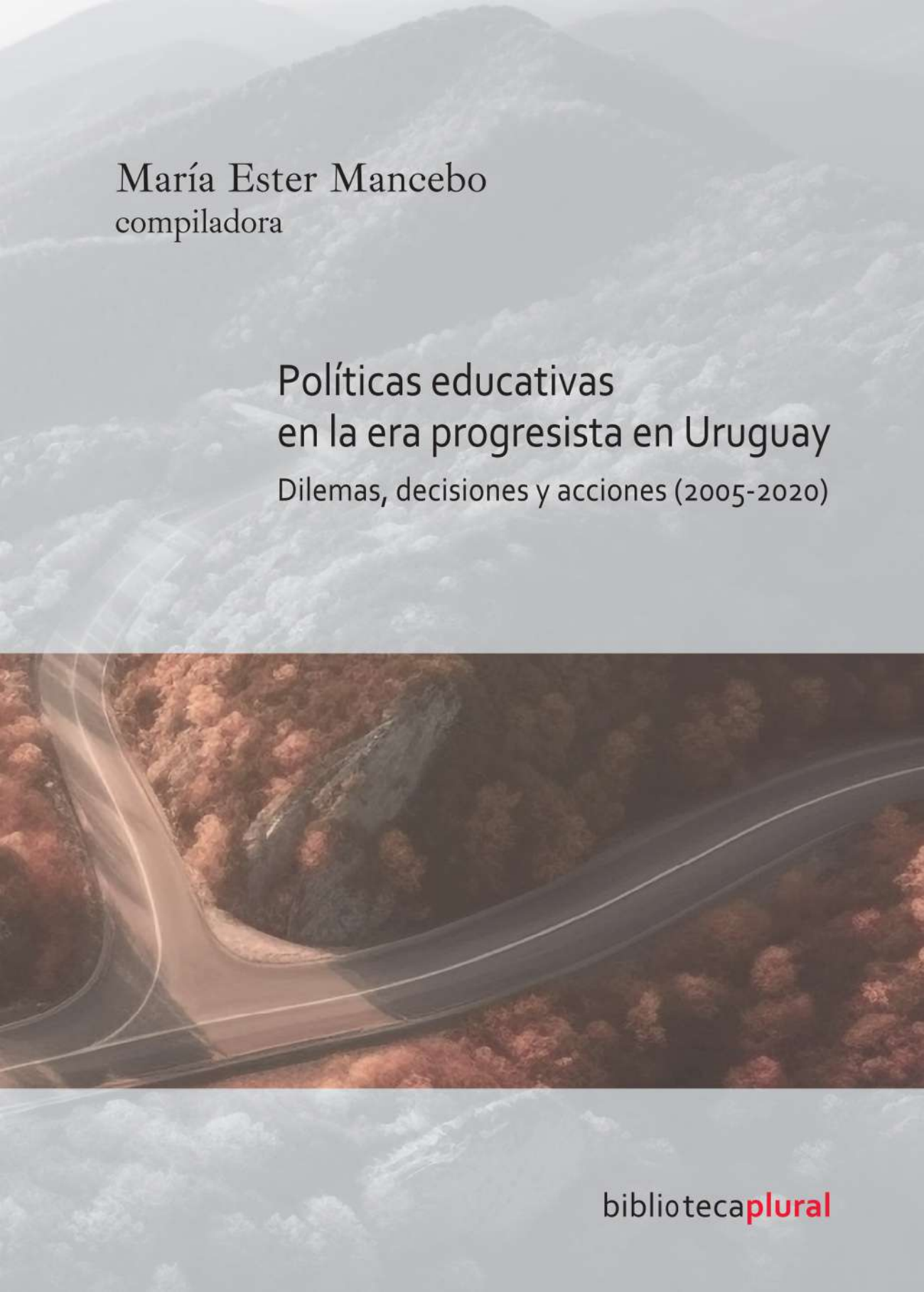




María Ester Mancebo  
compiladora

Políticas educativas  
en la era progresista en Uruguay  
Dilemas, decisiones y acciones (2005-2020)

biblioteca**plural**



POLÍTICAS EDUCATIVAS  
EN LA ERA PROGRESISTA EN URUGUAY  
Dilemas, decisiones y acciones (2005-2020)



bibliotecaplural

María Ester Mancebo  
compiladora

Carolina Clavero • Virginia Coitinho • Analaura Conde  
María Ester Mancebo • Pablo Marianovich • Cecilia Pereda  
Soledad Petit • Vanesa Sanguinetti • Gabriel Tapia • Sof Velázquez

POLÍTICAS EDUCATIVAS  
EN LA ERA PROGRESISTA EN URUGUAY  
Dilemas, decisiones y acciones (2005-2020)

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados por académicos de reconocida trayectoria en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la csic, integrada por Luis Bértola, Magdalena Coll, Mónica Lladó, Alejandra López Gómez, Vania Markarian, Sergio Martínez y Aníbal Parodi ha sido la encargada de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2020.

Producción editorial del equipo de Ediciones Universitarias:  
Equipo de Ediciones Universitarias (diseño de interior)  
Analía Gutiérrez Porley (diagramación de interior y tapa)  
Nairí Aharonián Paraskevaídis y Victoria Zabala (revisión de textos)

© Los autores, 2020

© Universidad de la República, 2023

Ediciones Universitarias,  
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (ucur)  
18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)  
Montevideo, CP 11200, Uruguay  
Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906  
Telefax: (+598) 2409 7720  
Correo electrónico: <ucur@udelar.edu.uy>  
<<https://udelar.edu.uy/portal/institucional/comunicacion/ediciones-universitarias/>>

ISBN: 978-9974-0-2045-0

e-ISBN: 978-9974-0-2050-4



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

# Contenido

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arim</i> ..... | 9  |
| INTRODUCCIÓN .....                                                        | 13 |

## Sección 1

### Las peculiaridades de la gobernanza educativa uruguaya

|                                                                                                                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CAPÍTULO 1. LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN Y EDUCACIÓN<br>EN LA PRIMERA INFANCIA EN EL URUGUAY PROGRESISTA:<br>¿GOBERNANZA BUROCRÁTICO-JERÁRQUICA, DE MERCADO<br>O MIXTA?, <i>María Ester Mancebo</i> ..... | 19 |
| CAPÍTULO 2. GOBERNANZA DEL SISTEMA DE FORMACIÓN DOCENTE:<br>LA TENSIÓN ENTRE LA EFECTIVIDAD Y LA LEGITIMIDAD<br>(2005-2020), <i>Virginia Coitinho</i> .....                                            | 33 |
| CAPÍTULO 3. EL TRABAJO DE LAS FUNDACIONES EMPRESARIALES<br>EN LOS LICEOS PÚBLICOS DE URUGUAY, <i>Cecilia Pereda</i> .....                                                                              | 45 |

## Sección 2

### La conflictiva y nunca acabada construcción de políticas de inclusión educativa

|                                                                                                                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CAPÍTULO 4. DOMESTICIDAD Y HOGAR EN LA POLÍTICA EDUCATIVA<br>DE URUGUAY (1900-1918). LA INCLUSIÓN DE LAS MUJERES<br>COMO SOLUCIÓN Y CONSECUENCIAS PROBLEMÁTICAS,<br><i>Carolina Clavero</i> ..... | 59 |
| CAPÍTULO 5. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE TRAYECTORIAS EDUCATIVAS<br>DE URUGUAY: ENTRE EL CAMBIO EDUCATIVO<br>Y EL PESO HISTÓRICO DE LA BUROCRACIA, <i>Analaura Conde</i> .....                     | 73 |
| CAPÍTULO 6. ENCUENTROS Y DESENCUENTROS<br>ENTRE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y EDUCATIVAS<br>EN EL TERRITORIO, <i>Pablo Marianovich</i> .....                                                           | 87 |

|                                                                                                                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CAPÍTULO 7. EL REZAGO Y LA DESVINCULACIÓN UNIVERSITARIA EN CLAVE<br>DE INCLUSIÓN ACADÉMICA: UNA MIRADA SOBRE EL PROCESO<br>DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA ENTRE 2006 Y 2018,<br><i>Vanessa Sanguinetti</i> ..... | 99 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CAPÍTULO 8. POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR<br>MEDIADAS POR TECNOLOGÍAS: SU INCIDENCIA<br>EN LAS TRAYECTORIAS EDUCATIVAS, <i>Gabriel Tapia</i> ..... | 113 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

### Sección 3 La cuestión de la profesionalización docente

|                                                                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CAPÍTULO 9. EL DÉFICIT DE DOCENTES DE EDUCACIÓN MEDIA<br>EN URUGUAY: FACTORES EXPLICATIVOS DE SU POSTERGACIÓN<br>DE LA AGENDA (2005-2018), <i>Soledad Petit</i> ..... | 127 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CAPÍTULO 10. LA TENSIÓN ENTRE LA TRADICIÓN NORMALISTA<br>Y LA TRADICIÓN UNIVERSITARIA:<br>LA POSTURA DE LA ASAMBLEA TÉCNICO DOCENTE<br>DURANTE LOS GOBIERNOS DEL FRENTE AMPLIO (2005-2015),<br><i>Sof Velázquez</i> ..... | 139 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| CONCLUSIONES ..... | 151 |
|--------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| BIBLIOGRAFÍA ..... | 157 |
|--------------------|-----|

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| SIGLAS Y ACRÓNIMOS ..... | 175 |
|--------------------------|-----|

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| AUTORAS Y AUTORES ..... | 177 |
|-------------------------|-----|

# Presentación de la Colección Biblioteca Plural

Vivimos en una sociedad atravesada por tensiones y conflictos, en un mundo que se encuentra en constante cambio. Pronunciadas desigualdades ponen en duda la noción de progreso, mientras la riqueza se concentra cada vez más en menos manos y la catástrofe climática se desenvuelve cada día frente a nuestros ojos. Pero también nuevas generaciones cuestionan las formas instituidas, se abren nuevos campos de conocimiento y la ciencia y la cultura se enfrentan a sus propios dilemas.

La pluralidad de abordajes, visiones y respuestas constituye una virtud para potenciar la creación y uso socialmente valioso del conocimiento. Es por ello que hace más de una década surge la colección Biblioteca Plural.

Año tras año investigadores e investigadoras de nuestra casa de estudios trabajan en cada área de conocimiento. Para hacerlo utilizan su creatividad, disciplina y capacidad de innovación, algunos de los elementos sustantivos para las transformaciones más profundas. La difusión de los resultados de esas actividades es también parte del mandato de una institución como la nuestra: democratizar el conocimiento.

Las universidades públicas latinoamericanas tenemos una gran responsabilidad en este sentido, en tanto de nuestras instituciones emana la mayor parte del conocimiento que se produce en la región. El caso de la Universidad de la República es emblemático: aquí se genera el ochenta por ciento de la producción nacional de conocimiento científico. Esta tarea, realizada con un profundo compromiso con la sociedad de la que se es parte, es uno de los valores fundamentales de la universidad latinoamericana.

Esta colección busca condensar el trabajo riguroso de nuestros investigadores e investigadoras. Un trabajo sostenido por el esfuerzo continuo de la sociedad uruguaya, enmarcado en las funciones que ella encarga a la Universidad de la República a través de su Ley Orgánica.

De eso se trata Biblioteca Plural: investigación de calidad, generada en la universidad pública, encomendada por la ciudadanía y puesta a su disposición.

*Rodrigo Arim*

Rector de la Universidad de la República



*Le dedicamos este libro a Magela Figarola (†), quien,  
con su inmensa generosidad y experticia, aportó su rigurosa edición  
al proceso de elaboración de este libro colectivo.*



# Introducción

El foco de este libro son las políticas educativas desplegadas en Uruguay en el curso de las dos primeras décadas del siglo *xxi*, durante la llamada *era progresista*, cuando en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay accedieron al Gobierno nacional fuerzas políticas o líderes partidarios ubicados más a la izquierda en el espectro político que quienes tuvieron a su cargo el Ejecutivo de cada país en la década anterior.<sup>1</sup>

Las políticas de educación de Uruguay del período 2005-2020 se analizan en tanto políticas públicas y con una mirada comparativa con las de los países de la subregión. Los ejes de estudio priorizados son tres, y cada uno de ellos se trabaja en una sección específica de este libro: la gobernanza educativa, las políticas de inclusión y las políticas de profesionalización docente.

¿Por qué hablar de *dilemas*, de *decisiones* y de *acciones* en torno a las políticas educativas de Uruguay entre 2005 y 2020? Porque, como todas las políticas públicas, las políticas educativas son cursos de acción que un país sigue en un momento histórico dado, a partir de decisiones de la autoridad competente en la materia. Cada decisión de política pública representa siempre la elección de una opción de política entre varias y constituye una respuesta frente a una situación dilemática, con varias alternativas de actuación entre las cuales no es fácil elegir. ¿Cómo formar a maestros y profesores, en institutos normales, en universidades pedagógicas o en universidades no pedagógicas? Para amortiguar la exclusión educativa, ¿se diseñan políticas focalizadas o universalistas? Con vistas a mejorar la calidad educativa, ¿se toman evaluaciones de desempeño a los docentes o se apuesta solo a los cursos de educación permanente de maestros y profesores? Estas son algunas de las preguntas dentro de la miríada de opciones de política educativa que los gobernantes manejan en contextos caracterizados con frecuencia por la escasez de recursos.

La primera sección aborda la gobernanza del sistema educativo uruguayo, tan peculiar como su Gobierno. Revisa su singularidad en las áreas de la primera infancia, la formación docente y la educación secundaria, dado que en estos ámbitos se han encontrado procesos de transformación incipiente respecto a la tradicional gobernanza burocrático-jerárquica que primó durante décadas en la educación uruguaya.

---

<sup>1</sup> Corresponden a esta tendencia las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) en Argentina; de Luiz Inácio *Lula* da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) en Brasil; de Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018) en Chile; y de Tabaré Vázquez (2005-2010 y 2015-2020) y José Mujica (2010-2015) en Uruguay.

Evocando la obra del politólogo Norbert Lechner (1984), el título de la segunda sección, «La *conflictiva y nunca acabada* construcción de políticas de inclusión educativa», busca establecer una analogía entre las profundas dificultades de edificar un sistema educativo inclusivo y las de fundar un orden democrático posdictatorial. Los obstáculos técnicos —y también fuertemente políticos, porque implican la interacción de actores con ideas, preferencias e intereses muchas veces divergentes— están vinculados a prácticas históricas enraizadas y resistentes al cambio.

Esta sección está encabezada por un capítulo de impronta histórica que considera la inclusión de las mujeres en la política educativa de Uruguay a comienzos del siglo xx. Le siguen dos capítulos sobre la complejidad de la coordinación intra e interinstitucional y la *territorialización* de las políticas de inclusión, aspectos que —como en otros campos de la vida pública— suelen ser consagrados como el *deber ser* de las políticas educativas contemporáneas. La sección cierra con dos textos referidos a la inclusión en la educación superior, uno que reflexiona sobre la especificidad de la inclusión académica en la Universidad de la República (Udelar) y otro que atiende la potencial incidencia de las nuevas tecnologías en las trayectorias educativas de los estudiantes de esta universidad.

Luego, el libro tiene una sección sobre la cuestión de la profesionalización docente. Al igual que en el tratamiento académico de la Revolución Industrial se utiliza el término *cuestión obrera* para hacer referencia a la multidimensionalidad de la problemática del proletariado en ese contexto histórico, hoy es pertinente hablar de la *cuestión de la profesionalización docente*. En muchos países, maestros y profesores desempeñan su labor de enseñantes en condiciones de trabajo deficitarias: reciben remuneraciones inadecuadas, enfrentan escollos en su formación inicial y permanente, tienen carreras docentes desacopladas de las posibilidades de desarrollo profesional y del ejercicio de la profesión con autonomía. Cada una de estas dimensiones requiere atención particular a través de políticas de carrera, de salarios, de formación inicial, de desarrollo profesional, de desempeño, entre otras. En este libro se trabaja en torno a dos de estos aspectos problemáticos: el carácter normalista o universitario de la formación inicial y las dificultades de ingreso en la agenda política del déficit de profesores titulados en la educación media. También se hace foco en las políticas docentes ejecutadas en Uruguay en el período mencionado.

Por último, cabe dejar constancia de que este libro es fruto del trabajo colectivo desarrollado en el marco del Seminario de Investigación sobre Políticas Educativas que, con la coordinación de María Ester Mancebo, fue llevado a cabo entre 2018 y 2020 en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Los participantes regulares en las sesiones de este grupo fueron alrededor de doce, todos ellos profundamente interesados en el campo de las políticas públicas en educación.

A lo largo de estos tres años, las actividades del seminario fueron variadas: entre otras, se discutió sobre los avances de las tesis de posgrado de los participantes, se reflexionó en torno a textos teóricos sobre políticas educativas, se llevó a cabo un coloquio con invitados especialistas en análisis del discurso con diversos enfoques disciplinarios, se prepararon los capítulos de este libro y tuvieron lugar discusiones colectivas para la elaboración de las conclusiones.



Sección I

LAS PECULIARIDADES  
DE LA GOBERNANZA EDUCATIVA  
URUGUAYA



# Las políticas de atención y educación en la primera infancia en el Uruguay progresista: ¿gobernanza burocrático-jerárquica, de mercado o mixta?

MARÍA ESTER MANCEBO

## Introducción

La temática de la primera infancia —cero a cinco años— puede ser estudiada desde múltiples ángulos. Es posible profundizar en los riesgos específicos de esta etapa del ciclo vital (Rossel, Rico y Filgueira, 2015; Lloyd, 2017), considerar los diversos modelos de cuidados (Cameron y Moss, 2020; Rogero-García y Andrés-Candelas, 2020), valorar el grado de separación entre los servicios de cuidado y los de educación (Moss, 2020), evaluar la calidad de los recursos humanos que trabajan con niñas y niños pequeños (Cameron y Moss, 2020) y ahondar en las políticas públicas de atención y educación en la primera infancia (AEPI)<sup>1</sup> (Lewis y West, 2017).

Este capítulo se centra en este último aspecto tal como se desarrolló en Uruguay durante los tres gobiernos del Frente Amplio, con particular atención a los lineamientos del quinquenio 2015-2020 y a la gobernanza que se ha configurado en la AEPI.

---

1 Se utiliza el nombre *AEPI* en referencia a los servicios orientados al cuidado de la salud y la educación, dos dimensiones en las que los niños y niñas de cero a cinco años requieren especial protección.

# El gobierno del área de la atención y educación en la primera infancia en Uruguay

## El marco legal

El marco legal de AEPI está constituido por varias normas. Por un lado, la Constitución de 1996 define que la ley debe establecer las medidas necesarias para la protección de los niños (art. 41). Por otro, la llamada Ley de Guarderías (n.º 16.802, Uruguay, 1996) regula el funcionamiento de los jardines privados, determina que se rigen por el derecho privado y establece que deben ser supervisados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Por su parte, la Ley General de Educación (LGE) (n.º 18.437, Uruguay, 2008) aumentó la escolaridad obligatoria de diez a catorce años: dos años de educación inicial —cuatro y cinco años—, seis años de educación primaria, tres años de educación secundaria básica y tres años de educación secundaria superior. Esta ley distingue entre la educación no formal orientada a niños menores de tres años y la educación inicial —niños de tres, cuatro y cinco años— e hizo obligatoria la educación inicial para los niños de cuatro y cinco años (art. 7).<sup>2</sup> Además, define los organismos con competencia en materia de AEPI: el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el MEC.<sup>3</sup> También creó el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (CCEPI), integrado por el MEC, la ANEP, el INAU, el Ministerio de Salud Pública (MSP) y representantes de educadores de la primera infancia y jardines de infantes privados.<sup>4</sup>

Por lo anterior, a partir de 2008 y hasta la aprobación de la Ley de Urgente Consideración (LUC)<sup>5</sup> en 2020, las políticas de AEPI fueron responsabilidad de varias instituciones:

- El INAU tuvo competencia en la educación de niños y niñas de entre cero y tres años que participaban en programas, proyectos y modalidades de intervención social en su ámbito de acción.
- La ANEP ofreció atención y educación directas a niños y niñas de tres, cuatro y cinco años en instituciones estatales —jardines de infantes y centros con educación inicial públicos— y también estuvo

2 Al adoptar esta medida, Uruguay se posicionó en igualdad de condiciones jurídicas que la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

3 Art. 96 de la LGE.

4 Arts. 98 a 100 de la LGE.

5 Esta ley modificó sustantivamente el gobierno de la AEPI a través de sus artículos 96, 97, 99, 100, 101, 102 y 104 (Ley n.º 19.889, Uruguay, 2020).

a cargo de la supervisión de los servicios brindados por escuelas privadas que autoriza.

- El MEC era responsable de autorizar y supervisar los servicios educativos proporcionados por las guarderías privadas.
- El CCEPI tenía por cometido la articulación de las políticas y de los programas de primera infancia.<sup>6</sup>

## El Plan Centros de Atención a la Infancia y la Familia

El Plan CAIF nació en 1988 como una política pública interinstitucional de asociación entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil (osc) y las intendencias departamentales. En su historia de más de treinta años, su evolución no ha sido lineal, sino que se distinguen diversas etapas, cada una con diferentes énfasis y prioridades (Zaffaroni y Alarcón, 2015; Vecinday, 2010).

Aunque opera dentro del marco jurídico del INAU, el Plan CAIF goza de autonomía en varias dimensiones. Su gobierno es colegiado y multisectorial: está integrado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el MEC, el MSP, la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), la ANEP, el INAU, el Congreso Nacional de Intendentes y representantes de las osc que administran los centros. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés) también están presentes, como invitados, en el gobierno del Plan. Además, se han establecido espacios formales para la participación de la sociedad civil a través de comités locales en los diecinueve departamentos de Uruguay y del Comité Nacional del Plan. Según Cecilia Zaffaroni y Anahí Alarcón (2015), «el Plan sienta un precedente único con respecto a la ejecución conjunta de políticas en acuerdo con las organizaciones del llamado tercer sector, instaló una práctica que muestra en su trayectoria la posibilidad de generar respuestas conjuntas y corresponsabilidad en la atención a la población objetivo» (p. 283).

La misión específica del Plan CAIF está definida en los siguientes términos: «Garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía para todos los niños y adolescentes de Uruguay, según corresponda a su condición de personas con plenos derechos».<sup>7</sup> Sus principales objetivos han sido fomentar, desarrollar e implementar una política integral para la primera infancia en todo el territorio nacional. Por este motivo, los centros deben brindar servicios de apoyo de calidad a las familias para que estas fortalezcan sus capacidades, a través del cuidado y la educación de niñas y niños, con el objetivo de avanzar en la inclusión social, la igualdad de oportunidades y la equidad.

---

6 Art. 100 de la LGE.

7 Véase <https://www.planCAIF.org.uy>.

En cuanto a la rendición de cuentas del Plan, a lo largo de estas décadas se han establecido modalidades internas y externas, las primeras predominantemente administrativas y las segundas de resultados. En suma, el Estado ha financiado el Plan CAIF desde su creación y su gestión ha estado en manos de osc. Se trata del tipo de asociación entre el Estado y las osc que gobiernos de distintas orientaciones políticas en numerosos países y variados sectores de la vida social han adoptado en las últimas décadas. La literatura especializada ha mostrado que esta asociación suele presentar ventajas y también desventajas, y puede ser virtuosa, neutra o negativa (Rossel 2010, 2013). En trabajos recientes, Stephen Ball (2012b, 2014) ha planteado que constituye una de las posibles modalidades de privatización en educación y los servicios sociales en general.

## La política de atención y educación en la primera infancia en la segunda Administración Vázquez

En las últimas décadas la expansión de las políticas de AEPI en el mundo ha sido significativa. En su fundamentación, se han manejado argumentos tales como la incidencia de estas políticas públicas en el bienestar de las familias, puesto que permiten que más miembros del hogar trabajen; la promoción de la igualdad de género en el acceso al mercado laboral y en la carga de los cuidados familiares; el impacto en la movilidad social a largo plazo; la justicia social resultante de la eliminación de inequidades socioculturales para los niños y niñas, que, de no ser atacadas, influyen de manera negativa en las trayectorias escolares de los estudiantes (Lloyd, 2017; West, Roberts y Noden, 2010).

Históricamente, el Estado uruguayo ocupó un lugar estratégico en el sistema educativo y en la protección social: ha sido la principal fuente de financiamiento de las políticas sociales y educativas, ha participado de forma directa en la prestación de servicios y ha desempeñado un papel activo en la regulación de los servicios de bienestar social. En la década del noventa, la mayoría de los países latinoamericanos fueron parte de una ola de reformas privatizadoras. En este contexto, Uruguay llevó a cabo una reforma educativa netamente estatista (1995-2000) (Lanzaro, 2004) y, en simultáneo, profundizó la asociación del Estado con la sociedad civil en las políticas de infancia (De Armas, 2017). A partir de entonces, el país impulsó lineamientos divergentes de política pública en dos sectores neurálgicos de las políticas de primera infancia que nacieron en dos centros decisorios del Gobierno nacional. Por un lado, la ANEP mantuvo el predominio neto del Estado en el caso de la educación —una parte de la educación inicial, primaria y media

y la formación docente—. Por otro, el INAU y el MIDES se inclinaron por la asociación del Estado con la sociedad civil para la protección socioeducativa de la infancia.

Cabe señalar que, en lo que hoy es el INAU (ex Instituto Nacional del Menor, Iname), esta asociación entre el Estado y la sociedad civil fue impulsada fuertemente a partir de la presidencia de Alejandro Bonasso de este organismo (1995-2000, segunda Administración Sanguinetti). Fue una suerte de revolución silenciosa que transfirió de forma paulatina servicios a cargo de la prestación directa del Estado al ámbito de las osc. Luego, a partir de la creación del MIDES en 2005 (primera Administración Vázquez), una gran parte de los servicios sociales prestados por este Ministerio también fueron ejecutados a través de convenios con osc.

En 2015, al inicio del segundo gobierno de Vázquez, el Parlamento aprobó la Ley n.º 19.353 (Uruguay, 2015) que estableció el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), una política pública social ambiciosa y novedosa en cuanto al alcance y las modalidades de intervención del régimen de bienestar social (Esping-Anderson, 1990). El SNIC se propuso generar un modelo de asistencia corresponsable entre las familias, el Estado, la comunidad y el mercado. Su población objetivo han sido las personas en situación de dependencia quienes «requieren apoyo específico para el desarrollo de sus actividades y la satisfacción de los cuidados básicos e instrumentales de la vida diaria» (Junta Nacional de Cuidados, 2015, p. 7). Explícitamente, se ha considerado a las personas en situación de dependencia como sujetos de derechos. Entre ellas se ha incluido a:

- Las niñas y los niños de hasta doce años. Para este primer plan, la prioridad fue la primera infancia —de cero a tres años—.
- Las personas con discapacidades.
- Las personas mayores de sesenta y cinco años que carezcan de autonomía para desarrollar las actividades y atender por sí mismas sus necesidades básicas de la vida diaria.

La ley reconoció el valor social de las personas que desarrollan tareas de cuidado y promovió la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres respecto al cuidado de las personas dependientes, con el objetivo de aliviar la sobrecarga de trabajo de las mujeres que, como en muchísimos otros países, ha prevalecido históricamente en Uruguay (Batthyány, Genta y Scavino, 2017).

Respecto a su gobierno, el SNIC estableció una Junta Nacional de Atención responsable de definir pautas, objetivos y políticas. Al igual que en el gobierno del Plan CAIF y en la integración del Consejo Nacional de Primera Infancia, el gobierno del SNIC fue de carácter interinstitucional y se integró por el MIDES, el MEC, la ANEP, el INAU, el MSP, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Banco de Previsión Social (BPS), el Instituto Nacional de las Mujeres y la Secretaría Nacional de Cuidados —estos dos últimos

con anclaje institucional en el MIDES—. El órgano ejecutivo de la Junta fue la Secretaría Nacional de Cuidados, responsable de la coordinación interinstitucional e intersectorial del SNIC—. Además, la Junta contó con un comité asesor honorífico compuesto por dieciséis representantes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, trabajadores y el sector privado. La creación del Comité Asesor fue el resultado del reclamo permanente de la sociedad civil por tener un espacio formal para el diálogo con el Estado sobre la protección social, demanda que fue contemplada en la ley que creó el SNIC.

Dada su incidencia en la gobernanza del área, en este capítulo importa resaltar que el SNIC priorizó el Plan CAIF como herramienta de la política de AEPI:

Una de las principales políticas de atención a la primera infancia es el Plan CAIF. Actualmente, los Centros CAIF brindan atención directa a los niños de 0 a 3 años inclusive, y también trabajan para mejorar las habilidades de crianza de los adultos referentes (Junta Nacional de Cuidados, 2015, p. 20).

Sin perjuicio de ello, el SNIC también consideró otros potenciales centros de atención de la primera infancia vulnerada: los jardines de infantes y las aulas de educación inicial en las escuelas públicas, bajo el gobierno de la ANEP; los centros de día, administrados por el INAU, y el programa Nuestros Niños creado por la Intendencia de Montevideo (IM).<sup>8</sup>

En el período de gobierno progresista (2005-2020), la matrícula en primera infancia creció significativamente. El número de niños y niñas desde cero hasta cinco años matriculados en centros de AEPI pasó de 133.640 a 192.702 entre 2005 y 2018.

Tabla 1. Evolución de la matrícula de atención y educación en la primera infancia en Uruguay en la era progresista. Años seleccionados\*

| Edades     | 2005    | 2010    | 2015    | 2018    |
|------------|---------|---------|---------|---------|
| 0 a 2 años | -       | -       | 54.231  | 54.231  |
| 3 a 5 años | -       | -       | 131.266 | 131.266 |
| Total      | 133.640 | 177.777 | 185.497 | 192.702 |
| Base 2005  | 100     | 133     | 139     | 144     |

(\*) Los datos desglosados por edad incluidos en el *Anuario estadístico de educación* del MEC correspondientes a 2005 y 2010 no son comparables con los de los años posteriores, razón por la cual se decidió no incluirlos en esta tabla.

Fuente: elaboración propia a partir del *Anuario estadístico de educación* del MEC, 2018.

8 El programa **Nuestros Niños**, creado en 1991, estuvo en la órbita de la IM hasta 2016, cuando se incorporó al INAU.

En suma, en la era progresista las fronteras entre la educación estatal y la privada exhibieron una creciente porosidad en el área de la AEPI, ya que el Estado recurrió intensamente a la contratación de osc para la prestación de estos servicios. En 2018, el 29,6% de la matrícula era privada, subsidiada por el Estado uruguayo y gratuita para las familias —junto a un mayoritario 46,5% de matrícula estatal gratuita y un 23,9% de matrícula privada paga (tabla 2)—. En contraposición, las políticas educativas de primaria y de educación media, bajo la competencia de ANEP, conservaron la matriz estatal clásica: la matrícula estatal siguió siendo ampliamente mayoritaria, mantuvo su carácter gratuito, no se depositó la responsabilidad por el servicio educativo en el mercado, los padres no eligieron las escuelas públicas a las que concurrían sus hijos, las escuelas no se tornaron autónomas y se mantuvo escasa la contratación de servicios pedagógicos a proveedores privados.

Tabla 2. Matrícula en centros de atención y educación en la primera infancia y en la inicial por forma de administración. 2018

| Oferta                                        | Matrícula en números absolutos | Matrícula en porcentaje (%) | Forma de administración                     |
|-----------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------|
| Jardines de infantes y escuelas del CEIP-ANEP | 89.674                         | 46,5                        | Estatal gratuita                            |
| CAIF, CAPI, <sup>9</sup> Nuestros Niños       | 57.093                         | 29,6                        | Privada subsidiada por el Estado y gratuita |
| Jardines y colegios supervisados por ANEP     | 28.667                         | 14,9                        | Privada paga                                |
| Jardines supervisados por MEC                 | 17.268                         | 9,0                         | Privada paga                                |
| Total                                         | 192.702                        | 100                         |                                             |

Fuente: *Anuario estadístico de educación* del MEC, 2018.

En este punto, corresponde introducir una precisión metodológica sobre los criterios de clasificación de la matrícula de los centros CAIF, CAPI y Nuestros Niños que, como se vio, son gestionados por osc, están regulados por el Estado y son financiados con transferencias que reciben de este en función del número de niños al que atienden. El *Anuario estadístico de educación* del MEC contabiliza esta matrícula como *público/privada*. En este capítulo se la considera como una matrícula *privada subsidiada por el Estado* por dos factores: en primer lugar, su gestión no está en manos del Estado, sino de asociaciones civiles; en segundo lugar, no hay diferencias entre esta forma de

9 Centros de Atención a la Primera Infancia del INAU.

administración y la de los establecimientos particulares subvencionados del paradigmático caso chileno de subsidio a la demanda.<sup>10</sup>

Tabla 3. Evolución de la cobertura del plan CAIF.  
Centros y población atendida. 2014-2019

| Año  | N.º de centros | N.º de niños |
|------|----------------|--------------|
| 2014 | 377            | 47 895       |
| 2015 | 383            | 50 477       |
| 2016 | 403            | 52 211       |
| 2017 | 408            | 52 600       |
| 2018 | 423            | 54 098       |
| 2019 | 430            | 57 541       |

Fuente: SIPI-INAU, con datos a julio de cada año, excepto 2019 (abril).

El Plan CAIF constituyó la alternativa de política pública privilegiada por el SNIC, lo cual llevó a una expansión importante del número de CAIF y su matrícula (tabla 3).

La construcción de alternativas de política pública constituye un paso fundamental en el ciclo de las *policies* (Bardach y Patashnik, 2016): la solución a un problema de la agenda pública no está necesariamente determinada por la respuesta histórica que se ha aplicado frente a él. En tal sentido, la experiencia internacional presentaba una panoplia de políticas en las que los decisores uruguayos podrían haberse inspirado. Para citar solo algunos ejemplos, en Francia, la educación inicial —de tres a seis años— es financiada por el Estado, se imparte en los departamentos de párvulos de las escuelas primarias y el modelo de mercado caracteriza en exclusividad a los sistemas de cuidado de niños (Martin y Le Bihan, 2009). Por su parte, los países nórdicos han optado por la financiación pública directa de los servicios universales de AEPI (Hiilamo, 2008). Suecia, en particular, tiene un sistema de AEPI integrado en su totalidad, cuya responsabilidad reside en el sector educativo, tanto a nivel local como nacional. Estos centros reciben niños de uno a seis años y están abiertos diez horas al día durante todo el año; se trata de centros integrados financiados directamente por el Gobierno (Moss, 2020). Una alternativa de política contrapuesta es la que ha seguido el Reino Unido, donde el modelo dominante es un sistema comercializado

10 Desde la reforma introducida por Pinochet, el sistema educativo chileno es tripartito: hay establecimientos públicos —municipales—, particulares pagos —las familias de los estudiantes pagan la matrícula— y particulares subvencionados —las escuelas reciben *vouchers* en función del número de estudiantes matriculados—. Véase Cox (2012).

de la AEPI. En Inglaterra, en especial, la educación temprana se imparte dentro de un mercado de cuidado infantil, así como en un sistema paralelo de provisión estatal (Lloyd, 2017).<sup>11</sup>

## La complejidad de la gobernanza del área de la atención y educación en la primera infancia

Los rasgos del gobierno del sector de la AEPI y las políticas públicas de primera infancia desplegadas por el Frente Amplio obligan a caracterizar su gobernanza, para lo cual es posible recurrir a las múltiples definiciones de este vocablo.<sup>12</sup> En este capítulo se adopta la elaborada por Jon Pierre (2000):

la coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos, tales como actores políticos, instituciones, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Roles que antes eran incuestionablemente realizados por el gobierno, en la actualidad son cada vez en mayor medida vistos como problemas del conjunto de la sociedad que pueden ser resueltos por las instituciones políticas, pero también por otros actores [...]. Este concepto se refiere [...] a qué capacidad de conducción (*steering*) mantienen las instituciones políticas ante los nuevos y cambiantes desafíos que se le plantean al Estado (p. 4).<sup>13</sup>

Desde el punto de vista del número y tipo de actores que participan en el ciclo de las políticas de primera infancia, la tabla 4 muestra que están presentes casi todas las categorías mencionadas por Pierre: actores políticos, instituciones sectoriales con diverso estatus constitucional —desde ministerios hasta servicios descentralizados, pasando por entes autónomos—, el Congreso de Intendentes, representantes de las osc, trabajadores del sector y organizaciones internacionales como Unicef y PNUD.

11 Según Eva Lloyd (2017), «el gobierno laborista finalmente fracasó en la revisión de los principios neoliberales que subyacen a la mercantilización de la educación y el cuidado de la primera infancia. Tampoco cuestionó la base misma sobre la que se prestan los servicios para los niños pequeños (Moss, 2014b). En su lugar, promovió constantemente los principios del mercado para la prestación de servicios de bienestar social, incluida la AEPI» (p. 19).

12 Véase Cerrillo i Martínez (2005).

13 Las traducciones de obras en lengua extranjera citadas en este libro pertenecen a cada autor o autora.

Tabla 4. Actores participantes en el ciclo de las políticas de atención y educación en la primera infancia en Uruguay (2008-2020)

| Actores             | Estatus institucional                                                                                                                                                        | Composición del gobierno                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INAU                | Gobierno, Servicio descentralizado                                                                                                                                           | Colegiado sectorial de 3 miembros                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| ANEP                | Gobierno, Ente Autónomo                                                                                                                                                      | Colegiado sectorial de 5 miembros como órgano máximo (Codicen) y cuatro consejos desconcentrados de 3 miembros. Uno de estos consejos, el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), es responsable de la educación inicial                                                                                             |
| MEC                 | Gobierno, Poder Ejecutivo                                                                                                                                                    | Ministro y subsecretario                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| SNIC                | Gobierno, MIDES                                                                                                                                                              | Colegiado intersectorial integrado por el MIDES, el MEC, la ANEP, el INAU, el MSP, el MTSS, el MEF, la OPP, el BPS, el Instituto Nacional de Mujeres y la Secretaría Nacional de Cuidados del MIDES. Comité Asesor compuesto por dieciséis representantes de osc, instituciones académicas, trabajadores y el sector privado |
| CCEPI               | Gobierno, MEC                                                                                                                                                                | Colegiado intersectorial integrado por el MEC, la ANEP, el INAU, el MSP, representantes de educadores de la primera infancia y jardines de infantes privados                                                                                                                                                                 |
| Plan CAIF           | Asociación entre el Estado y la sociedad civil: depende del gobierno —INAU—, y tiene alta autonomía por su gobierno intersectorial y prestación de servicios a través de osc | Colegiado intersectorial integrado por el MIDES, el MEC, el MSP, ASSE, la ANEP, el INAU, el Congreso Nacional de Intendentes y representantes de las osc. El PNUD y la Unicef como invitados. Participación de la sociedad civil a través de 19 comités locales y el comité nacional del plan                                |
| osc                 | Sociedad civil                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Guarderías privadas | Sociedad civil                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Colegios privados   | Sociedad civil                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, si la *coordinación* y la *coherencia* mencionadas por Pierre siempre requieren ingentes esfuerzos (Repetto, 2010), en este caso se multiplican, porque la mayoría de los organismos del área cuentan con gobiernos colegiados. Esto los obliga a una ineludible articulación intraorganizacional que se suma a la articulación intersectorial. A excepción del MEC, el INAU debe coordinar entre sus tres directores, la ANEP debe hacerlo entre el Consejo Directivo Central (Codicen), de cinco miembros, y el CEIP,

de tres. Por su parte, los gobiernos del Plan CAIF y el SNIC exigen una intensa coordinación intersectorial, lo cual puede producir que la armonización de posiciones se torne particularmente ardua (Cunill Grau, 2005). Por último, el CCEPI es, por definición, un organismo de construcción de acuerdos interinstitucionales e intersectoriales.

Un tercer eje de análisis de la gobernanza se refiere a los roles de los actores, que están estrechamente vinculados al patrón de oferta de servicios que se ha configurado en el país: hay oferta estatal, oferta privada subsidiada y oferta privada paga. La primera está constituida por los jardines de infantes y escuelas con educación inicial del CEIP (ANEP), la segunda corresponde a los centros CAIF, CAPI o al programa Nuestros Niños y la tercera se integra con los servicios que brindan los jardines privados supervisados por el MEC o la ANEP. En el marco de esta oferta mixta, los actores gubernamentales ejercen la regulación del servicio en sus respectivos ámbitos de competencia, al tiempo que los jardines y escuelas de la ANEP, las OSC del Plan CAIF, las guarderías y los colegios privados son los prestadores directos del servicio. Más específicamente, el papel del Plan CAIF es ambivalente: por un lado, presta el servicio de cuidado y educación a los niños y niñas más pequeños y su gobierno toma decisiones en relación con la política de la AEPI; por otro, depende del INAU en ese proceso decisorio y en la rendición de cuentas ante las autoridades nacionales.

Por último, la capacidad de conducción del gobierno resulta de los hallazgos reseñados en los ejes de análisis previos. En el área se registra su fragmentación institucional, hay una tónica intersectorial de los organismos encargados de la toma de decisiones y se ha expandido la oferta privada subsidiada por el Estado y gratuita para las familias, sobre todo el Plan CAIF. Todos estos rasgos permiten calificar como *compleja* a la gobernanza de la primera infancia.

A modo de cierre:

¿gobernanza burocrático-jerárquica, de mercado o mixta?

Este capítulo mostró el aumento cuantitativo de la matrícula de los servicios de la AEPI en Uruguay en el período 2005-2020, enunció los lineamientos de política seguidos en esta materia por el Frente Amplio y planteó la complejidad de la gobernanza de esta área. Ahora corresponde avanzar en la dilucidación de qué tipo de gobernanza se ha configurado en el sector en las tres últimas décadas, para lo cual es necesario recurrir a la ya clásica distinción de tres modelos (Cerrillo i Martínez, 2005; Pierre, 2000):

- El modelo burocrático-jerárquico. El Estado tiene el predominio neto en la conducción de la sociedad, la toma de decisiones en materia de políticas y la responsabilidad en la entrega de los servicios públicos. Se privilegia la centralización, la unidad de mando y el control de los procedimientos, razón por la cual son estrechos los márgenes de discrecionalidad para los escalones inferiores de la organización.
- El modelo de mercado. El mercado tiene un papel muy importante en la provisión de servicios públicos. El Estado puede mantener un poder político destacado, pero cede su capacidad de control directo y la reemplaza por la capacidad de influir. El control de los procedimientos es sustituido por el control de resultados, lo cual obliga a definir con precisión el producto que, en la medida de lo posible, debe ser cuantificable. Existe una considerable fragmentación de las estructuras de provisión de servicios, por lo que resulta indispensable la coordinación de las políticas.
- El modelo de redes. Esta modalidad de gobernanza se caracteriza por la negociación entre actores autónomos, no necesariamente de poder equivalente, que llevan adelante interacciones de cooperación y de conflictividad variables. Lo más frecuente es que esta modalidad se despliegue en sectores sociales específicos o en ámbitos territoriales limitados, como regiones. El Estado resigna de su posición de soberanía absoluta, deja la prestación de servicios en manos de otras organizaciones autónomas y acepta definir las políticas públicas en negociación con los prestadores.

En el área de la AEPI, el Estado ofrece directamente el servicio que se brinda en jardines de infantes y escuelas públicas de la ANEP, lo cual cubre un 46,5% de la matrícula de cero a cinco años. Además, la ANEP es responsable de las políticas públicas que se aplican en estos centros y ejerce esta autoridad de forma centralizada como en el resto de sus áreas (Mancebo, 2012). Asimismo, en este ámbito de la política pública intervienen otros actores con diversa capacidad de incidencia en las políticas. Por un lado, el Plan CAIF cuenta con centros en todo el territorio nacional y su matrícula ha crecido significativamente en los últimos años —en 2018 abarcó casi el 30% de la matrícula total de la primera infancia—. Este es un servicio privado, a cargo de osc, subsidiado por el Estado y gratuito para las familias. A través de esta asociación con las osc, el Estado ha preservado cierto control de los procedimientos administrativos y, a su vez, ha generado un importante grado de descentralización en la toma de decisiones. Por otra parte, el 23,9% restante de los niños y niñas concurre a centros privados pagos por sus familias, los cuales son supervisados por el MEC, en el caso de las guarderías privadas, o por la ANEP, en el caso de los colegios.

