política pública potenciar una o la otra.

Esto nos hace volver a donde comenzamos, el caso de la UTEC como política innovadora, pero en esta oportunidad vista desde otra perspectiva. En ciencia política existe un amplio consenso en torno a la idea de que las políticas públicas en sus primeras fases suelen ser “perfectas” y que el problema surge cuando se quiere llevar lo que está en el papel a la realidad, comúnmente conocido como la *brecha de la implementación*. Sin embargo, en el caso de la UTEC, cuya primera fase se ve cargada de intereses políticos y poca técnica, encuentra en sus directores provisorios quienes logren adaptar lo que estaba en el papel a lo que el país necesitaba en la realidad.

Por lo tanto, es necesaria *la política* para que existan las políticas públicas, mientras que sin la objetividad de la *técnica* no van a existir las mejores políticas. Dicho en otras palabras, es necesaria la caja vacía para llenarla con las mejores soluciones posibles y son necesarios los objetivos políticos para que existan cajas que llenar.

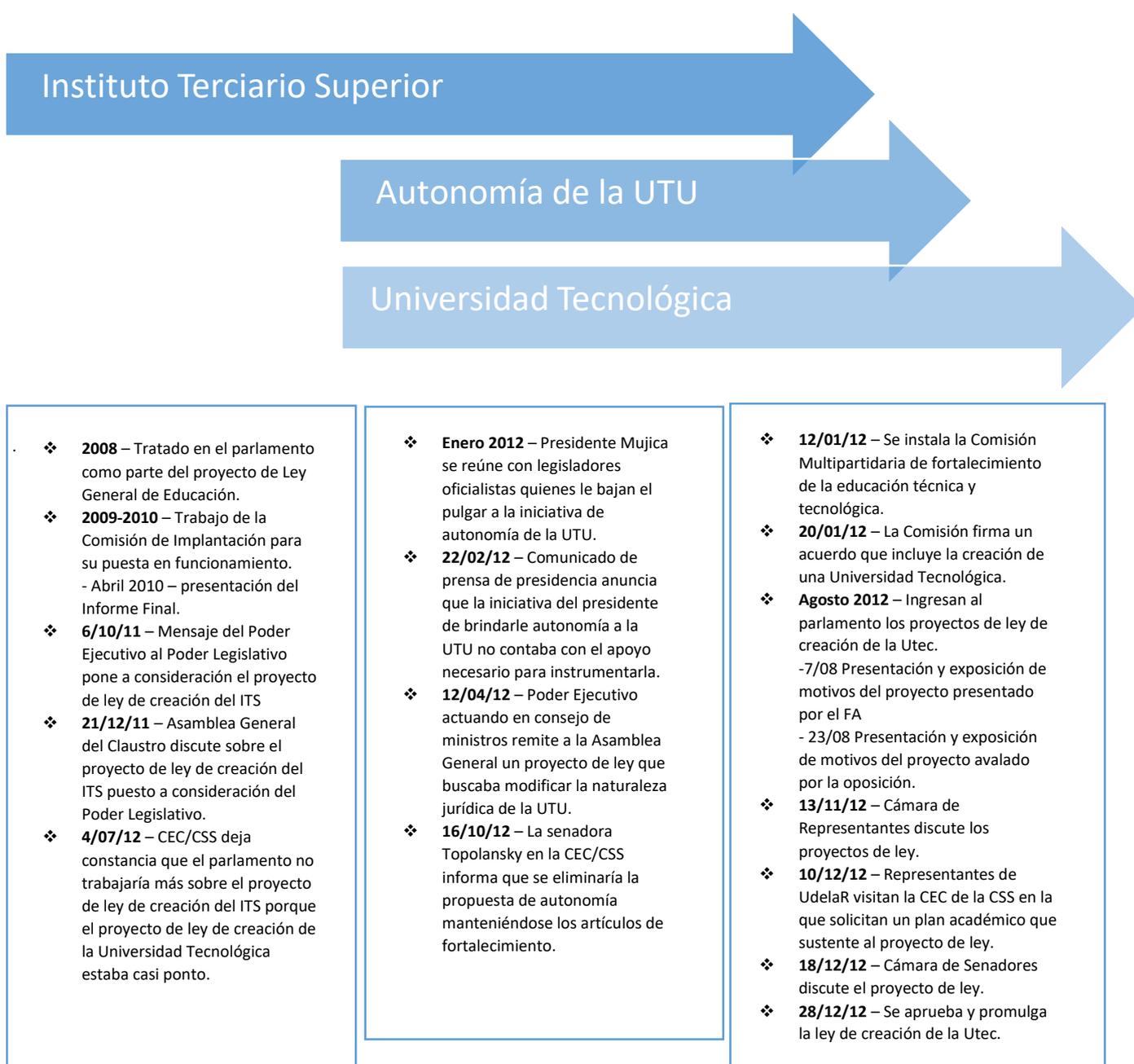
Bibliografía

- **Aguilar Villanueva, Luis.** (1992) *La hechura de las políticas.*
- **Banco Interamericano para el Desarrollo** (2006) “La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina.”
- **Bentancur, N., Mancebo, M.E.** (2010) “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda.” en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: ACUMULACIONES, CONFLICTOS Y DESAFÍOS.* Mancebo, M.E., Narbono, P. (Coordinadores). pp. 248-264
- **Cohen D. Michael, March G. James, Olsen P. Johan.** (1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice” en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17 N° 1 Marzo.
- **De Sousa, J. A., De Almeida Bastos, L.** (1997) “Fundamentos, características y perspectivas de la educación tecnológica.” en *Boletín Cinterfor Entrega especial. Educación Tecnológica.* N° 141, octubre-diciembre.
- **Dror, Yehezkel.** (1964) “Muddling Through- “Science” or Inertia? en *Public Administration Review*, Vol. 24, N° 3 Setiembre, pp. 153-157
- **Gombau Bertomeu, Verónica.** (2012) *INNOVACIÓN, FRONTERA TECNOLÓGICA Y CAPACIDAD ABSORTIVA: EL PAPEL DE LAS EXTERNALIDADES DEL CONOCIMIENTO* en <file:///C:/Documents%20and%20Settings/usuario/Mis%20documentos/Downloads/TESIS.pdf>
- **Kingdon, J. W.** (2003) *Agendas, alternatives and public policies.* Longman classics in political science. University of Michigan.
- **Lindblom, Charles E.** (1992) “La ciencia de salir del paso” en *La hechura de las políticas.* Aguilar Villanueva, Luis. pp. 201-225
- **Moreno Brid, J. C., Ruiz Nápoles, P.** (2009) “La educación superior y el desarrollo económico en América Latina” en *SERIE Estudios y perspectivas* N° 106. Enero. CEPAL.
- **Parsons, W.** (2007) *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.*
- **Peters, Guy B.** (2003) *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política.* Ed. Gedisa

- **Rama, Claudio.** (2015) “La conformación diferenciada de un nuevo subsistema tecnológico universitario en América Latina” en *Revista de la Educación Superior* Vol. XLIV ; N° 173, enero-marzo.
- **Ruiz Larraguivel, E.** (2007) “Sustentos de una política de reforma en la educación superior. El caso de las universidades tecnológicas.” en *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXXVI (4), N° 144, octubre-diciembre pp. 111-118
- **Subirats Humet, J., Varone, F, Larrue, C.** (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ed. ARIEL

Anexo

Figura 1. Cronología y principales hitos de las propuestas ITS, Autonomía UTU y UTEC.



Fuente: Elaboración propia.