Esta división tripartita en la prestación del servicio le da relevancia al mercado a través de las guarderías privadas, los colegios privados y los CAIF. Esto deriva en una significativa fragmentación de la estructura de prestación de servicios y requiere grandes esfuerzos de coordinación de las políticas. La gobernanza de mercado no se ha constituido en su totalidad aún, en particular porque se mantiene la supervisión de la provisión del servicio por parte de las autoridades, así como el control de los procedimientos en todos los centros —estatales, subsidiados y privados pagos—. Tampoco se ha instalado el control de resultados: el subsidio a los CAIF se paga en función del número de niños y niñas que asisten a ellos, al tiempo que los resultados alcanzados por los CAIF no se han consagrado como criterio determinante para su financiamiento. En la misma dirección, en los centros privados supervisados por el MEC se controlan insumos —infraestructura y recursos humanos, entre otros—, pero no resultados. Esto también sucede en los jardines y las escuelas de la ANEP.<sup>14</sup> Por último, algunos estudios recientes han registrado la existencia de interacciones en los centros educativos y sociales en el territorio (Conde, 2020; Marianovich, 2019), pero son fundamentalmente instancias puntuales e inestables en el tiempo, lo cual no ha habilitado la generación de una gobernanza de redes. Todos estos motivos permiten afirmar que en el área de la AEPI se ha conformado una gobernanza de tipo mixto en la que coexisten la modalidad burocrático-jerárquica en el ámbito estatal y una incipiente modalidad de mercado en la oferta privada, sea privada gratuita —Plan CAIF— o privada paga —guarderías y colegios—. <sup>15</sup>

14 Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que existe una incipiente cultura de la evaluación: se han hecho siete evaluaciones externas del Plan CAIF (Zaffaroni y Alarcón, 2015), se han desarrollado algunas investigaciones evaluativas en los centros de la ANEP y, entre los especialistas, se reconoce la importancia de que las intervenciones en esta etapa vital contribuyan al avance en dos indicadores: el desarrollo psicomotor y el estado nutricional.

15 *Porosidad* (Mancebo, 2018a), *latencia y carácter incipiente* (Bordoli *et al.*, 2017) son los términos utilizados por los investigadores que han analizado la desestatización en Uruguay en el sentido acuñado por Ball (2012): el proceso mediante el cual las tareas y los servicios que antes desarrollaba el Estado son llevados a cabo por otros actores, como compañías y organizaciones filantrópicas, que establecen relaciones variadas entre ellos y con las diferentes áreas del Estado.



# Gobernanza del sistema de formación docente: la tensión entre la efectividad y la legitimidad (2005-2020)

VIRGINIA COITINHO

## Introducción

Este capítulo se propone estudiar las transformaciones de la gobernanza del sistema de formación docente en Uruguay desde 2005 hasta la fecha, tomando como referencia las teorías acerca de la gobernanza de las instituciones educativas que se enfocan en la tensión entre la efectividad de la gestión y la legitimidad respecto a la toma de decisiones y la organización. La idea central en este trabajo es que entre 2005 y 2020 el sistema de formación docente en Uruguay cambió de forma gradual desde un modelo de gobernanza jerárquico —centralizado en el Estado— hacia un modelo de gobernanza de redes —con un fuerte enfoque en la legitimidad en la toma de decisiones—. Esto promovió una mayor autonomía interna y una amplia participación de actores internos y externos al sistema, y transitó hacia nuevas formas de rendición de cuentas.

El capítulo se organiza en cinco partes. En la primera, se describe la situación de la gobernanza del sistema de formación docente en Uruguay en el período referido. En la segunda, se desarrolla el marco teórico en función del concepto de gobernanza y de las nuevas teorías sobre gobernanza de la educación superior. En la tercera, se presenta la metodología del estudio. En la cuarta, se abordan los cambios que se han venido dando en la gobernanza de nuestro sistema de educación superior en los últimos quince años y se considera cada una de las tres administraciones de la era progresista: 2005-2010 (Tabaré Vázquez), 2010-2015 (José Mujica) y 2015-2020 (Tabaré Vázquez). Por último, se presentan las conclusiones del trabajo.

## La situación de la formación docente en Uruguay en el siglo XXI

El sistema de educación superior de formación docente en Uruguay está conformado por seis centros regionales de profesores (CERP),<sup>1</sup> veintidós institutos de formación docente (IFD),<sup>2</sup> el Instituto Normal de Magisterio (INN), el Instituto de Profesores Artigas (IPA), el Instituto Nacional de Enseñanza Técnica (INET), el Instituto de Formación en Educación Social (IFES) y el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES). Estos institutos de formación docente se regulan por una normativa jurídica nacional: están bajo la órbita jerárquica del Consejo de Formación en Educación (CFE), creado en 2010 al amparo de la Ley General de Educación (LGE) (Uruguay, 2008).

La gobernanza del sistema de formación docente en nuestro país estuvo en una coyuntura de cambios desde 2005. En un primer período, se discutió en la esfera política un cambio radical en la institucionalidad: en la LGE, aprobada en 2008, propuso la creación del Instituto Universitario de Educación, que no llegó a concretarse. Más adelante, en 2010, se creó el CFE. En un tercer período, a principios de 2018, el Parlamento discutió un proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo que proponía la creación de una Universidad Nacional de Educación autónoma y cogobernada, al que no le dio sanción (D'Avenia, 2013). A pesar de ello, la transformación de la institucionalidad se puso en marcha dentro de los marcos formales ya establecidos y se buscó que se legitimara con la participación de todos los actores involucrados en los procesos de toma de decisiones.

La organización institucional tradicional del sistema de formación docente en Uruguay se encuadró en un modelo históricamente centralizado en el Estado que, a través de la ANEP, regula tanto el sistema educativo público como el privado. En formación docente, en particular, sobre todo a partir de la creación del CFE en 2010, se fue consolidando una red de participación de varios actores a través de comisiones y programas que intervienen en las decisiones de políticas internas. Estas comisiones han estado organizadas de forma descentralizada y han contado con una posibilidad real de intervenir en las diferentes instancias. Esto planteó un modelo de cambio institucional gradual, ampliamente participativo. Por otra parte, han aparecido actores externos que interactúan con el sistema de formación docente por medio de convenios, fondos concursables, proyectos comunes tendientes al logro de los fines planteados por la administración. La inclusión de la posibilidad de los fondos concursables para los formadores de Formación Docente a través de la Agencia

1 En los departamentos de Colonia, Florida, Canelones, Salto, Rivera y Maldonado.

2 Artigas, Canelones, Carmelo, Durazno, Florida, Fray Bentos, Ciudad de la Costa, Maldonado, Melo, Mercedes, Minas, Pando, Paysandú, Rivera, Rocha, Rosario, Salto, San José, San Ramón, Tacuarembó, Treinta y Tres y Trinidad.

Nacional de Investigación e Innovación (ANII) ha implicado un importante cambio en los mecanismos de control y evaluación interna del sistema.

Estos cambios implementados en Uruguay en el subsistema de formación docente y referidos a su gobernanza muestran una voluntad política de fortalecer la autonomía, participación, profesionalización de los actores y mejora en la gestión, evaluación y adaptabilidad a las nuevas demandas en el entorno que tanto en el debate regional como en el internacional han tomado fuerte impulso para la transformación de la educación superior (Acosta, Camou y Atairo, 2015; García 2003; Kehm, 2011). En muchos casos se han quedado cortos en sus objetivos y, en otros, han logrado procesos de transformación incipientes cuyos efectos probablemente serán visibles a largo plazo.

## Marco teórico

### Gobernanza

Aplicada al ámbito de las organizaciones, *gobernanza* hace referencia a un complejo conjunto de procesos, reglas y prácticas a través de las cuales los actores articulan sus intereses y ponen sus recursos al servicio de objetivos, siempre teniendo en consideración la complejidad del entorno en el que están insertas y las relaciones de poder que se dan en la interna de la institución (Brunner y Ganga, 2016; Landoni, 2012; Schmal y Cabrales, 2018; Vidal y Vieira 2013). La gobernanza de las instituciones de educación superior se refiere a la estructura y al proceso de toma de decisiones que afectan a los actores internos y externos de la institución. Los actores internos son quienes integran los órganos del gobierno institucional, mientras que los actores externos son los que están a cargo de procedimientos institucionales marcados por las decisiones que toma el Estado en materia de normas jurídicas, financiación y evaluación. Esta doble dimensión interno-externo está atravesada, a su vez, por componentes formales e informales (Brunner y Ganga, 2016; Vidal y Vieira, 2013).

En la revisión teórica sobre gobernanza se destacan tres modelos: el *burocráticojerárquico*, en el que el Estado dirige y controla la sociedad; el *de mercado*, en el que el Estado detenta el poder político, pero toma protagonismo la esfera privada y por ende se trasladan principios del espacio privado al ámbito público, y el *de redes*, en el que el Estado no solo cede la provisión de servicios a prestadores privados, sino que, además, está dispuesto a la definición de políticas públicas en negociación con los actores sociales involucrados (Bentancur, 2012; Mancebo, 2011; Mayntz, 2001; Narbono, Ramos, 2001). El tránsito desde una gobernanza jerárquica a

una gobernanza de redes necesita de una sociedad civil organizada y fortalecida que pueda integrarse a procesos de negociación y coordinación formales e informales, de autoridades políticas legitimadas dotadas de competencias necesarias y recursos y de una sociedad integrada en el ámbito cultural que asegure lazos mínimos de responsabilidad e identidad colectiva (Bentancur, 2012; Mayntz, 2001).

## El binomio efectividad-legitimidad en las teorías sobre gobernanza de la educación superior

La literatura especializada ha hecho aportes conceptuales específicos respecto a la gobernanza de la educación superior. Las instituciones europeas contemporáneas de educación superior tienden a una gobernanza que propone el fortalecimiento de los mecanismos de control basados en la financiación de proyectos por objetivos y contratos y el aumento de la autonomía de las instituciones, con un sistema más estricto de rendición de cuentas que consiste en procedimientos de evaluación de calidad y en una mayor responsabilidad sobre la gestión. En paralelo, cada vez son más frecuentes en las instituciones europeas los consejos de representación de los diferentes colectivos internos. Estos consejos de representación múltiple juegan un papel central como soportes de legitimidad, puesto que participan de manera activa en las decisiones que se toman, por lo cual ambos actores —el equipo ejecutivo y el consejo consultivo— se fortalecen entre sí y fortalecen la legitimidad de la institución (Acosta, Camou y Atairo, 2015; Vidal y Viera, 2013). Se demandan instituciones con altos grados de descentralización que promuevan el trabajo académico colaborativo y faciliten la inserción de sus docentes en redes académicas profesionales tanto nacionales como internacionales.

Brunner (2011) y Brunner y Ganga (2016) construyen una tipología básica de regímenes de gobernanza universitaria a partir de dos planos: el institucional y el de la gestión. En el primero, el desafío para las universidades es encontrar un principio de legitimidad que sostenga el consenso de que la organización cuenta con mecanismos apropiados para la toma de decisiones, respuesta a demandas y adaptación al entorno. En el plano de la gestión, el desafío es encontrar un principio de efectividad que haga viable la implementación de decisiones estratégicas, la administración de recursos y la producción de resultados.

El principio de legitimidad rige en el eje horizontal —o de Gobierno—, donde el Estado, a través de algún organismo, como puede ser un ministerio de educación, adopta las decisiones estratégicas. En el extremo opuesto está el modelo colegial —o de gobierno interno—, compartido entre los profesores. Entre ambos modelos se abre un abanico de posibilidades de diversas formas de gobernanza, de acuerdo con las particularidades de cada país, en

el que se combinan mecanismos de gobernabilidad interna y externa. Estos dos ejes forman un cuadrante en el que se delimitan cuatro tipos ideales de regímenes básicos de gobernanza universitaria.<sup>3</sup> El modelo burocrático de gobernanza de las instituciones de educación superior se caracteriza por una fuerte presencia del Estado, que coordina y controla la gestión; por que los profesores son funcionarios públicos, y porque, incluso en temas que se limitan a lo académico, la intervención del Estado es la impronta. A medida que las instituciones crecen en tamaño, con mayor alumnado y docentes, las tareas se vuelven más rutinarias y burocráticas (Brunner y Ganga, 2016).

El modelo de gobernanza de partes interesadas, definido por José Brunner y Francisco Ganga (2016), combina elementos de la gobernanza colegial con un modelo de gestión emprendedora: busca mantener la tradición colegial de autogobierno, pero incluye las demandas e intereses de actores externos como el Gobierno y organizaciones de la sociedad. El Estado promueve que encuentren financiamiento externo ofreciendo sus productos a agentes sociales que los demanden, lo que vuelve a sus gastos más eficientes y les permite proyectar planes de desarrollo a futuro.

Las instituciones de educación superior latinoamericanas, sobre todo las universidades, han tendido a privilegiar una gobernanza de tipo deliberativo —para algunos autores, a costa de la eficiencia de la gestión (Chiroleu, Iazzetta, Voras y Díaz, 2001)—: procesan los conflictos de manera colectiva, promueven consensos, distribuyen las responsabilidades con equidad y ejercen controles mutuos. Se consolidaron como instituciones asentadas en una fuerte legitimidad y capacidad de adaptación, lo que les ha permitido permanecer en el tiempo como referentes nacionales. Las instituciones que se enfocan en estos modelos de gobernanza complejos y participativos muestran un aumento en la representación de docentes en el gobierno de la institución y les dan participación a los estudiantes y egresados, aunque, en definitiva, quien termina ejecutando esas decisiones es el órgano de gobierno colegiado de la institución.

## Metodología

El presente capítulo se basa en un estudio de caso de tipo exploratorio-descriptivo, cuyo foco de análisis es la gobernanza del subsistema de la formación docente en Uruguay entre 2005 y 2020. La hipótesis central sostiene que las políticas públicas de formación docente implementadas en Uruguay

---

3 Los sistemas educativos no suelen presentar estos tipos puros, sino que combinan con fuerza características de más de un tipo.

a partir de 2005 iniciaron un tenue tránsito desde un tipo de gobernanza burocrático-jerárquica hacia un tipo de gobernanza de redes que, en su concepción teórica, incluyó actores internos y externos al sistema en la toma de decisiones y puso el énfasis en la autonomía académica, en la eficiencia en la gestión y en las nuevas formas de evaluación y rendición de cuentas, con foco en una mayor legitimidad del sistema. La metodología se orienta hacia la modalidad cualitativa de estudio de caso, en la que se recurre al análisis documental de la estructura institucional y a la normativa vigente como técnicas de investigación.

## Resultados: cambios propuestos en la gobernanza del sistema de formación docente en Uruguay entre 2005-2020

### Cambios impulsados entre 2005 y 2010

En abril de 2005, apenas asumido el nuevo Codicen del primer período de gobierno de Vázquez, a través de un acto administrativo, unificó todas las áreas vinculadas a la formación, capacitación y perfeccionamiento de los docentes en la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD). Esto puso fin a una organización en estructuras paralelas —CECAP-CERP y DFPD—. Asimismo, aprobó el Sistema Único Nacional de Formación Docente (SUNFD)<sup>4</sup> y se incorporó a la DFPD la Secretaría de Capacitación Docente, que incluía los CERP y el Centro de Capacitación Docente (CECAP), posterior IPES (Davyt, 2018). En esta coyuntura, aun cuando el organismo decisor en materia de formación docente seguía siendo una dirección dependiente del Codicen, actuó en los hechos como un organismo desconcentrado, con un mayor grado de autonomía (Davyt, 2018).<sup>5</sup>

La LGE (Uruguay, 2008) modificó la forma de integración de los órganos de gobierno de la ANEP: el Codicen siguió teniendo cinco directores y dos de sus integrantes han de ser electos por los docentes; esto no modifica en absoluto sus competencias. En los consejos restantes —Consejo

4 Acta 63, Resolución 67 del 18 de octubre de 2007.

5 El primer acuerdo entre la DFPD y el Codicen fue unificar el sistema a través de dos procedimientos: uno de tipo administrativo que implicó la ya referida incorporación de los CERP y del Centro de Capacitación Profesional (CECAP) a la órbita administrativa de la DFPD; y otro procedimiento de tipo académico: construir un plan integrado para todas las carreras de profesorado, magisterio y maestros técnicos a efectos de lograr cierta coherencia interna en la formación de las asignaturas generales (Mancebo, 2011; Coitinho, 2017).

de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) y Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP)— se mantuvieron los tres consejeros, uno de ellos electo por los docentes. Cuando se creó el CFE<sup>6</sup> en 2010, estaba compuesto por cinco consejeros, tres designados por el Codicen, uno electo por los docentes y uno electo por los estudiantes. De esta manera, se introdujo la modalidad de cogobierno por primera vez en la gobernanza de la formación docente en Uruguay. La inclusión por la LGE de consejeros electos significó la incorporación de nuevos actores internos a la gobernanza del sistema, los colectivos docentes, lo cual complejiza la negociación y trae al área de políticas nuevos intereses (Bentancur, 2012).

Como otra innovación importante del período, está la creación de la ANII por la Ley n.º 18.084 (Uruguay, 2007), al amparo de la Ley de Presupuesto n.º 17.939 del primer gobierno frenteamplista (Uruguay, 2005). La ANII es una persona jurídica de derecho público no estatal que tiene como cometido promover la innovación en ciencia y tecnología, la coordinación interinstitucional y la articulación de necesidades productivas y capacidades científicas y tecnológicas. Adjudica los recursos a través de la modalidad de fondos concursables para la promoción de la investigación para investigadores y noveles investigadores de formación docente y universitaria.<sup>7</sup> Financia proyectos de investigación de equipos de docentes y les da, además del apoyo económico, asesoría técnica, necesaria para profesores que no tienen formación específica en investigación. Hasta principios de 2020, se financiaron unos veinte equipos de investigadores del CFE a través de esta modalidad (Castaings, 2019). Los fondos concursables son mecanismos de cuasimercado, que cuando han logrado movilizar cantidades significativas de recursos han sido eficaces, lo que les permite sostenerse en el tiempo más allá de los cambios de gobierno (Samoilovich, 2008).

La ANII se ha convertido en un actor externo con identidad propia, con intereses, recursos y capacidades que le permiten negociar en el área de políticas públicas. Asimismo, respecto a la producción en investigación del CFE, opera en los hechos como un organismo de control de calidad, ya que financia los proyectos que aprueba y lleva a cabo un seguimiento del proceso y resultado final.

En suma, en términos de gobernanza educativa, este período 2005-2010 fue de transición. Se partió de un modelo de gobernanza centralizado en el Estado, jerárquico y sin participación de actores internos, y se trabajó en pos de un modelo de gobernanza con mayor apertura a las demandas de los diferentes actores y con un fuerte énfasis en la legitimidad del sistema. Entre 2005 y 2010 se gestaron instituciones que han sido centrales para este cambio.

6 Acta 5, Resolución 1.0 del 24 de junio de 2010.

7 Se financia con fondos provenientes del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la cooperación europea, una contrapartida nacional y fondos provenientes de las rendiciones de cuentas de 2007 y 2008.

## Cambios impulsados en el período 2010-2015

Desde su creación, el CFE se enfocó en fortalecer las tres funciones de la universidad —enseñanza, investigación y extensión— a través de sus políticas internas. La transformación institucional que se proyectaba para el sistema de formación docente, el tránsito hacia una formación docente universitaria, llevó a que se promoviera, de forma gradual, que los docentes desempeñaran tareas de investigación a través de la asignación de horas para dicha función; para ello se crearon los departamentos académicos por asignaturas<sup>8</sup> —o áreas— de carácter nacional. Los coordinadores académicos y las salas de asignatura que se expresan a través de estos departamentos se han ido consolidando como actores clave en el campo de negociación de políticas para la formación docente. Luego, tratando de dar un paso más en el camino de la universitarización, el CFE resolvió la creación de institutos académicos a finales de 2016, lo que permitió a los departamentos académicos nuevos marcos institucionales de acción hasta febrero de 2022.<sup>9</sup>

Con el tiempo, se han fortalecido los institutos académicos, los cargos de coordinación y las salas de asignaturas, y todos ellos han asumido un papel importante en los procesos de transformación institucional. Son actores centrales con capacidad de negociación frente a las decisiones que toma el CFE en materia académica: llevan a la agenda los intereses y las necesidades de los colectivos docentes a nivel nacional, y esto los lleva a fortalecer sus funciones y objetivos con el paso del tiempo y a consolidar la identidad del formador que había sido débil hasta este momento. En el período 2010-2015 ha habido una consolidación de la institucionalidad interna del CFE y de sus actores internos centrales con una estructura académica estable necesaria en una institución que pretende caminar hacia un formato universitario y hacia un modelo de gobernanza complejo, participativo, con sólida base de legitimidad.

## Período 2015-2020

En el marco de la apuesta a fortalecer la legitimidad de la gobernanza del sistema de formación docente, este período es el más significativo. El CFE apostó a un trabajo colaborativo a través de la creación de diversas comisiones participativas, integradas por delegados de docentes, egresados y estudiantes.

8 El Acta 63, Resolución 67 del 18 de octubre de 2007 aprobó el Plan Nacional Integrado de Formación Docente. Acta 73, Resolución 4 del 18 de diciembre de 2007 autoriza a la DFPD a hacer llamados de aspirantes para cubrir cargos nacionales de coordinadores académicos. En 2008 ingresan los primeros coordinadores a cubrir dichos cargos.

9 Acta 38, Resolución 1.0 de octubre de 2016 y Acta 37, Resolución 27 de octubre de 2017.

Entre ellas, se destacan las comisiones de carrera,<sup>10</sup> que se forman en torno a la necesidad de discutir un nuevo plan de estudios acorde a las demandas de la nueva estructura institucional. Se suman la Comisión de Becas, la de Enseñanza y Desarrollo Curricular, la de Posgrado y Formación Permanente, la de Sistemas de Cargos, Grados y Concursos. Las comisiones de carreras locales (CCL) se integran por representantes electos de los tres órdenes —estudiantil, docente y egresados—, de carácter permanente, con la función de asesorar a las comisiones de carrera nacionales (CCN) en relación con el desarrollo de la carrera a nivel local. En estas comisiones se incluyen los egresados —ausentes en otros espacios participativos del CFE—, además de docentes y estudiantes. Están diseñadas como espacios de participación académico-políticos de los órdenes, que resulta fundamental para el funcionamiento de las distintas carreras en el marco de una institución universitaria. Se conforma una CCL por cada carrera de grado ofrecida por el CFE y por cada centro o instituto; sus integrantes —tres docentes; tres estudiantes activos de la carrera y tres egresados en el ejercicio activo de la profesión— son electos por los órdenes y se mantienen en funciones por un período de hasta dos años. Dada su reciente creación, la elección de los integrantes de estas comisiones no se ha institucionalizado, por lo cual resulta compleja y poco transparente, con baja participación real de los órdenes.

Vista la descripción de los cambios implementados en la gobernanza del sistema en estos tres períodos, resulta evidente que, si bien no se creó una universidad de la educación, autónoma y cogobernada, el CFE, a partir de su creación en 2010, logró dentro de la institucionalidad establecida transitar desde un modelo que ponía el énfasis en la efectividad hacia una institución con mayor sustento de legitimidad, con ejercicio de poder distribuido de manera horizontal y responsabilidades compartidas: un modelo de gobernanza compleja, horizontal y participativa, con énfasis en la toma de decisiones a través de consensos (Acosta, Camou y Atairo, 2015). En ese período los representantes de los órdenes docente y estudiantil operaron como un control interno institucional y dotaron a la institución de mayor legitimidad y capacidad de adaptación. A su vez, se fortalecieron los actores internos en el proceso: los institutos académicos, los departamentos, las salas de asignatura y las comisiones internas.

---

10 Acta 1, Resolución 35 del 30 de enero de 2014 creó las Comisiones de Carrera. El Acta 44, Resolución 124 del 31 de Julio de 2014 aprobó el reglamento de funcionamiento de las Comisiones de Carreras Nacionales. El Acta 37, Resolución 35 del 5 de octubre de 2016 y Acta 47, Resolución 51 del 14 de diciembre de 2016 establecieron un grupo de trabajo para revisar la propuesta de funcionamiento de las Comisiones de Carrera. El Acta 9, Resolución 27 del 26 de marzo de 2019 dejó sin efecto el reglamento aprobado en julio de 2014 y aprobó un nuevo reglamento.

## Conclusiones

En estas últimas décadas, el sistema de formación docente ha transitado un proceso de cambio gradual. Este capítulo se enfoca en analizar dicho proceso a la luz de las teorías sobre gobernanza del sistema de educación superior para abrir una nueva perspectiva de análisis.

El gobierno de la formación docente en Uruguay en 2005 pasó a estar a cargo de un departamento interno del Codicen, que comienza en los hechos a adquirir un carácter más autónomo, hasta que se creó un consejo desconcentrado: el CFE. En el período de referencia el CFE creó espacios de participación que involucraron a nuevos actores —internos y externos al sistema— en la arena de las políticas docentes, varios de los cuales iniciaron un proceso de consolidación y legitimación: los departamentos académicos, las salas de asignatura, los institutos académicos y las diferentes comisiones. La coordinación entre estos, el encuentro de puntos en común y la toma de decisiones por momentos se desdibujó en un continuo debate sin rumbo que dejó entrever lo que podría ser una debilidad en el liderazgo político y, por ende, en la posibilidad de identificar responsables. Sin embargo, al final del período, se llegó a acuerdos importantes y se consolidaron estructuras internas sólidas: los institutos y departamentos académicos y sus respectivas salas de asignatura, así como las diferentes comisiones internas del consejo. Quedó pendiente la institucionalización de los órdenes, que hacia 2020 aún aparecían como figuras poco claras y carentes de capacidad de negociación o veto político.

La incorporación de nuevos actores tiende a una gobernanza de redes que trae como consecuencia la tensión entre *legitimidad* y *efectividad* (Brunner y Ganga, 2016). En el plano de la gestión, apareció el desafío de hacer posible la implementación de decisiones estratégicas, la administración de recursos y la producción de resultados, es decir, la efectividad del sistema. El sistema de formación docente en Uruguay, desde 2005 en adelante, pero sobre todo en el último período (2015-2020), afianzó la dimensión de la legitimidad a través de la incorporación participativa de diversos colectivos: «el desafío para el próximo gobierno será construir capacidad de conducción en el marco de una gobernanza compleja como la que existe hoy en formación docente» (Mancebo, 2019, p.1).

Al incorporar políticamente a los grupos internos a través de la participación directa o como apoyo a las decisiones de políticas, el CFE buscó consolidar una base de legitimidad. Es esperable que la cooperación de los actores sociales reduzca la conflictividad, aunque suceda a costa del enlentecimiento de la toma de decisiones, a la vez que estas resultan amortiguadas por el proceso. Asimismo, actores externos como la ANII entraron en juego e interactuaron con las políticas del CFE. La ANII se consolidó como una

institución de promoción de la investigación para los docentes, a través de mecanismos de cuasimercado: fondos concursables, procesos de evaluación institucionalizados y rendición de cuentas; se suma a otros actores externos como la Udelar, que ya participaba de acuerdos y convenios con el CFE. Otro de los elementos que comienza a perfilarse en la gobernanza del sistema de formación docente en nuestro país son los nuevos mecanismos de evaluación o rendición de cuentas a través de la inclusión de los fondos concursables como modalidad de acceder a financiamiento para investigación.

Desde su creación en 2010 hasta 2020, el CFE llegó a consolidar bases de legitimidad y de estabilidad. Algunos actores desarrollaron y reprodujeron estrategias de fortalecimiento de la dinámica institucional, como los institutos y departamentos académicos, las salas de asignatura y las comisiones de carrera nacionales. Otros actores, como los diferentes órdenes y las comisiones de carreras locales, contaron con menos tiempo y recursos organizativos.

La gobernanza de la formación docente que se intentó construir en Uruguay en la llamada era progresista es el resultado de un peculiar rompecabezas que surge de un pesado pasado normalista dependiente de la trayectoria del mismo sistema y de los desafíos de los nuevos tiempos, que demandan un cambio hacia sistemas más abiertos, descentralizados, policéntricos, con instrumentos de políticas en los que, a la par de las jerarquías, se den los intercambios, la deliberación, la reflexividad y el trabajo en redes (Brunner y Del Canto, 2018; Schmal y Cabrales, 2018). El solo hecho de haber incorporado nuevos actores a la arena de las políticas ya es una estrategia sólida para consolidar la base de legitimidad necesaria para sostenerse en el tiempo. Es interesante resaltar este punto, ya que surge de la literatura el hecho de que las reformas implementadas, al tener un origen monopartidista, tienen una alta probabilidad de reforma en un gobierno de otro partido (Bentancur, 2012). En este sentido y ante la actual coyuntura política en Uruguay, se abren varias interrogantes respecto al futuro del sistema de formación docente. ¿Significan un retroceso a los avances planteados las propuestas de cambio en la gobernanza del sistema educativo en general y del sistema de formación docente en particular que propone el nuevo gobierno o solo otro camino hacia los mismos objetivos? ¿Seguirá pensándose la formación docente en Uruguay como en tránsito hacia la universalización del sistema, más allá de la creación de la Universidad de la Educación?



# El trabajo de las fundaciones empresariales en los liceos públicos de Uruguay<sup>1</sup>

CECILIA PEREDA

## Introducción

La producción académica sobre la participación del sector privado en la educación pública de Uruguay es reciente. Comprende el trabajo de Bordoli y Conde (2016) sobre los cambios discursivos que legitiman el encantamiento por la eficiencia privada junto con la persistencia del valor de lo público y del papel central del Estado en la educación uruguaya y el texto específico para Uruguay elaborado por Eloísa Bordoli, Pablo Martinis, Mauro Moschetti, Stefanía Conde y Marcelo Alfonzo (2017), que sigue la propuesta de Verger, Moschetti y Fontdevila (2017), quienes, al analizar las privatizaciones educativas en América Latina, elaboraron algunas hipótesis sobre su latencia en el país. Sumado a estas producciones, Mancebo (2018) examina las fronteras porosas entre la educación pública y la privada en Uruguay. Con relación a la incorporación de las organizaciones sociales, las empresas y las fundaciones en la educación pública del país, dos trabajos anteriores de mi autoría (Pereda, 2018 y 2019) están dedicados a este tema en particular. Asimismo, en Fuentes, Gómez, Pereda y Porcelli (2020) nos hemos adentrado en las representaciones sobre el trabajo de estos y otros actores en la educación formal pública de Montevideo.

Tal como lo subrayan Beech y Meo (2016), el análisis de las privatizaciones educativas requiere observar tanto la participación de los actores del sector privado como sus implicancias en la experiencia de los estudiantes y sus familiares, los docentes y los directores de los centros educativos. Por este motivo, en esta oportunidad proponemos centrarnos en las características del trabajo de fundaciones empresariales en la cotidianidad escolar.

---

1 Una primera versión de este trabajo fue presentada en el xxxvi International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Barcelona, 23 al 26 de mayo de 2018.

Específicamente, describimos cómo se presenta el trabajo de los voluntarios y de los técnicos de las fundaciones con los estudiantes y con los docentes de los liceos públicos y analizamos cómo esto cuestiona el quehacer cotidiano de los profesores en los centros educativos. Con este fin, analizamos el trabajo de tres fundaciones. Dos de ellas, que llamamos Fundación A y Fundación B, fueron tomadas de un estudio anterior (Pereda, 2019). Las fuentes de información fueron entrevistas a directores de estas fundaciones y documentos, publicaciones en los sitios web de las fundaciones, de las organizaciones sociales y de los organismos estatales con los que trabajan, así como noticias de prensa. A estas sumamos la Fundación D.<sup>2</sup> Para su análisis tomamos como fuente la información publicada en su sitio web, así como el artículo de Álvaro Silva, Agustín Reyes y Juan Pablo Gil (2012) sobre el voluntariado empresarial en torno a esta fundación.

Desarrollamos el trabajo en cuatro apartados. En el primero, problematizamos las nociones comunes sobre las fundaciones empresariales en la educación pública. En el segundo, profundizamos sobre las fundaciones empresariales como actor del sector privado en las privatizaciones educativas de Uruguay. En el tercero, analizamos el trabajo de estas tres fundaciones con los estudiantes y con los profesores de educación media. En el cuarto, hacemos foco en el trabajo de estas fundaciones con relación a las condiciones de desarrollo de la profesión docente en los centros educativos públicos. Ofrecemos luego una síntesis y algunas reflexiones finales.

## Las fundaciones empresariales en la educación pública: ¿ángeles o demonios?

Las fundaciones empresariales que se integran a la educación pública suelen ser tratadas como ángeles o como demonios. Considerarlas como ángeles valora su integración, como la de cualquier otro actor externo al centro educativo, positivas por sí mismas. Esto se fundamenta en la necesidad de colaboración con el Estado para subsanar los problemas de acceso, permanencia y aprendizaje de los estudiantes en los centros educativos públicos. Entenderlas como demonios no niega esta necesidad, pero rechaza la intromisión de actores del sector privado en la educación que es impartida por el Estado, en especial la de aquellos actores que están directamente relacionados al mercado, como las empresas y las fundaciones corporativas, y también la de las organizaciones sociales que son contratadas o financiadas por estas

---

2 La denominamos Fundación D siguiendo el orden del estudio anterior (Pereda, 2019) que comprendía a las Fundaciones A, B y C. Esta última no fue tomada para este trabajo.

para desarrollar su trabajo en la educación. Estos dos tratamientos son comunes en el análisis de la articulación de los actores sociales en las relaciones entre educación y comunidad. Se trata de una temática en que abundan los relatos de experiencias inspiradoras, pero en la que resulta difícil encontrar propuestas conceptuales que las trasciendan. Al respecto, se pueden identificar por lo menos tres grandes intentos que tuvieron su desarrollo de forma reciente y que coexisten en la actualidad.

En la última década del siglo xx, las relaciones entre los diferentes actores que toman parte en la educación pública fueron analizadas desde marcos conceptuales sistémicos. A partir de propuestas de tipo ecológico centradas en el individuo, proponían la necesidad de articulación de los diferentes ámbitos de su vida social: la familia, la escuela, el barrio. Desde estas perspectivas, se daba la bienvenida a diversos actores, como las organizaciones, las fundaciones y las empresas, en el entendido que, así como *la escuela sola no puede*, el Estado solo no puede con la financiación ni con la implementación de la educación. Estas perspectivas dejaban de lado, tanto para el individuo como para los centros educativos, que las fronteras entre estos actores no son nítidas y que su accionar no puede entenderse como una influencia externa de unos hacia otros (Pereda, 2013).

En los primeros años del siglo xxi, estas perspectivas se nutrieron de los análisis sobre la cogestión del bienestar planteada primero por Esping Andersen y desarrollada luego en trabajos como el de José Adelantado, José Nogra, Xavier Rambla y Lluís Sáez (1999). Estos aportaron una mirada integral a las relaciones entre el Estado, las empresas, las familias y las organizaciones sociales, e incorporaron también las lógicas de acción predominantes en cada uno de estos actores —regulación, intercambio, reciprocidad y solidaridad, respectivamente—, los mecanismos que entran en juego en la coordinación de su acción —estatalización, mercantilización, familiarización y comunitarización— y sus opuestos. Estas aproximaciones se situaban a medio camino entre el romanticismo implícito en el llamado a todos los actores a participar de la gestión del bienestar educativo y su demonización, al reconocer las lógicas particularistas que también se ponen en juego.

Ya pasada la primera década del siglo xxi, los análisis sobre las privatizaciones educativas advirtieron sobre los riesgos de asumir la participación de cualquier actor no estatal en la educación pública como un aporte positivo en sí mismo. Las privatizaciones educativas (Ball y Youdell, 2007) comprenden diferentes modalidades que van desde la provisión por parte de actores del sector privado de los servicios educativos públicos —privatizaciones exógenas— hasta las diversas formas de incorporación de ideas, técnicas o prácticas del sector privado en la educación pública, aun cuando esta sea provista por el Estado —privatizaciones endógenas—. Estas modalidades se presentan como formas alternativas frente a las ineficiencias y faltas de efectividad de la acción estatal y producen un traspaso de la lógica de mercado a la educación,

en que los sentidos de lo educativo asociados a lo público como lo común y lo colectivo se diluyen.

Dentro de los tipos de actores que son incluidos en estos análisis, sobresalen las fundaciones empresariales. Caracterizadas dentro de la *nueva filantropía* (Ball y Junemann, 2012) y del *neoliberalismo filantropocapitalista* (Saura, 2016), su participación actual en la educación pública de diferentes países se diferencia de la mera donación. Esto implica que pasan a formar parte de la gobernanza de la educación, de las definiciones de la política educativa y de las prácticas de enseñanza y aprendizaje en los centros educativos. Las fundaciones empresariales orientan sus acciones hacia los estudiantes —en especial aquellos que provienen de hogares de ingresos bajos—, la salida individual frente a los problemas de acceso y la permanencia en la educación formal. Si bien el trabajo de las fundaciones en la educación pública se apoya en valores de solidaridad y colaboración y es reconocida, de manera simbólica, como digna de alabanza y de legitimidad moral (Ball, 2012a), su propuesta pedagógica es meritocrática y particularista.

Para Ball y Junemann (2012), las fundaciones participan activamente en la educación de diferentes países, en la actualidad, a través del financiamiento a estudiantes o a centros educativos privados, del desarrollo de actividades educativas en centros educativos públicos y de la promoción de propuestas educativas alternativas a las tradicionales. Inciden también en los planes de estudios buscando un diálogo con las necesidades empresariales. Si bien se presentan como organizaciones de la sociedad civil, su funcionamiento se rige por lógicas de mercado. Sus acciones en la educación son diseñadas y evaluadas con criterios y técnicas que se derivan de la gestión de empresas e imprimen sus principios en los centros educativos.

## ¿Privatizaciones latentes?

Históricamente, el Estado uruguayo ha tenido un papel central en la definición, la regulación, la provisión y la evaluación de la educación. Los centros educativos gestionados por el Estado son alrededor del 75% y congregan a más del 80% de los estudiantes, en promedio, en todos los niveles de la educación formal. Los centros educativos privados, a los que en su mayoría concurren estudiantes de los sectores de ingresos medios y altos, están orientados y son supervisados por la ANEP. Los procesos privatizadores que se dieron en varios países de América Latina en la última década del siglo xx no llegaron a la educación pública de Uruguay ni cuestionaron el papel del Estado en esta (INEED, 2014; Mancebo, Carneiro y Lizbona, 2014). Las pocas experiencias de cogestión que existieron entre el Estado y las organizaciones

sociales durante el período de gobierno frenteamplista (2005 a 2020) tampoco fueron promovidas formalmente como modalidades de gestión pública no estatal.

Desde la década del noventa del siglo xx, el Estado uruguayo se encuentra en medio de una *incertidumbre informada* (Bentancur y Mancebo, 2012) sobre los problemas de acceso, permanencia y obtención de resultados en la escuela. Esta situación es en especial crítica en la educación media, en la que, en los últimos treinta años, apenas poco más del 40% de los egresados de educación primaria logra terminar el nivel educativo medio superior. En respuesta a estos problemas, diversos actores del sector privado comenzaron a participar en la educación media pública de Uruguay. Por este motivo, Verger, Moschetti y Fontdevila (2017) caracterizaron estas tendencias privatizadoras como *latentes*; si bien la trayectoria histórica muestra que el sector privado ha tenido un papel marginal, en los últimos tiempos se ha visto impulsado con iniciativas que, aunque son experimentales, se podrían consolidar en el mediano plazo. El atributo *latente* se refiere a algo en apariencia inactivo. Es decir, algo que está activo o que se está activando, pero que no lo parece. Calificar de latente las tendencias privatizadoras de la educación en Uruguay duplica su carácter oculto. No solo han permanecido invisibles al debate público, sino que ni siquiera parece que estén en actividad. Por esto, no sorprende que las pocas aproximaciones al tema se ocupen solo de modalidades de privatización exógenas, aquellas que son fáciles de reconocer. Si bien en los centros educativos públicos de Uruguay en la actualidad hay diversidad de referentes de organizaciones sociales, empresas y fundaciones privadas que se integran a estos como colaboradores del sector privado *con* la educación pública, poco se sabe sobre las privatizaciones endógenas, aquellas que implican la participación del sector privado *en* la educación pública.

En este sentido, cabe preguntarnos: ¿cuáles son las principales características del trabajo que están desarrollando las fundaciones con los docentes y los estudiantes en los centros de educación media públicos de Uruguay? ¿Cómo contribuyen las características de su trabajo a consolidar el encantamiento por la eficiencia privada en la educación pública?

## Emprendedurismo, padrinazgo y capacitación

La Fundación A es una entidad jurídicamente independiente de las empresas, aunque depende en lo financiero de sus donaciones. Lleva a cabo actividades junto con ellas e integra a sus trabajadores como voluntarios corporativos. Se presenta ante los centros educativos como una organización social. Tiene un convenio con la ANEP y mantiene diversas reuniones de coordinación e

intercambio con las autoridades estatales. Funciona en Uruguay desde 2012 y desarrolla una propuesta que también se ofrece en otros países de América Latina. Su trabajo consiste en el acompañamiento socioemocional en habilidades consideradas claves para el aprovechamiento de las oportunidades educativas —cómo organizarse para estudiar, responsabilidad, autoestima, entre otras— y el apoyo económico a estudiantes que cursan los primeros años de la enseñanza media. Lo hace a través de jóvenes profesionales que contrata. A este acompañamiento se le suman otras actividades que son ofrecidas y financiadas por las empresas donantes. Se relaciona de forma directa con los estudiantes y con sus familiares y coordina con los docentes de los centros educativos para desarrollar su trabajo con los estudiantes o para mediar entre el equipo del liceo y las familias de los estudiantes a los que les otorga becas.

La Fundación B deriva de una empresa que se dedica a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Forma parte de una fundación mayor, ubicada en España, que actúa en todos los países en los que está presente la empresa. Su trabajo en la educación pública de Uruguay comenzó en el año 2000 y, hoy por hoy, se enmarca en un convenio con la ANEP, así como en la comunicación directa con las autoridades de la educación. Está centrado en la innovación pedagógica y didáctica en TIC, se lleva a cabo tanto con grupos de docentes y estudiantes de educación media como con estudiantes de formación docente y es muy valorado por los participantes, puesto que convoca a la actualización en un área en la que se requiere formación permanente. Esta fundación tiene los recursos financieros asegurados por la empresa de la que se deriva, aunque esto limita la adecuación de su trabajo en cada país. Para desarrollar su actividad, contrata organizaciones sociales y una universidad privada y estas la desempeñan en los edificios de los liceos, en la sede de la fundación en Montevideo o a través de su plataforma virtual.

El trabajo de la Fundación D consiste en la formación en capacidades emprendedoras con estudiantes de los tres últimos años de educación media. Trabaja en Uruguay desde 1991 y es subsidiaria de una fundación estadounidense que funciona en diferentes países. Se orienta solo al trabajo con los estudiantes a través de jóvenes emprendedores que han pasado antes por la misma experiencia, estudiantes universitarios y voluntarios corporativos. Su trabajo en la educación media comprende diferentes programas, entre los que sobresale la experiencia de proponer y desarrollar una pequeña empresa por parte de los estudiantes.

En una visión transversal, el trabajo de estas tres fundaciones en la educación media pública de Uruguay tiene tres ejes centrales que pueden ser identificados como rasgos propios de la nueva filantropía: el emprendedurismo, el padrinazgo y la capacitación. Las fundaciones A y D se enfocan en el desarrollo de capacidades emprendedoras, sean estas propuestas como habilidades personales en general —Fundación A— o para el desarrollo de pequeñas empresas —Fundación D—. Promueven estas habilidades en los

estudiantes de educación media a través de programas de capacitación o de asesoramiento que están establecidos con claridad. Lo hacen tanto a través de sus técnicos como de voluntarios corporativos. En el caso de la Fundación B, esta ofrece capacitación para la formación en informática y para el desarrollo del pensamiento computacional. Si bien no se orienta al desarrollo de capacidades emprendedoras propiamente dichas, se enfoca en la enseñanza y el aprendizaje en el área de negocios de la empresa de la que se deriva. Su enfoque pedagógico y su metodología didáctica también están preestablecidos y altamente sistematizados, pues se lo diseña en la casa central de la fundación y se replica en diversos países del mundo. Tanto los voluntarios de las fundaciones A y D como los técnicos de las fundaciones A y B ejercen su papel de asesoramiento y capacitación como padrinos, modelos o referentes de forma directa con los estudiantes.

Junto a la iniciativa empresarial, los otros dos discursos claves de la nueva filantropía, señalados por Ball y Junemann (2012), son las desventajas sociales y la meritocracia, que se hacen presentes en el trabajo de estas tres fundaciones. La Fundación A trabaja en particular en el acompañamiento a la trayectoria educativa con estudiantes que se considera que están en desventaja social y promueve el sentido del esfuerzo y el mérito entre ellos. La Fundación B trabaja estas líneas, pero en un nivel macrosocial, es decir, entiende la desventaja como el déficit en la educación del país en el área de las TIC y del pensamiento computacional en general. Si bien la Fundación D señala que el programa de jóvenes emprendedores no prioriza centros educativos que congreguen a la población con mayor desventaja social, la argumentación de su trabajo se basa en el diagnóstico de una carencia que observa a nivel general en la sociedad uruguaya. Esta desventaja del país requiere el desarrollo de las capacidades emprendedoras en la población, consideradas claves para salir adelante.

## El trabajo de las fundaciones y el encantamiento por la eficiencia privada

Las modalidades de trabajo de las fundaciones empresariales en los centros educativos públicos de Uruguay tienen elementos comunes que colaboran a evaluarlas como eficientes y alimentan la fascinación por el proceso y por los resultados obtenidos. Estas son la especialización, validación, concentración en la tarea y ruptura del aislamiento.

En primer lugar, el trabajo de estas fundaciones se legitima como aquel que proviene de una organización altamente especializada. Las tres fundaciones son especialistas en el trabajo que desarrollan, sea porque está unido

al área de negocios e innovación de una empresa, como en el caso de la Fundación B, o porque la fundación hace del tipo de propuesta educativa que desarrollan en los liceos su propia área de desarrollo organizacional, como es el caso de la Fundación A. Ambas fundaciones reclaman el liderazgo de la iniciativa cuando tejen alianzas con programas estatales, y este va más allá de una colaboración caritativa e implica la planificación, ejecución y evaluación de toda la propuesta, que se desarrolla también en otros países. En el mismo sentido, en el estudio de Silva, Reyes y Gil (2012) se recoge el testimonio de directivos de la Fundación D que reivindican con orgullo que es el único referente en el desarrollo de experiencias empresariales con estudiantes de educación media en el país. La educación ofrecida por el Estado en los liceos públicos carece de esta presentación especializada en algunas de las habilidades que promueve en los estudiantes. Esto sucede porque la enseñanza en la educación estatal es integral y universal en cuanto a los aprendizajes, los valores y las habilidades personales y sociales que promueve en los estudiantes como ciudadanos.

En segundo lugar, este trabajo especializado que se le ofrece a la educación pública está validado en diferentes países y contextos. Tiene resultados medibles y exitosos que lo avalan en su propuesta pedagógica y didáctica, y así se documenta en variados manuales y publicaciones que las tres fundaciones analizadas ostentan y ofrecen a las autoridades, los docentes y los estudiantes de la educación pública del país. Estos documentos, como fue señalado por Silva, Reyes y Gil (2012) para el caso de la Fundación D, son muy operativos y están centrados en la experiencia práctica y en los resultados obtenidos, pero no explicitan discusiones de fondo ni posicionamientos teóricos y filosóficos sobre las orientaciones educativas en las que se sostienen. No obstante, en el caso de la Fundación B, en tanto es especialista en la enseñanza y el aprendizaje relacionado al pensamiento computacional, sus documentos tienen mayores niveles de presentación conceptual en el tema específico. Dado que se posicionan como especialistas y dan muestras documentadas de su experticia, queda poco margen para argumentar frente a evidencias presentadas de forma tan contundente.

En tercer lugar, tal como es esperable en el trabajo de fundaciones en el marco de la nueva filantropía, las tres llevan adelante su accionar en la educación a través del trabajo en equipo, con pocos integrantes y en su mayoría jóvenes. Todas las fundaciones tienen equipos centrales que no superan la decena de personas, a los que se suman los voluntarios, los técnicos de organizaciones sociales o los profesores de la universidad privada que contratan, como sucede en la Fundación B. En el caso de la Fundación D, en que la gran mayoría de estos integrantes son voluntarios, el trabajo con los estudiantes es acotado en el tiempo y está regulado en manuales de procedimientos. El trabajo en equipo está organizado y centrado en la tarea que se desarrolla con los estudiantes y se parece poco a las posibilidades de los cargos docentes

en los centros públicos de Uruguay. Por poner solo un ejemplo, en el Plan 2016 un docente que trabaja en varios centros educativos solo debe cumplir las horas de coordinación en aquel en que tiene la mayor carga horaria (INEED, 2019). Cuando se concretan en reuniones de coordinación, por lo general estas oscilan entre aquellas en las que se discute largamente sin que esto redunde en la generación de acciones o aquellas en las que se prioriza lo operativo y se pierde de vista el horizonte en que se inscriben en los liceos y en la educación pública en general. Además, solo el 18% de los docentes de la educación secundaria pública tiene menos de veintinueve años (INEED, 2017). La tarea desarrollada por las fundaciones ejerce, por tanto, la fascinación por un trabajo que se lleva adelante por jóvenes, que se planifica, ejecuta y evalúa tal como estaba previsto y como si el proceso de conformación grupal del equipo de trabajo —con sus dimensiones afectivas, de organización social y de distribución del poder en su interna— no tuviera influencias en el encuentro con los estudiantes.

En cuarto lugar, en tanto estas tres fundaciones desarrollan sus propuestas en más de un centro educativo, suelen complementar su trabajo en cada uno estos con encuentros de intercambio entre estudiantes de diversos liceos (Fundaciones A y D), entre estos y los padrinos y voluntarios (Fundaciones A y D) o entre grupos de estudiantes y docentes de diversos centros educativos (Fundación B). Estas instancias se dan solo con relación a las áreas de trabajo de la fundación. El centro educativo no se beneficia a nivel colectivo más allá del enriquecimiento que resulta de la experiencia de cada estudiante o de cada docente participante. Sin embargo, esta lógica del encuentro rompe con el aislamiento con que muchas veces se trabaja en los centros educativos públicos, donde es puntual la posibilidad de intercambiar o de visitarse entre estudiantes y docentes, aun entre aquellos centros educativos que están cerca o en un mismo espacio territorial.

Especialización, validación, concentración en la tarea y ruptura del aislamiento son, entonces, elementos comunes que caracterizan la actuación de estas fundaciones en la educación media pública, en especial en su encuentro con los docentes y con los estudiantes. La educación estatal no puede replicarlos con facilidad porque, dado su carácter público, se caracteriza por sus contrarios: universalidad e integralidad, ajuste a diversos contextos y situaciones, burocratización en la organización de la tarea docente y complejidad desbordante en la atención a la cantidad y a la diversidad de los estudiantes en un mismo centro educativo.

En este sentido, el encantamiento ejercido por el trabajo de las fundaciones adquiere, además de su acepción como atracción mágica, la del entretenimiento aparente o engañoso, no porque las fundaciones se lo propongan de manera explícita, sino porque su accionar se erige en principios y procedimientos que no son posibles en la educación pública. Vuelve a suceder con ellas lo ya acontecido con la entrada de las organizaciones sociales a las

políticas de protección social que anteceden el ingreso de las fundaciones a la educación. Tal como señaló De Piero (2005), cinco argumentos suelen ser utilizados para legitimar su trabajo son la transparencia, la cercanía y el anclaje territorial, la capacidad operativa, una mayor flexibilidad respecto a la burocracia estatal y menores costos de implementación. Estos argumentos del trabajo de las organizaciones sociales en las políticas públicas son asignados como fortalezas inherentes a estas que, por tanto, parece que no se los pudieran cuestionar.

## Síntesis y reflexiones finales

En este texto exploramos las características del trabajo de tres fundaciones relacionadas al mundo empresarial con los estudiantes y con los docentes en liceos de educación media pública del país. Estas fundaciones son diversas en cuanto a su relación con las empresas y con las organizaciones sociales, aunque todas cuentan con convenios o acuerdos de trabajo con el Estado. Desarrollan diferentes líneas de trabajo en los centros educativos públicos: una de ellas se ocupa del desarrollo de habilidades emprendedoras en los estudiantes, otra de aquellas que a nivel socioemocional fortalecen su permanencia en la educación formal y otra se dedica a la capacitación en TIC de docentes y a estudiantes. Las dos primeras trabajan con voluntarios corporativos quienes, al igual que los técnicos de una de estas fundaciones, ejercen roles de padrinazgo con los estudiantes. Las tres fundaciones desarrollan programas de asesoramiento y capacitación con estudiantes y docentes.

Del análisis planteado se desprende que su trabajo en los centros educativos públicos se apoya en tres ejes: el emprendedurismo, el padrinazgo y la capacitación. Tiene como rasgo común su presentación como especialistas, la organización y validación de su propuesta educativa en diferentes contextos y situaciones, la concentración del equipo de trabajo en la tarea con los estudiantes o con los docentes y la ruptura del aislamiento escolar al promover encuentros entre los estudiantes o entre los docentes participantes de sus programas educativos.

Son características que se naturalizan como ventajas operativas del trabajo de las fundaciones en los centros educativos públicos y que, de forma gradual, va otorgándoles legitimidad como un actor relevante, casi imprescindible. Estos rasgos alimentan las nociones sobre la eficiencia privada y la ineficacia estatal que se están consolidando en el país, aun cuando se continúa reivindicando el papel central del Estado y el valor de lo público en la educación de Uruguay. Surge que estas posiciones son difíciles de articular, en tanto la apuesta por la eficiencia privada es operativa y altamente especializada,

mientras que el Estado educador es universal e integral. Sin embargo, no hay que perder de vista que el encantamiento por lo privado en la educación solo es posible si el valor de lo público se difumina y que esto se activa por sí mismo al no poder asegurarles a todos los estudiantes que podrán aprender, integrarse, permanecer y convivir en la educación pública —en tanto ella es también un lugar de formación como ciudadanos—.

Estos problemas son los que, a la vez, justifican la entrada de las fundaciones a los centros educativos y cuestionan el quehacer docente en el día a día de los centros educativos. Sin embargo, una vez dentro de ellos, el trabajo de las fundaciones está caracterizado por rasgos tan míticos como indemostrables, menos replicables a nivel general en la educación pública. Esta requiere de condiciones propias de la institucionalidad estatal en la que se enmarca la tarea docente. El círculo se cierra con el cuestionamiento a la profesión docente y no a las condiciones de su realización. Esto sucede aun dentro de centralidad histórica del Estado uruguayo en la educación pública, que lo diferencia de la trayectoria seguida en otros países de la región. En Uruguay, las privatizaciones educativas se han ido consolidando incluso cuando los gobiernos —como fue el caso en el período frenteamplista— no presentaron orientaciones explícitas para promoverlas o fortalecerlas.



Sección 2

LA CONFLICTIVA Y NUNCA ACABADA  
CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS  
DE INCLUSIÓN EDUCATIVA



# Domesticidad y hogar en la política educativa de Uruguay (1900-1918). La inclusión de las mujeres como solución y consecuencias problemáticas

CAROLINA CLAVERO

## Introducción

En este texto se presenta una sistematización de los elementos que conformaron la política educativa entre 1900 y 1918. El período seleccionado se corresponde con algunos de los gobiernos batllistas y con la presencia del inspector Abel Pérez en la Dirección General de Instrucción Pública. En la política educativa se observa una orientación especial hacia la formación del hogar que implicó saberes exclusivos para las niñas y mujeres, en especial con la consolidación de las asignaturas Labores Femeninas y Economía Doméstica. La perspectiva de género asumida en la metodología de trabajo permite indicar que al mismo tiempo que se les asignó a las mujeres un papel protagónico en la conquista del ideal civilizatorio, en el que se expandieron ciertos límites institucionales, así como las posibilidades de acción y decisión en ciertos ámbitos, ellas permanecieron en un papel social subordinado. Es probable que se haya tratado de una política ciega al género, en tanto no se promovió ninguna actividad doméstica para los varones, se conservó el papel masculino tradicional en el espacio público y se entumecieron las relaciones de poder entre los géneros.

## Las políticas públicas como fabricantes de la domesticidad

Decir que las políticas públicas son fabricantes de la domesticidad significa que es posible dar cuenta de las intervenciones (decisiones y acciones) de un Estado en torno a la esfera doméstica, lo que prescribe su significado, alcance y valor.

Para este trabajo, tomamos la definición de *política pública* de Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2008) porque nos ofrece un marco analítico claro para rastrear el sentido de las decisiones y actividades de la autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Meny y Thoenig, 1992) en los primeros dieciocho años del siglo xx en Uruguay. Proponen que una política pública se define como:

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían— a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originarían el problema colectivo a resolver (grupos-objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficios finales) (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008, p. 36).

Como se puede apreciar, aparecen en la formulación diferentes elementos constitutivos de la política que serán retomados a continuación para describir algunas acciones y discursos del tramo señalado, también considerado el período *batllista*. La historiografía hace referencia al batllismo como el período que abarca desde el ascenso presidencial de José Batlle y Ordoñez, en 1903, hasta el final de la presidencia de Juan Campisteguy, en 1931, períodos entre los cuales se sucedieron varios gobiernos de la misma corriente, caracterizados por el propósito de dinamizar las esferas económica y social. También se corresponde con la segunda fase de modernización del Uruguay. El presente trabajo está delimitado por la actividad de Abel Pérez como inspector nacional dependiente de la Dirección General de Instrucción Pública (1900-1918), durante las presidencias de José Batlle y Ordoñez (1903-1907), Claudio Williman (1907-1911), José Batlle y Ordoñez (1911-1915) y Feliciano Viera (1915-1919).

Es importante destacar que la historiografía nacional ha conceptualizado, descripto y explicado las políticas públicas del batllismo en varias esferas —social, económica, educativa, de política exterior, respecto de las mujeres—. Sin embargo, no hay antecedentes de abordajes vinculados

específicamente a la política educativa en lo que refiere a la construcción del hogar como institución social.

## Síntomas del problema

Una preocupación predominante y sostenida durante todo el período refería a la situación demográfica del país, que resultaba de escasa densidad en las zonas rurales, lo que impedía el aprovechamiento de la riqueza natural. El latifundio ganadero o lanar como modelo de producción predominante reducía las posibilidades de conformar núcleos familiares estables y, por lo tanto, la reproducción poblacional. En oposición, favorecía el empleo de varones solos, la presencia de ranchos y características morales no civilizadas (Martínez Lamas, 1930; Rivero, 2015). Jaime Yaffé (2000) afirma que, si bien el batllismo no logró su objetivo de romper con el predominio del modelo ganadero exportador tradicional, significó una gran dinamización y modernización de otras áreas de la economía. No obstante, reaparece una y otra vez en los discursos de la época, la preocupación por la miseria material y moral. Por otra parte, se había instalado una visión de la vida, una nueva sensibilidad orientada al disciplinamiento de las conductas. Por un lado, se rechazaban el ocio, la sexualidad, el juego y la fiesta, al mismo tiempo que se veneraban el trabajo, el ahorro —del dinero y el semen, señala José Pedro Barrán (2012)— y el recato del cuerpo dominado. Es decir que apareció una nueva moralidad que «lo invadió todo, hasta las que se creían alejadas esferas del orden de la casa y la higiene personal» (pp. 23-24).

La intervención del Estado a través de políticas que incidía de una u otra forma en la esfera doméstica estuvo ligada a la preocupación por convertir al joven estado en una nación «civilizada». Tomando como referencia a las experiencias europeas, predominó la convicción de que por medio de la educación se formaba el carácter de la nación, razón por la cual el sistema de educación pública fue dinamizando decisiones y acciones en el sentido de asentar las bases ideológicas. Se consideró clave el lugar ocupado por los cuerpos magisteriales, médicos y sacerdotales en la implementación de esta nueva sensibilidad. La educación pública, en medio de estas transformaciones, constituyó una herramienta clave en la formación del Uruguay moderno. No obstante, en el período batllista, la reforma educativa iniciada por José Pedro Varela en 1876 se había extendido de forma poco homogénea en el territorio nacional y, aunque había aumentado en gran medida la cantidad de instituciones escolares primarias, había un déficit en cuanto a la calidad educativa. Este déficit se acentuaba en la campaña. Luis Delio (2009, p. 154) señala que la carencia de docentes en el medio rural era un «problema endémico

del sistema educativo nacional». A esto se le sumaban las cosmovisiones de padres y tutores que se resistían a considerar importante la educación de la infancia (Palomeque, 2012; Garay, 2020).

En cuanto a las mujeres, podemos decir que, aunque su condición jurídica estaba lejos de ser igual a la de los varones,<sup>1</sup> fueron valoradas como un factor importante en la consolidación del Estado moderno, en la medida en que se les asignaba la cualidad de reproductoras de valores morales. Por su condición biológica de procrear y amamantar, se las consideró un elemento de estabilidad, responsables de los cuidados y la educación.<sup>2</sup> Aparece de forma clave la asociación entre la formación del hogar y la patria, puesto que la última es la conjunción de hogares estables, sólidos, productivos desde el punto de vista económico y civilizados desde el punto de vista moral (Pérez, 1905; Martínez Lamas, 1930). Con estos indicadores podríamos formular en términos de problema público delimitado desde varias arenas, la de un orden social con debilidades relativas si se aspiraba a consolidar la modernización económica, con especial énfasis en las zonas rurales del Uruguay.

## Oportunidades y alternativas

En las investigaciones de Agapo Palomeque (2012) se afirma que el equipo regente de la educación primaria y normal que asumió al inaugurarse el siglo xx tuvo la difícil tarea de reconstruir la excelencia de la enseñanza

---

1 La Constitución de 1830 excluye a las mujeres desde el punto de vista político, como también lo hacía con los esclavos, los peones a sueldo, sirvientes, analfabetos y ebrios consuetudinarios. El Código Civil de 1868 considera a las mujeres como menores de edad, sin patria potestad, sin posibilidad de poseer bienes ni de trasladarse sin autorización del marido o del padre. Si el marido moría, quedaba bajo la órbita del hijo mayor o del tío. En la vida privada, lo que más se castigaba era el adulterio. La mujer descubierta en adulterio podía ser asesinada por su marido para cubrir su honor sin que este fuera enviado a la cárcel; el marido también podía dar muerte al amante sin castigo legal. Las mujeres no tenían derecho a decidir su lugar de residencia, sí lo tenía el marido. Incluso podía ser obligada por la fuerza pública (Sapriza, 2019).

2 Para ilustrarlo con algunos ejemplos: Pérez afirma que «la mujer oriental» tiene «tesoros de caridad que no se agotan», siempre «ha aliviado los grandes infortunios humanos»; con sus recursos y su acción atienden «eficazmente las necesidades más premiosas de los elementos sociales menos desfavorecidos» (1903, p. 258). Martínez Lamas, en la crítica que plantea al modelo latifundista decía: «Al rechazar al hombre, la estancia rechaza también a la mujer y los hijos, esto es, rechaza el hogar, basamento moral y de toda civilización, principio de solidaridad humana, del amor hacia los semejantes, escuela experimental del deber y la más sólida base social. El hogar es la razón de existencia del hombre, del mismo modo que la patria es, en suma, una reunión de hogares constituidos en un mismo suelo y bajo un mismo cielo» (1930, p. 249).

primaria que José Pedro Varela había anhelado. El equipo estaba conformado por Abel Pérez, en calidad de inspector nacional —quien asume el 7 de julio de 1900 y permanece en el cargo hasta el 26 de julio de 1918— y los vocales: Mariano Núñez, José T. Piaggio —también hasta 1918—, Juan Paullier y Francisco A. Caffera —ambos desde el 9 de febrero de 1905 hasta el 28 de marzo de 1908—, Ambrosio Luis Ramasso —desde el 2 de abril de 1908 hasta el 15 de diciembre de 1910—, Carlos Sáenz de Zumarán —desde el 8 de enero de 1911 hasta el 26 de julio de 1918— y el entonces bachiller Carlos Vaz Ferreira —desde el 8 de enero de 1911 hasta 1915 como vocal, luego como miembro honorario— (Delio, 2009, p. 151).

En el primer tomo de los *Anales de Instrucción Primaria* (1903), Abel Pérez publica un artículo titulado «Educación técnica de la mujer» para referirse al informe de Cecilia Grierson que, con ese mismo título, había sido editado el año anterior en Buenos Aires. Como integrante del Consejo Nacional de Educación desde 1892 hasta 1899, Grierson había sido enviada por el Gobierno argentino a Europa en su doble carácter de médica y profesora normal. El propósito era que estudiara todo lo relativo a la enseñanza de las mujeres, en especial la impartida en escuelas industriales de economía doméstica y labores (Grierson, 1902, p. 3). En 1902, presentó un informe donde exhibió el funcionamiento y los resultados de la enseñanza práctica ofrecida en Alemania, Inglaterra, Austria-Hungría, Francia, Suiza, Italia, Holanda y Bélgica. Finalizó con un análisis de la situación de este tipo de enseñanza en la República Argentina, las ventajas de su posible aplicación y los prejuicios que se debían combatir (Clavero, 2022).

Pérez entendía que el informe de Grierson presentaba una oportunidad porque enseñaba y sugería ideas y ejemplos dignos de imitarse, lo que podía ser muy influyente en las jóvenes democracias (1903, pp. 251-252). En *Anales*, despliega una visión optimista respecto a las desigualdades sociales y la incidencia que los *progresos científicos* pueden tener sobre ella. La enseñanza de la mujer, concebida como disciplina científica, no solo resolvería el problema de la educación de la mujer, sino que ella se convertía en el eslabón indispensable del progreso. Por otra parte, Grierson había identificado que la mejor manera de introducir estos cambios estaba en manos de las maestras normalistas «con experiencia y elevado criterio» (1902, p. 204). Proponía el camino de mandarlas a Europa para instruirse. En la descripción de las cualidades profesionales que ellas debían poseer para llevar adelante ese tipo de educación mencionaba: «ser mujeres con iniciativa y tener conciencia de sus deberes», saber calcular y conocer costos, «ser bastante democrática y elevada para iniciar el hábito de acompañar a las alumnas a las compras en el mercado», «ser muy estudiosas, porque todo tendrán que aprender» y saber «enseñar con orden y método» (1902, p. 206).

Otra alternativa identificada por Abel Pérez para dar solución a la situación sociocultural identificada como problema era el estilo de vida que

desarrollaban los inmigrantes radicados en la zona suroeste del país. En otro texto publicado en *Anales de Instrucción Primaria*, Pérez (1905) deja ver la dimensión del problema. Observa en el camino que emprende desde Montevideo que «la campaña es aquí bastante poblada, pero predomina hasta ahora, siempre el eterno rancho, un tanto degenerado del antiguo rancho criollo de la leyenda» (p. 53). El rancho aparece como negación de toda forma de hogar, como símbolo de la sensibilidad bárbara y de una nación premoderna en términos económicos y sociales. Su admiración por las colonias de inmigrantes radicaba en la organización comunitaria y territorial, dotada de una «construcción moderna, amplia, cómoda, higiénica» y de «arboledas sombrías que acarician los muros blanqueados de la morada civilizada». Estos elementos simbolizaban el hogar característico de un grupo «civilizado», «el que revela en su desarrollo, su triunfo sobre el asilo del elemento nómada y fugitivo» (p. 54). A eso se le suma la valoración positiva sobre los aspectos educativos desarrollados en las colonias, tales como la priorización de la educación de la infancia y la colaboración con la reforma educativa del Estado, entre otros.

## Acciones y decisiones

### Actos formales

En 1905, el diputado por el Partido Colorado Manuel B. Otero presentó un proyecto de ley con el cometido de presupuestar la formación en el exterior de maestras en la enseñanza práctica industrial y del hogar. Otero había recibido el informe de Cecilia Grierson y no solo lo juzgaba como «el libro más completo que existe sobre esta materia» que reunía «un caudal grande de experiencia y de juicio», sino que además valoraba «la ventaja de tener una aplicación inmediata» (Otero, 1906).

Lo que se quería implementar era una práctica bastante desarrollada en los países «civilizados» que se organizaba en escuelas del hogar; escuelas técnicas industriales de mujeres; escuelas agrícolas de mujeres, de varones o mixtas, y cursos industriales nocturnos para obreros. Ponderando los ejemplos de Alemania y Bélgica, resaltaron el apostolado, la propaganda y los resultados obtenidos, motivo por el que valía la pena una delegación que estudiara el caso y recibiera dicha formación. Su preocupación para con Uruguay residía en la presencia de una «agricultura rudimentaria y primitiva», «tierras agotadas» y una miseria material entre los agricultores. Proponía «la acción inteligente del Estado, no tanto para detener a los agricultores que se van, sino para educar y transformar a los que se quedan» (Otero, 1906).

Al igual que Abel Pérez, Otero tomó la referencia de las colonias de inmigrantes que residían en el Rosario Oriental: «La Colonia Suiza está ya toda dedicada a la industria lechera; la Piamontesa y la Española se preparan a seguir el ejemplo y tratan de formar una sociedad cooperativa» (Otero, 1906). De esta manera, quedaba asentado que el establecimiento de una política educativa orientada a formar a las mujeres en los saberes del hogar era el factor de transformación necesario y obligado, promotor del porvenir de la nación.

El 12 de julio de 1909 se promulgó la Ley n.º 3503 que, con algunas modificaciones del proyecto inicial propuesto por Otero, destinaba los recursos para que el Estado uruguayo enviara dos misiones al exterior. Una con destino a Europa, integrada por Argile Cayssials —encargada de la delegación—, María Luisa Fernández, Ercilia Deltorchio, Ana Armand Ugon y Raimunda Spósito. La otra, con destino a Norteamérica, la conformaron Victoria Frigerio —como maestra superintendente—, Nilda Castelucci, María Espínola y América Martínez Escaray. El presupuesto ascendía a cien pesos mensuales (Diario Oficial n.º 1574, p. 174<sup>3</sup>). El 9 de julio de 1911, la delegación destinada a Europa partió con destino a Bélgica. Eran todas mujeres solteras, maestras normalistas que tenían al momento de viajar entre veinte y veintinueve años. Habían nacido en el seno de matrimonios extranjeros que se habían radicado en Uruguay en las últimas décadas del siglo XIX (Corpus Epistolar de Ana Armand Ugon, 1897-1993). Desde allí, recorrieron establecimientos públicos y privados, fijos y ambulantes sobre los asuntos encomendados en diversas ciudades de Francia, Inglaterra, Holanda y Alemania. Enviaron informes oficiales para dar a conocer sus aprendizajes y entablaron múltiples relaciones con autoridades políticas y educativas. Volvieron conscientes de que había mucho por hacer en Uruguay, por lo que fueron incorporando elementos hacia la transformación que anhelaban al elenco político.

## La economía doméstica en programas, manuales y cursos avalados por la Dirección General de Instrucción Pública

En materia de programas educativos, se observa que, para las escuelas urbanas de 1897, se proponían dos asignaturas exclusivas para las niñas. Por un lado, Labores Femeninas desde el primer año, con clara referencia a contenidos de bordado y costura. Por otro lado, y a partir de tercer año, Economía Doméstica, donde se trataba de formar el juicio sobre el papel doméstico de la mujer (DGIP, 1897). En ambas materias, los contenidos aumentaban en complejidad y extensión a medida que ascendía el nivel de formación, que alcanzaba hasta el séptimo grado. Lo mismo aparece en el programa de

---

3 31 de enero de 1911.

igual año para las escuelas rurales, con la diferencia de que el plan tiene una extensión de tres años en vez de siete y, por lo tanto, las niñas recibían dicha formación durante todo el ciclo escolar (DGIP, 1897).

En el período que corresponde a la dirección de Abel Pérez, se implementaron tres cursos nocturnos para varones y uno para mujeres. El programa para este último incluía Economía doméstica e higiene, trabajos manuales, corte y costura, y en cuanto a las nociones de moral y de urbanidad, se indica que «se ampliarán en lo que sea aplicable al sexo femenino» (Palomeque, 2012, p. 146). La Dirección General de Instrucción Pública también avaló la publicación de manuales específicos en la materia. Algunos de ellos eran: *Lecciones de Economía Doméstica* (1905 y 1906),<sup>4</sup> manuales elaborados por Emma Catalá para el sexto y séptimo año escolar; *Lecciones sobre Moral, Higiene y Economía Doméstica* (1909),<sup>5</sup> escrito por Alejandro y Elvira Lamas; *Tratado teórico-práctico de Economía Doméstica*, de Amabilia Galcerán de Roldós, publicado en 1911, tenía como cometido orientar a las maestras en este tipo de enseñanza.

El primer programa aprobado bajo la dirección de Abel Pérez fue el de las escuelas urbanas de 1914. En cuanto a contenidos, se plantearon algunas reformas y, entre ellas, corresponden a Economía Doméstica «algunos principios elementales de paidología y psicología infantil» (DGIP, 1917a). En este currículo, intervienen de forma más contundente principios de higienismo, dietética y alimentación, economía y psicología infantil. Al año siguiente, en 1915, se desarrolló un curso agrícola del hogar, convocado por el inspector Abel Pérez y aprobado por el ministro de Instrucción Pública, José Espalter. Pérez llamó a la capital del país a tres de las maestras becadas al exterior: María Espínola y Nilda Castellucci del grupo que viajó a Norteamérica y Ana Armand Ugon del grupo que viajó a Europa. Se quería programar un curso intensivo normal agrícola del hogar, de un mes y medio de duración, para ocho directores de escuelas rurales de los departamentos de San José, Canelones y Colonia (Comisión Directiva de la Escuela del Hogar de Colonia Valdense, 1944, p.18). El curso de Colonia se desarrolló en la Escuela n.º 26 de Colonia Valdense entre el 1.º de setiembre y el 15 de octubre con el apoyo del Consistorio de la Iglesia Valdense. También se contó con el apoyo de la empresa del ferrocarril, que otorgó pases libres a las tres maestras directoras que dirigieron los cursos normales agrícolas y apoyos particulares, como el del Domingo Veracierta y el señor Basso, para el transporte de materiales y recursos para las actividades prácticas, tales como semillas, pollos, leche, incubadoras, aparatos para la fabricación de quesos, entre otros. El programa estuvo centrado en horticultura, avicultura y lechería y se esperaba que,

4 Obras adoptadas por la Dirección General de Instrucción Primaria para servir de texto en las escuelas públicas en sexto y séptimo año.

5 Obra de texto adoptada por la Dirección General de Instrucción Pública.

una vez terminado el curso intensivo, los maestros directores que asistieron —seis mujeres y dos varones—, pasaran a dictar lo aprendido a los alumnos de las clases superiores de sus respectivas escuelas (Comisión Directiva de la Escuela del Hogar de Colonia Valdense, 1944, pp. 18-21).

La Dirección General de Instrucción Pública, alentada por los informes favorables a los cursos agrícolas del hogar producidos en 1915, resolvió publicar un texto para los maestros dedicados a esa nueva enseñanza. Con dicho propósito, se les concedió licencia desde el 1.º de marzo hasta el 1.º de agosto de 1916 a las maestras Castellucci, Espínola y Armand Ugon. Sin embargo, se hizo saber que

a último momento se suspende esta publicación así como la continuación de los cursos normales agrícolas del hogar, por razones de economía, según el Ministro de Instrucción Pública (Comisión Directiva de la Escuela del Hogar de Colonia Valdense, 1944, p. 27).

En 1917, se aprobó el programa para las escuelas rurales. Un dato relevante es que la comisión redactora estuvo integrada por las mismas becarias designadas para dirigir los cursos agrícolas del hogar. En él, la economía doméstica tiene el mismo nivel de relevancia que la agricultura, cuya enseñanza «es obra patriótica y humanitaria». Incluye higiene, moral y urbanidad, no se separa por sexo ni aparece como exclusivo para las niñas, aunque cuando se refiere a la cocina del establecimiento, se explicita que «serán las niñas» las que deben aprovechar el momento para practicar las enseñanzas que allí se desempeñan (DGIP, 1917b). Por último, y luego de dar las orientaciones generales de esa asignatura, se establecen contenidos agrupados según refiera al individuo, el hogar o la escuela. En el texto de este documento programático está contenida la máxima expresión de esa intencionalidad política respecto de la función de la economía doméstica en el currículo:

la Economía Doméstica [...] en nuestras zonas campesinas tiene una misión excepcional que cumplir [...] Nuestra emancipación política es reciente, nuestra organización nacional, si bien ha realizado prodigios de progreso en su constitución urbana [...] en cambio, tiene aún en nuestras zonas rurales, los caracteres acentuados de una organización primaria, en que predomina el elemento nómade, característico de los pueblos pastores, sin arraigo a la tierra, y cuya evolución primera, la más importante y urgente, es fijarlos al suelo, con raíces profundas, inalterables, que determinen por múltiples lazos, su consolidación nacional definitiva (DGIP, 1917b).

## Grupos objetivo

De acuerdo con la documentación revisada hasta el momento, se puede afirmar que, si bien la intención general de las políticas del período batllista estaba dirigida a transformar la conducta de todos los habitantes, con la intención de modernizar la dimensión sociocultural y moral de la nación, la política educativa vinculada al establecimiento del hogar moderno se focalizaba en las mujeres como principales sujetos de transformación. Como lo había propuesto claramente Grierson (1902) en su informe para Argentina, le correspondía al Estado «ofrecer a la mujer nuevos rumbos en lo que podrá conservar la honradez y dignidad» (p. 182); a la Escuela, desarraigar las «ideas falsas» respecto a la educación práctica y «encaminar a la mujer por la verdadera senda» (p. 184); a las mujeres, convencerse de que necesitan otros saberes, científicos y técnicos,<sup>6</sup> pues de cada una de ellas depende la salud y el bienestar de la familia, sin importar la posición social que ocupe (Clavero, 2022).

Como se vio antes, la enseñanza de la economía doméstica estuvo presente en la formación primaria desde 1897, pero en el período batllista se acentuó la formación de las maestras en esta materia. Los manuales publicados y las becas otorgadas dan cuenta de ello. También se observó que en el ámbito donde adquirió más énfasis fue en el programa de educación rural de 1917, por la jerarquía que tenía junto a la agricultura, lo que suponía una especificidad distinta en relación con el programa para escuelas urbanas. No obstante, afirma Palomeque (2012), «salvo algunos esfuerzos aislados e inconexos de maestros rurales fervorosos» que intentaron ajustarse a los principios de dicho programa, en las dos décadas siguientes, «la escuela rural fue abandonando su propio camino y acercándose cada vez más a las características de la escuela urbana» (p. 149).

En síntesis, podemos expresar que la población objetivo de esta política educativa fueron claramente las mujeres y niñas, aunque los resultados aspiraban a «civilizar» a toda la sociedad. Sin embargo, no supuso la asignación de tareas al interior del espacio doméstico para los varones para que fuera posible igualar las relaciones de poder entre los géneros. Por su situación jurídica, las mujeres siguieron subordinadas al varón, ya fuera el padre o el marido, conservando el estatus de menores de edad o de incapaces en cuestiones como la patria potestad, la administración de bienes, el sufragio, entre otros derechos civiles y políticos conquistados recién a partir de la década del treinta (Rodríguez Villamil y Sapriza, 1984; Osta, 2008). Por este motivo, al mismo tiempo que se producía la enseñanza del hogar, comenzaron

---

6 La economía doméstica incorporó principios de química, física, medicina, economía y dietética, lo que permitía divulgarla como una disciplina científica. Esto aparece en todos los manuales de la época citados en este artículo.

a formarse colectivos de mujeres que reivindicaron principalmente el sufragio como piedra angular de todos los derechos. Sin embargo, la bibliografía revisada nos permite indicar que en esos primeros movimientos feministas no hubo cuestionamientos fuertes hacia la condición de cuidadoras y gobernantes del espacio doméstico (Sapriza, 2011; Osta, 2008; Cuadro, 2018).

## Algunos resultados

Si tomamos en cuenta la inversión del Estado uruguayo en becas de estudio al exterior entre 1903 y 1919, se pueden seleccionar las trayectorias posteriores de las becarias como parte de los resultados. En ese caso, conviene señalar primero que María Luisa Fernández falleció durante el viaje de estudios por enfermedad (Corpus Epistolar de Ana Armand Ugon, 1897-1993) y Raimunda Spósito se casó tres meses después de su retorno, por lo que se dedicó con exclusividad a su familia (Capurro y Nin, 2007).

En cuanto al resto de las estudiantes, sabemos que Argile Cayssials colaboró con el Pedro Figari en la Escuela de Artes y Oficios con los cursos de perfeccionamiento profesional femenino. En 1917, y dados los buenos resultados obtenidos en la etapa experimental, se creó la Escuela de Industrias Femenina bajo la dirección de la maestra. Su obra se vio interrumpida por enfermedad y falleció en 1922 con 37 años (Marfetán Benítez, 2015). Ercilia Deltorchio se desempeñó como subdirectora del Museo Pedagógico e hizo aportes en el área de la economía doméstica a través de la publicación de los siguientes libros: «Higiene de la alimentación. Apuntes para el curso de Economía Doméstica Práctica de 5.º año de estudios magisteriales» e «Higiene de la alimentación. Apuntes para el curso de Alimentación Racional de los Institutos Normales» (1933). También publicó artículos en *Anales de Instrucción Primaria* relativos al tema (1919, pp. 56-62; 1928, pp. 345-369). La maestra valdense Ana Armand Ugon dirigió los cursos normales agrícolas junto a Castellucci y Espínola, como mencionamos, y en 1918 fundó la primera Escuela del Hogar en Colonia Valdense. También escribió *Libro de cocina* (1925) y *Libro de cocina y organización doméstica* (1933, 1957). Es importante mencionar que ese proyecto educativo, que sintonizaba con los propósitos del Estado, se pudo concretar por los fondos privados de la Iglesia Valdense. A medida que egresaban las alumnas, se fueron multiplicando los cursos en distintas localidades del departamento de Colonia (Comisión Directiva de la Escuela del Hogar de Colonia Valdense, 1944). La recepción positiva que tuvo gran parte de la comunidad con los cursos de 1915, sumado al prestigio educativo y moral de Ana Armand Ugon, favorecieron el desarrollo de estas instituciones.

En 1935, las escuelas del hogar pasaron a la órbita municipal, y en la actualidad siguen funcionando quince establecimientos. Esto implica que, en cuanto a institucionalidad, solo se concretaron en el ámbito privado, pero no en el estatal —hasta 1935— y en el interior del país, pero no en Montevideo. Además, y no es solo coincidencia, la zona rural que recibió la propuesta fue la misma que estaba poblada por los inmigrantes que Pérez y Otero referían con admiración. Este punto, que merece mayor reflexión y análisis, trasciende los objetivos de este artículo.

Por otro lado, podemos decir que es parte de los resultados la elevación de los niveles de instrucción para las mujeres del período si se toma en cuenta que se trataba de un tipo de saber teórico-práctico, de carácter científico, útil para todos los sectores económicos y con resultados demostrados acerca del incremento de los beneficios económicos personales y comunitarios. Sin embargo, no fue el único tipo de enseñanza que se habilitó, sino que se desarrolló en un marco más amplio de inclusión de las mujeres a la educación.<sup>7</sup>

Es evidente que fueron las mujeres intelectuales o de clases medias y altas las primeras en apropiarse de estas oportunidades, ya sea asistiendo a cursos, pero también desempeñándose en profesiones como el magisterio, escribiendo artículos y libros, es decir, posicionándose en el espacio público. En la medida en que tomaron conciencia de sus posibilidades, también fueron actrices en los reclamos por mayores niveles de educación para todas las mujeres, aspecto que en la literatura feminista menciona como «feminismo social» y antecedente importante del feminismo sufragista (Ballarín, 1999).

De forma paradójica, al mismo tiempo que se incursiona en inclusión educativa de las mujeres, con un sesgo sexista —esto es, con saberes considerados propios de su sexo— se asentaban las bases con mayor firmeza para la división sexual del trabajo y se delimitaban las esferas de lo público y lo privado. Aspectos que, como veremos más adelante, han resultado cruciales en los procesos deliberativos para las generaciones de mujeres en períodos posteriores.

---

7 Nos referimos a la creación, dentro de la Universidad, de la Sección de Enseñanza Secundaria y Preparatoria para Mujeres (1912), así como los cursos técnicos o industriales para mujeres en la Escuela de Artes y Oficios (1915).

## Reflexión final: ¿por qué mirar para atrás en un libro que reflexiona sobre las políticas educativas del Frente Amplio en Uruguay?

Se ha dicho que los objetivos, el contenido y la posición de la enseñanza del hogar dentro de los planes de enseñanza están influidos por conceptos relativos a la posición y función del hogar privado, la condición jurídica y social de la mujer en la familia y los respectivos deberes y funciones del hombre y de la mujer (Richarz, 1982, p. 23). Si aceptamos esa premisa, podemos comprender que, a principios del siglo xx, la enseñanza del hogar era un saber exclusivo para las mujeres. Ellas no poseían la condición de ciudadanas con pleno derecho, no obstante, se les asignó la tarea de refundar un nuevo orden social desde el espacio doméstico. Creemos que la visualización acerca de cierta emancipación que generaba en algunos sectores de mujeres impidió un posicionamiento crítico al respecto. El resquebrajamiento de tal naturalización convergió cuando las mujeres ingresaron de forma masiva al mercado de trabajo, pero seguían conservando su papel reproductivo, lo que se tradujo en la idea de *doble jornada*, que indica la recarga de las responsabilidades que las reafirmaba en una posición subordinada respecto a los varones. Todo ello provocó un cuestionamiento más o menos explícito de las relaciones interfamiliares con respecto a la división interna del trabajo en el ámbito del hogar, de la administración de los recursos y del ejercicio del poder (Sapriza, 2019).

En las ciencias sociales, sobre todo la sociología y la economía, se comenzaron a considerar las actividades no mercantilizadas realizadas en el hogar por fuera de las relaciones laborales, lo que fue un paso al frente hacia una nueva conceptualización de la noción de *trabajo*. De esta forma, afirman Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta (2015), fue posible formular una definición de trabajo congruente con la realidad social, que considerara la suma de todas las formas de trabajo —remuneradas y no remuneradas— que sirven de base en cada sociedad para proporcionar subsistencia y bienestar a sus miembros. Las autoras mencionadas continúan afirmando:

La medición del trabajo no remunerado por medio del tiempo contribuyó a visualizar el reparto desigual de trabajo en las familias, factor clave para entender las limitaciones que las mujeres tienen para el acceso y la permanencia en el trabajo remunerado y para el efectivo ejercicio de sus derechos (p. 48).

Si nos concentramos en Uruguay durante el período que corresponde a los gobiernos del Frente Amplio (2005-2019), observamos la recepción de estos planteos. En sintonía con la normativa internacional, que obliga a los Estados a posicionarse como garantes del bienestar social, se colocó en la agenda política la dimensión de los cuidados. Primero, la aprobación

en marzo del 2007 de la Ley n.º 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres, constituyó el marco para la elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007/2010, por el Instituto Nacional de las Mujeres (Pérez de Sierra, 2016). En 2015 se aprueba la Ley n.º 19.353, que da origen a la creación del SNIC como conjunto de acciones y medidas orientadas al diseño e implementación de políticas públicas que constituyan un modelo solidario y corresponsable entre familias, Estado, comunidad y mercado. En lo que refiere a la educación, se dispone de recursos para lograr mayores grados de participación, acceso y calidad (SITEAL, 2020).

Por otra parte, las políticas educativas del Frente Amplio, a través del Codicen de la ANEP, incorporaron áreas curriculares nuevas, entre las cuales encontramos los derechos humanos y la educación sexual.<sup>8</sup> Ambos fomentan la participación, el reconocimiento entre los individuos, el respeto por la diferencia y los valores que aseguran la convivencia democrática. En particular, en lo que refiere a nuestro trabajo, estas áreas incorporan de forma explícita unidades de trabajo para erradicar la violencia y las discriminaciones por razones de género (ANEP-Codicen, 2010). Sin embargo, la posibilidad de una política educativa que sea capaz de introducir prácticas y saberes vinculados al trabajo doméstico y de cuidados en clave de igualdad y corresponsabilidad entre los géneros y las generaciones entre los contenidos curriculares sigue siendo un desafío. Conocer la política educativa a través de la cual se fabricó un modelo de mujer, un tipo de domesticidad y un ideal de hogar permite cuestionar los discursos biologicistas acerca de la naturaleza femenina que todavía permean en las mentalidades, así como la funcionalidad que la educación actual está ejerciendo en el sostenimiento de las barreras.

---

8 No nos detenemos en la descripción de estas áreas, ya que forman parte de políticas que son abordadas en profundidad en otros capítulos de este libro.

# El Sistema de Protección de Trayectorias Educativas de Uruguay: entre el cambio educativo y el peso histórico de la burocracia

ANALaura CONDE

## Introducción

Este trabajo versa sobre la política educativa pública desarrollada en Uruguay para el seguimiento y la protección de las trayectorias educativas en educación media durante el período 2016-2019, con una mirada centrada en los fenómenos de coordinación y articulación intra e interinstitucionales. El texto se basa en el análisis de algunos aspectos que surgen de la investigación del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTE) en Uruguay, centrada en conocer la nueva política en lo relativo a su diseño y su implementación a partir del análisis del discurso de actores claves. Dicha investigación, de corte cualitativo y que profundizó en la descripción y el análisis de la relación entre la política educativa y su implementación a través de dimensiones definidas como relevantes, supuso una aproximación al tema en dos niveles: macro —decisores políticos y técnicos— y meso —quienes intermedian entre el diseño y la implementación, es decir, integrantes de las unidades coordinadoras de integración educativa (UCDIE) y presidentes de las comisiones departamentales descentralizadas (CDD)—. Para ello, se definió una tipología que ubicó a seis CDD y a seis UCDIE en dos categorías —adecuado y menos adecuado—, de acuerdo con el tipo de funcionamiento.

El análisis que se presenta a continuación se basa en una perspectiva que prioriza aspectos teóricos relativos a la articulación, la coordinación, la intersectorialidad y elementos de la burocracia educativa. Se analiza la política educativa como un espacio de desarrollo en el que confluyen lógicas tanto institucionales como personales, diversas.

## Uruguay y el modelo del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas

A partir de 2005 se comenzaron a implementar y profundizar —con un fuerte impulso hasta 2015— una serie de programas cuyo objetivo primordial fue lograr la continuidad y revinculación de los adolescentes y jóvenes al sistema educativo. Enmarcados en los objetivos del Plan de Equidad, se caracterizaron por brindar espacios alternativos de aprendizaje donde adolescentes o jóvenes cobraban mayor relevancia como sujetos educativos. Se trató de políticas públicas de inclusión educativa, focalizadas, que intentaron cumplir con el mandato de la obligatoriedad y universalización de la educación a través de dispositivos diversificados.

No obstante, en 2016, impulsada por el Codicen de la ANEP, surge como una alternativa a los diseños precedentes la perspectiva de las trayectorias educativas protegidas y se crea el SPTE, que constituye una posible nueva ola de política educativa con foco en la descentralización de la educación a través de dispositivos específicos —UCDIE y CDD— instalados en determinadas unidades territoriales de todo el país y en los que la articulación es un aspecto clave. Una de las características más sobresalientes de este modelo es el involucramiento de todos los subsistemas encargados de la educación en su implementación: el CEIP, el CES, el CETP y el CFE. El advenimiento de este nuevo concepto, el de *trayectoria educativa protegida*, generó un viraje en la concepción de las políticas educativas, sacó del centro la idea de *programa* o *proyecto* como dispositivo independiente y que interviene en las realidades de los centros a través de mecanismos específicos e intentó materializar la lógica del cuidado de las trayectorias desde una perspectiva universal y sistémica.

En 2015, las autoridades centrales de la educación resuelven la creación del SPTE. En la propuesta fundacional se expresa que

Este sistema hará posible el seguimiento de los eventos educativos de los estudiantes, la detección en forma oportuna de situaciones de vulnerabilidad educativa y la intervención temprana tanto durante un mismo año escolar como en la trayectoria educativa de mediano y largo plazo, sobre todo en aquellos casos con inminente riesgo de abandono escolar (ANEP, 2016a, p. 1).

Se trata de un sistema que considera el acompañamiento a lo largo de toda la vida escolar como factor clave para proteger las trayectorias educativas obligatorias. La propuesta del SPTE se sustenta, desde una perspectiva legal, en el derecho y la obligatoriedad (LGE, n.º 18.437) de la educación inicial, media y media superior que reviste la educación uruguaya; desde una perspectiva institucional, se funda en la necesidad de concebir un sistema educativo que garantice la universalidad y la continuidad educativa. Asimismo, la

LGE otorga un papel esencial a las coordinaciones que se realizan en el marco del sistema educativo y genera, en consecuencia, cambios institucionales y en la capacidad de participación de diversos actores.

El marco conceptual que sustenta el SPTE pone el foco en los sujetos de la educación, plantea el concepto de trayectoria dentro del sistema. Desde la perspectiva de Flavia Terigi (2007), existen trayectorias reales y teóricas. Las primeras están signadas por los diversos condicionamientos y son aquellas que no necesariamente se ajustan a lo esperado, pueden relacionarse con el rezago en el aprendizaje, las inasistencias, la desvinculación escolar u otras expresiones que impiden transitar por los ciclos del sistema educativo formal. Mientras que las trayectorias continuas garantizan la continuidad escolar, los recorridos dilatados en el tiempo establecen un distanciamiento de la trayectoria teórica, es decir, la esperada, y generan dificultades para cumplir con el derecho a la educación y a los aprendizajes. A partir de esto, se plantea un sistema capaz de organizarse de modo tal que se desarrollen propuestas pedagógicas diversas en los centros educativos, con un fuerte enclave en la realidad local, con componentes que favorezcan la continuidad educativa de cada estudiante a partir del acompañamiento.

El sistema se basa en cuatro conceptos claves: la centralidad del estudiante, la noción de itinerarios escolares y trayectorias educativas, la territorialidad y la inclusión. En lo que respecta al tercer concepto, el SPTE plantea diversos niveles de acción y articulación con otros actores. Prevé una estrategia territorial de la ANEP que supone la instalación de las UCDIE, cuyo objetivo es

contribuir a la concreción de un modelo de integración educativa con enclave territorial generando una mayor cohesión en la proyección educativa en el territorio; potenciar la coordinación de la institucionalidad educativa (formal y no formal) con el fin de proyectar la educación en cada uno de los territorios a los que se vincula las comisiones descentralizadas de la ANEP (ANEP, 2016a, p. 11).

Estas unidades constituyen un rasgo distintivo de la propuesta, en tanto no solo se realizan acciones desde los centros dependientes de la ANEP, sino que las unidades se insertan en espacios que cuentan con determinado estado de organización en el territorio. Su papel es fundamental en las comisiones descentralizadas, así como en otros espacios de coordinación interinstitucional vinculados a la educación. Del mismo modo, las CDD se constituyen en organizaciones claves para la descentralización y la generación de iniciativas territoriales, así como para la implementación del SPTE, es decir, para el desarrollo de la política educativa por excelencia. El SPTE se inscribe en la noción del desarrollo de la intrainstitucionalidad, que los actores consultados denominan una lógica en clave ANEP y define como sus líneas de trabajo: la inclusión

educativa; la identificación temprana del rezago y la prevención de la desvinculación escolar; el tránsito interciclos; la educación y el trabajo.

## Claves conceptuales

Para aproximarse al abordaje de la noción de inclusión educativa, es oportuno en este caso partir del concepto de *políticas*, entendidas como un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad (Meny y Thoenig, 1992). Las políticas educativas pueden definirse como «conjuntos de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente implementadas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia, estableciendo procesos, formatos y contenidos» (Mancebo, 2002, p. 140).

La definición de *política educativa inclusiva*, en este caso, está ligada específicamente al acceso y la permanencia en los sistemas educativos formales, es decir, aquella que intenta revertir situaciones de exclusión en esta área y que supone exclusiones en otras dimensiones de la vida de las personas. La inclusión educativa (Mancebo y Goyeneche, 2010) comprende aspectos relativos a la igualdad de oportunidades en cuanto a la equidad para el acceso a la educación —concerniente a la cobertura del sistema educativo— y a la igualdad de oportunidades en los procesos y la obtención de logros educativos, es decir, la existencia de equidad para que, partiendo de puntos distintos, los resultados puedan ser similares —relativa a la calidad de la educación ofertada—. El sistema de protección de trayectorias educativas contempla necesariamente los aspectos de la inclusión antes mencionados.

Para enfrentar el desafío de la inclusión educativa, es necesario el diseño de políticas específicas. En el ámbito educativo, esto conlleva tensiones entre la inserción de las políticas en los centros y su funcionamiento general. Este rasgo constante y transversal a todas las experiencias se vincula a formatos de los sistemas educativos latinoamericanos, caracterizados por su alta burocratización y su arraigado centralismo.

Con distintos énfasis, los planes, programas, proyectos y políticas, en general, son definidos a partir del supuesto explícito de que las instituciones deberían apropiarse de las innovaciones e impulsarlas como líneas medulares y estructurantes de su proyecto. Este supuesto constituye una de las hipótesis básicas relativas a cómo se procesan las transformaciones educativas sobre las cuales descansa una parte importante de la estrategia general de los programas de inclusión y, más aún, de la instauración de sistemas de protección de las trayectorias educativas.

Entre el diseño y la implementación de una política existen diferencias sustantivas, primero, porque son etapas del ciclo de las políticas públicas de

naturaleza diferente y, segundo, debido a los contrastes que surgen entre lo que se plantea desarrollar y lo que en los hechos se desarrolla. Con respecto a las diferencias entre el diseño de la política y lo que se ejecuta, Marilee S. Grindle (2009) se refiere a la existencia de actores e intereses diversos que forman parte del proceso de implementación de la política y que se transforman en obstaculizadores de la puesta en marcha de las iniciativas delineadas en la etapa de diseño. La implementación de políticas públicas, según Donald S. van Meter y Carl E. van Horn (1975), comprende acciones de individuos o grupos públicos y privados que intentan cumplir con objetivos establecidos con anterioridad. La burocracia es una cuestión central para la implementación de las políticas, sumada a la intervención de otros factores, y esto ha sido admitido por autores que apoyan tanto el enfoque *top-down* como el *bottom-up* (Hjern y Vorter, 1981; Elmore, 1979-1980). Si se entiende que las políticas denotan una teoría del cambio social, la ejecución se vuelve clave y es el ejecutor el centro del proceso. A partir de eso, se plantea la falta de neutralidad del ejecutor, su capacidad para moverse en un cierto sistema de acción y para romper con la perspectiva *top-down*, puesto que tendrá que dar batalla para ganarle a la rigidez de la burocracia y del aparato administrativo.

Fabián Repetto (2005) plantea la noción de *coordinación prointegralidad* en referencia a una buena coordinación en la cual las responsabilidades se distribuyen y se implementa en línea a los objetivos trazados por los responsables de las políticas y programas sociales. Para que las coordinaciones funcionen para la puesta en marcha de acciones conjuntas con determinado sentido, es imprescindible que los actores partícipes del proceso puedan verse como una parte constitutiva de la iniciativa, unidos por determinada problemática común. Sin embargo, no es suficiente condición para el éxito de la coordinación sentirse parte, sino que operan factores relativos al cumplimiento de acuerdos colectivos, a la claridad en la definición de acciones, al establecimiento de formas de seguimiento y a la evaluación de los procesos, así como a los incentivos que fortalezcan una institucionalidad.

La coordinación en la esfera de las políticas públicas requiere de autonomía institucional, se trata de

algo más que exclusivamente la sinergia de voluntades, intereses y recursos de los actores involucrados [...] se necesita una cierta armonía institucional formal e informal, en el sentido de que las reglas deben estructurar el «juego de la coordinación» (Repetto, 2005 p. 46).

Para una coordinación efectiva, es necesaria la disminución de la distancia entre la regla formal y la informal, sin que se restrinja la posibilidad de flexibilidad e innovación que encierra la segunda (Scharpf, 1997). Tal como lo plantea Repetto (2005), existen condicionamientos que restringen las posibilidades de las coordinaciones y las articulaciones exitosas; quizás la más

relevante sea las escasas definiciones de reglas formales para la articulación. De los que pueden considerarse *aspectos críticos*, los relacionados con la coordinación son claves para comprender los procesos que se dan, sobre todo en el nivel intermedio, en el marco de la implementación del SPTE.

La intersectorialidad refiere a la integración de diversos sectores para solucionar problemas sociales. De acuerdo con lo que plantea Nuria Cunill Grau (2005), hay dos premisas a tener en cuenta: por un lado, que la integración entre sectores hace posible explorar soluciones integrales, y esto se vincula con lo político, es decir, la planificación de políticas públicas, integrales, para mejorar la calidad de vida de las personas; por otro, la combinación de sectores posibilita el uso productivo de las diferencias para la resolución de problemas, lo que se relaciona con un fundamento técnico de la intersectorialidad, puesto que supone mejores soluciones con base en la cooperación de recursos de cada sector implicado. La intersectorialidad, en tanto respuesta a problemáticas multidimensionales, puede ser considerada clave en el campo de las acciones educativas, por ejemplo, y esto podría considerarse relevante cuando se planifican y desarrollan estrategias desde espacios locales y a partir de la perspectiva que instala la descentralización.

Las nuevas iniciativas de política, con énfasis en la descentralización, suponen nuevos escenarios relativos a las normas, a las formas de operar y a las *exigencias burocráticas*. En el nuevo espacio que suscitan, se aprecia la posibilidad de transitar por una especie de zona franca, en la que «no rigen las reglas ni las estructuras burocráticas o corporativas que actúan como reaseguro de la reproducción de lo instituido y como freno de lo que se pretende cambiar» (Tiramonti, 2018, p. 22). Asimismo, Oscar Oszlak (2006) no adhiere a la burocracia como sistema ideal y desarrolla la noción de *burocracia pública* en relación con lo que efectivamente se hace a través de la implementación de determinadas políticas públicas. De este modo, la burocracia es vista como el diseño y la puesta en marcha de políticas con determinados contenidos desde el Estado y supone un espacio de conflicto en el que se dirimen diferencias. En este, las agencias implicadas toman postura, se forjan alianzas y se despliegan estrategias y recursos para hacer prevalecer los intereses, por ejemplo, de las instituciones. Esta perspectiva teórica ofrece virtudes para el análisis del SPTE, dado que supone concebir al Estado como un espacio en el que intervienen distintos agentes e instituciones y en el que los intereses pueden ser divergentes.

## Análisis del sistema a partir de los actores claves

Este texto da cuenta de un análisis de la narrativa generada a través de intercambios sistemáticos —a través de entrevistas individuales— con actores implicados en los procesos de diseño e implementación del SPTE. Cabe consignar que describir y comprender el desarrollo y la implementación de una política no es tarea sencilla, menos aún si se trata de desentrañar aspectos de las subjetividades de quienes tienen la tarea de diseñarla o de impulsarla, siempre en determinado contexto y lugar. Sin embargo, es posible plantear consideraciones vinculadas a los procesos antes mencionados, con énfasis en la articulación, la coordinación y el lugar que ocupa en la implementación de la política la burocracia a partir de algunos hallazgos de la investigación a la que se hace referencia.

En primer término, se aprecia la débil formalización de los acuerdos entre los actores de las diversas instituciones para consolidar la articulación. El diseño del SPTE no brinda formatos específicos para el trabajo conjunto, lo cual repercute en las articulaciones, tanto entre los subsistemas pertenecientes a la ANEP como con instituciones externas a esta. Desde esta perspectiva, la implementación es una situación compleja que requiere de lineamientos claros para los ejecutores de la política (Repetto, 2005), es decir, guías para la acción o documentos específicos, elementos que no están siempre presentes en el diseño del SPTE, así como tampoco en el de la política educativa pública en general.

Se observa que el impulso hacia la articulación intra-ANEP opera como una tracción hacia la conformación de un sistema educativo articulado, compuesto por todos los subsistemas, y como freno a las coordinaciones externas, es decir, sin integrar a organizaciones e instituciones de otros sectores de la política pública. Del mismo modo, es notoria la necesidad de mayor autonomía institucional para la interacción.

Algunos de los denominados *aspectos críticos* (Repetto, 2005) están presentes en los procesos de articulación en el nivel territorial. Se advierte una inclinación por la existencia de reglas formales para lograr la articulación, aunque no garantizan que esta suceda. Los cambios en los intereses de las autoridades, en ocasiones, impiden estrategias de coordinación a mediano y largo plazo, sobre todo de las autoridades de cada subsistema. Por último, el poder que tienen los actores que operan en las organizaciones del territorio para promover acciones conjuntas es relativo, debido a la estructura tan jerárquica y burocratizada a la que pertenecen y que obstruye los procesos de articulación. Se asume que llegar a consensos en el nivel macro de la política educativa, también debe considerar la coexistencia de actores que representen los intereses y posturas disímiles. Es por esto que la articulación para el diseño de las políticas constituye en sí misma un desafío. El SPTE no escapa a

las complejidades antes mencionadas, y esto se evidencia tanto en su diseño como en sus diversos niveles de implementación.

En segundo término, se señala una escasa experiencia por parte de las instituciones educativas implicadas en el campo de la cooperación y la articulación intra e interinstitucional, lo que suscita una forma artesanal de generar acuerdos que complejiza la implantación de la política. La ausencia de normas documentadas como es debido, sumada a la forma en la que siempre se han generado coordinaciones en las instituciones educativas, son percibidas, en general, como acciones que dependen de la buena voluntad de las partes.

Cooperar con otros actores para la resolución de problemas es una tarea que, histórica y habitualmente, han desarrollado los equipos docentes en los centros educativos. Esta modalidad varió como consecuencia de la puesta en marcha de políticas como las del período 2005-2015, en el cual múltiples actores e instituciones, como el MIDES y el MEC, entre otros, formaban parte de determinada estrategia y existían recursos de distintos sectores para intervenir ante situaciones que así lo ameritaban. La puesta en marcha del SPTE, que supone coordinaciones más enfocadas entre los subsistemas, puede advertirse como un retroceso en la búsqueda de soluciones a problemas multifactoriales. La mayoría de los entrevistados aprecia que la política pone el énfasis en resolver cuestiones postergadas del ámbito educativo, pero que el modelo no ofrece definiciones sobre cómo debe darse la articulación para esos fines. Se observa que la presencia de acciones conjuntas, ligadas a las libertades de los actores o a las instituciones implicadas y al trabajo con instituciones externas no obedece a acuerdos marco o a protocolos específicos, sino que se construye sobre la emergencia.

Las formas de cooperar y articular son dispares, sus variaciones dependen en gran medida del enclave territorial. En el interior del país funcionan lógicas muy arraigadas que están basadas en el conocimiento personal de los sujetos; existe una cercanía geográfica que refuerza las redes personales, lo que facilita acciones conjuntas que son flexibles y sin demasiados protocolos para su concreción. Este tipo de abordaje, menos formal, tiene limitaciones que se evidencian en la producción de acuerdos que no se sostienen en el tiempo, que suelen no institucionalizarse, que dependen de determinados actores y que no instalan capacidades a mediano o largo plazo.

En tercer término, para quienes se desempeñan en el nivel macro, la falta de experiencia en el trabajo de cooperación y articulación de las instituciones educativas complejiza la instalación de la política y la fragmentación histórica del sistema educativo público obstaculiza los procesos que deberían darse, por ejemplo, en los dispositivos territoriales tales como las comisiones descentralizadas. Implementar el SPTE supone un cambio de paradigma basado en el concepto de *trayectorias educativas* y en la noción del desarrollo de la intrainstitucionalidad de la ANEP. Esta política admite componentes innovadores, como los nuevos espacios colectivos —las CDD—, en los que se

visualiza una tensión vinculada a las dificultades para el trabajo conjunto por parte de los subsistemas, que históricamente no han transitado por procesos profundos de articulación entre sí.

Las tensiones más visibles del diseño se relacionan con la aparente invisibilidad que se le asigna al papel de los procesos de fragmentación del sistema educativo en todos los niveles. Es decir, no se toman recaudos en el planteo de la política para que atiendan este aspecto, por lo que se convierte, en general, en un freno para la implementación. La complejidad la constituye, tanto de la segmentación entre los niveles en la interna de la ANEP como dentro de cada uno de sus subsistemas. A esto se le suma la exigencia del diseño de la política de generar procesos de descentralización y desarrollo de iniciativas ligadas a lo territorial, que responden a lógicas centrales y a procesos de gestión con escasa autonomía en el nivel intermedio y con una alta burocratización.

En cuarto término, se aprecian divergencias entre la mirada de los actores del nivel central y del intermedio con respecto a la valoración del proceso de implementación del sistema. Mientras los actores ubicados en posiciones de responsabilidad política tienen una perspectiva muy positiva y resaltan aspectos tales como la introducción de nuevas lógicas de trabajo dentro de la ANEP y la consolidación de sistemas de información que permiten cumplir con el objetivo de acompañar las trayectorias estudiantiles en todos los ciclos educativos, quienes se ubican en las comisiones descentralizadas y en las UCDE hacen una valoración diferente. Para estos últimos, el éxito o el rasgo positivo de la nueva política se basa en la posibilidad de encontrarse con los demás actores educativos en ámbitos de participación y de definición de estrategias comunes. El nudo crítico con respecto a la implementación se coloca, para la mayoría de los actores, en las dificultades internas de la ANEP para coordinar y articular, en tanto los actores del nivel meso advierten, con más énfasis, la falta de autonomía en los espacios de nivel intermedio y las dinámicas burocráticas ligadas a las lógicas de funcionamiento de cada una de las instituciones que forman parte de la política.

En quinto lugar, se observa que el pasaje de lo que se diseña a su ejecución supone una constante que atraviesa la política y puede generar visiones distintas, lo que expresa la existencia de una cierta brecha de implementación que es posible trasladar a los procesos de concreción y desarrollo de las iniciativas. Existe una disparidad entre lo que se planea como política y lo que en efecto se hace (Grindle, 2009), y este aspecto queda en evidencia cuando se contrastan las visiones de los actores del nivel macro con las del intermedio.

Existen dificultades, en la puesta en marcha del sistema de protección, que tienen relación con aspectos técnico-burocráticos (Oszlak y Orellana, 2001; Palermo, 1998; Alonso, 2001). Es necesario ligar la capacidad administrativa con la política, en tanto son interdependientes (Evans, 1996). En este punto, el diseño del SPTE plantea dificultades cuando se enfrenta a las lógicas

administrativas y burocráticas de los diferentes subsistemas, lo que le impide avanzar en procesos de cooperación para su implementación.

Es posible apreciar la existencia de dificultades asociadas a la implementación de la política en el nivel intermedio vinculadas a las capacidades técnico-administrativas y a la presencia de burocracias gubernamentales profesionalizadas. Los actores implicados, en ocasiones, carecen de autonomía y lineamientos claros para generar acuerdos y desarrollar acciones que habiliten la instalación del sistema. En el SPTE, se advierten dificultades en el funcionamiento de dispositivos de coordinación intragubernamental, en tanto se trata de una política que posee un fuerte componente de articulación en la interna de la ANEP, pero que tiene escasas coordinaciones con otros organismos públicos.

Con respecto a las capacidades político-administrativas, las interacciones institucionalizadas entre actores burocráticos y agentes políticos son escasas, se trata de un diseño de política que se desarrolla desde la centralidad de la ANEP como institución rectora del campo educativo.

El SPTE no logra desarrollarse por completo, pues está sujeto a dificultades de coordinación que impiden el logro de objetivos. Las burocracias educativas restan en flexibilidad para que los cambios del modelo cristalicen en acciones, por ejemplo, en las comisiones, y también en innovación para gestar nuevas respuestas a partir del sistema educativo, que tiene como freno la rigidez de los subsistemas y sus lógicas históricas.

## A modo de cierre

El desarrollo del sistema de protección de trayectorias se ve influido, al mismo tiempo, por la fragmentación entre los subsistemas y por el funcionamiento de las jerarquías y la presencia de la burocracia, que es transversal a todos los procesos de gestión de la política educativa. Se advierten insuficiencias en acuerdos que podrían ser fundantes en su implementación, por ejemplo, acuerdos conceptuales respecto a la noción teórica de *trayectoria educativa*.

Las iniciativas de política pública para la inclusión educativa —sobre todo en educación media básica— han transitado por procesos de gestación en los que la articulación, en general, se ha depositado en actores puntuales y no se ha traducido en acuerdos estipulados entre las instituciones implicadas. Esto ha puesto en riesgo su institucionalización que, entendida como la capacidad de incorporación de un conjunto de prácticas repetitivas y reguladas de forma continua en el sistema educativo, estuvo presente tanto en el SPTE como en los programas desarrollados desde 2005 y hasta 2015.

En efecto, existe una gran distancia entre lo que se hace y lo que se debería hacer, y esta aseveración se sustenta en dos cuestiones. La primera, los actores del nivel macro, es decir, quienes conciben los diseños de la política educativa, no desarrollan mecanismos claros para los actores que deben implementarla en el nivel intermedio. Los actores del nivel intermedio y micro no participan en el diseño para aportar su conocimiento de cómo se comporta el sistema, por lo que la información es fragmentada para los actores del nivel intermedio, fruto de la insuficiente definición de normas o dispositivos formales que habiliten la articulación. La segunda, la forma que debería asumir la articulación intrainstitucional, clave para el desarrollo del SPTE, plantea dificultades asociadas a escasos acuerdos claramente estipulados entre las instituciones implicadas, lo que conlleva dificultades para institucionalizar la política. Este aspecto se complejiza tanto por la fragmentación existente entre los subsistemas como por la existencia de burocracias educativas asociadas a cada uno de ellos.

Si bien los aspectos mencionados se aprecian tanto en la implementación de programas desarrollados desde 2005 hasta 2015, así como en el SPTE, se diferencian por el tipo de articulaciones esperadas. Para el primer caso, se trató de articulaciones con instituciones externas a la ANEP, es decir, con una perspectiva intersectorial; no obstante, para el segundo caso, las articulaciones pueden ser consideradas intrainstitucionales, pues su apuesta ha sido lograr el trabajo conjunto de los diferentes consejos de la ANEP para alcanzar una forma de abordaje sistémico y reforzar el sistema educativo público.

Los frenos que supone desarrollar una política educativa en un sistema educativo como el uruguayo pueden asociarse, en principio, a tres factores:

- Los diseños presentan una forma que los acerca más a políticas *top-down*, pero necesitan de las lógicas locales para funcionar, lo que puede constituirse en una contradicción.
- Las distancias o la fragmentación de los subsistemas encargados de cada ciclo educativo suponen modos de funcionar difíciles de modificar que permean en la cultura de los distintos niveles educativos, restringen la autonomía y limitan las acciones a partir de los niveles intermedios.
- La insuficiencia en la claridad de las formas para coordinar y articular a la interna de la educación, así como el freno a hacerlo con otros sectores del Estado o de la sociedad civil, ponen en riesgo el éxito de políticas de inclusión educativa que, necesariamente, requieren complementarse con otras para su implementación.

Tanto el diseño como la puesta en marcha del SPTE no son ajenos a las realidades de las organizaciones educativas —claves para su implementación— (Tenti, 2007), en tanto se trata de un modelo que otorga un fuerte papel a la innovación educativa, desestructurante de las lógicas preponderantes. Lo nuevo se asocia, por ejemplo, a una nueva configuración de actores

y órganos intermedios, como las CDD y las UCDIE, que tensionan la forma de gestión institucionalizada desde el nivel meso de la política y establecen modificaciones sustantivas en las prácticas cotidianas de las instituciones educativas tradicionales y de los actores que operan en y desde ellas.

Ahora bien, ¿de qué modo los actores vinculados a la educación procesan las transformaciones relativas al desarrollo de una estrategia general de inclusión, específicamente un sistema de protección de trayectorias educativas? Al parecer, en el tiempo que comprende esta investigación, la lógica de la política educativa comienza a promover intervenciones, pero aún no se incorpora de forma sistémica, sobre todo por parte de los actores del nivel micro, es decir, de los referentes de los centros educativos. Esta escasa apropiación del sistema por parte de algunos de los actores remite a la política y a un diseño elaborado a partir de la centralidad que aspira a llegar al nivel micro a través de los actores intermedios, pero cuya lógica —desde fuera y desde arriba— se convierte en un obstáculo para la gestión, sobre todo en los centros educativos con determinada cultura organizacional que frena la incorporación de nuevos lineamientos (Sainsaulieu, 1977; Cameron y Quinn, 1999).

La perspectiva del diseño y la implementación de las políticas públicas (Van Meter y Van Horn, 1975) son claves para el análisis, dado que la puesta en marcha de cualquier iniciativa requiere de actividades individuales y organizativas que conciban cambios. En el caso del SPTE, su diseño posee características particulares, crea instancias u organizaciones intermedias y complejas que tienen como uno de sus objetivos dotar de sentido y orientar las acciones hacia lo definido en la política de protección de trayectorias, tanto en la interna como hacia los efectores de la política educativa ubicados en los centros —escuelas, liceos, escuelas técnicas e instituciones de formación docente—. Como aspecto que complejiza aún más el funcionamiento de la política, emerge la intención de erigir un único sistema que conjugue y transforme las formas de hacer de los subsistemas educativos. No obstante, la historia indica que la autonomía de estos supone una serie de fragmentaciones e incluso quiebres al generar acciones colectivas o conjuntas.

El estudio del SPTE, como política educativa, ha permitido apreciar que existen dificultades en diversos planos en los que intervienen actores con intereses, contribuciones y voluntades desiguales. El campo de fuerzas en disputa (Repetto, 2005) se pone de manifiesto al analizar las características de las dinámicas de las comisiones descentralizadas, puesto que son colectivos que funcionan en determinado territorio en el que intervienen disímiles sectores e instituciones con la necesidad de conjugar las acciones para un fin común. Este aspecto otorga una mayor complejidad a los procesos de trabajo de las comisiones, que pueden entenderse como un campo en forcejeo en el que la lógica de cada subsistema allí representado puja en dirección a sus concepciones, su historia y sus intereses particulares poniéndole frenos al

desarrollo de acciones conjuntas y a la posibilidad de trascender la fragmentación histórica de la gobernanza educativa uruguaya.

En lo que respecta a los procesos de descentralización que se intentan impulsar, se advierten dificultades relativas a las responsabilidades de los actores del nivel macro y meso. En el ámbito central se define la política educativa, mientras que en lo departamental se hacen gestiones que, por lo general quedan aferradas a las lógicas de cada uno de los subsistemas, sin la consolidación de una unidad que opere con suficiente autonomía (Tiramonti, 2018). Es en este nivel, el meso, donde se advierte con claridad cómo la burocracia y sus exigencias limitan los procesos de desarrollo de la descentralización. La burocracia (Oszlak, 2006), tanto en el diseño como en la puesta en marcha de las políticas estatales, queda situada en medio del conflicto en el que se arbitran los desacuerdos y cada subsistema toma su postura, establece alianzas y desarrolla estrategias para que predominen sus intereses, lo que pone en riesgo de forma permanente las iniciativas de coordinación intra e interinstitucional.

El sistema de protección de trayectorias, en tanto política, plantea como objetivo central —o está dirigido a resolver— el problema de las trayectorias educativas que no logran completitud dentro del sistema educativo formal (Dente y Subirats, 2014), así como, desde otro ángulo o conjuntamente, se refiere a la generación de un sistema unificado para el desarrollo de la política educativa en clave ANEP. No obstante, los procesos de *policy making*, en los que intervienen autoridades, también están sujetos a interacciones de actores de todos los niveles que pueden no tener objetivos afines al problema, sino relacionados a sus vínculos con el resto de los actores. Se trata de los denominados *objetivos de proceso*, y es por ellos que las articulaciones y coordinaciones, así como las interacciones, resultan aspectos con cierta complejidad.

El concepto de *coordinación prointegralidad* (Repetto, 2005), referente a la distribución óptima de responsabilidades para el logro de los objetivos de la política —*lo público*, asociado a la política en general, y *política pública* en particular—, tiene sentido si se retoman las necesidades de las personas y requiere de intervención del Estado y de otros organismos no gubernamentales. El sistema de protección de trayectorias intenta privilegiar la coordinación en los niveles intermedios, en los que instala tanto a las CDD como a las UCDIE, pero para que este proceso sea exitoso se requiere que los actores de estos colectivos se vean como parte constitutiva de la política para que intervengan en pos de resolver determinada problemática común a través de acciones conjuntas con sentido claro.

Es posible advertir un decaimiento de las acciones intersectoriales a partir de la lógica de un diseño como el del SPTE, que hace énfasis en lograr alianzas, acuerdos y acciones entre los actores que pertenecen al campo educativo formal y público. Se trata de una restricción que impone la mirada intrainstitucional, la perspectiva de la ANEP, que no habilita a la institucionalidad compartida con actores vinculados a otros sectores de las políticas públicas, lo

que es apreciable en las prácticas a las que hacen referencia los integrantes de las comisiones. Cabe consignar que en la formulación del diseño del SPTE no se enfatiza en el accionar intersectorial, así como tampoco en la implementación. Por el contrario, el foco se coloca en el fortalecimiento intra-ANEP.

Desarrollar una política educativa sistémica en el marco de una organización educativa históricamente fragmentada, como la uruguaya, pone en riesgo su efectivo despliegue. Asimismo, con una mirada al diseño, el SPTE entraña contradicciones, está cercano a un tipo de política *top-down*, pero con requerimientos relativos al desarrollo de acciones en el marco de capacidades locales para su efectiva implementación. Aspectos tales como la debilidad en el desarrollo de normas relativas a las formas de coordinar y articular y el repliegue ante la inclusión de otros sectores del Estado o de la sociedad civil y la tarea de las comisiones y de las UCDIE, limitada por la fragmentación de los subsistemas, los efectos de las burocracias y la falta de autonomía, son variables para comprender los desafíos que presenta la política. Esto es así tanto en términos de lograr su objetivo de inclusión educativa como en lo que concierne a su capacidad para ensamblar un sistema unificado que trascienda un período y se transforme, por último, en una estrategia de largo aliento que garantice las trayectorias educativas óptimas y deseables para los niños, adolescentes y jóvenes uruguayos. En suma, el análisis de los discursos de los actores puede constituir un insumo para revisar y mejorar la política en aspectos del diseño y la implementación, dado que se trata de una iniciativa tan imprescindible como compleja que debe desarrollarse en el sistema educativo uruguayo, poseedor de características particulares.

# Encuentros y desencuentros entre las políticas sociales y educativas en el territorio

PABLO MARIANOVICH

## Introducción

El presente texto analiza los procesos de coordinación existentes entre las políticas sociales y educativas a nivel territorial para proteger y sostener las trayectorias educativas de adolescentes en situación de riesgo educativo en cuatro barrios de la ciudad de Montevideo en el período 2015-2019.<sup>1</sup> Se trata de un trabajo de carácter exploratorio, hecho a partir de un estudio comparado de casos. Su propósito es describir y analizar el funcionamiento de las redes intersectoriales de coordinación, integradas por actores estatales y de la sociedad civil que abordan temáticas vinculadas a la inclusión educativa de los adolescentes a nivel de la educación media.

El estudio se ubica en el plano de la convergencia entre dos campos de análisis de gran relevancia en la realidad actual del Uruguay: la problemática de la inclusión educativa de los adolescentes, enfocada en la perspectiva de la protección de trayectorias educativas, y, por otra parte, los procesos de coordinación intersectorial entre las políticas sociales y educativas en la construcción de abordajes con mayores niveles de integralidad. Se analizarán las principales características de las redes de coordinación intersectorial en el ámbito territorial, referidas a su integración, dinámicas de funcionamiento y actividades desarrolladas. Asimismo, se abordarán algunos de los límites y las potencialidades de la coordinación territorial entre las políticas educativas y sociales.

---

1 Este trabajo recoge algunos de los hallazgos encontrados a partir de la tesis de maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas (Udelar) bajo la tutoría de María Ester Mancebo.

## Políticas públicas y coordinación intersectorial

Las sociedades actuales están ante diferentes retos en la construcción del bienestar social y de la garantía del derecho a la educación para todos los ciudadanos. El desafío de transformar las formas en las que el Estado enfrenta y da respuesta a estas problemáticas sociales tan complejas es una preocupación existente no solo en Uruguay, sino a nivel internacional.

En este estudio se entenderá el concepto de coordinación como el

proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí (Repetto, 2005, p. 2).

La bibliografía reconoce que la implementación de las políticas públicas se beneficia significativamente de los procesos de coordinación intersectorial. Autores como B. Guy Peters (1998) consideran que la coordinación permite minimizar o evitar la duplicación y la superposición de políticas, reducir sus inconsistencias, asegurar las prioridades y apuntar a su cohesión y coherencia, así como promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorial y estrecha de las políticas. Por su parte, Roberto Martínez Nogueira (2007) señala que la división del trabajo y la diferenciación de la sociedad aumentan la necesidad de coordinación entre grupos de actores, instituciones y sectores de la sociedad civil y del Estado.

Peters (1998) coloca la interrogante acerca del nivel en que es más necesario hacer énfasis en la coordinación. Algunos autores priorizan el carácter político de la coordinación y sostienen que los esfuerzos deben concentrarse en los niveles superiores o de decisión, en los que se define la formulación y el diseño de las políticas. Otras corrientes plantean, en cambio, que debe promoverse la coordinación en los niveles de implementación, lo que destaca el carácter técnico o administrativo de la coordinación. Peters sostiene que este es un falso dilema, en tanto para ser efectivos, los Gobiernos necesitan lograr un equilibrio entre lo político y lo técnico mediante ambos tipos de coordinación.

Relacionado al concepto de *coordinación*, se plantean las nociones de *intersectorialidad* e *integralidad*, en tanto frente a problemáticas complejas y multidimensionales se torna necesario implementar políticas que conjuguen diferentes abordajes institucionales y profesionales. El término *sectorial* tiene distintos significados, por lo que la noción de *intersectorialidad* también posee sentidos diferentes (Cunill Grau, 2014). Uno de ellos se limita a las

diferentes especialidades en las que se divide el aparato gubernamental, a través de la organización funcional por sectores, tales como educación, salud, vivienda, etc. El otro significado se relaciona con lógicas de acción colectiva entre el sector público, el sector mercantil, el sector privado no mercantil y las comunidades. En el presente trabajo se toma un sentido amplio de intersectorialidad que incluye ambas acepciones. Con relación al concepto de *integralidad*, este responde a la aspiración de que las prestaciones y los servicios se encuentren centrados en el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. En una primera definición, la integralidad no supone cambios en los objetivos, componentes o delimitaciones del universo de titulares de los programas convencionales, pero sí procura darles una mayor coherencia e impacto a través de la convergencia de las diversas intervenciones y privilegiando la perspectiva del receptor (Martínez Nogueira, 2007).

## Inclusión educativa en Uruguay

En los últimos años, se han multiplicado los diagnósticos respecto a la situación actual de la enseñanza media. Si bien los datos de egreso de este nivel han mostrado un leve avance, aún continúan siendo magros: a los diecinueve años de edad, cuando se espera que los jóvenes hayan culminado la educación obligatoria, el porcentaje de egreso alcanza solo un 36% (INEED, 2019). Solo uno de cada tres jóvenes culmina la educación media superior en los tiempos previstos por el sistema, lo que coloca el problema del egreso en el centro de las preocupaciones de las políticas educativas. Asumiendo la multicausalidad de este fenómeno, se parte de la premisa de que el logro de la inclusión educativa de los adolescentes, más aún en contextos de vulnerabilidad social, requiere de intervenciones que trasciendan los aportes que se pueden hacer desde el sistema educativo.

Resulta pertinente plantear el marco institucional que rige al sistema educativo uruguayo y que le otorga ciertas particularidades. La ANEP tiene autonomía en relación con el Poder Ejecutivo. Por otra parte, el Ministerio de Educación y Cultura ha ostentado un papel de coordinación del sistema educativo y sus competencias se han incrementado en la LUC (LGE n.º 18.437). Todo esto configura un campo particularmente complejo para las relaciones entre los diferentes actores y plantea grandes desafíos en materia de coordinación interinstitucional en la interna de la propia ANEP y también con el resto de las instituciones (Filardo y Mancebo, 2013).

No es posible ahondar aquí en un análisis en profundidad sobre la génesis y el desarrollo del sistema educativo uruguayo. No obstante, sí se resaltarán algunos derroteros que las políticas educativas adquirieron a partir de 2005,

momento en que tanto en Uruguay como en otros países comienza a tomar fuerza el concepto de *inclusión educativa* y a instalarse en el discurso político-pedagógico (Ainscow, 2001; Terigi, 2007; Fernández y Pereda, 2010). Este concepto abarca dos grandes tipos de objetivos: fortalecer y mejorar la integración a los centros educativos de adolescentes y jóvenes escolarizados que están en riesgo de abandono y revincular a aquellos que ya han abandonado el sistema educativo sin haber completado el nivel educativo previsto (Fernández y Pereda, 2010).

En Uruguay, este nuevo énfasis en el concepto de *inclusión educativa* aparece reflejado en la creación de distintos programas, en particular a partir de 2005. A pesar de que dichos programas presentan una variedad significativa, algunos aspectos innovadores se relacionan con el carácter intersectorial y con la adopción de una orientación explícitamente territorial, de la mano del papel relevante que el MIDES ocupó en el diseño y la ejecución de muchas de estas iniciativas (Fernández, 2018; Mancebo 2018b). Asimismo, se visualiza en muchos de estos programas la preocupación por los riesgos extraeducativos que atraviesan sus estudiantes, como la alimentación o la atención a la salud, que se articulan con otros efectores del área social, desde un enfoque con mayores niveles de integralidad en las intervenciones.

Mancebo agrupa a las políticas de inclusión en dos grandes períodos: una primera generación de políticas entre 2005 y 2015 y otra entre 2015 y 2019. A grandes rasgos, la primera generación de políticas de inclusión educativa se caracteriza por la fragmentación institucional, la centralización en el proceso decisorio y la intersectorialidad. Por otra parte, la segunda generación de políticas está pautada por la creación en 2015 de la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE) y el SPTE de la ANEP. Las principales señas de identidad de esta segunda generación de políticas se vinculan a la integración de diferentes programas, al énfasis en la territorialización y a la continuidad de la intersectorialidad (Mancebo, 2018b).

Cabe mencionar que la creación del SPTE tuvo como objetivo fortalecer los procesos de articulación y coordinación intra-ANEP en la búsqueda de superar la lógica de trabajo en subsistemas desconectados. Asimismo, se planteaba promover la articulación interinstitucional en el ámbito estatal y en la sociedad civil para garantizar la accesibilidad a la educación y el logro de trayectorias continuas y completas. A efectos de impulsar dicho sistema, se crearon las UCDIE, las cuales dependen de la DSIE y procuran llevar las orientaciones respecto al seguimiento de trayectorias educativas y coordinación interinstitucional al ámbito territorial (ANEP, 2016b). En suma, las nuevas orientaciones en la ANEP muestran con claridad un fuerte énfasis en el concepto de trayectorias educativas y coordinación intersectorial, aspectos que cobran una particular relevancia y sobre los que aún existe escasa evidencia, sobre todo en lo que corresponde al nivel territorial.

## Metodología utilizada

La investigación fue un estudio de casos múltiple, de carácter exploratorio y descriptivo. Los estudios de caso requieren del uso de múltiples fuentes de evidencia, por lo que suelen emplear diversas fuentes de datos. Esta investigación decidió combinar dos tipos de fuentes, lo que autores como Abbas Tashakkori y Charles Teddlie (1998) denominan *métodos mixtos* o *métodos combinados*. De este modo, se conjugaron el enfoque cuantitativo y el cualitativo buscando superar las limitaciones que cada uno de estos enfoques presenta por separado.

Al iniciar la investigación, emergió como obstáculo la escasez de información sistematizada y actualizada acerca del funcionamiento de las diferentes redes de coordinación a nivel local. A partir de esto, se definió que se implementaría una encuesta telefónica a diferentes actores locales,<sup>2</sup> lo que permitió generar información actualizada respecto al fenómeno de la coordinación a nivel territorial, a partir de lo cual se identificaron los casos a analizar.

Como en toda muestra finalística, la selección de los casos de las redes de coordinación se hizo siguiendo criterios teóricos (Yin, 1994), a saber: abordar la temática de la inclusión educativa en enseñanza media, tener una participación mixta tanto de organismos públicos como de osc, tener una participación activa de liceo o escuela técnica —más del 51% de las reuniones mantenidas en el año—, tener más de dos años de funcionamiento, tener una frecuencia de reunión al menos mensual. A partir de la aplicación de estos criterios sobre los diferentes espacios de coordinación relevados, se seleccionaron cuatro casos de redes de coordinación ubicados en los barrios Casabó, Villa García, Lavalleja y Nuevo París. En cuanto al componente cualitativo, la investigación profundizó en el estudio de cada uno de los cuatro casos seleccionados a partir de cuarenta y una entrevistas en profundidad, así como cinco instancias de observación participante que buscaron conocer las percepciones de los distintos actores educativos y efectores de políticas sociales a nivel territorial.

## Principales hallazgos

Una visión del conjunto de las redes de coordinación relevadas permite constatar la existencia de un número relativamente alto de ámbitos de coordinación intersectorial que abordan la temática de la inclusión educativa en

---

2 Se encuestó a todos los servicios de orientación, consulta y articulación territorial (SOCAT), dependientes del MIDES en Montevideo, y a todas las UC DIE, dependientes de ANEP.

Montevideo, ya que se encontraron diecisiete redes en funcionamiento. En general, se registra que la gran mayoría de dichos ámbitos se crearon a partir de 2005, y algunos son de reciente aparición. Se trata de redes locales que se reúnen con una frecuencia mensual, en algunos casos quincenal, con una integración variable de entre 10 y 25 instituciones.

Al indagar acerca de cuáles son las instituciones que participan de los espacios de coordinación, surge que el MIDES, a través del Servicio de Orientación, Consulta y Atención Territorial (SOCAT), está presente en todos los espacios relevados, por lo que tiene un papel central en su funcionamiento. En cuanto a las instituciones educativas, las escuelas y jardines son las que mayor presencia tienen, seguidas luego por los liceos y escuelas técnicas. No obstante, al profundizar en los grados que dicha participación adquiere, se concluye que en la mayor parte de los casos la participación de los centros educativos es intermitente. Cabe mencionar la participación de las UCDIE, las cuales poseen un mandato formal de integrar este tipo de redes territoriales.

Por otra parte, y en concordancia con la bibliografía existente, otro aspecto a destacar es la importante presencia de osc en los espacios de coordinación a partir de la implementación de una variedad de políticas sociales en convenio con el Estado (Peregalli, 2017). Los centros juveniles, los clubes de niños, los CAIF y las aulas comunitarias son actores que muestran importantes niveles de participación en las redes locales. Las instituciones de salud también poseen cierto nivel de participación en algunos espacios de coordinación, tanto a través de policlínicas de ASSE como de la IM, en los que la complementariedad entre salud y educación son un eje abordado en varios de los espacios.

Con relación al tercer nivel de gobierno, los municipios presentan una presencia escasa en los ámbitos de coordinación estudiados. Por último, cabe mencionar que en ninguno de los espacios de coordinación analizados se registra la participación del Ministerio de Educación y Cultura. En este sentido, su papel se vincula con la coordinación del sistema educativo a nivel macro, con un escaso despliegue territorial, aunque no deja de ser un aspecto a mencionar.

## Acerca de las principales acciones desarrolladas por las redes de coordinación

Si bien todas las redes de coordinación relevadas tienen a la inclusión educativa como uno de sus ejes centrales, existe una variedad de temáticas y acciones desplegadas. Esta diversidad refleja también el carácter autónomo que los ámbitos de coordinación tienen para definir sus agendas.

En el análisis en profundidad se encuentra que en dos de los casos se llevan a cabo instancias de difusión de las propuestas existentes mediante ferias

educativas. Los entrevistados valoran en forma positiva estas ferias, puesto que permiten que los niños y adolescentes conozcan de primera mano las ofertas existentes, que es un elemento relevante para el sostenimiento de las trayectorias educativas. En un sentido similar, se menciona la construcción de guías de recursos locales que sintetizan la información sobre las diferentes propuestas disponibles.

Otra de las grandes temáticas que aparece con frecuencia es la organización de actividades comunitarias de integración barrial. Entre ellas, se encuentran los campeonatos deportivos, los talleres artísticos y las actividades por el Día del Niño y el Día del Libro, que involucran a niños y adolescentes participantes de las diferentes propuestas educativas. A través de estas actividades, se promueven una mayor integración barrial y la profundización del conocimiento entre las diferentes propuestas educativas. En particular, se observa una línea de trabajo que busca complementar las propuestas de educación formal y no formal mediante la promoción de una mayor circulación de los niños y adolescentes por las diferentes propuestas.

A lo largo de las entrevistas, surge que otra de las acciones que se desarrollan de forma permanente en los cuatro espacios de coordinación es el intercambio de información respecto a actividades, inscripciones e información relevante sobre el trabajo de cada institución a nivel local. A simple vista, esta acción de carácter más informativo no parece representar una gran novedad, no obstante, en lo territorial contribuye a fortalecer el tejido y la malla de protección social, lo que resulta en un mejor aprovechamiento de los recursos existentes.

Por otra parte, se registran también diferentes instancias de formación e intercambio a nivel local. Los actores entrevistados valoran la posibilidad de abordar tópicos que emergen como centrales para el trabajo cotidiano, tales como la complementariedad entre propuestas de educación formal y no formal o dificultades de aprendizaje.

El trabajo sobre situaciones particulares aparece como una acción desarrollada de forma planificada solo en dos de los casos relevados. En los otros casos analizados, a pesar de que formalmente no sea un objetivo en sí mismo, sí se registra el abordaje de situaciones individuales, el cual se hace de manera informal o bajo la forma de situaciones emergentes que son atendidas. Resulta frecuente que las distintas instituciones planteen, en los ámbitos de coordinación, situaciones particulares de jóvenes o núcleos familiares que enfrentan riesgo de desvinculación educativa, para recurrir al resto de las instituciones y obtener apoyos en la intervención. Se trata de estrategias *artesanales*, que varían en cada caso y que permiten responder de manera flexible y coordinada mediante la articulación de las respuestas de las diferentes instituciones que trabajan en el territorio. En concreto, esto se traduce en que un adolescente que asiste con intermitencia al liceo comience a participar de una propuesta de educación no formal o a tramitar alguna prestación económica del MIDES

a la que una familia no esté accediendo, entre otras acciones posibles. De este modo, se produce una complementariedad entre las políticas educativas, sociales, culturales y de salud que promueven respuestas con mayores niveles de integralidad.

Por otra parte, sí se observa una preocupación y un trabajo de las redes de coordinación sobre las trayectorias y la generación de una nueva oferta educativa. Los diferentes ámbitos analizados tienen entre sus principales líneas de trabajo el diagnóstico acerca de las necesidades educativas del territorio y la realización de diferentes gestiones que promuevan la ampliación de las propuestas existentes, en particular a nivel de educación media y primera infancia. Vale aclarar que, más allá de esta etapa de diagnóstico e identificación de necesidades, la definición sobre la implementación de nuevas propuestas educativas trasciende el alcance de estas redes de coordinación, por lo que las gestiones no siempre obtienen los resultados esperados.

## Abordaje en clave de trayectorias educativas

En general, se evidencia que en los cuatro casos analizados existe una visión que integra la perspectiva de las trayectorias educativas de los sujetos. Si bien no siempre se utiliza este término, esta perspectiva de trabajo aparece presente en el origen mismo de los diferentes casos de estudio. Implica una perspectiva en la cual se visualiza a los sujetos más allá de su participación en uno u otro centro educativo, lo cual se materializa de diferentes formas, como el trabajo en relación con el pasaje entre ciclos educativos, las ferias educativas o la construcción de demandas sobre ciertos tipos de cursos. Vinculado con los aportes de Terigi (2007), se observa que los espacios de coordinación territoriales abordan las trayectorias educativas reales de los adolescentes, dejando de lado las trayectorias teóricas que presuponen recorridos ideales. Por el contrario, las redes de coordinación aparecen como ámbitos donde las diferentes instituciones buscan generar respuestas individuales y colectivas frente a las situaciones de riesgo en la continuidad educativa, en los intersticios entre las diferentes instituciones.

Se busca dar respuesta a las situaciones planteadas desde una visión de las trayectorias educativas más amplia que la de trayectoria escolar. En este sentido, Antonio Romano (2017) sostiene que la trayectoria educativa implica más que eso: aquella contiene a esta, pero la trasciende. Es por esto que se hace necesario reconocer en la formación de las nuevas generaciones otros espacios que suelen considerarse poco relevantes, en tanto la educación de los jóvenes requiere de la acción convergente de diferentes ámbitos. El acceso a espacios que promuevan la producción creativa, la práctica deportiva y la acción solidaria enriquece las experiencias de aprendizaje y, con ello, las posibilidades de inclusión escolar.

Cabe retomar los aportes de Ana Toscano, Bárbara Briscioli y Aldana Morrone (2015) sobre la perspectiva de las trayectorias educativas como herramienta que permite abordar las interacciones entre las condicionantes estructurales, las mediaciones institucionales y las estrategias subjetivas de cada individuo. Se observa que en los casos analizados existe un fuerte trabajo en relación con las mediaciones institucionales, en el cual las diferentes instituciones que trabajan en el territorio reflexionan y buscan alternativas que permitan sostener las trayectorias de los sujetos.

A partir de la creación del SPTE de la ANEP, se registra cómo el concepto *trayectorias* aparece de forma recurrente en el discurso de los entrevistados. No obstante, en lo territorial, existe cierto desconocimiento en cuanto a lo que esta estrategia implica en términos concretos. Dicha línea de trabajo aparece solo mencionada en dos de los casos, aunque vale decir que al momento del desarrollo del trabajo de campo esta política era relativamente nueva, motivo que quizás explique su escaso conocimiento a nivel territorial.

En cuanto a los sistemas de información sobre las trayectorias educativas, se constatan los esfuerzos hechos desde la ANEP en la construcción de un sistema informático que comenzó a estar operativo a partir de 2016. Este sistema permite integrar la información proveniente de los diferentes subsistemas de ANEP y rastrear el pasaje de un adolescente por los diferentes centros educativos. Asimismo, esta herramienta permitió agilizar el proceso de preinscripción de los estudiantes, en particular aquellos que egresan de primaria.

Por último, algunos entrevistados plantean que, si bien el conocimiento de las trayectorias previas de los estudiantes o el acceso a un sistema de alerta temprana frente a situaciones de inasistencia son elementos relevantes, esto por sí solo no resuelve la problemática de la inclusión educativa. La escasa oferta educativa en un territorio o la existencia de propuestas poco atractivas con formatos únicos dificultan el logro de trayectorias educativas completas.

## Límites y alcances de la coordinación intersectorial

De las entrevistas se desprende que una primera limitante es la existencia de un mandato institucional laxo respecto a la importancia de participar en las redes de coordinación que las instituciones educativas poseen. La falta de una orientación explícita brindada por los mandos medios o altos de la administración lleva a que el éxito de los espacios de coordinación dependa de voluntades individuales, lo que los vuelve muy vulnerables en cuanto a su sostenibilidad en el tiempo.

De las 41 entrevistas emerge que las dificultades para sostener una participación activa de los centros educativos obedecen a diferentes motivos, que por lo general operan de forma conjunta, y esto hace que sean complejos de superar. La falta de roles específicos, con horas asignadas para la labor de

coordinación, aparece mencionada como una limitante. De igual modo, la rotación de docentes y equipos de dirección dificulta que se generen procesos de trabajo en el mediano y largo plazo. Este es un rasgo estructural del sistema educativo uruguayo.

Se constata otra limitante vinculada a la ausencia de recursos económicos destinados a los espacios de coordinación. En las entrevistas se subraya que antes el MIDES otorgaba un fondo que, en muchas ocasiones, permitía solventar propuestas de los espacios de coordinación. Al haber disminuido drásticamente estos fondos, se limitan también las posibilidades de llevar a cabo acciones desde los ámbitos locales. Se plantea, entonces, la cuestión descrita por Leonardo Garnier (2000) respecto a la importancia de los incentivos para fomentar la participación de las instituciones.

En cuanto al papel del MIDES en los espacios de coordinación vinculados a la inclusión educativa, se observa un debilitamiento del papel del ministerio en el período 2015-2020. Esto obedece a la disminución de los recursos económicos y humanos de los SOCAT y también en la desaparición de algunos programas de inclusión educativa cogestionados con la ANEP. En contrapartida, la ANEP adquiere un mayor protagonismo con la creación del SPTE y la instalación de las UCDIE, que comienzan a participar de los ámbitos de coordinación con recursos económicos y políticos propios. Esto plantea una tensión respecto al liderazgo de los espacios de coordinación locales vinculados a la inclusión educativa, así como respecto a los márgenes de coordinación establecidos entre el MIDES y la ANEP, donde se constata una menor incidencia del ministerio en la definición e implementación de políticas de inclusión educativa.

Otro de los obstáculos que surgen es que muchos de los planteos en los espacios de coordinación exceden las capacidades de decisión de los actores que allí participan, pues existen dificultades para elevar esos planteos a la centralidad. A raíz de esto, la falta de respuestas no genera incentivos hacia la participación en estos espacios colectivos. En cuanto a este aspecto, se evidencian dificultades en las formas en que circulan las demandas desde el territorio a la centralidad, siendo esta una tensión que aparece en mayor o menor medida en los diferentes espacios relevados.

Finalmente, las dificultades indicadas se vinculan a carencias en lo que refiere a una política intersectorial que promueva la inclusión educativa de los adolescentes. Si bien se señalan los esfuerzos desde la ANEP con la implementación del SPTE, este resulta poco conocido por los actores territoriales aún. Tampoco aparecen estrategias o protocolos definidos respecto a la coordinación con el resto de las políticas sociales a nivel territorial.

## Desafíos pendientes

A partir de los planteos iniciales acerca de los objetivos de las políticas de inclusión educativa, surge que los ámbitos de coordinación analizados desarrollan acciones que contribuyen a fortalecer la integración a los centros educativos de los jóvenes escolarizados y también a revincular a aquellos jóvenes que ya han abandonado el sistema educativo. La investigación permitió constatar grados de avance en lo que refiere a la coordinación en el nivel territorial, en la dimensión técnica, lo que da lugar a construir respuestas que involucran a diferentes instituciones, creando sinergias a nivel local.

Sin embargo, el presente estudio muestra cómo la coordinación entre políticas sociales y educativas no constituye un proceso sistematizado ni protocolizado de trabajo, por lo que se desarrolla, en su mayoría, de forma artesanal, a partir del compromiso de los actores a nivel territorial. Se visualiza, pues, la existencia de niveles de fragmentación entre las políticas sociales y educativas, tal como ha sido analizado en estudios anteriores a nivel meso y macro (Pérez, 2011; Midaglia y Castillo, 2014; Mancebo, 2018b).

La posibilidad de alcanzar mayores grados de coordinación implicaría avanzar en el desarrollo de estrategias de gobierno (Peters, 1998). Potencialmente, se observa que el SPTE de la ANEP podría generar este tipo de coordinación, en tanto participan los diferentes ministerios, planteando una visión estratégica sobre el futuro de las políticas a llevar a cabo. No obstante, desde la perspectiva de los actores territoriales, esta estrategia es poco conocida aún, sin que se desprenda que se haya logrado hasta el momento ese nivel de articulación.

Los resultados presentados reflejan cómo la coordinación intersectorial implica tanto el nivel técnico como el político, por lo que la concreción de logros en temáticas tan complejas como la inclusión educativa requiere intervenciones con mayores grados de integralidad que articulen las políticas sociales y educativas teniendo a los adolescentes y jóvenes como centro. Por último, se plantea la necesidad de fortalecer los acuerdos políticos que den sustento a la coordinación territorial y que generen nuevos incentivos para la cooperación y la construcción de respuestas con mayores niveles de integralidad.



# El rezago y la desvinculación universitaria en clave de inclusión académica: una mirada sobre el proceso de la Universidad de la República entre 2006 y 2018

VANESA SANGUINETTI

## Introducción

Este capítulo parte de la presentación de un discurso que se ha instalado con fuerza en el mundo los últimos años, el de Educación para Todos<sup>1</sup>. Apelando a esta consigna, la democratización de la educación superior en general y universitaria en particular se convirtió en una premisa fundamental. Los Gobiernos y autoridades universitarias de la región latinoamericana crearon e implementaron políticas tendientes a su concreción, por ejemplo, la eliminación de los cupos al ingreso, la flexibilización en las condiciones para el ingreso de nuevos estudiantes o la creación de nuevas sedes universitarias. La Udelar no estuvo exenta a este movimiento regional impulsado por la Conferencia Regional de Educación (CRES) de 2008.

El ingreso a las universidades de estudiantes que se constituyen como la primera generación de universitarios en sus familias, pertenecientes a sectores sociales históricamente relegados por género, origen de clase o étnico-racial complejizó la vida en las aulas universitarias, pues estas no procesaron los ajustes necesarios a los nuevos perfiles estudiantiles. En este contexto, el rezago y la desvinculación recaen en la responsabilidad del estudiante, dado que se argumenta que este no logra adaptarse a las lógicas universitarias ni a la comprensión general de un conocimiento académico-disciplinario, distinto al adquirido en la educación secundaria. La Udelar no escapó a los

---

1 Educación para Todos es un movimiento internacional liderado por Unesco que tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos

fenómenos de masificación estudiantil y sus efectos colaterales, como el reza-  
go y la desvinculación. Este trabajo busca analizar estos dos efectos desde la  
conceptualización del interjuego exclusión-inclusión académica. Esto supo-  
ne reconocer, como punto de partida, que existen factores académicos que  
operan, entre otros, en la exclusión y la desvinculación de los estudiantes de  
la universidad. Se tomará la noción de *exclusión académica* de Vincent Tinto  
(1997) como una explicación de la desvinculación universitaria y, a partir de  
ello, se analizarán cuáles han sido las políticas educativas universitarias que  
buscaron revertir o mitigar dicha exclusión en el período 2006-2018. Como  
se podrá apreciar, se pretende mantener siempre presente la mirada de este  
fenómeno en la Udelar, pero sin perder de vista el contexto regional. En este  
sentido, se propone un análisis que contempla ambas dimensiones, la nacio-  
nal y la latinoamericana.

## La democratización de la educación superior

La declaración final de la CRES en América Latina y el Caribe constituye un  
documento relevante, ya que manifiesta la importancia de la democratización  
de la educación superior. Dicha declaración fue elaborada en la CRES cele-  
brada en Cartagena en 2008 y proclama a la educación superior como un  
derecho humano y un bien público que los Estados deben garantizar a través  
de la implementación de políticas educativas promotoras del libre acceso a la  
educación superior y de la educación de calidad.

La democratización de la educación superior es el último escalón de un  
proceso de reforma iniciado a comienzo del siglo xx que trajo aparejada la  
masificación del sistema educativo en la región en su conjunto. El proceso de  
masificación de la educación en general comenzó en el ámbito de primaria, se  
manifestó luego en el nivel secundario y más tarde se instaló en las universi-  
dades públicas de la región como un fenómeno permanente:

la expansión de la matrícula de la educación superior permitió que en tan  
solo 35 años la región avanzara desde una cobertura de apenas 7,03% en  
1970 a 31,77% en 2005, medida sobre la población de 20 a 24 años, al  
pasar de 1,6 millones de estudiantes a 15,9 millones. Se podría decir que  
la importancia social de este cambio tiene una dimensión similar a la que  
produjo el proceso de urbanización ocurrido entre las décadas de 1940 y  
1970 (Rama, 2009, pp. 180-181).

En su estudio sobre las reformas de la educación superior en América  
Latina y el Caribe, Claudio Rama (2006) reconoce tres momentos

fundamentales. El primer momento de reforma —comienzos del siglo xx— tuvo como objetivo ampliar la matrícula estudiantil. La Reforma de Córdoba fue entonces un eje vertebrador:

contribuyó decididamente a la ampliación de la cobertura de las universidades públicas, superando a los modelos de elite y democratizando el acceso a la educación superior a nuevos contingentes urbanos que, por la formación profesional, accedieron a una significativa movilidad social (Rama, 2006, p. 14).

El segundo momento de reforma tiene como problema la mercantilización de la educación superior:

La segunda reforma se caracteriza por la instauración de un complejo modelo binario —público y privado; de alta y baja calidad; universitario y no universitario— como resultado de un contexto mercantil y heterogéneo y que promovió modelos de calidad, de precios y de financiamiento diferenciados. Ello facilitó la significativa expansión del sector privado, medido en términos de cobertura, matrícula e instituciones, sobre la base, en general, de un pequeño sector de calidad y otro mayor, orientado a la absorción de la demanda insatisfecha y con menores exigencias de calidad (Rama, 2006, pp. 15-16).

La tercera reforma ha tenido como rasgo la masificación estudiantil y la internacionalización. El acceso a la educación superior de estudiantes provenientes de sectores sociales antes excluidos ha promovido la feminización de la matrícula estudiantil y una nueva configuración estudiantil: estudiantes que trabajan, trabajadores que estudian, entre otros. Este proceso de apertura de las universidades a través del impulso de políticas de acceso democrático trajo aparejado un proceso de masificación

que se manifiesta en cambios de perfil social del estudiantado, estudiantes del interior de los países, estudiantes como clientes, estudiantes de tiempo corto, estudiantes profesionales, estudiantes trabajadores, estudiantes indígenas, diversidad racial, estudiantes con discapacidad, junto a los tradicionales estudiantes blancos, urbanos y de familias de altos ingresos (Rama, 2006, pp. 19-20).

En el ámbito académico, tanto regional como nacional, se han instalado con fuerza como tema de investigación los efectos de la democratización de la enseñanza universitaria y las políticas de acompañamiento necesarias. Especialistas como José Joaquín Brunner (1990, 1994, 2007), Claudio Rama (2005, 2016), Pablo Gentili (2007, 2009, 2011), Claudio Suasnábar

(1999, 2012, 2018), Jorge Landinelli (2007) y Ana María Ezcurra (2013) se han posicionado como referentes ineludibles en la temática. A estos autores, aunque con matices, los une un eje vertebrador en su análisis y es que no solo describen las políticas de democratización de la educación superior en América Latina, sino que problematizan sus efectos. Ellos argumentan que dichas políticas no son suficientes y que, por lo tanto, es necesario que se garantice a todos los estudiantes la misma educación y las mismas posibilidades de egreso. En este sentido, Damián del Valle, Claudio Suasnábar y Federico Montero (2017) argumentan:

la problemática de la democratización opera un giro conceptual que se manifiesta en la preocupación por la inclusión y la equidad como parte sustancial de la agenda que introduce la conceptualización de la universidad como bien público y como derecho (p. 50).

La preocupación sobre los procesos de democratización de la educación superior se ha instalado en la región. Adriana Chiroleu (2009) afirma que

El concepto de democratización engloba por lo menos dos planos distintos que no tienen necesariamente que darse de manera conjunta. Por un lado, puede hablarse de democratización interna haciendo referencia a la participación —en diferente proporción según los casos— de los estamentos en el gobierno universitario (docentes, graduados, estudiantes, empleados). Con la democratización externa, por su parte, se designa la representación que las distintas clases sociales tienen en la población universitaria (p. 3).

Debido a las políticas de democratización y al libre acceso, las universidades públicas de la región han pasado de ser universidades de acceso reducido a ser universidades masificadas, con altas tasas de desvinculación estudiantil. Sobre este último aspecto, Margarita Latiesa (1992), en sus estudios, explica que uno de los motivos de la deserción estudiantil universitaria se debe a criterios académicos que derivan en un *fracaso pedagógico*.

La autora argumenta que la deserción estudiantil está vinculada con el rendimiento académico y que se evidencia en los fenómenos de éxito, desvinculación o rezago. Por ende, le asigna al rendimiento académico —éxito o fracaso— un valor determinante. Podemos definir varios tipos de fracasos: un tipo de fracaso *académico*, imputable al centro y que se corresponde con la interpretación más tradicional del rendimiento académico, y un tipo de fracaso *por ausencia*, que supone un escaso compromiso con los estudios. Las escasas expectativas profesionales y la consiguiente devaluación del título están relacionadas con las tasas de regularidad académica y con la heterogeneidad en el uso que los estudiantes hacen de la enseñanza superior. Tinto (1997), por su

parte, define el *fracaso pedagógico* en términos de *exclusión académica*; este tipo de fracaso o exclusión se abordará más adelante.

## Alternativas para el involucramiento estudiantil: la inclusión académica

Gerardo Echeita y Mel Ainscow (2011) plantean que el término *inclusión educativa* es multisemántico y poco preciso, por lo que diferentes autores lo usan de acuerdo con el contexto que buscan explicar. Ambos autores acuerdan en que la inclusión es un proceso,

es decir, la inclusión ha de ser vista como una búsqueda constante de mejores maneras de responder a la diversidad del alumnado [...]. La inclusión busca la presencia, la participación y el éxito de todos los estudiantes [...]. La inclusión precisa la identificación y eliminación de barreras [...], son las barreras las que impiden el ejercicio efectivo de sus derechos, en este caso, a una educación inclusiva [...]. La inclusión pone particular énfasis en aquellos grupos de alumnos que podrían estar en riesgo de marginalización, exclusión o fracaso escolar, [...] asegurarse de que aquellos grupos que [...] se encuentren bajo mayor riesgo o en condiciones de mayor vulnerabilidad, sean supervisados con atención, y de que, siempre que sea necesario, se adopten medidas para asegurar su presencia, su participación y su éxito dentro del sistema educativo (Echeita y Ainscow, 2011, pp. 32-34).

La noción de *inclusión* fue puesta en agenda por la Unesco en la década de los noventa. Dado que se concibe a la educación superior como una herramienta para el logro de una sociedad sustentable e igualitaria, se entendió a la inclusión como *inclusión educativa*, que permitiera la democratización del acceso a poblaciones de origen social, cultural, étnico-racial y de género no contempladas en las universidades latinoamericanas.

Al considerar la desigualdad y la exclusión como determinantes de la tendencia de las políticas de equidad e inclusión en la educación superior en la región de América Latina y el Caribe, es necesario abordar la problemática con una mirada desde adentro (políticas de inclusión en las Instituciones de Educación Superior, IES) y de acuerdo con la dinámica y el contexto (desigualdad/discriminación), para poder identificar sus causas, factores determinantes e impacto de futuro en la región (Aponte, CRES 2008, p. 1).

La inclusión y la equidad en el escenario tendencial tienen su origen en la ausencia, insuficiencia y desigualdad de opciones de participación en las oportunidades que ofrece educación superior. A pesar de la masificación de la educación superior durante las últimas décadas, todavía hay grupos que experimentan bajos niveles de acceso por razones de desigualdad social adquirida —participación en la actividad económica y niveles de ingreso—. Estos propician la reproducción de la desigualdad socioeconómica, la marginación y la exclusión en relación con el alcance y efectividad de las políticas económicas, sociales, de inclusión y de acceso (Aponte, 2008, p. 29).

Siguiendo el pensamiento de Chiroleu (2009) y de Chiroleu, Suasnabar y Rovelli, (2012), en este texto se recurre al concepto de *inclusión* como marco para la lectura de las políticas institucionales de inclusión académica vinculadas a la enseñanza:

La noción de *inclusión* [...] parte del reconocimiento de que la sociedad no es homogénea y la diversidad constituye un componente que merece ser revalorizado. El desafío de superar la contradicción que por sí mismo este ámbito supone, en la medida en que la búsqueda de altos patrones de calidad ha sido tradicionalmente considerada refractaria a tendencias igualitaristas, sosteniendo en el mejor de los casos el principio de igualdad de oportunidades (Chiroleu, Suasnabar y Rovelli, 2012, pp.8889).

Estos autores argumentan que la democratización y el libre acceso son exigencias de primera generación y que «el reclamo por la igualdad de tratamiento y de resultados en las instituciones educativas es, pues, una exigencia de segunda generación» (Chiroleu, Suasnabar y Rovelli, 2012, p. 90). En los últimos años, las políticas de libre acceso (de educación universal para todas las personas a lo largo de toda su vida) han estimulado, como se dijo, el ingreso al sistema educativo de nuevos sectores sociales, lo cual ha contribuido al problema de la masificación estructural y al crecimiento de las tasas de desvinculación de sus estudiantes, fundamentalmente en los primeros años de la carrera y entre aquellos estudiantes con un capital cultural débil como punto de partida.

En este sentido, Chiroleu (2009) argumenta que la noción de *inclusión* en el ámbito educativo universitario «supone el derecho al aprendizaje por parte de todos, independientemente de sus características individuales, con el fin de proporcionar atención al conjunto de demandantes según sus propias necesidades» (p.3). Por su parte, Ezcurra (2013) habla de *inclusión excluyente*, en tanto las universidades impulsan políticas de libre acceso, pero, en simultáneo, excluyen a aquellos estudiantes que poseen un capital cultural de menos valía para la vida universitaria, la integración y el compromiso con sus estudios. En definitiva, terminan oficiando de reproductoras de las desigualdades sociales. Esta masificación extraordinaria y persistente de la educación

superior en el mundo le da lugar a una tendencia estructural y nodal: altas tasas de fracaso escolar y abandono, que perjudican a vastas franjas sociales en desventaja o que están desfavorecidas en la distribución de capital económico y cultural (p. 9).

La autora complejiza el análisis cuando argumenta que las políticas de enseñanza universitaria enfocadas en las tutorías y el apoyo estudiantil permanecen al margen del sistema educativo y que, por lo tanto, son parcialmente innovadoras, pero no transformadoras de las dinámicas de exclusión. Dado que están dirigidas a los alumnos más que a los docentes, las políticas suelen ceñirse a esquemas de apoyo y orientación agregados a los cursos regulares —como lo son las tutorías—, que con frecuencia están poco conectados con ellos. Además, suelen hacer foco solo en algunos estudiantes necesitados de asistencia económica o académica y en riesgo de deserción. Por lo tanto, no involucran la enseñanza en las aulas, las experiencias cotidianas, y es por eso que transcurren en los márgenes del sistema académico. Son, por ende, innovaciones periféricas que pueden desempeñar la función objetiva de frenar reformas más sustanciales (Ezcurra, 2013, pp. 45-46).

Chiroleu (2009) argumenta que aplicar políticas inclusivas en las universidades significa superar las contradicciones que se generan en un ámbito tradicionalmente selectivo, donde la excelencia y el mérito ocupan una centralidad singular y donde la responsabilidad del éxito o del fracaso recaen sobre el estudiante. La promoción y el impulso de políticas inclusivas significan, para las autoridades, asumir una cuota de responsabilidad institucional en el desempeño de los estudiantes.

## Inclusión académica: cultura, lenguaje y conocimiento académicodisciplinario

En términos generales, el concepto de *inclusión* posee múltiples aristas, por lo que forma una especie de cadena metonímica:

- *Inclusión de la discapacidad* —ligada lo biológico—. Se entendía la necesidad de integrar a alumnos con necesidades especiales al sistema educativo *común*.
- *Inclusión educativa* —ligada a la deferencia social—. Se concibe a la educación como superadora de la desigualdad social, como un espacio donde se sientan las bases para la construcción de una democracia con equidad.
- *Inclusión académica* —ligada a lo cultural—. Lo fundamental es la superación de la desigualdad a partir de la ampliación de la oferta educativa, y de los «logros» de aprendizaje de los alumnos. Este

concepto es el que se plantea en este capítulo y, a partir de una categoría abstracta, se aspira a analizar si la innovación de la enseñanza promueve la inclusión académica.

En los últimos años, han tomado fuerza en la región estudios e investigaciones sobre el compromiso y el involucramiento estudiantil, que argumentan que este compromiso produce permanencia e integración académicas de los estudiantes universitarios. Es precisamente aquí donde reside uno de los aspectos diferenciadores. Para el abordaje del tema se presenta aquí una conceptualización de lo que en este texto entendemos por *inclusión académica*:

refiere a las estrategias institucionales y docentes que suponen la revisión del currículum, la enseñanza y la evaluación con la finalidad de lograr el involucramiento de los estudiantes con su carrera y la apropiación del conocimiento, la cultura y el lenguaje académico.

Figura 1. Dimensiones de la inclusión académica



Fuente: elaboración propia.

## Lenguaje y cultura académica

En el último tiempo, se ha puesto en evidencia el interés por investigar cómo es el proceso de integración de los nuevos estudiantes a la universidad y cómo se produce la apropiación de la cultura académica, sobre todo en los primeros años de las carreras. Las tres dimensiones presentadas en la figura están estrechamente relacionadas, ya que poseen una especificidad vinculada con el campo disciplinario que no es aprendido en la educación media, sino que es en el ámbito universitario donde se debe incorporar y donde, a través de la apropiación de un lenguaje académico-disciplinario específico, se produciría una mayor comprensión de la cultura académica y del conocimiento. Paula Carlino (2003) argumenta que: «es necesario hacer lugar en el currículum a

las prácticas discursivas con las que cada disciplina elabora conocimientos requiere el compromiso de la comunidad» (p. 410). Alfabetizar a los estudiantes que ingresan a la universidad significa que los estudiantes aprendan a leer y a escribir de manera retórica, a elaborar y a comunicar un conocimiento. La escritura alberga un potencial epistémico, es decir, no resulta solo un medio de registro o comunicación, sino que puede devenir en un instrumento para desarrollar, revisar y transformar el saber propio (p. 411).

Según plantea Carlino (2003), la alfabetización académica no debe ser una actividad compensatoria para los más desfavorecidos, sino una política institucional homogénea. Por esto, se la debe concebir como un proceso permanente de adquisición del lenguaje disciplinario, la cultura de las disciplinas, donde la producción y análisis de textos se ejercite en forma permanente. ¿Qué hacen en concreto los docentes inclusivos?

en primer lugar, no conciben que los alumnos tienen problemas para entender, sino que entienden que leer es un proceso de resolución de problemas [...]. Este docente ofrece categorías de análisis para interpretar los textos, enseñando a hacer con lo leído lo que ha tomado conciencia que realiza él mismo como miembro de una comunidad disciplinar. [...] el profesor inclusivo ha tomado conciencia de que los alumnos son inmigrantes que enfrentan una cultura nueva [...] se trata de un proceso de integración a una comunidad ajena y no de una dificultad de aprendizaje (2003, p. 5).

## Inclusión y conocimiento académico: la importancia del aula

Las políticas promotoras de la inclusión académica buscan abordar el problema desde la responsabilidad institucional y no desde el estímulo al mérito personal para obtener logros académicos. La inclusión académica es un proyecto más ambicioso que la inclusión educativa, pues supone el acceso, la retención y la permanencia de los estudiantes en la universidad. Busca, además, el avance en la carrera y un mejor desempeño. Es por esto que la inclusión académica incluye el abordaje de la cultura académica, el lenguaje y el conocimiento académico-disciplinario a través de estrategias institucionales, curriculares de enseñanza y de evaluación a nivel macro, meso y micro. Esto resulta enriquecedor para comprender el rezago y la desvinculación. El modelo explicativo sobre la desvinculación estudiantil de Tinto (1997) es interesante porque pone en evidencia la importancia de lo institucional en la retención de los estudiantes universitarios.

Tinto (1997) define al aula como un factor determinante en la permanencia estudiantil. Este denomina *comunidades de aprendizaje* a los espacios pedagógicos donde el estudiante es el centro de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Si el aula toma trascendencia en un contexto de desvinculación

y rezago, surgen las interrogantes de si es necesario formular una pedagogía y didáctica universitarias que contemplen los cambios en el perfil de los estudiantes y de si es preciso formular una pedagogía y didácticas específicas para primer año. A continuación, se presenta un fragmento del autor que, aunque extenso, resulta valioso por lo esclarecedor:

El aula universitaria se encuentra en el centro de la estructura de actividad educativa de las instituciones de educación superior. Los encuentros educativos que ocurren allí son una característica importante de la experiencia educativa de los estudiantes.

[...] Visto desde esta perspectiva, es sorprendente que el aula no haya desempeñado un papel más central en las teorías actuales [...]. Aunque es evidente que las aulas son importantes, especialmente porque pueden dar forma a la integración académica, poco se ha hecho para explorar cómo importa la experiencia del aula, cómo llega con el tiempo a dar forma a la persistencia del estudiante (p. 559).

La desvinculación de los estudiantes de la universidad es un fenómeno multicausal que comprende las dimensiones de lo personal, como aspectos socioeconómicos o culturales, y dimensiones institucionales, como las propuestas de diseño curricular, la evaluación y las modalidades de enseñanza. Las modalidades de enseñanza que aborden la integración de la cultura académica —como el quehacer profesional y los rasgos que distinguen a la disciplina—, la apropiación del lenguaje propio de la disciplina y la participación del estudiante en su propio proceso formativo y de aprehensión del conocimiento académico son consideradas como innovadoras, en tanto tienen como fin la inclusión del estudiante en *lo académico* en una comunidad que posee rasgos de identidad definidos. Las modalidades de enseñanza, entendidas como el modelo pedagógico-didáctico de aula, pero también impulsado y validado por las universidades a nivel macro y meso, constituirían un factor determinante en la permanencia de los estudiantes. Si las modalidades apegadas a la enseñanza tradicional no dan respuesta a la nueva configuración de estudiantes universitarios, entonces es necesario elaborar propuestas de enseñanza innovadoras e inclusivas que pongan al estudiante en el centro de su proceso formativo y de aprendizaje. La formulación de una estrategia de enseñanza requiere de la reflexión docente en la etapa de planificación, pero también en la de puesta en marcha en el aula.

# Inclusión educativa y académica en la Universidad de la República

A partir de mediados de la primera década del siglo **xxi**, la Udelar se ha posicionado como una universidad inclusiva, que promueve la educación para todos a lo largo de toda la vida. Eso ha llevado al ingreso de nuevos sectores sociales, lo que ha provocado el crecimiento de la matrícula estudiantil de grado y de posgrado. Al respecto, Bentancur (2004) afirma:

El ingreso a la Udelar ha sido irrestricto para quienes completan la educación secundaria [...]. Esta es una política claramente orientada por el principio de equidad, pues otorga a todos la misma oportunidad de cursar estudios superiores. Sin embargo, en las condiciones actuales en que se imparten los cursos en la mayor parte de las Facultades, especialmente en los primeros años de las carreras, es evidente que esa amplitud impacta en la calidad de la enseñanza impartida [...] De este modo, la selectividad se produce de manera indirecta, por medio del abandono estudiantil en esas instancias liminares, dispositivo de ajuste claramente indeseable (Bentancur, 2004, p. 94).

En los censos de estudiantes de 1999, 2007 y 2012 se refleja un constante incremento del número de ingresos de estudiantes universitarios de grado.

Tabla 1. Edad promedio y actividad laboral de los estudiantes de grado de la Udelar (1999-2012)

| Censo<br>(año) | Número de<br>estudiantes<br>de grado | Edad promedio (%) |                 |                   | Actividad laboral (%) |           |
|----------------|--------------------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------------|-----------|
|                |                                      | 20 a 24<br>años   | 25 a 29<br>años | Más de<br>30 años | Activos               | Inactivos |
| 1999           | 68.798                               | 43,1              | 26,4            | 20,0              | 80,0                  | 20,0      |
| 2007           | 81.774                               | 40,7              | 25,2            | 19,8              | 76,6                  | 23,4      |
| 2012           | 85.905                               | 40,8              | 24,3            | 21,8              | 70,6                  | 24,4      |

Fuente: *Estadísticas Básicas de la Universidad de la República*, 2016.

La Udelar no escapó al discurso de la *educación para todos*. Promovió políticas tendientes a la democratización de la universidad, que comenzaron a gestarse con el retorno a la vida democrática y se aceleraron significativamente a mediados de la primera década del siglo **xxi** con los dos rectorados de Rodrigo Arocena (2006-2010 y 2010-2014). Algunos ejemplos de tales políticas fueron la reducción de los exámenes de ingreso y de los requisitos formales para la inscripción, el aumento del número de cupos —o su

eliminación—, la extensión de los períodos de inscripción, la flexibilización del cursado y el apoyo a la navegación horizontal.

Se propone aquí una periodización tentativa de las políticas de enseñanza de grado en la Udelar desde el retorno a la democracia hasta 2018. La primera generación de políticas de enseñanza fueron las gestadas en el contexto de la institucionalización democrática posdictadura (1985-2006). Estas se enfocaron en crear y fortalecer estructuras de apoyo a la enseñanza en los servicios de la Udelar. La segunda generación de políticas fue la que se gestó entre los años 2006 y 2014, en la que el estudiante universitario estuvo presente como sujeto de aprendizaje en la formulación e implementación de estas políticas de enseñanza.

Arocena llegó al rectorado de la Udelar en 2004 y permaneció en ese cargo hasta 2014. Su plataforma electoral consistió en un plan de gobierno denominado *nueva reforma* o *segunda reforma universitaria*, que invocaba a la reforma universitaria de Córdoba (Argentina) de 1918:

La noción de «Segunda Reforma Universitaria» conjugó tres dimensiones: 1) se inspira en un ideal que nos viene de lo mejor de nuestro pasado; 2) busca contribuir a afrontar en el presente los desafíos del desarrollo; 3) apunta a construir un futuro signado por la generalización de la enseñanza terciaria y universitaria (*Memoria del Rectorado 2006-2014*, p. 15).

Su objetivo fue impulsar una reforma de tal magnitud que abordara nuevos problemáticos e históricos de la Udelar para posicionarla en la sociedad y el sistema productivo en un lugar destacado. Se buscó promover una universidad creadora de conocimiento, comprometida y crítica. En la memoria del Rectorado de 2006 y 2007, el rector Rodrigo Arocena presentó el documento «¿Qué caminos viene recorriendo la Universidad de la República?», en el que puso de manifiesto las dimensiones en las que se debe trabajar para concretar la nueva reforma universitaria:

la revitalización, en las condiciones sociales y culturales del siglo xx, de los ideales de acceso libre y gratuito a la educación superior, autonomía, cogobierno participativo y compromiso social forjados por la Reforma Universitaria latinoamericana del siglo xx; la contribución a la generalización de la enseñanza avanzada, de calidad y conectada con el trabajo a lo largo de la vida entera; la colaboración con otros actores para que los conocimientos y las calificaciones avanzadas sirvan a la mejora integral de la calidad de vida de la gente, lo que define el ideal de Universidad para el Desarrollo (p. 474).

A partir de los rectorados de Arocena, se crearon o retomaron políticas con un tono profundo y transformador de la institución universitaria, como

la reforma curricular de los planes de estudio, el apoyo estudiantil mediante tutorías estudiantiles y académicas y la creación de sedes universitarias en el interior del país.

La tercera generación coincide con el rectorado de Roberto Markarian (2014-2018). Sus políticas educativas se focalizaron en evaluar la política de mejora de la enseñanza de grado y en considerar e impulsar políticas que abordaran el problema de la deserción y la masividad estudiantil en primer año. En el Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República (Pledur) 2015-2019, el proyecto transversal «Acceso democrático a la enseñanza superior de calidad en todas las etapas del grado» explicita la importancia de libre acceso a la educación como un derecho humano, así como la convicción de la importancia de impulsar políticas universitarias para democratizar el acceso de nuevos sectores sociales históricamente excluidos de la universidad. En particular, el apartado «Atención a la demanda creciente del alumnado-Mejora de la calidad de la enseñanza en todas las etapas de grado» (2015, p. 73) pone de manifiesto la preocupación de la Universidad por aunar esfuerzos para garantizar el libre acceso a la educación universitaria. Las políticas de enseñanza del rectorado de Markarian buscaron la continuidad de las políticas de nivel macro con reajuste de algunos programas y la creación de nuevos proyectos concursables implementados a través de las convocatorias de la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE), por ejemplo: apoyo a ajustes curriculares de planes de estudios, iniciativas de desarrollo pedagógico docente, apoyo académico-disciplinario a cursos de primer año de las carreras universitarias.

Este tipo de programas deberá extenderse a un universo más amplio, prácticamente en aquellas unidades curriculares «masivas críticas» donde se constaten mayores dificultades de aprendizaje, bajos niveles de aprobación y desvinculación o el rezago [...] Programas de apoyo académico-disciplinario a aquellos cursos, o unidades curriculares «masivas críticas» (en particular en primer año), donde se constaten los problemas inicialmente descriptos (Pledur, 2015, p. 73).

La Udelar mantiene como una de sus metas principales la multiplicación del acceso efectivo a la enseñanza avanzada, intentando favorecer la apropiación, generación y aplicación de conocimiento por parte de los estudiantes. En tal sentido, este plan apunta a potenciar, entre otras, las siguientes líneas de acción: fortalecimiento de la política de becas estudiantiles, libre acceso a las carreras con cupo, atención a la demanda creciente del alumnado, mejora de la calidad de la enseñanza, evaluación de planes y mejora de los procesos de cambio curricular (Pledur, 2015, p. 68).

## A modo de cierre

Cabe reflexionar que el discurso elaborado por las autoridades universitarias y educativas sobre la importancia de la *educación para todos*, en general, necesita de un acompañamiento de políticas de enseñanza concretas en las que se aborde no solo la inclusión educativa, sino además la inclusión académica de los estudiantes universitarios. Además de su formulación a nivel central, es preciso que ello permee en el nivel meso y micro, en concreto en el aula. Si las configuraciones didácticas y prácticas del aula no son transformadas y acompañadas, además, por las instituciones de enseñanza de educación superior, la exclusión de los nuevos estudiantes continuará vigente.

# Políticas de educación superior mediadas por tecnologías: su incidencia en las trayectorias educativas

GABRIEL TAPIA

## Introducción

Las TIC han tenido una enorme repercusión en los últimos treinta años. La última década del siglo xx y las primeras dos décadas del siglo xxi han visto reconfigurado el manejo de la información y de las comunicaciones entre los seres humanos debido a la aparición de nuevas tecnologías y a su uso en diferentes acciones humanas. Con relación a la información, los medios digitales han permitido una mayor capacidad de acceso a ella, ya sea por los medios de divulgación —periódicos, revistas u otros— o por los científicos —resultados de investigación, revistas científicas indexadas, entre otros—, lo cual favorece la difusión de materiales e información en diferentes ámbitos. Esta, además de estar disponible con una mayor celeridad, ha podido rebatir el parámetro de la distancia y a una velocidad mucho mayor; ha podido atravesar océanos, desiertos y montañas para llegar a más usuarios y, de una u otra manera, permitir su democratización. La comunicación también ha cambiado en los últimos treinta años. A pesar de no haber modificado los códigos, que siguen siendo la palabra y la imagen, los medios han incidido fuertemente en ella y hoy es posible lograr una sincronía en la comunicación que genera una mejora significativa en la forma y contenido que se pueda transmitir en los mensajes.

Por su parte, la educación como ciencia social, basada en la comunicación para el desarrollo de la enseñanza y el logro de aprendizajes, se ha visto influenciada por los cambios producidos en los últimos años a través de la incorporación de las TIC. Las nuevas generaciones presentan un fuerte apego a las nuevas tecnologías, tanto para comunicarse, relacionarse entre pares y divertirse como para aprender. La transición generacional nos desafía a todos a aprender y a enseñar prestando especial atención a las TIC. Las instituciones

educativas deben *aggiornarse* a los nuevos tiempos, formar a sus recursos humanos y generar materiales educativos propicios para el logro de los objetivos institucionales propuestos.

El objetivo de este texto es acercarnos a las TIC en la educación superior. Además, analizaremos cómo estas pueden incidir en las trayectorias educativas, en especial en el tránsito por los primeros años de la carrera.

## Las trayectorias educativas

De acuerdo con Flavia Terigi (2009, p. 19), cuando se habla de *trayectorias escolares teóricas* se está haciendo referencia a «recorridos de los sujetos en el sistema que siguen la progresión lineal prevista en los tiempos marcados por una periodización estándar». Asimismo, aporta que pueden verse diferentes itinerarios en relación con las trayectorias, en los que hay quienes los desarrollan en coincidencia o muy próximo a la teoría y quienes no siguen esos cauces. A estas últimas, entendidas como aquellas que se realizan de manera heterogénea, variable y contingente, las define como *trayectorias no encauzadas*.

El concepto de *trayectoria escolar teórica* trae consigo una serie de consecuencias en el desarrollo de la actividad educativa. Un elemento destacable es que el diseño curricular y los diseños didácticos se ajustan a ello con el presupuesto de que «enseñamos al mismo tiempo, los mismos contenidos, a sujetos de la misma edad, con dispersiones mínimas» (Terigi, 2009, p. 20). En educación superior, este elemento se transforma en un enorme desafío y en el centro de la reflexión y preocupación docente. No todos los jóvenes y adultos que se acercan a la educación superior se adaptan a estas «dispersiones mínimas», sino que factores como la edad, la procedencia, la condición socioeconómica, el entorno social en donde viven, el capital cultural y muchos otros aspectos hacen más a la heterogeneidad que a la regularidad al mirar los actores que se integran a las aulas universitarias.

Al pensar en la edad, la matrícula universitaria en la actualidad es muy dispersa, no solo a la interna de una carrera, sino en el marco global de la Udelar. La inclusión en la educación superior que ha generado la Udelar en las últimas décadas ha llevado a que la edad sea una variable que se ha diversificado, escapando de las edades tradicionales de ingreso que se centraban en los 17, 18 o 19 años a mediados o fines del siglo xx. En el siglo xxi, con la aparición de estudiantes universitarios que se apartan de las edades tradicionales, la matrícula universitaria se ha vuelto más heterogénea y ha incorporado una diversidad de actores que se han transformado en un desafío permanente. En estrecha relación con la edad, podríamos identificar al entorno social, el cual se ve netamente influenciado por la edad y las

responsabilidades que vamos asumiendo a lo largo de nuestras vidas. Este incluye desde adolescentes, que en muchos casos tienen una dependencia económica y social con sus padres, hasta una población que ya ha concretado la conformación de una familia, con necesidad de trabajar para cooperar con su sustento, de asumir roles sociales diferentes como el de padre, madre u otros, todos elementos que aportan a la heterogeneidad y diversificación que venimos mencionando.

La procedencia es un elemento muy importante a considerar. En algunos espacios académicos, existen evidencias que pueden ser claves en la explicación de las trayectorias educativas si se toma en cuenta de dónde proceden los actores. Este elemento posee una fuerte relación con el capital social,<sup>1</sup> que resulta clave en especial con estudiantes que deben cambiar de un espacio demográficamente menor a uno mayor —ya sea del interior del país a la capital o del interior profundo a capitales del interior—. Con respecto a la procedencia, un 39,7 % de la población activa provenía de Montevideo, un 59,4 % del interior y un 0,9 % del exterior. El 77,1 % de la población de ingreso provenía de instituciones preuniversitarias públicas, el 21,2 % de centros preuniversitarios privados y el 1,7 % desarrolló su formación secundaria preuniversitaria en el exterior.

En la educación superior, la trayectoria educativa es un tema de atención, preocupación y ocupación. Rodrigo Arim y Noemí Katzkowicz (2017, p. 110) plantean que puede verse influenciada por múltiples elementos, como «factores socioeconómicos vinculados al hogar de pertenencia del estudiante y a características individuales», las cuales, afirma, «presentan influencia en la tasa de abandono, culminación y sobrevivencia» de la población estudiantil en los diversos niveles de formación. Por ejemplo, en la Facultad de Odontología de la Udelar, un estudio de Mercedes Collazo, Mariana Seoane y Ofelia Hernández sobre la carrera de doctor en Odontología muestra la trayectoria de los estudiantes en diferentes tramos de la carrera y revela que «menos de la mitad de los estudiantes que cursan primer año llegan a inscribirse al tercer año de la carrera dentro de los tiempos curriculares previstos» (2011, p. 51). Esto implica una alta tasa de rezago, en la que la mayor caída en las inscripciones se observa en el pasaje de primero a segundo año de la carrera.

Marcelo Boado (2011, p. 15) sostiene que es posible definir la deserción estudiantil de diversas formas y menciona la perspectiva demográfica de tipo *cross-section*, es decir determinar quiénes y cuántos en un momento.<sup>2</sup> Otros

1 «El capital social está constituido por la totalidad de recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos» (Bourdieu, 2001, p. 148).

2 «Cualquier población que se defina tiene dos tipos de eventos básicos: las altas, o ingresos, o nacimientos, y las bajas, o salidas, o defunciones. En particular en el sistema educativo las altas claramente se asimilan a ingresos y no hay mayor cuestión en ello, ya que uno de los objetivos básicos del sistema educativo ha sido el crecimiento permanente del

autores aportan el elemento de seguimiento y de deserción vista desde una óptica longitudinal. Según Vincent Tinto (1989, p. 2), «el simple acto de abandonar una universidad puede tener significados múltiples y en absoluto diferentes para aquellos que están implicados o son afectados por ese comportamiento». Afirma, asimismo, que

debe referirse a las metas y propósitos que tienen las personas al incorporarse al sistema de educación superior, ya que la gran diversidad de fines y proyectos caracteriza las intenciones de los estudiantes que ingresan a una institución, y algunos de ellos no se identifican con la graduación ni son necesariamente compatibles con los de la institución en que ingresaron por primera vez (p. 2).

Fiori y Ramírez (2015), acompañando el razonamiento planteado por Tinto, hablan de distintos tipos de abandono educativo. En este sentido, distinguen dos modalidades: *exclusión académica* y *deserción voluntaria*. Al referirse a la exclusión, la definen como el «abandono que se da por factores académicos»; por el contrario, la deserción voluntaria se «atribuye a otros elementos, que responden a una inadecuada integración social del estudiante al medio universitario» (p. 80). Plantean que existen «dos factores importantes a la hora de estudiar la deserción universitaria: el reconocimiento de la diversidad de características de los estudiantes» y «la importancia del período en el que ocurre el abandono» (p. 80). Asimismo, afirma que «Latiesa propone un enfoque teórico y metodológico que combina una serie de factores institucionales y contextuales del medio universitario, del contexto social y de las características individuales de los estudiantes, a los que se suman las interrelaciones que operan entre ellos» (p. 80).

Diversos estudios demuestran la fuerte incidencia del nivel socioeconómico en la probabilidad de graduación o abandono de la actividad universitaria en nuestro país. Trabajos de investigación hechos en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Udelar muestran que las mujeres que tienen menos de veintidós años al inicio de la carrera tienen una mayor probabilidad de continuar con sus estudios de grado y terminarlos (Arim y Katzkowicz, 2017).

Estudios en la Facultad de Veterinaria de la Udelar por Sofía Ramos, Mercedes Couchet, Solana González y José Passarini (2017, p. 131) permiten evidenciar que «las dificultades económicas y de organización con el tiempo y el trabajo; el conocer el verdadero papel y campo laboral del veterinario,

---

número de alumnos. Las bajas, o salidas son de dos tipos: las que indican el logro del nivel educativo que ofrece el sistema, y por ende la culminación, o la graduación según sea el caso; y las que indican el abandono de los estudios, lo cual es casi siempre un resultado indeseado por diversos motivos» (Boado, 2011, p. 15).

que se distancia significativamente de las expectativas con que ingresan y se inscriben; las dificultades con las asignaturas básicas, y la inclinación a cursar otras carreras universitarias o terciarias» podrían visualizarse como elementos que pueden incidir en el alejamiento del o la estudiante de la facultad, con el consecuente abandono de la carrera elegida.

Otros estudios desarrollados en la Udelar, como el de la Facultad de Enfermería (Álvarez, Perdomo, Iriarte, López y Focco, 2017), aportan datos relacionados con la propia carrera de Enfermería, en la que se constata una deserción que ronda el 35% y mencionan que, según estudios publicados por Diconca (2011), el área de la salud de la Udelar presenta guarismos cercanos, entorno al 35%. En este trabajo señalan que la deserción se debe a factores sociopersonales y concluyen que la Facultad de Enfermería ha tenido un aumento de la matrícula a lo largo del tiempo y un descenso en términos porcentuales de la desvinculación, logro que los autores atribuyen a acciones vinculadas a la mejora del seguimiento y acompañamiento institucional.

Jenny Segovia (2014) muestra que en la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar se advierten valores similares a los encontrados en el área de la salud de la universidad, en tanto el 40% de los estudiantes de ingreso procrastina su avance académico. El porcentaje de aplazamiento de la carrera en la población estudiada es mayor en hombres que en mujeres y se constata que quienes procrastinan no provienen de hogares con bajo capital cultural, no tienen hijos y no trabajan o lo hacen durante muy pocas horas. De esta manera, se deja planteada la hipótesis de que la causa podría asociarse a una inadecuada gestión del tiempo para afrontar la actividad académica de forma adecuada.

La desvinculación ha sido foco de análisis en nuestro país en otros estudios también relacionados con educación terciaria fuera de la Udelar. María Nin, Eduardo Ramírez y Daniel Puglia (2017) estudian la desvinculación de estudiantes y su vínculo con la procedencia geográfica en un centro educativo de nivel terciario de Durazno, Uruguay, cuyos estudiantes desarrollan estudios de profesorado de educación media y provienen de la capital del departamento o del interior profundo. Constatan que, de la muestra analizada, los provenientes del interior del país, con becas económicas, que no trabajan y que no tienen hijos, son los que mantienen una vinculación más favorable con la institución. En contraposición, quienes son de la capital, tienen hijos, no cuentan con apoyo económico y trabajan integran el grupo con una mayor tasa de desvinculación.

En síntesis, es posible afirmar que las trayectorias en la educación superior se ven influenciadas por factores diversos, como la formación previa en el plano cognitivo. Además, también las afectan factores más generales como, por ejemplo, los ingresos, la locación geográfica y los elementos inherentes al respaldo familiar y al acompañamiento de quienes asisten a clases en las instituciones.

Viendo el tema desde una perspectiva diferente, pero complementaria, los sistemas de acreditación que han surgido a nivel regional en los últimos lustros perciben y conciben la desvinculación como un espacio de análisis en las dimensiones que se evalúan en las diferentes instituciones de educación terciaria. En tal sentido, Passarini (2017, p. 39) plantea el problema actual de algunas universidades en las que «el incremento de la matrícula es también acompañado de un aumento de la desvinculación, probablemente relacionada con que han accedido a la universidad estudiantes de estratos históricamente postergados, para los que la institución no está preparada». Señala que

partiendo de una visión amplia de la calidad, se plantean exigencias para la acreditación (a modo de indicadores) que pretenden que las carreras estén en condiciones de responder a estos nuevos escenarios a partir de una adecuada relación estudiante-docente, el conocimiento de las condiciones de ingreso de los alumnos, las razones de la desvinculación, el despliegue de acciones de apoyo y orientación, y la implementación de dispositivos de becas y demás programas de permanencia (Passarini, 2017, p. 39).

Esta realidad enfrenta a los docentes con el desafío de buscar estrategias en la educación superior que tengan como objetivo corregir algunos aspectos inherentes a las causas del alejamiento del estudiantado de las trayectorias ideales o teóricas. Dentro de estas estrategias deberían implementarse acciones que se basen en las nuevas TIC para intentar revertir la situación que impacta fuertemente en las instituciones y en las familias de los involucrados.

## Nuevas tecnologías

Klidenberg de Oliveira y Dias da Silva (2014) plantean que las TIC se definen como un conjunto de recursos tecnológicos que, integrados, posibilitan la transmisión de información y que, cuando están asociadas a internet, permiten que las personas tengan una interacción con los contenidos. Este aumento de la interactividad estimula que la sociedad use las TIC y tiene como resultado alteraciones en los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Por consiguiente, el siglo XXI ha traído consigo un marcado auge y desarrollo de las TIC, así como de experiencias que muestran que el proceso educativo se diversifica. Esto permite que se diseñen acciones que, apoyadas en las tecnologías, incidan de manera sustancial en la corrección de las falencias detectadas en las trayectorias.

Se plantea, asimismo, el desafío de transformarlas en herramientas que favorezcan las instancias de enseñanza y propicien adecuados momentos y

espacios de aprendizaje. Pessoa, Taboada y Jansiski (2016, p. 504) citan una frase de Dewey de 1916 que dice: «si enseñamos a los estudiantes de hoy como enseñábamos a los de ayer, los privaremos del mañana». Esta frase nos invita a la reflexión acerca de que la actualidad es un desafío hacia el futuro, que las acciones que se desarrollan en el presente tendrán consecuencias inevitables en el futuro y que el impacto de estas acciones son parte de nuestro desafío al día de hoy.

De acuerdo con Laso (2017), podrían considerarse las nuevas tecnologías como instrumento de práctica y medio de democratización de la educación superior para lograr el objetivo de contemplar a la educación superior como bien público. Al respecto, el informe de la CRES en 2018, buscando que la educación superior se transforme en un instrumento de mejora en el acceso a bienes y servicios mediante los cuales se pueda construir una sociedad más digna y equitativa, incorpora dentro de las conclusiones que

los Estados miembros y asociados de América Latina y el Caribe conjuntamente con los actores fundamentales del sector de la educación superior constataron las necesidades de transformación en función de las demandas sociales de cara la agenda 2030 y a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) (UNESCO-IESALC, 2018, p. 68).

Las TIC participarían de manera activa en transmitir información y en propiciar acciones que tengan una incidencia real en la actividad educativa, por ejemplo, la elaboración de materiales didácticos mediados por tecnologías, que sirvan como instrumento para la mejora de la educación y el acceso a ella. Uruguay se caracteriza por tener antecedentes muy significativos en relación con las nuevas tecnologías, lo cual permite pensar que está bien posicionado para evolucionar de manera positiva en torno a estas.

El diseño de estos recursos podría promover transformaciones que se sitúen más allá del aula, lo que daría lugar a instancias que favorezcan una mayor divulgación del conocimiento y una mejor reflexión acerca de él (Honorato y Reis, 2014). Otro plano de análisis se relaciona con la gestión educativa, el almacenamiento y la distribución de información y la interconexión entre actores, los cuales se desarrollan mediante tres instrumentos: la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones (Ruano, Congote y Torres, 2016).

Las nuevas tecnologías y la educación nos introducen en la conceptualización del *elearning* y en su ineludible inclusión en el ámbito educativo:

Está claro que la universidad del siglo XXI, como motor de transformación y elemento estratégico del tejido socioeconómico, necesita más que nunca de la modalidad *e-learning* para preparar ciudadanos altamente competentes y sobre todo teniendo en cuenta que el conocimiento es capital

como fuente más importante de productividad y crecimiento (Fernández, Álvarez y Mariño, 2013, p.274).

Esta modalidad se asocia al *mobile learning*, que posee cinco ejes: el espacio físico, la tecnología, el espacio conceptual, el espacio social y el aprendizaje disperso en el tiempo (Sharples, Amedillo, Milrad y Vavoula (2009).

## La educación superior y las tecnologías de la información y la comunicación: una oportunidad en épocas de pandemia

Dentro de unos decenios, el 2020 será considerado, con seguridad, como un momento histórico clave en el desarrollo de las nuevas tecnologías en educación en general y también en educación superior. La aparición en la escena mundial del coronavirus, más allá del dolor y la crisis global que ha causado, ha sido una instancia crucial para los sistemas educativos en relación con la presencialidad y las nuevas tecnologías. Por esto se lo puede visualizar como una oportunidad que ha tenido un espectro muy heterogéneo de aplicación en los diferentes países del continente y en los diferentes países del planeta.

En nuestro país, el sustrato de las políticas públicas desarrolladas en el segundo decenio del siglo XXI —como la puesta en práctica del Plan Ceibal, los repositorios de información de Educación Secundaria, el desarrollo del Entorno Virtual de Aprendizaje (EVA) en la Udelar y el nivel de conectividad en todo el país— han permitido que el posicionamiento global del Uruguay en relación con las nuevas tecnologías y la educación sea muy favorable. Un primer elemento que deberíamos destacar de la puesta en práctica de las políticas públicas mencionadas es la accesibilidad, la cual podría definirse como «cualidad de accesible» (RAE, 2014). En este sentido, las nuevas tecnologías pueden considerarse un instrumento capaz de favorecer y mejorar la accesibilidad a la educación en general, pero con especial énfasis en relación con la educación superior.

¿Qué implica el acceso en educación superior? En principio, la accesibilidad se ve expresada en relación con esa cualidad de poder acceder a los instrumentos necesarios para desarrollar actividades educativas. Por un lado, nos encontramos con los entornos virtuales de aprendizaje, desarrollados en varias plataformas. Entre ellas, Moodle es la más utilizada. Es una plataforma de uso libre que permite el desarrollo de diversas funciones vinculadas a las actividades educativas, como pueden ser la de repositorio de material, la implementación de instrumentos de comunicación sincrónico —chat— o asincrónico —foros—, la elaboración de documentos colaborativos —las *wiki*—, la realización de evaluaciones en línea —cuestionario, tareas, etc.—,

así como el desarrollo de instrumentos de opinión de participantes en la plataforma, como son las encuestas en sus diferentes modalidades. Cuando este instrumento se complementa con una adecuada conectividad de redes, se concreta la posibilidad de que los participantes de un ámbito educativo puedan contar con espacios reales de desarrollo de instancias educativas que propicien aprendizajes.

Además de los entornos y la conectividad, debemos incorporar en el análisis de las temáticas los recursos educativos abiertos (REA), que permiten que a la accesibilidad se le pueda incorporar la disponibilidad de materiales imprescindibles para el desarrollo de actividades educativas previstas. En la pandemia, la Udelar ha extremado los esfuerzos para que el acceso a materiales educativos sea el mayor posible instrumentando redes de cooperación que han permitido la continuidad de la actividad basal de las diferentes facultades que la integran.

En este momento de pandemia, desde el punto de vista tecnológico, un insumo clave en el desarrollo de las actividades educativas han sido las plataformas de comunicación. Estas han sido un enorme hallazgo para la mayoría de los participantes en las actividades y apuntan a transformarse en un elemento para incorporar en el conjunto de herramientas que se desarrollarán en las actividades educativas futuras, ya sea para utilizarlo en actividades curriculares o como instrumento para la mejora de la comunicación sincrónica en instancias diversas de los procesos de aprendizaje.

Datos manejados en el ámbito institucional muestran que la Udelar fue capaz de migrar al formato no presencial en más del 80% de los cursos que debió haber llevado a cabo de manera presencial en el primer semestre de 2020. Esto evidencia los elementos vertidos antes en relación con el sustento de las políticas públicas e institucionales y la accesibilidad. En particular, esto es así porque datos preliminares permiten dar cuenta de que un alto número de estudiantes de la Udelar que debían cursar el primer semestre en 2020 fueron capaces de culminarlos, pero también fue evidente la heterogeneidad existente tanto entre los estudiantes como los docentes respecto a este tema en particular. La heterogeneidad vinculada al acceso presenta causas variables, pero resulta evidente que las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y de los docentes constituyen un elemento determinante. El acceso al EVA, a los recursos necesarios para las actividades educativas y a la conectividad requiere de recursos económicos que no muchas familias o ciudadanos poseen. La Udelar desarrolló acciones específicas para la reducción de estas inequidades, de las cuales es muy pronto para conocer el impacto que pudieron tener en la mejora del acceso a recursos, pero cabe destacar que incluyeron la adquisición y puesta a disposición de los actores de dispositivos informáticos, como *laptops*, *tablets*, cámaras, y de elementos relacionados con la comunicación y los datos, en especial gigas para usar en las actividades educativas.

Para el estudiantado, las necesidades estuvieron asociadas fundamentalmente a recursos asociados al desarrollo de las actividades educativas. Como señalamos, fue necesario instrumentar mecanismos que permitieran ofrecer dispositivos necesarios para el desarrollo de las actividades, ya sea instrumentales como relacionados con la comunicación. En el ámbito docente, en cambio, se evidenciaron otras complejidades que además de los insumos estuvieron relacionadas con aspectos asociados a la sobrecarga de actividad, a la salud ocupacional, a la situación intrafamiliar de cuidados y, en muchos casos, al impacto físico y emocional de asumir nuevos desafíos. La sobrecarga de trabajo de los docentes implicó transformar y migrar las diferentes actividades disciplinarias del formato presencial a uno a distancia, con el agregado de que la mayoría de las acciones requirieron de instancias de aprendizaje, manejo y asesoramiento en relación con el uso de programas y tecnologías que, en muchos casos, eran desconocidos, en especial para quienes se encontraban más alejados de ellos. Un elemento importante relacionado con esto fue que, en muchos espacios docentes de la Udelar, esta complejidad trajo asociados el trabajo colaborativo, el fortalecimiento de los equipos y el relacionamiento entre el personal docente más joven o más experimentado con las TIC y los más veteranos o con menor acercamiento a estas.

Otro factor que se puso de manifiesto en este tiempo de pandemia en relación con el personal docente fue su posición con respecto a la responsabilidad de cuidados a terceros. Nuestra universidad cuenta con una población docente altamente feminizada, en especial en algunos servicios, con un alto porcentaje en edad de desarrollar la maternidad. Esto generó que además de su actividad laboral debieran desarrollar tareas de cuidado, dado que, con frecuencia, estas tareas recaen en las mujeres del hogar. Esto fue un severo inconveniente en muchas docentes de la Udelar para cumplir de manera adecuada su actividad laboral, que llevó a que se produjeran por momentos situaciones de extrema complejidad. Estas propiciaron tanto fatiga física como fatiga emocional y no solo tuvieron una incidencia negativa en su trabajo, sino que afectaron de manera desfavorable el cuidado y mantenimiento de su salud. En cuanto a la salud vinculada al desarrollo del trabajo, la puesta en práctica de las TIC aplicada a la educación superior generó en el personal nuevos factores de riesgo asociados a la salud ocupacional, sobre todo debido al grado de exposición a pantallas y al aumento del sedentarismo que, asociado a la dificultad de incorporar actividades de ocio, redundaron en la aparición de factores de riesgo biológicos y psicológicos que pueden afectar la salud del trabajador.

A pesar de estas dificultades y del enorme desafío que fue enfrentarse a esta coyuntura de pandemia, las instituciones de educación superior en nuestro país pudieron desarrollar actividades mediadas por tecnologías, las cuales permitieron que se cumpliera, en muchos de los casos, con los tiempos curriculares previstos en los planes de estudios. Sin embargo, resta pensar y

conocer sobre la calidad de los aprendizajes obtenidos, el nivel de creditización y el impacto que estas experiencias educativas han tenido en la formación profesional de los futuros graduados.

Si hay algo que estas experiencias han permitido demostrar es que las nuevas tecnologías resultan claves en los contextos educativos del siglo XXI. No obstante, es probable que todos los que participamos del proceso educativo en educación superior hayamos podido constatar que no son suficientes, que la presencialidad es necesaria y casi imprescindible en el proceso educativo global y que como civilización no estamos preparados para que la educación esté completamente mediada por tecnologías. Como decía Paulo Freire (2002), la educación es un acto de amor y, como seres sociales que somos, el contacto con el otro hace a la esencia de la puesta en práctica del acto educativo y al desarrollo de aprendizajes genuinos.



Sección 3

LA CUESTIÓN  
DE LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE



# El déficit de docentes de educación media en Uruguay: factores explicativos de su postergación de la agenda (2005-2018)

SOLEDAD PETIT

## Introducción

El presente capítulo analiza el déficit de docentes de Educación Media en Uruguay y los factores que han impedido jerarquizarlo como objeto de políticas públicas en el período comprendido entre 2005 y 2018.<sup>1</sup> En primer término, hace una breve presentación del déficit de docentes de nivel medio en Uruguay. Luego, expone una de las principales vertientes teóricas acerca de la elaboración de la agenda. En tercer término, describe la estrategia metodológica con la que se hizo la investigación. En cuarto lugar, plantea los factores que explican la postergación del tema en la agenda. Por último, repasa los principales hallazgos del trabajo y desarrolla un conjunto de reflexiones finales.

## El déficit de docentes de educación media en Uruguay

La LGE (n.º 18.437) de 2008 establece por primera vez que «los profesores de Educación Media Básica deberán poseer el respectivo título habilitante» (Uruguay, 2008, art. 69). La insuficiente titulación de los docentes de Educación Media es un problema de larga data en Uruguay. Si bien los niveles de titulación

---

1 Se basa en el trabajo de tesis para obtener el título de magíster en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar, Uruguay, realizada con apoyo de la ANII.

han aumentado desde los primeros relevamientos en la década del sesenta,<sup>2</sup> continúan siendo insuficientes para cubrir las necesidades del sistema educativo (ANEP, 2008; CEPAL, 1995; INEED, 2014; INEED, 2017; INEED, 2017b).

El censo nacional docente de 2018 señala que la titulación docente en el CES es del 69,8 % y en el CETP del 46,1 %. Casi un cuarto de los docentes de nivel medio presenta formación docente incompleta: un 24,8 % en el caso del CES y un 27,5 % en el CETP. El porcentaje de personas sin ninguna formación docente es del 5,4 % en el CES y del 26,4 % en el CETP. Asimismo, señala que, en términos generales: «los niveles de formación general en 2018 no presentan variaciones sustantivas respecto a la fotografía que surgió del censo de 2007» (ANEP, 2018, p. 60). Datos provenientes del censo docente anterior (ANEP, 2008) señalaban que la titulación presentaba diferencias importantes según los departamentos, variando entre 40,3 % y 65,7 % en el caso del CES y entre 22,8 % y 51,6 % en el CETP (ANEP, 2008). Asimismo, se señalaban diferencias en la titulación por asignatura. Según datos del INEED basados en la encuesta nacional docente de 2015, asignaturas como Matemática, Física, Inglés e Informática presentaban tasas de titulación inferiores al promedio nacional (INEED, 2017).

La insuficiencia de docentes titulados tiene como consecuencia que el CES y CETP no cuenten con suficientes docentes para el desarrollo de las propuestas educativas y que no todos los cargos estén cubiertos al comienzo de los cursos, lo que impacta en la cobertura y genera pérdida de clases para los grupos de estudiantes. Ante eso, dichos Consejos desarrollan diversos mecanismos que incluyen la contratación de personas sin formación docente y, en algunos casos, el dictado de cursos a través de videoconferencias.

## La formación de la agenda: una conjunción entre problemas, soluciones, actores y oportunidades

Existen innumerables problemas que se dirigen hacia el Gobierno día a día. No obstante, no todos logran la atención ni la iniciativa del Gobierno para su solución y menos aún consiguen constituirse en asunto prioritario para este (Aguilar Villanueva, 1993). Charles Elder y Roger Cobb (1993) definen la agenda política como el conjunto de los problemas que, tras un mecanismo selectivo, constituyen objeto de controversias públicas y apelan a la intervención activa de las autoridades. Retomando a Michael Cohen, James March y Johan Olsen (1972) y su modelo del *tacho de basura*, para

2 Los primeros datos sobre la titulación docente en Uruguay son los registrados por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en 1964.

Elder y Cobb (1993) la formación de la agenda de gobierno es un proceso fortuito y variable de toma de decisiones que puede ser entendido como la confluencia o las intersecciones aleatorias de cuatro corrientes: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección.

Con relación al papel de las personas, se plantea que las posibilidades de representación de los intereses particulares son diferenciadas, puesto que existen grupos e intereses con mejor representación que otros. Respecto a los problemas, se señala que su definición consiste en seleccionar y destacar algunas de sus características y hacer valoraciones sobre estas, ya que no cualquier problema es pasible de ser considerado relevante. Para ingresar en la agenda, un problema debe ser aceptable en el ámbito político, y cuanto más amplio sea su acuerdo, más amplio será su alcance. Por otra parte, definir un tema en tanto problema de política implica concebirlo como pasible de ser solucionado desde lo político y dentro del marco de las competencias de la autoridad política en cuestión. Un problema que no tiene una solución concebible no despierta atención como problema de política pública. La existencia de soluciones dependerá del cuerpo de conocimientos existente y de las ideologías que validen y conciban determinada solución como tal. Por otra parte, las oportunidades de inclusión de determinado problema en la agenda están regidas por las prácticas institucionales y la vida política —elecciones o cambio de gobierno, por ejemplo— y son limitadas, en especial si se trata de una temática nueva (Elder y Cobb, 1993).

La decisión de incorporar cierto tema a la agenda de gobierno depende de si este tiene oportunidades de elección favorables, si el problema es tratable —es decir, si hay experiencia, información, personal competente— y si los participantes están interesados en intervenir. Los sistemas se estructuran en torno a valores, normas, ideas, leyes y compromisos históricos que los inclinan hacia ciertos temas y los vuelven refractarios a otros, y esto delimita el universo de problemas de competencia gubernamental. Lo mismo sucede con el repertorio de soluciones disponibles, en el que no todas las opciones imaginables pueden viabilizarse por diversas restricciones fiscales, morales, políticas e ideológicas. En cuanto a las oportunidades de elección, los gobiernos presentan momentos de saturación de agenda en los que no hay tiempo ni disposición para atender demandas y otros períodos en los que, por razones institucionales o administrativas, existen mayores oportunidades de atención a asuntos nuevos o pendientes, como lo son las elecciones, los presupuestos, las crisis (Aguilar Villanueva, 1993).

André-Noël Roth (2015) plantea que un asunto se convierte en problema público cuando se vuelve tema de discusión pública e involucra a personas no afectadas directamente por él. A este respecto, propone que la posición que ocupan los promotores o voceros de dicho asunto en la estructura sociopolítica y en la disposición institucional pueden o no ser factores claves

para su ingreso en la agenda. Sostiene, también, que los problemas compiten entre sí por el lugar en la agenda.

Por otra parte, para el análisis de los procesos de elaboración de políticas públicas resulta fundamental comprender quiénes son los actores de estas. Según Bruno Dente y Joan Subirats (2014), los actores son quienes llevan a cabo las acciones relevantes con el fin de obtener un resultado o alcanzar un objetivo. Para que un actor tenga influencia en un proceso de toma de decisiones, sus acciones tienen que ser capaces de generar efectos relevantes para los otros participantes de la decisión, lo cual se ve determinado por los recursos políticos, económicos, legales y cognitivos de los que dispone. Por su parte, Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky (2013) plantean que las capacidades y los recursos definen el poder de los actores y son relativos al tipo de proceso sociopolítico en que se ponen en juego. En cuanto a las capacidades, señalan que estas pueden analizarse teniendo en cuenta sus habilidades organizacionales, para representar y gobernar, para ejercer la autoridad y el liderazgo, para actuar de manera ideológica, para negociar, para presionar, así como para evitar costos o maximizar beneficios. Afirman que, para entender el comportamiento de los actores, sus motivaciones y estrategias, es fundamental entender su ideología, ya que esta media entre los intereses y el comportamiento de los actores.

## Metodología

La investigación aquí referida se basó en el análisis de datos secundarios y en la elaboración de datos primarios. Para esto, la metodología cualitativa resultó la más adecuada porque presenta una especial fortaleza para captar el significado atribuido por los actores a los procesos sociales. En cuanto a la definición de la técnica de producción y recolección de información, se optó por llevar a cabo entrevistas en profundidad. Puesto que son personalizadas, flexibles y espontáneas, las entrevistas son fértiles para entender el punto de vista de los actores y son una instancia de relativa intimidad en la que las personas pueden expresar cuestiones esenciales de su cotidianeidad (Vallés, 1999).

Para seleccionar a las personas a entrevistar se hizo una muestra intencional, estructurada en función de criterios teóricos, tomando los grupos y actores que se consideraron relevantes para abordar el objeto de estudio (Cortés, Escobar, González de la Rocha, 2008; Flick, 2012). Así, se identificaron las instituciones de gobierno educativo, los centros de formación docente, los gremios de la enseñanza —Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (Fenapes) y Asociación de Funcionarios de la Universidad del

Trabajo del Uruguay (AFUTU)— y las asambleas técnico-docentes (ATD). Se llevaron a cabo un total de 33 entrevistas.

Con la selección de los entrevistados, se buscó maximizar la heterogeneidad para favorecer la diversidad de observaciones a efectos de ampliar la cantidad de miradas sobre el tema en estudio. Fue fundamental que las entrevistas permitieran captar las posibles diferencias intrainstitucionales, las distintas trayectorias de los entrevistados en las instituciones y en su autoridad, responsabilidad, formación y papel (Cortés, Escobar, González de la Rocha, 2008). Dentro de los organismos estatales, se optó por entrevistar a las autoridades generales y a quienes ocupan cargos de dirección buscando captar su mirada general, macro y política del tema. También se entrevistó a responsables de las dependencias que presentan mayor involucramiento con el problema de la titulación docente, como lo son las inspecciones de las asignaturas deficitarias, la coordinación de inspecciones, el departamento docente y los directores de distintos centros de formación docente del CFE. Asimismo, dado que la decisión de entrevistar a personas con alta responsabilidad y exposición pública puede suponer una dificultad para acceder a puntos de vista críticos sobre el tema en estudio, la inclusión de entrevistados heterogéneos fue sustancial para evitar sesgos y limitaciones en la obtención de información.<sup>3</sup> En el siguiente cuadro se presentan los campos que integraron la muestra y la cantidad de personas entrevistadas de cada institución.

---

3 En el caso de los consejeros del Codicen, CES, CETP y CFE se entrevistó tanto a los consejeros designados por el Poder Ejecutivo y el Codicen, respectivamente, como a los electos por el cuerpo docente. En el caso de las inspecciones de asignaturas, se priorizaron las que presentan mayor déficit en la titulación, por lo que se eligieron algunas asignaturas en común del CES y del CETP para poder comparar y complementar información y otra diferente para poder captar la heterogeneidad existente en las distintas disciplinas. En el caso de los centros de formación docente, se consultó a directores de los distintos tipos de centros existentes —IPA, IFD y CERP—, tanto de Montevideo como del interior del país. Estos centros se seleccionaron en función de los porcentajes de titulación a nivel departamental y de la cercanía geográfica con la investigadora. En lo que respecta a los actores sindicales, se entrevistó a representantes de los principales gremios de docentes de educación media —Fenapes y AFUTU— y al gremio de docentes de centros de formación docente —Intergremial de Formación Docente—. El trabajo de campo se desarrolló entre octubre y diciembre de 2017.

Tabla 1. Instituciones entrevistadas

| Tipo de organismo                   | Institución                       | Cantidad de entrevistas |
|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| Instituciones de gobierno educativo | CFE                               | 5                       |
|                                     | CES                               | 6                       |
|                                     | CETP                              | 9                       |
|                                     | Codicen                           | 2                       |
| Centros de formación docente        | IPA                               | 1                       |
|                                     | IFD                               | 2                       |
|                                     | CERP                              | 2                       |
| Sindicatos de enseñanza             | Fenapes                           | 1                       |
|                                     | Afutu                             | 1                       |
|                                     | Intergremial de Formación Docente | 1                       |
| ATD                                 | CES                               | 1                       |
|                                     | CETP                              | 1                       |
|                                     | CFE                               | 1                       |
| Total de entrevistas                |                                   | 33                      |

Fuente: elaboración propia.

## Factores que explican la postergación de la inclusión del déficit de docentes en la agenda

### Falta de información para la formulación del problema

Uno de los elementos que explican la no priorización del déficit docente en la agenda es la falta de información disponible sobre el problema y sus consecuencias. Al ser consultados acerca del déficit, los referentes entrevistados evidencian un conocimiento general, especialmente en lo que refiere a las tasas de titulados de cada subsistema, las asignaturas que presentan mayores faltantes y los mecanismos puestos en marcha para palearlo. No obstante, no se identifica la existencia de información integrada y sistematizada que permita dimensionar el problema y sus consecuencias en profundidad. Los entrevistados del CES, del CETP y del Codicen no hacen mención a documentos o estadísticas institucionales que releven o monitoreen, por ejemplo, la comparación interanual, por asignaturas o por departamentos del ingreso a la docencia de personas sin formación; el seguimiento a sus trayectorias de formación; cuántos años permanecen dando clases en esas condiciones; cuántos presentan supervisión por parte de las inspecciones y cómo son evaluados, ni

cuáles son los centros educativos con mayores y menores niveles de docentes formados, entre otros aspectos relevantes.

A nivel académico, tampoco hay un desarrollo minucioso del tema que permita contar con información precisa, actualizada y exhaustiva como herramienta para la colocación del tema en agenda. A su vez, en el ámbito público tampoco existe un conocimiento difundido acerca del déficit docente, de los mecanismos puestos en marcha por el sistema para apalearlo ni de las consecuencias que genera en los estudiantes de enseñanza media.

## Desacuerdos sobre el problema e indisponibilidad de soluciones

El análisis de la evidencia recabada muestra un conjunto de factores que contribuyen a explicar la falta de iniciativa del Gobierno para incluir el problema del déficit de docentes de educación media en la agenda. En lo que refiere a los aspectos ideológicos, se visualiza que el tema de la falta de docentes y la formación de estos está atravesado por un conjunto de disensos a nivel político-institucional. Si bien la amplia mayoría de los entrevistados identifica el déficit como un problema, al analizar sus causas y las formas en que podría abordarse, se detectan distintas valoraciones de los modelos de formación docente que ha tenido el país. Se destacan aquí las diferentes visiones respecto al Plan 2008,<sup>4</sup> las modalidades de titulación docente puestas en práctica en la reforma de Rama,<sup>5</sup> la tradición normalista de la formación docente versus la formación universitaria y las distintas posturas respecto a la universitarización de la formación y a sus posibles impactos en la mejora de la formación de docentes.

También existen discrepancias respecto del papel de la educación media y sus cometidos universalistas contra los propedéuticos, lo que implica distintas visiones sobre el modelo de docente que tal educación requiere y la formación que este necesita. Asimismo, remite a la discusión del lugar de las asignaturas en la enseñanza, el aprendizaje por áreas integradas y por competencias, la importancia de las ciencias de la educación, el papel docente en la actualidad, el trabajo interdisciplinario y con las comunidades, etc. (Pérez Zorrilla, 2015; Aristimuño y De Armas, 2012; Filardo y Mancebo, 2013). Por otra parte, el impacto desigual del déficit en los centros educativos se

4 El Plan Único Nacional de Formación Docente de 2008 disolvió las diferencias existentes en las propuestas de formación docente de nivel medio impartidas por el IPA, los IFD y los CERP. Se elaboró mediante un proceso de trabajo de diversas comisiones integradas con la participación de las ATD, estudiantes y directores de los centros de formación (Mancebo y Bentancur, 2010; Alliaud, 2014).

5 En el marco de la reforma de Rama tuvo lugar un curso de formación didácticopedagógica dirigido a profesionales universitarios que cumplieran funciones en el programa agrario del CETP (ANEP, 2000).

debe al sistema de elección de horas docentes que las autoridades no han logrado cambiar por el conflicto que los intentos de modificación han generado a nivel sindical, sobre todo entre el CES y la Fenapes.

Según las autoridades consultadas, para abordar el problema de la falta de docentes se requiere un conjunto de acciones interinstitucionales de mediano y largo plazo que impliquen sólidos acuerdos entre lo social, político, parlamentario, interinstitucional y sindical. De este modo, según algunos actores consultados, los desacuerdos señalados constituyen obstáculos para incluir el tema en la agenda. Otros actores consultados cuestionan que tales consensos sean condición necesaria para el desarrollo de políticas, manifestando su preocupación por el tiempo que conlleva la construcción de estos y reclamando un papel de mayor dirección de las políticas parte de las autoridades educativas.

Según plantean varios actores, las valoraciones en torno a las acciones emprendidas en el marco de la reforma de Rama<sup>6</sup> (1995-2000) y la oposición a esta siguen atravesando las visiones existentes sobre el tema del déficit, especialmente en lo que refiere a la identificación de posibles soluciones. Desde la perspectiva de algunos entrevistados, el antecedente de la reforma de Rama inhabilita la iniciativa del Gobierno por temor a un distanciamiento con los colectivos docentes y los actores sindicales.

## Falta de actores movilizados: las asambleas técnico-docentes y los sindicatos docentes

Junto con los actores institucionales del gobierno educativo, las ATD y los sindicatos docentes son los principales actores relevantes, por tanto, el análisis de sus características, capacidades, intereses y consideraciones respecto al tema resulta fundamental. En lo que refiere a la ATD del CETP, esta cuenta con una comisión de trabajo sobre formación docente y ha abordado el tema en las distintas asambleas nacionales. Entre las principales acciones desplegadas, se destacan: la propuesta de crear un departamento de formación docente en el CETP; la aplicación de un censo a los docentes del subsistema; la demanda de formación en servicio, de formación permanente y de mejora del acceso a las propuestas de formación docente por parte de quienes ya están trabajando en CETP (ATD CETP, 2010; ATD CETP, 2014; ATD CETP, 2015; ATD CETP, 2016). Señalan que existen restricciones institucionales que han impedido el desarrollo de acciones de formación por parte de la propia

6 Durante la segunda Administración de Julio María Sanguinetti (1995-2000), tuvo lugar la reforma educativa impulsada por el profesor Germán Rama desde el Codicen. Esta tuvo como uno de los pilares la profesionalización docente, lo que dio lugar a la creación de los CERP. El proceso de reforma tuvo una importante oposición por parte de los sindicatos docentes de nivel medio (Mancebo, 2001; Bentancur, 2008b).

institución, como el no tener un presupuesto específico para la formación interna del CETP y la atribución de competencias entre el CETP y el CFE.

La ATD del CETP sostiene que las propuestas de formación existentes no han podido cubrir la necesidad de docentes que tiene el subsistema —en particular con el crecimiento de matrícula que ha experimentado— y critica que en la ANEP no se hayan desarrollado políticas de formación en servicio que sean compatibles con la carga de trabajo de los docentes. Si bien la ATD del CETP plantea la necesidad de generar modalidades de acreditación de saberes y cursos de distintas modalidades acordes al ejercicio de quienes ya trabajan como docentes, reconoce que en la interna de la ATD también hay discusiones respecto de las diferencias en las exigencias y la validez de ellas.

En cuanto a la ATD del CES, esta tiene una comisión denominada Profesionalización y Estatuto Docente, en la cual se han sugerido propuestas de profesionalización docente, como la necesidad de concursos y de implementar cursos de especialización y de posgrados. Se plantea la importancia de garantizar las condiciones para que los docentes puedan asistir a estas, a través del uso de licencias y viáticos (ATD CES, 2016). Por otra parte, menciona que el tema de la formación docente genera ciertas tensiones en la interna de la ATD, ya que esta nuclea a todos los docentes —estén titulados o no— y eso dificulta el abordaje y la producción concreta sobre este tema.

En lo que respecta a los sindicatos docentes, cabe señalar la existencia de diferentes visiones entre la Fenapes y la Afutu. Para la Fenapes, el déficit de docentes titulados es visto como el resultado de la falta de planificación de las políticas educativas por parte de las autoridades y no ha sido objeto de acciones específicas desde el sindicato. La Afutu, en cambio, ha abogado por la necesidad de impulsar la formación en servicio y el desarrollo de políticas de becas o exoneración de horas docentes a quienes estén cursando la formación. Además, señala que, en 2013, presentó una propuesta de formación en servicio al CETP y al CFE que, luego de un largo proceso de negociación, en 2015 dio lugar a una propuesta de formación semipresencial a cargo del INET en el interior del país.<sup>7</sup> La propuesta inicial elaborada por la Afutu se orientaba a personas sin formación docente y con antigüedad calificada en el subsistema, y pretendía que se reconocieran los años de trabajo en el CETP a través de una formación más acotada en el tiempo que la que ofrecen los centros de formación docente. La propuesta suscitó un conjunto de discrepancias, tanto dentro como fuera del sindicato, respecto de la modalidad de acreditación de saberes, la presencia de los componentes de ciencias de la educación y la cantidad de años que debía tener la formación. La Afutu plantea que, si bien el alcance de la propuesta acordada fue leve, por la diferencia entre el número

---

7 La propuesta es de modalidad semipresencial a través de plataformas web, con una instancia mensual presencial en el INET. Está dirigida a personas que residan a más de cincuenta kilómetros de Montevideo.

de personas que ingresaron y la cantidad que avanzaron en la ella a la vez, fue un avance importante en el accionar sindical en el tema.

Por otra parte, la Afutu plantea que la firma de los acuerdos salariales en 2015 generó conflictividad interna, pues dividió al sindicato y produjo malestar y desmovilización. Se sostiene que, a partir de entonces, con los cambios en las representaciones del sindicato, este dejó de abordar el tema de la titulación docente.

## Barreras político-institucionales

Varios de los actores consultados plantean que el tema no ha tenido lugar en las políticas educativas porque estas han estado abocadas a otras prioridades. Entrevistados del CFE señalan que el trabajo en torno a universitarización de la formación, el proceso de cambio curricular puesto en marcha por este y la propia consolidación institucional no permitieron que el tema se abordara en profundidad, en particular en lo que refiere a la titulación de quienes ya están dando clase en Educación Media. Asimismo, tanto en el Codicen como en el CFE se plantea que una política que atienda la situación de la formación de los docentes de media requeriría un mayor presupuesto del que se dispone actualmente.

Otro de los aspectos que dificultan la inclusión del tema en la agenda de gobierno es que la solución al déficit no depende de un único actor institucional, sino que por su magnitud y sus características implica un conjunto amplio e integrado de acciones en distintos niveles de mediano y largo alcance. Algunos entrevistados, principalmente del CES, señalan también que en los últimos gobiernos no ha habido un liderazgo en materia educativa y que este es necesario para vehiculizar el abordaje de temas de tal complejidad.

## A modo de cierre

Según se recoge de las entrevistas, el déficit docente reúne un conjunto de características que han desalentado su inclusión en la agenda. Retomando el planteo de Elder y Cobb (1993), para quienes la entrada en agenda se explica por la confluencia de los problemas, las soluciones, las personas y las oportunidades de elección, es posible señalar que el déficit docente presenta factores que obturan las cuatro corrientes mencionadas.

En cuanto al problema, se destaca que el déficit de docentes de educación media no ha sido abordado lo suficiente ni sistematizado como para que sea percibido como tal por parte de personas no afectadas por él de manera

directa. Asimismo, existen otros temas en materia educativa que cuentan con mayor problematización y visibilidad a nivel público, por lo cual su priorización puede contribuir a mantenerlo fuera de la agenda.

En lo que refiere a las soluciones, los referentes institucionales no disponen de un amplio repertorio de soluciones disponibles e identifican restricciones de tipo político-ideológico y presupuestal para la puesta en marcha de algunas de ellas. Por esto, la no identificación de una solución disponible y única, así como las consideraciones sobre la complejidad del tema y su necesario abordaje interinstitucional inhiben la formulación de alternativas viables y el ingreso del tema en la agenda de políticas. Se visualiza cierta dificultad para identificar y poner en marcha instrumentos de política innovadores que impliquen rupturas o cambios sustantivos a las respuestas brindadas tradicionalmente al déficit docente.

Para los actores, se destaca que el déficit de docentes de educación media presenta un limitado conjunto de actores que lo representen. De las ATD y los sindicatos docentes analizados, la ATD del CETP y la Afutu son los que han presentado una visión más consolidada del problema, mediante su manifestación interés y experiencia en la elaboración de propuestas específicas. No obstante, ambos señalan la falta de incidencia en las autoridades, las dificultades para lograr acuerdos y una cierta desmovilización actual de los colectivos. Por otra parte, las ATD del CES y del CETP reconocen que el tema de la titulación genera diferencias internas, lo que dificulta su posicionamiento al respecto y, por ende, su movilización o influencia sobre las autoridades para su puesta en agenda. La Fenapes no ha abordado el déficit de formación de docentes de educación media como un problema.

Por último, las oportunidades de elección resultan limitadas para introducir un problema «nuevo» y para compatibilizarlo con compromisos y políticas anteriores, como la proyección de creación de la Universidad de la Educación. A su vez, el peso de los factores político-ideológicos que asocian la introducción de cambios en la matriz de formación docente con el proceso de reforma impulsado por Rama, así como las tensiones y disensos que esta aún genera, actúan como refractarios y desfavorecen las oportunidades de elección del tema. En el mismo sentido, la generación de impactos y réditos políticos en el mediano o largo plazo constituyen inhibidores de su inclusión en la agenda.



# La tensión entre la tradición normalista y la tradición universitaria: la postura de la Asamblea Técnico Docente durante los gobiernos del Frente Amplio (2005-2015)

SOF VELÁZQUEZ

## Introducción

A partir de 2005, con la llegada de la Administración frenteamplista al Gobierno uruguayo, se instaló en el ámbito educativo el debate sobre la universalización de la formación docente, es decir, sobre si otorgarle o no a esta el carácter universitario. En 2008, con la aprobación de la LGE (n.º 18.437), se estableció la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE). Entre 2013 y 2019, ingresaron al Parlamento diferentes proyectos de leyes orgánicas que no fueron sancionados por el Poder Legislativo. El proceso de discusión sobre la creación del IUDE llevó años y atravesó distintos momentos. Uno de los actores más importantes en este debate en lo programático fue la Asamblea Técnico Docente (ATD) de formación docente.

Este escrito parte de la posición teórica de que las ideas de los actores son un factor clave en la formulación de políticas públicas. Teniendo como antecedentes los diversos estudios de Mancebo (2002, 2009, 2019) sobre la formación docente y su universalización,<sup>1</sup> se tomarán las recomendaciones teóricas y metodológicas de Acuña y Chudnovsky (2013) sobre qué observar, por qué y cómo considerar esas observaciones para el análisis de las instituciones y los actores. El objetivo es indagar sobre las ideas principales contenidas en las diferentes posturas presentes —en otras palabras, sus ideas— en

---

1 La autora la define como el «proceso por el cual una institución terciaria no universitaria adquiere gradualmente las características propias de la universidad» (2019, p. 89).

las ATD en cuanto a la universitarización de la formación docente durante el período 2005-2015. Asimismo, se pretende visibilizar la existencia de dos tradiciones: la universitaria y la normalista, que forman parte de la ideología arraigada en los actores políticos y educativos uruguayos. Este trabajo toma como fuentes primarias las actas de las ATD nacionales, tanto ordinarias como extraordinarias, desde 2001<sup>2</sup> hasta 2015, que están disponibles en el sitio web del CFE de la ANEP.

## Las ideas de los actores en la formulación de políticas públicas

Pensar en la relación entre instituciones y actores es un tema relevante en la ciencia política. El abordaje de Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky (2013) plantea que las instituciones regulan el accionar de los actores y, por lo tanto, sus ideas, pero a la vez son el resultado de ellas. Por ello, proponen prestar atención a una estructura más amplia, que denominan *matriz política*. Esta comprende un sistema de variables socioestructurales, políticoinstitucionales e ideológico-culturales que fijan los límites de factibilidad para la realización de los intereses de los actores. Para que estos sean concretados, la matriz política define las probabilidades diferenciales para la satisfacción de esos intereses y brinda a los actores un mapeo de cómo deberían funcionar las relaciones sociales, influyendo sobre la percepción de los límites de factibilidad.

Los actores son sujetos individuales o colectivos, en tanto su identidad les permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, capaces de definir sus intereses, traducirlos en objetivos y diseñar un curso de acción — una estrategia— para alcanzarlos. En este marco, el comportamiento del actor puede ser analizado en función de tres elementos: sus intereses —es decir, la búsqueda de bienestar y sus objetivos—, sus recursos y capacidades y, por último, sus ideas. Las ideas son los mapas cognitivos, los valores y las identidades que tienen los actores que forman parte de las instituciones. Estos mapas, valores e identidades son ordenados por los actores según sus prioridades. Así, delinean la forma en que ciertas acciones se promueven de manera estratégica para cumplir objetivos con arreglo a determinados intereses. Es por este motivo que las estrategias y los objetivos de un actor dependerán de lo que crea posible, de lo que perciba como límites de factibilidad. Para Paul Sabatier y Christopher Weible (2007, p. 196) los actores en las políticas tienen creencias sólidas y están motivados para traducir esas creencias en

---

2 Se toma al año 2001 porque es la primera acta con la que se cuenta de la Administración 2000-2005.

políticas reales. Para tener alguna perspectiva de éxito, deben buscar aliados, compartir recursos y desarrollar estrategias complementarias. Las tradiciones que se gestan en las instituciones inciden en las ideas de los actores, pero no son completamente determinantes.

## El campo de la formación docente y sus actores: la Asamblea Técnico Docente

Hasta la mitad del siglo xx, la educación pública uruguaya estaba organizada en entes autónomos y la formación docente dependía de cada ente. En 1973, con la aprobación de la Ley n.º 14.101 (Uruguay, 1973), se creó el Consejo Nacional de Educación (CONAE), y los Consejos de Primaria, Educación Técnica y Secundaria quedaron subordinados a este nuevo organismo de conducción. Durante la dictadura civil-militar (1973-1984), se nucleó a la formación docente en el Instituto Nacional de Docencia (Davyt, 2012). A la salida de la dictadura se aprobó una nueva ley de educación, que mantuvo una estructura similar a la anterior y sustituyó al CONAE por el Codicen como órgano máximo de conducción. En 1986, se creó la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD), una dirección especializada del Codicen.

Desde 1991, la ATD de formación docente funcionó en el ámbito de la ANEP (Davyt, 2012). Las ATD fueron creadas por la Ley n.º 15.739 (Uruguay, 1985), aunque su antecedente data de 1947 y, en 1989, la ANEP comenzó a regular su funcionamiento, estableciéndolas como órganos deliberantes con facultades de iniciativa y funciones consultivas en los problemas técnico-pedagógicos de la rama respectiva y en temas de educación general. Las ATD de todos los subsistemas —Secundaria, Primaria e Inicial, Educación Técnico-Profesional y Formación en Educación— se organizan en ATD locales, es decir, asambleas en todos los centros de estudio, con asistencia obligatoria para el cuerpo docente, y en ATD nacionales, que funcionan con un sistema de delegaturas que representan al colectivo docente del país.

La formulación de políticas orientadas a la formación docente supone un proceso en el que intervienen distintos actores. La ATD es uno de los más incidentes porque tiene gran facultad para organizarse y desplegar estrategias de posicionamiento y propuesta. Retomando la caracterización Acuña y Chudnovsky (2013) se puede afirmar que las ATD se constituyen como un actor en el proceso de discusión y formación de las políticas, en tanto ostentan

capacidad organizacional, de representación, de actuar de manera ideológica, de negociación y de salida.<sup>3</sup>

## Las dos tradiciones de formación docente: la normalista y la universitaria

En las últimas décadas, en toda América Latina se puede identificar la presencia de dos tendencias en los debates sobre la institucionalidad de la formación docente y los argumentos promotores o detractores en cuanto a su universalización. Los formatos y los caminos elegidos por los diferentes países latinoamericanos tienen variaciones, pero han discurrido, en su mayor parte, por dos caminos: por una parte, el cambio del nivel medio al terciario y, por otra, el pasaje de los institutos normales a la universidad (Mancebo, 2019).

En Uruguay, el cambio institucional de la formación fue una de las apuestas políticas de las administraciones frenteamplistas en Uruguay desde 2005 hasta febrero de 2020. El primer gobierno del Frente Amplio propuso establecer los cimientos para un sistema educativo distinto por medio de una nueva legislación. Para ello, lanzó la convocatoria a un debate educativo de carácter nacional con amplia participación de diversos actores. La contribución de los gremios docentes y estudiantiles sobresalió en el proceso de discusión, que duró alrededor de dos años (Bentancur, 2008a). El debate se centró en el diseño institucional y en la integración de los órganos de conducción de la educación pública. Los actores gremiales y estudiantiles defendieron la autonomía y el cogobierno para cada uno de los consejos desconcentrados. Por último, la legislación que se aprobó no cumplió con las expectativas de los gremios docentes y estudiantiles, lo que produjo un quiebre importante entre el movimiento sindical estudiantil de la educación y el Gobierno. Tal como se señaló, esta LGE, promulgada en diciembre de 2008, estableció la formación del IUDE. Por lo tanto, en Uruguay, se terminó optando por el camino de transformar las instituciones normalistas existentes en una nueva institución universitaria pública, que naufragó durante las votaciones parlamentarias.

Este trabajo adhiere a la posición de Romano (2009) cuando afirma que en los debates educativos de Uruguay se produce una confusión: identificar tradiciones con instituciones. Siguiendo este planteo, la tradición normalista corresponde a centros educativos de formación docente y la tradición

---

3 Capacidad de abandonar un escenario desventajoso para evitar daños o alcanzar beneficios.

universitaria es igual a la estructura actual de la Universidad de la República. Esto conduce a un error, en tanto la institucionalidad, es decir, las reglas, se presentan como las tradiciones que tienen arraigadas los actores implicados en la política pública.

Las instituciones son expresión de ciertas tradiciones, las cuales en un momento determinado cristalizan en una cierta configuración organizacional. Y esto conforma una especie de espiral: las instituciones generan una dinámica en su forma de funcionamiento cotidiano que tiende a reproducir esas mismas tradiciones que le dieron origen. Ninguna institución se inventa de la nada. Recoge algo que preexiste y le da forma; y la forma particular que adquiere en una sociedad determinada contribuye a darle una nueva forma a esa tradición (Romano, 2009, p. 3).

## Las ideas de la asamblea técnico-docente en las administraciones frenteamplistas (2005-2015)

Entre 2001 y 2005, la ATD de formación docente tenía por objetivo alcanzar el nivel universitario, pero no se planteaba la creación de una institución universitaria; el modelo institucional propuesto por la ATD hasta 2004 fue el de un consejo desconcentrado dentro de la ANEP, al igual que el CES, CETP y CEP. La única mención que se hace a la Udelar en las fuentes consultadas se refiere a que dicho consejo podría tomar como modelo la ley orgánica de esa institución.

El reclamo de la Autonomía de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, que puede y debe plasmarse en un Consejo desconcentrado, esto es hartamente reiterado. Quizás sea el año 2001 el año clave para esta concreción (ATD, 2001, 6).

Como actor, la ATD identificó, durante este período, problemas de funcionamiento de la formación docente: la fragmentación a causa de la cantidad de planes que conviven en simultáneo y de los diferentes diseños institucionales coexistentes; la identidad y la especificidad propia de la formación docente —atacada en la reforma de los noventa—; la nula autonomía para resolver sus propios problemas, y, por último, la escasa transparencia de la administración —la mayoría de las veces en relación con los concursos y llamados docentes—. Desde su punto de vista, el camino para resolver estos problemas, sobre todo la fragmentación, es encontrar la especificidad del ser docente y plasmarlo en un marco curricular común.

A corto plazo, la estrategia apunta al diseño curricular y no a transformar la institución; la idea fuerza de restauración es la que estructura el relato. Para la ATD, la dictadura de la década de los setenta y la reforma educativa de los noventa atacaron la identidad de la formación docente respecto de la modificación de los planes, la participación en la elaboración y la ejecución de las políticas educativas.

Los técnicos externos a la formación docente son el actor que se presenta como amenazante, en tanto pueden imponer reformas opuestas a la tradición de la educación pública uruguaya.

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

En la primera Administración Vázquez (2005-2010), la ANEP planteó en su plan quinquenal las siguientes líneas estratégicas:

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

Estas líneas se aplican a todos los niveles educativos y, en particular, la formación docente tiene gran relevancia en el punto 3. Sin embargo, llama la atención que esta no sea nombrada de forma explícita.

La asunción del Frente Amplio significó cambios en los límites de factibilidad para la realización del alcance de objetivos de algunos actores educativos, lo cual resulta al menos paradójico. La ATD lo expresa en este sentido:

La novedad de la actual situación política se expresaría por una administración que se propone: 1) Cambios importantes en las políticas sociales con la aspiración de una sociedad más igualitaria en especial en lo referido a la distribución de ingresos y a una mayor igualdad de oportunidades. 2) Nuevas orientaciones en la política cultural. 3) Decisiones de modelos participativos en la toma de decisiones. Esta nueva orientación política sin duda significará también la revisión y la corrección de las formas

distorsionadas de que fue objeto la conducción de la educación nacional de los últimos 30 años (ATD, 2005, p. 14).

El relato de la restauración continuó durante la primera Administración de Tabaré Vázquez, pero la ATD percibió que estaban dadas las condiciones políticas para un nuevo escenario y se propuso incidir en la formulación de una nueva ley de educación junto a otros actores, como sindicatos, gremios de la educación y el propio Gobierno. El campo de posibilidades para las estrategias de la ATD cambió. Aparecieron tres formatos institucionales como opciones para que la formación docente pasara a tener carácter universitario: un nuevo consejo dentro de la ANEP, una Facultad de Educación dentro de la Udelar o una universidad autónoma y cogobernada.

A partir de 2006, la ATD se posicionó de forma contundente a favor de la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Educación. El colectivo comenzó un trabajo arduo de producción programática y abandonó la idea del período anterior de crear un consejo desconcentrado dentro de la ANEP.

En tiempos históricos de cambio y toma de decisiones para hacer realidad el desarrollo del perfil profesional del docente al que aspiramos, se hace impostergable la creación de una Universidad de formación y perfeccionamiento docente, autónoma y cogobernada (ATD, 2006, p. 42).

Se inició un proceso de construcción del carácter universitario de la formación docente, y uno de sus elementos fundamentales lo constituyó la identidad del cuerpo docente, para lo que se hizo foco en tres aspectos: el curricular —propuesta de plan de estudio—, la estructura académica —propuesta de departamentalización— el institucional —propuesta de anteproyecto de ley orgánica para una universidad autónoma y cogobernada y elementos para una nueva ley de educación—. En las tres dimensiones se buscaba incorporar las tres funciones clásicas de la Universidad de la República: investigación, enseñanza y extensión, identificadas como propias de la tradición universitaria. En este sentido, se identifica que la Udelar es el modelo que la formación docente tomó como espejo.

El mayor cambio hacia la universitarización de la primera Administración frenteamplista fue la aprobación del Plan 2008 para todas las carreras de formación docente. Este plan fue uno de los objetivos principales planteados por la ATD para dar solución a la fragmentación que se había generado en la reforma de los noventa con la existencia de dos modelos pedagógicos, uno en Montevideo, el IPA, y otro en el interior del país, los CERP. Del Plan 2008 se destacan tres innovaciones: el proceso participativo en su elaboración, la homogenización curricular y la creación de los departamentos académicos.

La estrategia política para cambiar el plan curricular por parte de las autoridades de la formación docente fue *bottom-up*.<sup>4</sup> En el documento de aprobación del plan, se hace hincapié en el valor de la participación, puesto que su argumento se presenta por encima de lo técnico-académico en la elaboración del plan curricular.

La principal experiencia que sacamos y que compartimos con el futuro es que la participación real es el único criterio de validez de cualquier reforma de planes y programas, pues ellos en sí deben acompañar necesariamente los cambios históricos y culturales por lo que su vigencia es previsiblemente acotada en el tiempo. En cambio la participación democrática no pierde vigencia nunca (ANEP-DFPD, 2010).

En cuanto a la homogeneización curricular, el plan creó un núcleo de formación común obligatorio, un conjunto de asignaturas que todas las carreras de la formación docente deberían transitar. Además de ser una estrategia curricular para unificar los diferentes modelos pedagógicos del país, busca que la especificidad de la formación docente se plasme en la formación de grado de todo el estudiantado.

La propuesta de departamentalización que se aprobó con el Plan 2008 y que asigna horas de departamento a todo el cuerpo docente de formación docente significó un gran logro para la universitarización, ya que permite pensar la formación más allá de una orientación normalista. Sin embargo, los recursos humanos durante la primera administración siguieron concentrando su actividad en la enseñanza y quedaron eximidos de la investigación. La función de la investigación se presenta de forma problemática a la hora del proceso de *universitarización* de la formación docente. En 2009, la ATD percibía dos espacios donde se produce el conocimiento: uno es la reflexión crítica sobre las prácticas educativas, inherentes a la función docente, y el otro es la investigación propiamente dicha (Davyt, 2012). En las fuentes consultadas (actas ATD y documentos oficiales de la ANEP) aparece en varias oportunidades la idea de investigación *para la docencia*, sin distinguir entre reflexión sobre las prácticas educativas e investigación educativa. Para Romano (2009), la pretensión de resaltar el saber y las necesidades específicas de la docencia como campo de conocimiento genera una *concepción instrumental* de la investigación.

La producción de conocimientos, como tarea generalizada y sistemática, toma en el ámbito de la FD características propias originadas en la

4 Siguiendo la literatura clásica de políticas públicas, se distinguen dos formatos jerárquicos de elaboración e implementación de normas —*top-down*— de aquellos otros formulados desde la base social y política —*bottom-up*— (Bentancur, 2008a).

particularidad de sus prácticas. La investigación en el nuevo marco institucional puede presentar, entonces, diferentes modalidades que estarán relacionadas a cuestiones de intervención en la realidad y de generación de aportes al conocimiento (ATD, 2009, p. 28).

En 2008, con la LGE, cambiaron otra vez los límites de lo que era materialmente factible alcanzar para la ATD. El actor tendría que ajustar su propuesta de anteproyecto de ley orgánica para poder incidir en el debate político (Davyt, 2012).

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

En las actas de la ATD durante el período 2005-2009, la Udelar es vista como una amenaza para la creación de una nueva institución universitaria. La Udelar pasó a ocupar el lugar de la figura de los técnicos en la Administración anterior (2000-2004).

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

Una de las razones de la amenaza planteada es que los docentes de la Udelar podrían ocupar directamente la cúspide de la carrera docente sin tener experiencia en formación en educación. Ante esto, la ATD planteó la necesidad de tener una carrera diferenciada del resto del cuerpo docente de la ANEP. Cómo desarrollarla se convirtió en un nudo crítico durante el período estudiado, y en más de una oportunidad se reafirmó la idea de la especificidad planteando que los docentes «sostienen» la formación docente, pero no tuvieron la oportunidad de formarse ellos mismos, por lo que cualquier intento de medición académica, antes de solucionar la injusticia, la incrementa.

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

La nueva carrera docente en formación en educación fue aprobada en 2019 y derogada en 2020. Más allá de lo antedicho, la visión que tiene la ATD de la Udelar como un actor amenazante no se reduce a cómo se conforman los planteles docentes, sino a quién le corresponde la toma las decisiones en las políticas educativas de la formación docente.

La aprobación del IUDE en la LGE y no de la Universidad Nacional Autónoma de Educación, como propuso la ATD, el papel protagónico de la Udelar y del MEC en la Comisión de Implantación<sup>5</sup> y la creación del CFE significaron un cambio en la percepción de la ATD con respecto a la cooperación de las autoridades del MEC, del Codicen, del CFE y del Frente Amplio.

En la segunda Administración frenteamplista, la formación docente pasó a ser una de las líneas estratégicas de la ANEP. Para el quinquenio, el Codicen propuso «impulsar una política de fortalecimiento de la enseñanza de grado en la formación docente, encaminándola en la dirección de una sustancial formación universitaria, procurando que recoja integradamente el cultivo de las tres funciones universitarias clásicas» (ANEP-Codicen, 2010). En 2010, el Codicen creó el CFE para que fuera el encargado de llevar a cabo ese objetivo. La formación docente se constituyó como una unidad ejecutora dentro de la ANEP con las mismas facultades que el resto de los desconcentrados del ente. Este consejo, creado como transitorio, se integró por tres consejeros electos por el Ejecutivo, más un representante del orden docente y un representante del orden estudiantil. Los consejeros de los órdenes son minoría frente al ejecutivo, pero tienen voz y voto.

En esta etapa, las fuentes dan cuenta de que la ATD percibía a las autoridades de la educación y de los partidos políticos como una amenaza, en tanto desacreditan el trabajo de la ATD, minimizan su participación y cuestionan el papel de la tarea docente:

Desde una postura crítica y responsable, entendemos que el análisis de esta situación no puede hacerse al margen de un escenario en el que desde importantes sectores del poder político se viene desacreditando el papel de los representantes docentes en los organismos de conducción y toma

---

5 La Comisión de Implantación del IUDE, creada por el artículo 85 de la LGE, tenía asignado como cometido «elaborar una propuesta general para la estructura académica y curricular, la cuantía y características del personal, el patrimonio, el presupuesto y finanzas necesarios para la instalación y puesta en marcha, el marco legal, fines, organización y mecanismos de dirección del IUDE». Esta comisión estuvo integrada por un representante de la ANEP, uno de la Udelar, uno del INAU y uno del MEC.

de decisiones de la educación, señalándoseles posturas corporativistas (ATD, 2012, p. 6).

Más adelante, en 2013, la ATD colaboró en el proceso de elección del consejo docente que se concretó con participación de la Corte Electoral, y por primera vez los docentes fueron parte del consejo en su calidad de *orden*. Sin embargo, puede observarse en las fuentes una creciente sensación de desconfianza pública con respecto a las autoridades y a los mecanismos de participación en las definiciones de las políticas educativas.

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

El mismo año de la votación de los consejeros docente y estudiantil, se implementaron en todo el país medidas en reclamo de mayor presupuesto para la educación pública. La Asociación de Docentes de Educación Secundaria (ADES) de Montevideo llevó adelante una huelga que fue acompañada por paros de los profesores de formación docente y ocupaciones a cargo de gremios estudiantiles. Los reclamos se centraron en el aspecto presupuestal. Los sindicatos docentes de Primaria, Secundaria y UTU no fueron actores de peso en los procesos de formulación de las políticas de universitarización.

En octubre del mismo año, se votó en la Cámara de Diputados el proyecto de ley de la Universidad de la Educación, que distaba de la propuesta formulada por la ATD. En ese entonces, la periodista Tania Ferreira (2013) escribía: «el tema pasó volando sin pena ni gloria, sin gente ni murmullos en las barras». La indiferencia con respecto al tema puede deberse a que en la coyuntura en que se votó el proyecto los sindicatos docentes y estudiantiles identificaron otras cuestiones como prioritarias y no la universitarización docente. El Frente Amplio no encontró alianzas ni fuera ni dentro del Parlamento. Obtuvo el apoyo por parte del Partido Colorado en cámara de diputados, pero no logró los consensos internos para mantenerlo en la Cámara de Senadores. El proyecto naufragó en la votación y el proceso de universitarización quedó en suspenso.

En este momento, nos vemos sorprendidos de que se presenten proyectos de Ley en el Parlamento Nacional sobre la Universidad de la Educación a punto de ser aprobados sin haber tenido en cuenta la voz del cuerpo docente a través de las Asambleas Técnico Docentes (ATD, 2013, p. 25).

## Conclusión

El proceso de universitarización de la formación docente en Uruguay ha estado atravesado por diversos momentos en los que los actores han intentado posicionar sus ideas, tal como ocurre en los procesos de elaboración de las políticas públicas. En el caso uruguayo, la ATD ha sido clave en la profundización de la discusión y fundamentación político-educativa de la universitarización de la formación en educación uruguaya. Sin embargo, dentro de este actor la tensión normalista y universitaria no ha sido saldada en el período estudiado. Dicha tensión es un aspecto a tener en cuenta a la hora de pensar las causas por las que esta política educativa no ha logrado consolidarse en Uruguay.

# Conclusiones

EQUIPO DE AUTORES

Este libro busca trazar una mirada en profundidad sobre tres ejes de suma importancia en el campo de las políticas de educación del siglo XXI: la gobernanza, la inclusión y la profesionalización docente. La evidencia presentada en sus diez capítulos proviene de la aplicación de múltiples técnicas: el análisis documental, el trabajo con datos estadísticos, la aplicación de encuestas y entrevistas a informantes claves, entre otras. Los autores trabajaron con fuentes primarias y secundarias y recurrieron a literatura tanto clásica como reciente para arrojar luz sobre sus respectivos problemas de investigación. La lectura atenta muestra que esa bibliografía presenta complementariedad y también solapamientos, fruto del trabajo colectivo que los autores desarrollaron a lo largo de tres años.

La primera parte del texto estudia la gobernanza del sistema de educación de Uruguay a partir de la situación en tres ámbitos: la AEPI, la educación secundaria y la formación docente. En el primer capítulo se reflexiona sobre la coexistencia de tres formas de administración: estatal gratuita, privada gratuita subsidiada por el Estado y privada paga. Las modalidades primera y tercera han sido tradicionales en Uruguay, mientras que la segunda se asocia al nacimiento del Plan CAIF a fines de los ochenta. Esta última fue la alternativa de política privilegiada durante el tercer gobierno frenteamplista, en consonancia con políticas sociales que también apostaron a la asociación entre el Estado y las osc. Por tanto, en esta área ha emergido una gobernanza mixta en la cual conviven la matriz burocrático-jerárquica del ámbito estatal y la presencia del mercado a través de la oferta privada, sea gratuita —Plan CAIF— o paga —guarderías y colegios—.

En una dirección similar, en la educación secundaria pública también se constata la participación privada a través de fundaciones relacionadas al mundo empresarial que despliegan distintas líneas de trabajo en los liceos. La legitimidad de esta participación se asocia a la noción de eficiencia privada, contrapuesta en el discurso a la idea de ineficacia estatal.

El análisis del área de la AEPI y de educación secundaria revela que, en tales niveles educativos, los sucesivos gobiernos de la era progresista afrontaron el dilema *privatización versus preservación del estatismo* y optaron por la asociación del Estado con osc o con empresas. Fue una asociación minoritaria, altamente congruente con las decisiones tomadas en el campo de las políticas sociales —en concreto, en el Ministerio de Desarrollo Social— y muy silenciosa, sin visibilización en el debate público. A su vez, respecto al

área de formación docente, la gobernanza no se aborda en este libro desde el ángulo de la privatización educativa, sino que atiende a la evolución paulatina desde una lógica burocrático-jerárquica a la incipiente construcción de un modelo de redes a lo largo de los gobiernos frenteamplistas.

A través de procesos de difusión (Weyland, 2006), en los cuales la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) tuvo un indiscutible liderazgo, en las primeras décadas del siglo XXI las iniciativas de inclusión educativa se desarrollaron en todas las regiones del mundo. Latinoamérica en general y la subregión en particular no fueron una excepción en tal sentido. En particular, en la primera presidencia de Tabaré Vázquez y en la de Mujica Amplio (2005-2015), Uruguay gestó numerosos programas de inclusión en todos los ciclos educativos —desde primaria hasta la educación superior—, mientras que en la segunda presidencia de Tabaré Vázquez (2015-2020), la ANEP impulsó un sistema de protección de las trayectorias escolares que aspiró a una mayor integralidad.

En todos los casos, los persistentes indicadores de exclusión educativa que el país ha registrado por décadas fueron el punto de partida (MEC, 2018;<sup>1</sup> PISA, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018 y 2021).<sup>2</sup> Por ello, la sección sobre políticas de inclusión educativa de este libro subraya la tensión entre el objetivo de universalización de la educación inicial, primaria, media y universitaria y la realidad de los distintos subsistemas que obstaculizan el acceso educativo, presencian la desafiliación, exhiben magros resultados de aprendizaje y no aseguran trayectorias educativas completas y de calidad. Tal tensión se vincula estrechamente a la brecha entre un discurso político-pedagógico universalista, de tónica normativa, que rodeó las políticas educativas del período y los logros que esas líneas de acción consiguieron. Los capítulos de este apartado abordan la coordinación intrainstitucional, la coordinación interinstitucional y la territorialización como elementos neurálgicos de la gestión de las políticas de inclusión. Los tres términos tuvieron una gran presencia en la fundamentación de las *policies*, pero no siempre estuvieron asociados a reglas de juego que incentivaran a los actores a la articulación y al grado de descentralización necesarios para el anclaje territorial de las políticas. Por tanto, en múltiples ocasiones, la coordinación y la territorialización quedaron libradas a la voluntad de los actores, quienes tendieron a operar sobre la base del legado de sectorialidad y centralización que han sido históricamente predominantes en el sistema educativo.

1 Véase la serie de Anuarios Estadísticos de Educación elaborados por el MEC en <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos>

2 Uruguay participó en las ediciones 2003, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018 y 2021 de PISA. Todos los informes de esas evaluaciones se encuentran disponibles en <https://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>

Además, la implementación de las políticas de inclusión también reveló con crudeza que, en un país exportador de software que ostenta altos niveles de informatización y conectividad, los sistemas de información de la ANEP y la Udelar—esto es, de todo el sistema educativo público—presentan graves falencias que también atentan contra la inclusión. Con trayectorias educativas afectadas en todos los niveles educativos, los textos dejan ver la centralidad de los docentes para enfrentar con frecuencia desafíos para los cuales no fueron formados: ejercer la docencia en contextos vulnerables en el seno de una sociedad fragmentada; trascender el papel de transmisión de conocimientos y atreverse a profundizar el vínculo afectivo con los estudiantes; enseñar a alumnos que aprenden a diversas velocidades y con estilos de aprendizaje heterogéneos; comprender los mecanismos previstos en el diseño de las políticas de inclusión para actuar en los centros educativos en forma consistente.

En el marco de prácticas de enseñanza y culturas profesionales que en Uruguay —como en otros países— exhiben notorias resistencias al cambio, muchos docentes recurren a distintos dispositivos para avanzar en materia de inclusión, desde las tutorías y el uso de nuevas tecnologías hasta el reforzamiento del acompañamiento afectivo, para citar solo algunos ejemplos. Aún cuando tales dispositivos hayan sido previstos de manera pertinente en el diseño de las políticas, son los docentes quienes los vehiculizan.

La mirada al pasado ilumina el análisis del presente y, en ese sentido, el capítulo referido a las escuelas del hogar muestra la importancia del papel del Estado como garante de las políticas proequidad en el campo de la educación. El Estado batllista impulsó esta política educativa en el entendido de que, en la medida que las mujeres avanzaran en su educación, tendrían un papel protagónico en la conquista del ideal civilizatorio y contribuirían al bienestar de la nación. Para ello, el Estado batllista delineó la orientación de la política pública, seleccionó las herramientas que permitirían su desarrollo —sobre todo las becas— y aseguró el presupuesto necesario para la ejecución.

Una tercera sección del libro refiere a la profesionalización docente, tema que ha sido objeto de numerosas investigaciones a nivel global durante las últimas seis décadas. Se lo ha tratado desde el ángulo de la sociología de las profesiones (Hoyle, 1982), la pedagogía (Cochran-Smith, 2001; Darling-Hammond, 2000; Fullan y Hargreaves, 1998; Perrenoud, 1994, 1996; Hargreaves, 1994) e incluso desde la psicología (Esteve, 1994). En Latinoamérica, han abordado el tema autores como Beatrice Avalos (2002), Cecilia Braslavsky (2002), Inés Aguerrondo (2002), María Cristina Davini (1995) y Juan Carlos Tedesco (1996), entre otros.

Además de identificar los rasgos específicos de la profesión, la literatura especializada se ha detenido en la conceptualización del proceso de profesionalización como continuo desde un tipo polar de desprofesionalización a otro de profesionalización integral (Imbernón, 1994). En esta noción de *proceso de profesionalización*, se inscriben los trabajos de Petit y Velázquez que son parte

de este libro. En efecto, Petit toma como foco el déficit de docentes con título habilitante para el ejercicio de la profesión en la educación media en Uruguay, que no se constata en la educación primaria. La autora describe el alcance del problema, muestra que en la era progresista no se desarrollaron políticas contundentes para mejorar los niveles de titulación y se pregunta por qué este tema no ingresó con fuerza en la agenda de gobierno. La autora se apoya en la vasta bibliografía sobre la conformación de la agenda del campo de las políticas públicas, presenta evidencia sobre los procesos no lineales de construcción de la agenda de gobierno y lo hace considerando la posición de los actores relevantes en esta arena de política. Por su parte, el centro de la indagación de Velázquez se ubica en la formación de los docentes y lo hace con una mirada institucional. La autora discute en torno a la llamada *universitarización* de la formación docente en Uruguay, considera su inclusión en la Ley General de Educación de 2008 y analiza los avances y los bloqueos que se han registrado desde entonces en esta materia. Su mirada se detiene, de forma particular, en las ideas de la ATD de formación docente en tanto actor estratégico que asumió un posicionamiento oscilante a lo largo del proceso.

Ambos textos revelan el peso del pasado en las respectivas problemáticas. Por un lado, el largo período en que la educación media ha funcionado con una alta proporción de docentes no titulados ha naturalizado esta anómala situación, ha invisibilizado su carácter problemático. Por otro lado, en el área de formación docente incide la tradición normalista de forma significativa sobre los cursos de acción presentes, la que ha entrado en pugna con la tradición universitaria —y, por momentos, con la Universidad de la República en concreto—.

Para finalizar cabe señalar que este libro se aleja de un enfoque global puesto que no aspira a realizar un balance de los contenidos, los procesos, los resultados o los impactos del conjunto de políticas educativas llevadas adelante por el Frente Amplio en sus quince años al frente del gobierno de Uruguay. Por el contrario, se priorizaron los ejes de las políticas de inclusión educativa, de profesionalización docente y las de construcción de la gobernanza educativa. No obstante, el repaso transversal de los capítulos expone con contundencia la retroalimentación entre la política y las políticas públicas educativas—entre la *politics* y las *policies*, usando la terminología anglosajona—. En efecto, en todos los capítulos se revisa la multiplicidad de actores que intervienen en cada *arena de política* (Lowi, 1992), la dinámica política particular que se desata una vez que una política educativa es puesta en ejecución, los constreñimientos y las posibilidades que las instituciones imponen a los actores, la enorme incidencia que tiene el legado histórico, entre otros factores. Por ello, cabe cerrar este libro con una potente cita de Lindblom (1991), uno de los principales politólogos contemporáneos:

La maquinaria de elaboración de las políticas públicas chirría a causa de su complejidad. Aún así la gente debe mover esta maquinaria para conseguir reconstruir, esto es, cambiar el proceso de elaboración de políticas públicas para que el potencial democrático pueda ponerse en práctica... Para mejorar el proceso de políticas públicas, el ciudadano debe participar en él... No se juega en el juego del poder. Uno se debe fatigar trabajando en él (pp. 156-157).



## Bibliografía

- ACOSTA, A., CAMOU, A., y ATAÍRO, D. (2015). *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Clacso.
- ACUÑA, C., y CHUDNOVSKY, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. ACUÑA (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp.19-67). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- ADELANTADO, J., NOGUERA, J. A., RAMBLA, X., y SÁEZ, L. (1999). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(3), 123-156. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3541320?origin=JSTOR-pdf>
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP) (2000). *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-2000*. Montevideo: ANEP.
- (2015a). Tomo I: Exposición de Motivos. En *Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019*. Montevideo: ANEP. Recuperado de [t.ly/7pmin](http://t.ly/7pmin)
- (2015b, agosto). Ordenanza n.º 45. *Estatuto del funcionario docente*. Montevideo: ANEP. Recuperado de [t.ly/Poasn](http://t.ly/Poasn)
- (2016a). *Propuesta de Sistema de Protección de Trayectorias Educativas*. Montevideo: ANEP. Recuperado de <https://www.ces.edu.uy/files/propuesta-para-un-sistema-de-proteccion-de-trayectorias-educativas.pdf>
- (2016b). *Propuesta para un sistema de protección de trayectorias educativas*. Montevideo: ANEP. Recuperado de <https://www.ces.edu.uy/files/propuesta-para-un-sistema-de-proteccion-de-trayectorias-educativas.pdf>
- (2018). *Censo nacional docente 2018* (Informe de resultados). Montevideo: ANEP. Recuperado de <https://censodocente2018.anep.edu.uy/censo/documentos/COMPILACIÓN%20CENSO%202019.pdf>
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP), CONSEJO DE EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL (CETP), ASAMBLEA TÉCNICO DOCENTE (ATD) (2010, mayo 18-21). Resoluciones de la XVII Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. Montevideo: ANEP.
- (2012, agosto 13-16). Resoluciones de la XXI Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. Montevideo: ANEP.
- (2013, julio 1-4). Resoluciones de la XXII Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. Montevideo: ANEP.
- (2014, noviembre 3-7). Resoluciones de la XXIV Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. Montevideo: ANEP.
- (2015, julio 13-17). Resoluciones de la XXV Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. Montevideo: ANEP.
- (2016, julio 11-15). Resoluciones de la XXVII Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP-UTU. Montevideo: ANEP.

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP), CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA (CES) (2016c). *XXXVI Asamblea Técnico Docente. I Asamblea General Ordinaria, ejercicio 2016-2019*. Montevideo: ANEP. Recuperado de [t.ly/jr3MX](http://t.ly/jr3MX)
- (2017). *XXXVII Asamblea Técnico Docente. II Asamblea Nacional Ordinaria, ejercicio 2016-2019*. Montevideo: ANEP. Recuperado de [t.ly/jc9mt](http://t.ly/jc9mt)
- (2017b). *Informe de lo actuado por ATD a agosto de 2017* (Informe). Montevideo: ANEP. Recuperado de [t.ly/j2vjS](http://t.ly/j2vjS)
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP), CONSEJO DE FORMACIÓN EN EDUCACIÓN (CFE) (2016, octubre 1). Acta 38, Resolución 1. Creación de Institutos Académicos. Exp. 2016-25-5-010102.
- (2017, octubre 27). Acta 37 Resolución 27. Exp. 2017-25-5-008434. Institutos Académicos.
- (2019, marzo 26). Acta 9 Resolución 27. Exp. 2016-25-5-011417. Reglamento de Comisiones de Carrera Nacionales.
- (2015). *Propuestas para la iniciativa de presupuesto 2015-2019*. Montevideo: ANEP.
- (2010-2015). *Orientaciones y Objetivos*. Montevideo: ANEP.
- (2013, setiembre 11-13). Asamblea Nacional Extraordinaria de Docentes de Formación en Educación. Recuperado de [t.ly/nOaXg](http://t.ly/nOaXg)
- (2018, octubre 6-8). *Asamblea Nacional Extraordinaria de Docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente*. Montevideo: ANEP. Recuperado de [t.ly/XCqui](http://t.ly/XCqui)
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP), CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL (Codicen) (2005) *Proyecto de presupuesto sueldos, gastos e inversiones 2005-2009. Propuesta de ANEP*. Recuperado de [t.ly/\\_z-1K](http://t.ly/_z-1K)
- (2007, octubre 18). Acta 63, Resolución 67.
- (2008). *Censo Nacional Docente 2007*. Montevideo: ANEP. Recuperado de [t.ly/B2qMQ](http://t.ly/B2qMQ)
- (2010a). *Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el Codicen (2005-2009)*. Montevideo: ANEP. <http://repositorio.cfe.edu.uy/handle/123456789/1127>
- (2010b). Tomo 1: Exposición de Motivos y Articulado. En *Proyecto de presupuesto sueldos, gastos e inversiones Período 2010-2014*. Montevideo: ANEP. Recuperado de [t.ly/DdXII](http://t.ly/DdXII)
- (2019, setiembre 27). Acta 11, Resolución 24. Exp. 2019-25-5-006265. Modificaciones al capítulo XIV del Estatuto del Funcionario Docente.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP), CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL (Codicen), DIRECCIÓN DE FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DOCENTE (2001, julio 23-27). *IX Asamblea Nacional Ordinaria de Docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente*. «Por la identidad de formación y perfeccionamiento docente». Montevideo: ANEP. Recuperado de [t.ly/Hn\\_qk](http://t.ly/Hn_qk)
- (2003, setiembre 5-7). *Asamblea Nacional Extraordinaria de Docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente*. Montevideo: ANEP. Recuperado de [t.ly/YmJto](http://t.ly/YmJto)

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP), CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL (Codicen), DIRECCIÓN DE FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DOCENTE (2004, setiembre 5-9). *XI Asamblea Nacional Ordinaria de Docentes, Formación y Perfeccionamiento*. «Por una profesión docente superior». Montevideo: ANEP. Recuperado de [http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas\\_atd/X\\_atd.pdf](http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas_atd/X_atd.pdf)
- (2005a, marzo 7-11). *XII Asamblea Nacional Ordinaria de Docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente*. Montevideo: ANEP. Recuperado de [http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas\\_atd/XII\\_atd.pdf](http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas_atd/XII_atd.pdf)
- (2005b, octubre 22-24). *Asamblea Nacional Extraordinaria de Docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente*. «Por la reconstrucción de una formación docente autónoma y participativa». Montevideo: ANEP. Recuperado de [http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas\\_atd/atd\\_extraordinaria\\_Atlantida\\_2005.pdf](http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas_atd/atd_extraordinaria_Atlantida_2005.pdf)
- (2006, mayo 15-19). *XIII Asamblea Nacional Ordinaria de Docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente*. «Por una formación docente autónoma y participativa». Montevideo: ANEP. Recuperado de [http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas\\_atd/XIII\\_atd.pdf](http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas_atd/XIII_atd.pdf)
- (2007, mayo 7-11). *XIV Asamblea Nacional Ordinaria de Docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente*. «Construyendo un futuro posible. Universidad Nacional Autónoma». Montevideo: ANEP. Recuperado de [http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas\\_atd/XIV\\_atd.pdf](http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas_atd/XIV_atd.pdf)
- (2008, abril 21-25). *XV Asamblea Nacional Ordinaria de Docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente*. Recuperado de [http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas\\_atd/XV\\_atd.pdf](http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas_atd/XV_atd.pdf)
- (2009, abril 20-24). *XVI Asamblea Nacional de Docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente*. «Nibia Sabalzaragay y Elena Quinteros». Montevideo: ANEP. Recuperado de [http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas\\_atd/XVI\\_atd\\_con\\_anexo.pdf](http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/actas_atd/XVI_atd_con_anexo.pdf)
- (2010). *Memorias 2005-2009*. Montevideo: ANEP. Recuperado de [https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/transparencia/memoria\\_dfpd\\_2005-2009.pdf](https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/transparencia/memoria_dfpd_2005-2009.pdf)
- AGUERRONDO, I. (2004). Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente. En M. PEARLMAN, A. SHULMEYER, J. C. TEDESCO, E. TENTI, I. AGUERRONDO, D. VAILLANT,... A. MIZALA, *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño* (pp. 97-141). s.d.: Preal.
- AGUILAR, L. (Ed.) (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- AINSCOW, M. (2001). *Desarrollo de escuelas inclusivas: ideas, propuestas y experiencias para mejorar las instituciones escolares*. Madrid: Narcea.
- ALLIAUD, A. (Coord.) (2014). *Los sistemas de formación docente en el Mercosur: planes de estudios y propuestas de formación continua*. Buenos Aires: Teseo.
- ALONSO, G. (2001). *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público. Documentos de trabajo*. Buenos Aires: UNSAM.
- ÁLVAREZ, A., PERDOMO, A., IRIARTE, D., LÓPEZ, M., y FOCCO, S. (2017). Tendencia de la desvinculación estudiantil en Facultad de Enfermería. En *Jornadas de Investigación en Educación Superior*. Montevideo: Universidad de la República-ANEP. Recuperado de [t.ly/syEIr](http://t.ly/syEIr)

- APONTE, E. (2008). Desigualdad, inclusión y equidad en la Educación Superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario tentativo en el horizonte 2021. En A. L. GAZZOLA y A. DIDRIKSSON (Eds.), *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Bogotá: CRES.
- ARIM, R., y KATZKOWICZ, N. (2017). Trayectoria estudiantil: Determinantes de la deserción y culminación del ciclo educativo de estudiantes universitarios. *InterCambios*, 4(2), 108-127. Recuperado de <https://ojs.intercambios.cse.udelar.edu.uy/index.php/ic/article/view/137>
- ARISTIMUÑO, A., y DE ARMAS, G. (2012). *La transformación de la educación media en perspectiva comparada: tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay*. Montevideo: Unicef.
- ARMAND UGON, A. (1925). *Libro de cocina*. s. d.: s. d.
- (1933). *Libro de cocina y organización doméstica*. Montevideo: El Siglo Ilustrado.
- (1957). *Libro de cocina y organización doméstica*. Buenos Aires: Américalee.
- AVALOS, B. (2002). Teachers for the twenty-first century. Teacher education: reflections, debates, challenges and innovations. *Perspectivas*, 32(3). Ginebra: Unesco-BIE.
- BALL, S. (2012a). *Global Education Inc: New Policy Networks and the neo-liberal imaginary*. Londres: Routledge.
- (2012b). The reluctant state and the beginning of the end of state education. *Journal of Educational Administration and History*, 44(2), 89-103. <http://dx.doi.org/10.1080/00220620.2012.658764>
- BALL, S. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(41). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n41.2014>
- y JUNEMANN, C. (2012). *Networks, new governance and education*. Bristol: Policy Press.
- BALL, S., y YODELL, D. (2007). *Hidden Privatisation in Public Education* (Reporte preliminar). *Education International*, 5th World Congress.
- BALLARÍN, P. (1999). Maestras, innovación y cambio. *Arenal*, 6(1), 81-110. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/22236>
- BARDACH, E., y PATASHNIK, E. (2016). *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Nueva York: Sage.
- BARRÁN, J. P. (2012). *Historia de la sensibilidad en Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- y NAHUM, B. (1972). *Historia rural del Uruguay moderno*. Tomo IV. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- BATTHYÁNY, K., GENTA, N., y PERROTTA V. (2015). Uso del tiempo y desigualdades de género en el trabajo no remunerado. En K. BATTHYÁNY (Ed.), *Los tiempos del bienestar social: género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay* (pp. 45-86). Montevideo: Inmujeres, MIDES. Recuperado de [t.ly/qzZmC](http://t.ly/qzZmC)
- BATTHYÁNY, K., GENTA, N., y SCAVINO, S. (2017). Análisis de género de las estrategias de cuidado infantil en Uruguay. *Cadernos de Pesquisa*, 47(163), 292-319. <https://doi.org/10.1590/198053143710>
- BEECH, J., y MEO, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(23), 1-19. Recuperado de [ibit.ly/kUX76](http://ibit.ly/kUX76)

- BENTANCUR, N. (2004). Cinco dilemas universitarios de comienzos de siglo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14, 85-101. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/6913>
- (2008a). La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008). *Debates*, 2(2), 272-298. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.3066>
- (2008b). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (2012). Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 65-93. Recuperado de [ibit.ly/M8sNA](http://ibit.ly/M8sNA)
- y CLAVIJO, E. (2016). La educación superior durante el decenio frenteamplista: análisis de un caso de innovación de políticas. Ponencia presentada en las *XV Jornadas de Investigación Científica de la Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de la República, Montevideo. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/10694>
- BENTANCUR, N., y MANCERO, M. E. (2012). Políticas educativas en tiempos de cambio. Actores, programas e instituciones en Uruguay y la región. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 7-12. Recuperado de [ibit.ly/ReU15](http://ibit.ly/ReU15)
- BOADO, M. (2011). *La deserción estudiantil universitaria en la Udelar y en Uruguay entre 1997 y 2006*. Montevideo: Universidad de la República.
- BOGLIACCINI, J. A. (2018). *La educación en Uruguay mirada desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Montevideo: INEED-Unicef.
- BORDOLI, E., MARTINIS, P., MOSCHETTI, M., CONDE, S., y ALFONZO, M. (2017). *Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones*. Montevideo: Internacional de la Educación. Recuperado de [ibit.ly/qKNap](http://ibit.ly/qKNap)
- BORDOLI, E., y CONDE, S. (2016). El progresivo encanto por la gestión privada: análisis de los modelos de la gestión pública-privada en enseñanza media en Uruguay (2002-2013). *Educação & Sociedade*, 37(134), 73-90. Recuperado de [ibit.ly/x9IaM](http://ibit.ly/x9IaM)
- BOURDIEU, P. (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- BRASLAVSKY, C. (2002). *Teacher education and the demands of curricular change*. Nueva York: American Association of Colleges for Teacher Education.
- BRUNNER, J. (1990). *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- (1994). *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral de año 2000*. Buenos Aires: Clacso. Recuperado de: <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3411>
- (2007). *Universidad y sociedad en América Latina*. Veracruz: Universidad Veracruzana. Recuperado de [ibit.ly/D-G68](http://ibit.ly/D-G68)
- (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, (355), 137-159.
- y DEL CANTO, C. (2018). Gobernanza y control de calidad en una variedad de capitalismo académico de alto privatismo: el caso de Chile. En H. MONARCA y M. PRIETO (Coords.), *Calidad de la Educación Superior en Iberoamérica* (pp. 9-41). Madrid: Dykinson.

- BRUNNER, J., y GANGA, F. (2016). Dinámicas de transformación en la educación superior latinoamericana: Desafíos para la gobernanza. *Opción*, 32(80), 12-35. Recuperado de <https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/21404>
- CAMERON, C., y MOSS, P. (Eds.) (2020). *Transforming Early Childhood in England: Towards a Democratic Education*. Londres: UCL Press. Recuperado de [ibit.ly/125hB](https://ibit.ly/125hB)
- CAMERON, K. S., y QUINN, R. E. (1999). Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework. San Francisco: Jossey-Bass.
- CAPURRO, R., y NIN, D. (2007). *Yo lo maté —nos dijo— es mi padre. Nueva escritura de Extraviada*. Argentina: Editorial Psicoanalítica de la Letra.
- CARLINO, P. (2003). La alfabetización académica. Un cambio necesario, algunas alternativas posibles. *Educere*, 6(20), 409-420. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/356/35662008.pdf>
- CASTAINGS, M. (2019). *Consultoría sobre estímulos y apoyos a la investigación en formación docente. Informe final*. Montevideo: ANEP.
- CATALÁ, E. (1905). *Lecciones de Economía Doméstica*. Vol. 2. Montevideo: El Siglo Ilustrado. 2.ª ed.
- (1906). *Lecciones de Economía Doméstica*. Vol. 3. Montevideo: El Siglo Ilustrado.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En A. CERRILLO I MARTÍNEZ (Coord.), *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11-35). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CHIROLEU, A. (2009). La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48(5), 1-15. Recuperado de <https://rieoei.org/RIE/article/view/2153>
- LAZZETTA, O. VORAS, C., y DÍAZ, C. (2001). El ejercicio de la autonomía y el cogobierno en la Universidad Nacional de Rosario. En A. CHIROLEU (Org.), *Repensando la educación superior*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- CHIROLEU, A., SUASNÁBAR, C., y ROVELLI, L. (2012). *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- CIFRA (2012). *Factores que influyen en la duración de las carreras de formación docente*. Montevideo: ANEP.
- CLAVERO, C. (2018). Ana Armand Ugon y la formación del sujeto «niñas» en las Escuelas del Hogar. *Humanidades*, (4), 177-197. Recuperado de <http://revistas.um.edu.uy/index.php/revistahumanidades/article/view/233>
- (2022). «Educación técnica de la mujer»: el informe de Cecilia Grierson para Argentina y su recepción en Uruguay (1900-1918). *Descentrada*, 6(2), 1-15. Recuperado de <https://www.descentrada.fahce.unlp.edu.ar/article/view/dese175>
- COCHRAN-SMITH, M. (2001). Reforming teacher education. Competing agendas. *Journal of Teacher Education*, 52(4), 263-265. <https://doi.org/10.1177/0022487101052004001>
- COHEN, M., MARCH, J., y OLSEN, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.

- COITINHO, A. V. (2017). Las políticas públicas de profesionalización de «formadores» en el Uruguay en los períodos de gobierno de Mujica y Vázquez (2005-2015): resistencias y bloqueos para avanzar en la profesionalización de los formadores. *Transmutare*, 2(2), 150-184. <http://repositorio.cfe.edu.uy/handle/123456789/401>
- COLLAZO, M., SEOANE, M., y HERNÁNDEZ, O. (2011). Perfil sociodemográfico y desempeños de los estudiantes de la carrera de Odontología (Udelar). *Odontoestomatología*, 13(18), 46-55. Recuperado de <https://odon.edu.uy/ojs/index.php/ode/article/view/160>
- COMISIÓN DIRECTIVA DE LA ESCUELA DEL HOGAR DE COLONIA VALDENSE (1944). *Historia de la Escuela Municipal del Hogar de Colonia Valdense 1918-1943*. Montevideo: El Siglo Ilustrado.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (1995). *Los recursos humanos del Consejo de Educación Técnico Profesional*. Montevideo: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/28755-recursos-humanos-consejo-educacion-tecnico-profesional>
- CONDE, A. (2020). *El cambio en la matriz de políticas educativas en Uruguay 2016-2019. El sistema de protección de trayectorias educativas* (Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). <http://hdl.handle.net/10469/17169>
- DARLING-HAMMOND, L. (2000). How teacher education matters. *Journal of Teacher Education*, 51(3), 166-173. <https://doi.org/10.1177/0022487100051003002>
- DAVINI, M. C. (1995). *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires: Paidós.
- DAVYT, E. (2012). *Cambios, permanencias y luchas en la emergencia de una nueva institucionalidad para Formación Docente: la propuesta de la Asamblea Técnico Docente* (Tesis de maestría, Universidad de la República). Recuperado de [ibit.ly/cNlq8](http://ibit.ly/cNlq8)
- (2018). *La emergencia de una institucionalidad universitaria para formación docente. Cambios, permanencias y luchas*. Montevideo: CSE, Universidad de la República. Recuperado de [https://www.cse.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2018/03/libro\\_davyt\\_web.pdf](https://www.cse.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2018/03/libro_davyt_web.pdf)
- DE ARMAS, G. (2017). *Reformas sociales y giro a la izquierda en Uruguay (2005-2014). Tercer movimiento en la historia de un Estado de bienestar centenario* (Tesis doctoral, Universidad de la República). <https://hdl.handle.net/20.500.12008/20014>
- y RETAMOSO, A. (2010). *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. Montevideo: Unicef. Recuperado de [https://www.bibliotecaunicef.uy/doc\\_num.php?explnum\\_id=12](https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=12)
- DE PIERO, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil: Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- DEL VALLE, D., SUASNÁBAR, C., y MONTERO, F. (2017). Perspectivas y debates en torno a la universidad como derecho en la región. En D. DEL VALLE, F. MONTERO y S. MAURO (Comps.), *El derecho a la universidad en perspectiva regional* (pp. 37-60). Buenos Aires: IEC-Conadu, Clacso.
- DELIO, L. (2009). *Historia de la Formación Docente: la enseñanza normal nacional*. Tomo 1. Montevideo: Cruz del Sur.

- DELIO, L. (2014). Consideraciones económicas determinantes en las políticas educativas rurales uruguayas (1877-1918). *Revista de Facultad de Derecho*, (37), 111-145. Recuperado de <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/327>
- DENTE, B., y SUBIRATS, J. (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- DICONCA, B. (Coord.) (2011). *Desvinculación estudiantil al inicio de una nueva carrera universitaria*. Montevideo: CSE, Universidad de la República.
- DIRECCIÓN GENERAL DE INSTRUCCIÓN PRIMARIA (1907). *Programas escolares aprobados por resolución gubernativa de fecha 1 de febrero de 1897*. Montevideo: El Siglo Ilustrado.
- (1917a). *Programa de enseñanza primaria para las escuelas urbanas aprobado por resolución gubernamental en 1914*. Montevideo: El Siglo Ilustrado.
- (1917b). *Programa de enseñanza primaria para las escuelas rurales aprobado por resolución gubernamental en 1917*. Montevideo: El Siglo Ilustrado.
- ECHETA, G., y AINSOW, M. (2011). La educación inclusiva como derecho: marco de referencia y pautas de acción para el desarrollo de una revolución pendiente. *Tejuelo*, (12), 26-46. <http://hdl.handle.net/10486/661330>
- ELDER, CH., y COBB, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. Aguilar Villanueva (Comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77-104). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- ELMORE, R. (1979-1980). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- ESTEVE, J. M. (1994). *El malestar docente*. Barcelona: Hurope S. L.
- EVANS, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562.
- EZCURRA, A. M. (2013). *Igualdad en educación superior: un desafío mundial*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- FERNÁNDEZ, M., ÁLVAREZ, Q., y MARIÑO, R. (2013). E-learning: otra manera de enseñar y aprender en una universidad tradicionalmente presencial. Estudio de caso particular. *Profesorado*, 17(3), 273-291. Recuperado de <https://www.re-dalyc.org/articulo.oa?id=56729527016>
- FERNÁNDEZ, T. (2018). Diez años de políticas de inclusión educativa. En T. FERNÁNDEZ (Coord.), *Políticas de inclusión en la Educación Básica de Uruguay (2005-2015)* (pp.7-23). Montevideo: FCS, Universidad de la República.
- FIORI, N., y RAMÍREZ, R. (2015). Desafiliación en la Udelar 2007-2012: trayectorias y perfiles. *InterCambios*, 2(1), 79-88. Recuperado de <https://ojs.intercambios.cse.udelar.edu.uy/index.php/ic/article/view/46>
- FLICK, U. (2012). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- FREIRE, P. (2002). *Cartas a quien pretende enseñar*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- FUENTES, M., GÓMEZ, L., PEREDA, C., y PORCELLI, N. (2020). *Intervenciones comunitarias en la educación formal: apuntes de una aproximación a los actores y sus representaciones en contextos de vulnerabilidad social*. Montevideo: Obsur.
- GALCERÁN DE ROLDÓS, A. (1911). *Tratado teórico-práctico de economía doméstica. Obra ajustada al problema en vigencia para maestros*. Montevideo: Imprenta Artística de Juan J. Dornaleche.

- GARAY, G. (2021). *La ilustración perdida. Magisterio y vida cotidiana. La labor de Otto Niemann en la Escuela Experimental de Progreso*. Colonia Valdense: ed. del autor.
- GARCÍA, C. (2003). Balance de la década de los 90' y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En M. MOLLIS (Coord.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* Buenos Aires: Clacso.
- GARNIER, L. (2000). *Función de coordinación de planes y política*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
- GENTILI, P. (2007). *Desencanto y utopía: la educación en laberinto de nuevos tiempos*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- (2009). Marchas y contramarchas en el derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a setenta años de la declaración universal de los derechos del hombre. *Revista iberoamericana de Educación*, (49), 19-57. Recuperado de <https://rieoei.org/historico/documentos/rie49ao1.htm>
- (2011). *Pedagogía de la igualdad: Ensayos contra la educación excluyente*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores-Clacso.
- GRIERSON, C. (1902). *Educación técnica de la mujer. Informe presentado al Sr. Ministro de Instrucción Pública de la República de Argentina*. Buenos Aires: Tipografía de la Penitenciaría Nacional.
- GRINDLE, M. S. (2009). La brecha de la implementación. En F. MARÍÑEZ NAVARRO y V. GARZA CANTÚ (Coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (pp. 33-51). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa-EGAP, Cereale.
- HARGREAVES, A. (1994). *Profesorado, cultura y postmodernidad. Cambian los tiempos, cambia el profesorado*. Madrid: Morata.
- (1998). The Emotions of Teaching and Educational Change. En A. HARGREAVES, A. LIEBERMAN, M. FULLAN y D. HOPKINS (Eds.), *International Handbook of Educational Change*. Ámsterdam: Kluwer Academic Publishers.
- HIILAMO, H. (2008). Promoting Children's Welfare in the Nordic Countries. *Reports of the Ministry of Social Affairs and Health*, (15). Recuperado de [ibit.ly/39jNs](http://ibit.ly/39jNs)
- HJERN, B., y PORTER, D. (1981). Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 2(3), 211-227. <https://doi.org/10.1177/017084068100200301>
- HONORATO, W., y REIS R. (2014). WhatsApp: uma nova ferramenta para o ensino. En *IV Simpósio de Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade*. Recuperado de <https://docplayer.com.br/6752700-Whatsapp-uma-nova-ferramenta-para-o-ensino.html>
- HOYLE, E. (1982). The Professionalization of Teachers: A Paradox. *British Journal of Educational Studies*, 30(2), 161-171.
- IMBERNÓN, F. (1994). *La formación y el desarrollo profesional del profesorado: hacia una nueva cultura profesional*. Barcelona: Graó.
- INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEED) (2014). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay, 2014*. Montevideo: INEED. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/informe-educacion-2014.pdf>
- (2016). *Los salarios docentes en Uruguay (2005-2014)*. Montevideo: INEED. Recuperado de [https://www.ineed.edu.uy/images/Los\\_salarios\\_docentes\\_en\\_uruguay\\_2005-2014.pdf](https://www.ineed.edu.uy/images/Los_salarios_docentes_en_uruguay_2005-2014.pdf)

- INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEEd) (2017a). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay (2015-2016)*. Montevideo: INEEd. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf>
- (2017b). *Informe de la Encuesta Nacional Docente, 2015*. Montevideo: INEEd. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/EncuestaNacionalDocente2015.pdf>
- (2019). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay (2017-2018)*. Montevideo: INEEd. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2017-2018/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2017-2018.pdf>
- KEHM, B. (2011). *La gobernanza en la enseñanza superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios*. Barcelona: Octaedro.
- KLIDENBERG DE OLIVEIRA, J., y DIAS DA SILVA, M. (2014). As tecnologias de informação e comunicação como ferramenta complementar no ensino da histologia nos cursos odontologia da Região Norte. *Journal of Health Informatics*, 6(2) 60-65.
- LAMAS, A., y LAMAS, E. (1909). *Lecturas sobre moral, higiene y economía doméstica*. Montevideo: A. Barreiro y Ramos. 2.ª ed. aumentada y corregida.
- LANDINELLI, J. (2007). Las políticas de educación superior ante los desafíos de la sociedad del conocimiento. En N. BENTANCUR (Coord.), *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos* (pp. 62-76). Montevideo: MEC.
- (2008). Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En A. L. GAZZOLA y A. DIDRIKSSON (Eds.), *Tendencias y desafíos de la Educación Superior en América Latina*. Caracas: Iesalc, Unesco.
- LANDONI, P. (2012). La crisis de la gobernanza en la educación uruguaya: la inevitable tensión entre centros educativos empoderados y el comando centralizado de la educación. Ponencia presentada en el *IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política*. Montevideo, Asociación Uruguaya de Ciencia Política.
- LANZARO, J. (2004). *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/6081>
- LASO, C. (2017). Meritocracia: Democratización o exclusión en el acceso a la educación superior en Ecuador. *Ecos de la Academia*, 3(6), 105-116. Recuperado de <http://revistasoj.s.utn.edu.ec/index.php/ecosacademia/article/view/59>
- LATIESA, M. (1992). *La deserción universitaria*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- LECHNER, N. (1984). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago de Chile: Flasco. Recuperado de <https://flascochile.org/biblioteca/pub/publicos/1984/libro/000043.pdf>
- LEWIS, J., y WEST, A. (2017). Early Childhood Education and Care in England under Austerity: Continuity or Change in Political Ideas, Policy Goals, Availability, Affordability and Quality in a Childcare Market? *Journal of Social Policies*, 46(2). <https://doi.org/10.1017/S0047279416000647>
- LICHA, I., y MOLINA C. G. (2006). *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. Nueva York: IID-BID.
- LINDBLOM, CH. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

- LLOYD, E. (2015). Early childhood education and care policy in England under the Coalition Government. *London Review of Education*, 13(2), 144-156. Recuperado de <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1160135.pdf>
- (2017). Early Childhood Education and Care: Poverty and Access. Perspectives from England. En L. MILLER, C. CAMERON, C. DALLI y N. BARBOUR (Eds.), *The SAGE Handbook of Early Childhood Policy*. Londres: SAGE. Recuperado de <https://repository.uel.ac.uk/item/84q41>
- LOWI, Th. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. AGUILAR VILLANUEVA (Comp.), *La hechura de las políticas* (pp.89-117). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- MANCEBO, M. E. (2000). La «larga marcha» de una reforma «exitosa»: de la formulación a la implementación de políticas educativas. En M. E. MANCEBO, P. NARBONDO y C. RAMOS (Comps.), *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)* (pp.139-162). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (2003). *Políticas de formación docente, profesionalización y equidad. El caso de los centros regionales de profesores en el marco de la reforma educativa uruguaya*. Montevideo: UCU.
- (2007). La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. En N. BENTANCUR (Org.), *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos* (pp.8-42). Montevideo: MEC.
- (2009, setiembre 8-9). El Instituto Universitario de Educación y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa: una ventana de oportunidad para el desarrollo educativo en Uruguay. Ponencia presentada en las *VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales «El futuro del país en debate»*. Montevideo, FCS, Universidad de la República.
- (2011). Políticas de profesionalización docente y de inclusión educativa en el Uruguay del siglo XXI: un modelo para armar. En L. CELIBERTI (Coord.), *Puede y debe rendir más* (pp.79-100). Montevideo: Cotidiano Mujer-ONU Mujeres.
- (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 1-23. Recuperado de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/106>
- (2016). La transformación frustrada: condiciones de trabajo y carrera docente en Uruguay (2005-2014). *Propuesta Educativa*, 1(45), 21-33. Recuperado de [ibit.ly/\\_WAmK](http://ibit.ly/_WAmK)
- (2018a). Fronteras porosas entre la educación pública y la privada en Uruguay. En V. VIDAL PERONI, P. VALIM DE LIMA y C. ROSA KADER (Orgs.), *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado. Implicações para a democratização da educação* (pp. 30-46). Porto Alegre: Oikos. Recuperado de <https://www.ufrgs.br/gprppe/wp-content/uploads/2019/04/Livro-2018.pdf>
- (2018b). El talón de Aquiles: la institucionalidad de las políticas de inclusión educativa en Uruguay. En T. FERNÁNDEZ (Coord.), *Políticas de inclusión en la Educación Básica de Uruguay (2005-2015)* (pp. 123-139). Montevideo: FCS, Universidad de la República.

- MANCEBO, M. E. (2019). Navegando entre la tradición normalista y la universitaria: la institucionalidad de la formación docente inicial en Uruguay (2005-2019). *Cuadernos de Investigación Educativa*, 10(1), 85-104. Recuperado de <https://revistas.ort.edu.uy/cuadernos-de-investigacion-educativa/article/view/2882>
- CARNEIRO, F., y LIZBONA, A. (2014). La educación: ¿un outsider de la protección social? Un análisis a partir de las políticas de inclusión educativa en Uruguay (2005-2013). *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 4(2), 295-323. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/28862>
- MANCEBO, M. E., y BENTANCUR, N. (2010). El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda. En M. E. MANCEBO y P. NARBONDO (Coords.) *Reforma del Estado y Políticas Públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp.248-265). Montevideo: Fin de Siglo.
- MANCEBO, M. E., y GOYENECHE, G. (2010). Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica. Ponencia presentada en las *IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales*. Montevideo, Universidad de la República.
- MARCELO, C., y VAILLANT, D. (2010). *Desarrollo profesional docente. ¿Cómo se aprende a enseñar?* Madrid: Nancea.
- MARFETÁN BENÍTEZ, R. (2015). *Figari y la educación. Cronología comentada*. Recuperado de <https://shorturl.at/dhoDQ>
- MARIANOVICH, P. (2019). *Entre la persistencia y el desaliento. Coordinación intersectorial y protección de trayectorias educativas a nivel territorial* (Tesis de maestría, Universidad de la República). <https://hdl.handle.net/20.500.12008/29411>
- MARTIN, C., y LE BIHAN, B. (2009). Public Child Care and Preschools in France: New Policy Paradigm and Path-dependency. En K. SCHEIWE y H. WILLEKENS (Eds.), *Childcare and Preschool Development in Europe* (pp. 57-72). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MARTÍNEZ LAMAS, J. (1996). *Riqueza y pobreza en el Uruguay. Estudio de las causas que retardan el progreso nacional*. Montevideo: Cámara de Representantes.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2007). *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos*. Buenos Aires: PNUD.
- MAYNTZ, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*, (21), 1-8. Recuperado de <http://www.lasociedadcivil.org/doc/el-estado-y-la-sociedad-civil-en-la-gobernanza-moderna-resumen/>
- MENY, I., y THOENIG, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MIDAGLIA, C., y CASTILLO, M. (2014). *Los ámbitos de participación y coordinación convocados por el mides: la articulación interinstitucional en debate*. Montevideo: fcs, Universidad de la República-MIDES.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) (2018). *Anuario Estadístico de Educación 2018*. Montevideo: MEC. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2018>
- MOSS, P. (2020). Towards a unified and unifying ECEC system from birth to 6 years. En C. CAMERON y P. MOSS (Eds.), *Transforming Early Childhood in England: Towards a Democratic Education* (pp. 54-66). Londres: UCL Press. Recuperado de [ibit.ly/dgEKM](https://ibit.ly/dgEKM)

- NARBONDO, P., y RAMOS, C. (2001, noviembre 5-9). La cuestión de la gobernanza: mercado, redes y capacidad estatal de conducción. En *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- NIN, M., RAMÍREZ, E., y PUGLIA, D. (2017). Trayectoria educativa: procedencia geográfica y su incidencia en la continuidad educativa. En *Congresos CLABES*. Recuperado de <https://revistas.utp.ac.pa/index.php/clabes/article/view/1668>
- OSTA, L. (2008). *El sufragio, una conquista femenina*. Montevideo: Obsur.
- OSZLAK, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Post Data*, 11, 11-56. Recuperado de <https://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/burocracia-estatal-politica-y-politicas-publicas-oscar-ozlak/>
- y ORELLANA, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. Recuperado de [ibit.ly/fPOdl](http://ibit.ly/fPOdl)
- OTERO, M. (1906). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. Período 1905-1935*. Montevideo: El Siglo Ilustrado.
- PALERMO, V. (1998). *Estudio sobre el estado del Estado en Argentina, documento de trabajo*. Buenos Aires: Fundación Carlos Auyero.
- PALOMEQUE, A. (2012). *Historia de la educación uruguaya*. Tomo 3: La educación uruguaya 1886-1930. Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- PASSARINI, J. (2017). Trayectorias, egreso y acreditación en las carreras del Mercosur. *InterCambios*, 4(2), 37-46. Recuperado de <https://ojs.intercambios.cse.udeclar.edu.uy/index.php/ic/article/view/129>
- PEREDA, C. (2013). Familia y comunidad: ¿contextos de los niños en la escuela? Crítica y alternativa conceptual en Norbert Elias. *Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, (11 y 12).
- (2018). Organizaciones sociales, fundaciones privadas y empresas en la educación pública de Uruguay. *Currículo sem Fronteiras*, 18(1), 185-211. Recuperado de <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/pereda.html>
- (2019). Fundaciones privadas en la educación media pública de Uruguay. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(150), 1-30.
- PEREGALLI, A. (2017). *Alianza Estado - sociedad civil: co-gestión de políticas de inclusión educativa orientadas a adolescentes, jóvenes y adultos en Uruguay y Argentina* (Tesis doctoral, Universidad de San Andrés). <http://hdl.handle.net/10908/15742>
- PÉREZ, A. (1903). Educación Técnica de la Mujer. *Anales de Instrucción Primaria*, I(3), 251-260.
- (1905). Las colonias Suiza y Valdense. Impresiones de un viaje. *Anales de Instrucción Primaria*, (III), 54-66.
- PÉREZ, J. (2011). *Los programas de inclusión educativa en el marco del Plan de Equidad: un estudio sobre la coordinación de las políticas públicas (2005-2009)* (Tesis de grado, Universidad de la República). <https://hdl.handle.net/20.500.12008/4911>
- PÉREZ DE SIERRA, I. (2016). Marcos interpretativos del «cuidado» en la agenda de gobierno: la construcción de una política de cuidados en Uruguay. En S. DARRÉ (Comp.), *Aportes a las políticas públicas desde la perspectiva de género. 10 años de Flacso Uruguay* (pp. 25-52). Montevideo: Flacso. Recuperado de [ibit.ly/oyeiz](http://ibit.ly/oyeiz)

- PÉREZ ZORRILLA, J. (2015). *La crisis de la educación media y el mandato de la universalización: acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya*, 2005-2014 (Tesis de maestría, Flacso). <http://hdl.handle.net/10469/8006>
- PÉREZ ZOR (2016). La regulación de la jornada docente en perspectiva comparada: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. *Propuesta Educativa*, 45, 10-20. Recuperado de [ibit.ly/qk6ZF](http://ibit.ly/qk6ZF)
- PERRENOUD, PH. (1994). *La formation des enseignants entre théorie et pratique*. París: L'Harmattan.
- (1996). La profesión docente entre la proletarianización y la profesionalización: dos modelos de cambio. *Perspectivas*, 26(3), 549-570. Recuperado de [tinyurl.com/2cp8q6zr](http://tinyurl.com/2cp8q6zr)
- PESSOA, A., TABOADA, A., y JANSISKI, L. (2016). Uso de la aplicación WhatsApp por estudiantes de Odontología de Sao Paulo, Brasil. *Revista Cubana de Información en Ciencias de la Salud*, 27(4), 503-514. Recuperado de <https://acimed.sld.cu/index.php/acimed/article/view/966>
- PETERS, B. G. (1998). *Managing Horizontal Government*. The Politics of Coordination. Research Papers, (21). Montréal: Canadian Centre for Management Development. Recuperado de [tinyurl.com/22uust8r](http://tinyurl.com/22uust8r)
- PIERRE, J. (2000). Introduction: Understanding Governance. En J. PIERRE (Ed.), *Debating Governance* (pp. 1-10). Oxford: Oxford University Press.
- RAMA, C (2016). La masificación de la cobertura: La exclusión como problema y la inclusión como desafío. *Simposios*. Recuperado de <https://ciencia.lasalle.edu.co/simposios/45/>
- (2005). Las políticas de educación superior en América Latina y el Caribe. *Revista de Educación Superior*, XXXVI(134), 47-62. Recuperado de [tinyurl.com/2dgs17mf](http://tinyurl.com/2dgs17mf)
- (2006). *La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2009). La tendencia a la masificación de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, (50), 173-195. Recuperado de <https://rieoei.org/RIE/article/view/668>
- RAMOS, S., COUCHET, M., GONZÁLEZ, S., y PASSARINI, J. (2017). Desvinculación al inicio de una carrera: un estudio de caso. *InterCambios*, 4(2), 129-137. Recuperado de <https://ojs.intercambios.cse.udelar.edu.uy/index.php/ic/article/view/138>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE) y ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA (ASALE) (2014). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Espasa libros.
- REPETTO, F. (Ed.) (2005). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Recuperado de [tinyurl.com/2ayv215k](http://tinyurl.com/2ayv215k)
- REPETTO, F. (2010). Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En C. H. ACUÑA (Ed.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp.47-84). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- RICHARZ, I. (1982). Nuevo concepto de la educación para el hogar como asignatura escolar. En Unesco, *Nuevas tendencias en la enseñanza de la economía doméstica* (Vol. 1, pp. 18-24). Mayenne: Unesco. Recuperado de [tinyurl.com/26ps8tec](http://tinyurl.com/26ps8tec)
- RIVERO, S. (2015). *La modernización en Colonia. Apogeo y declive de la clase comerciante*. Montevideo: Torre del Vigía.

- RODRÍGUEZ VILLAMIL, S., y SAPRIZA, G. (1984). *Mujer, Estado y política en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- ROGERO-GARCÍA, J., y ANDRÉS-CANDELAS, M. (2020). School Choice and Post Hoc Family Preference in Spain: Do They Match Up? *Education Policy Analysis Archives*, 28(3), 1-20. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4354>
- ROMANO, A. (2009). Tradición normalista y tradición universitaria. Tensiones y desafíos. En L. BARBOZA (Dir.), *Educación en clave para el desarrollo*. Montevideo: FHCE, Universidad de la República.
- (2017, mayo 3). Pensar trayectorias educativas integrales. *La Diaria*. Recuperado de [tinyurl.com/2xwvswvw](http://tinyurl.com/2xwvswvw)
- ROSSEL, C. (2010). Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la «caja negra» de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (47), 191-236. Recuperado de [tinyurl.com/22ppm2ug](http://tinyurl.com/22ppm2ug)
- ROSSEL, C. (2013). State and SSE Partnerships in Social Policy Recent. Trends and Implications for a New 'Welfare Mix' in Uruguay. En *UNRISD Conference Potential and Limits of Social and Solidarity Economy*, Génova, 6-8 mayo. Recuperado de <https://shorturl.at/dBDEO>
- RICO, M., y FILGUEIRA, F. (2015). Primera infancia e infancia. En S. CECCHINI, F. FILGUEIRA, R. MARTÍNEZ y C. ROSSEL (Eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 85-125). Santiago de Chile: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/3882>
- ROTH DEUBEL, A.-N. (2015). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- RUANO, L., CONGOTE, E., y TORRES, A. (2016). Comunicación e interacción por el uso de dispositivos tecnológicos y redes sociales virtuales en estudiantes universitarios. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação*, (19), 15-31. Recuperado de [tinyurl.com/23or9ekp](http://tinyurl.com/23or9ekp)
- SABATIER, P. A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- y WEIBLE, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En P. A. SABATIER (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189-220). Boulder: Westview Press.
- SAINSAULIEU, R. (1977). *L'identité au travail: les effets culturels de l'organisation*. París: Les Presses de Sciences Po.
- SALGADO, A. (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. *Liberabit*, 13(13), 71-78. Recuperado de [tinyurl.com/y8xtqhmq](http://tinyurl.com/y8xtqhmq)
- SAMOIOLOVICH, D. (2008). Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina. En A. GAZZOLA, A. DIDRIKSSON (Eds.), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe* (pp. 319-379). Caracas: Iesalc-Unesco.
- SAPRIZA, G. (2011). El voto femenino en Uruguay, 1900-1932. En C. BARRY (Comp.), *Sufragio femenino: prácticas y debates políticos, religiosos y culturales en la Argentina y América Latina* (pp. 357-390). Buenos Aires: Eduntref.
- (2019). Participación colectiva de mujeres en el contexto rioplatense. Siglos XIX y XX. Ponencia presentada en el *seminario Ciudadanía y Participación desde un Enfoque de Género*. Montevideo: Flasco Uruguay.

- SAURA, G. (2016). Neoliberalización filantrópica y nuevas formas de privatización educativa: la red global Teach For All en España. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), 248-264. Recuperado de <https://ojs.uv.es/index.php/RASE/article/view/8418>
- SCARTARSCINI, C., SPILLER, P., STEIN, E., y TOMMASI, M. (Eds.) (2011). *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington: BID-Ediciones Mayol. Recuperado de [tinyurl.com/2yk77lt5](http://tinyurl.com/2yk77lt5)
- SCHARPF, F. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- SCHMAL, R., y CABRALES, F. (2018). El desafío de la gobernanza universitaria: el caso chileno. *Ensaio*, 26(100), 822-848. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002601309>
- SEGOVIA, J. (2014). *Trayectorias académicas dilatadas en la Facultad de Ciencias Sociales-Udelar*. Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata, Universidad Nacional de La Plata. [tinyurl.com/28swr4cb](http://tinyurl.com/28swr4cb)
- SHARPLES, M., AMEDILLO, I., MILRAD, M., y VAVOULA, G. (2009). Aprendizaje móvil: dispositivos pequeños, grandes problemas. En N. BALACHEFF, S. LUDVIGSEN, T. JONG y S. BARNES (Eds.), *Aprendizaje mejorado por la tecnología: principios y productos* (pp. 233-249). Heidelberg: Springer.
- SILVA, A., REYES, A., y GIL, J. P. (2012). DESEM Jóvenes Emprendedores: nuevas perspectivas en las articulaciones entre voluntariado, empresas y educación. En J. PEREIRA, A. BETTONI y O. LICANDRO (Coords.), *Presente y futuro del voluntariado en Uruguay* (pp. 303-337). Montevideo: UCU. Recuperado de [tinyurl.com/22ulytep](http://tinyurl.com/22ulytep)
- SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS PARA AMÉRICA LATINA (SITEAL) (2020, diciembre). Uruguay. En *SITEAL*. Recuperado de <https://siteal.iiep.unesco.org/pais/uruguay#perfil-educacion>
- SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE CUIDADOS (SNIC) (2015). *Plan Nacional de Cuidados (2016-2020)*. Montevideo: SNIC. Recuperado de [tinyurl.com/2bf7slqe](http://tinyurl.com/2bf7slqe)
- (2018). *Informe anual 2017*. Montevideo: SNIC. Recuperado de [tinyurl.com/2y2uy07p](http://tinyurl.com/2y2uy07p)
- SUASNÁBAR, C. (2001). Resistencia, cambio y adaptación en las universidades argentinas: problemas conceptuales emergentes en el gobierno y la gestión académica *Revista Brasileira de Educação*, (17). <https://doi.org/10.1590/S1413-24782001000200005>
- SUASNÁBAR, C., ROVELLI, L., y DI PIERO, E. (Coords.). (2018). *Análisis de política educativa: Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata. Recuperado de <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.672/pm.672.pdf>
- SUASNÁBAR, C., TIRAMONTO, M., y SEOANE, V. (1999). Políticas de modernización universitaria y cambio institucional. *Revista Estudios/Investigaciones*, (38). Recuperado de <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.181/pm.181.pdf>
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C., y VARONE, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- TASHAKKORI, A., y TEDDLIE, C. (1998). *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*. Vol. 46. Thousand Oaks: Sage Publications.

- TEDESCO, J. C. (1996). La función del personal docente en un mundo en transformación. *Perspectivas*, 26(3), 443-573. Recuperado de [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000106507\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000106507_spa)
- TENTI, E. (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- TERIGI, F. (2007). Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. En *III Foro Latinoamericano de Educación «Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy»*. Recuperado de <http://www.iao.edu.ar/promedu/trayescolar/desafios.pdf>
- TERIGI, F. (2009). *Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de política educativa*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004307.pdf>
- TINTO, V. (1989). Definir la deserción: una cuestión de perspectiva. *Revista de Educación Superior*, (71).
- (1997). Las aulas como comunidades: explorando el carácter educativo de los estudiantes. *Revista de Educación Superior*, 68(6) 599-623.
- TIRAMONTI, G. (2018). 30 años de educación en democracia. *Propuesta Educativa*, 27(50), 9-23. Recuperado de [t.ly/G89D2](http://t.ly/G89D2)
- TOSCANO, A., BRISCIOLI, B., y MORRONE, A. (2015). Trayectorias escolares: estrategias teórico-metodológicas para su abordaje. Ponencia presentada en las *XI Jornadas de Sociología*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <https://cdsa.aacademica.org/000-061/782.pdf>
- UNESCO e IESALC (2018). *Conferencia Regional de Educación Superior 2018. Informe general*. Caracas: Unesco-Iesalc.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (2015). *Plan de Desarrollo Estratégico de la Universidad de la República 2015*. Montevideo: Universidad de la República.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEAMIENTO (2016). *Estadísticas Básicas de la Universidad de la República 2016*. Montevideo: Universidad de la República. Recuperado de [t.ly/OZ72T](http://t.ly/OZ72T)
- (2018). *Síntesis Estadística de la Universidad de la República*. Recuperado de <https://shorturl.at/cfGNO>
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. RECTORADO (2007). *Memoria de rectorado de la Universidad de la República: 2006-2007*. Montevideo: Universidad de la República.
- (2014). *Memoria de rectorado de la Universidad de la República: 2006-2014*. Montevideo: Universidad de la República.
- URUGUAY (1911, enero 31). *Diario Oficial n.º 1574*. Montevideo. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/diariooficial>
- (1973, enero 1). Ley n.º 14.101. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/14101-1973/1>
- (1985, abril 25). Ley n.º 15.739: Aprobación de la Ley de Emergencia para la Enseñanza en General. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15739-1985>
- (1996, diciembre 30). Ley n.º 16.802: Ley de Guarderías. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/16802-1996>
- (2005, diciembre 23). Ley n.º 17.930: Presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 2005-2009. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005>

- URUGUAY (2007a, enero 9). Ley n.º 18.084: Se establecen los cometidos y competencias de la Agencia Nacional e Investigación e Innovación. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18084-2006/24>
- (2007b, marzo 22). Ley n.º 18.104: Declaración de interés general. Igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18104-2007>
- (2007c, setiembre 7). Ley n.º 18.172: Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2006. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18172-2007>
- (2008, diciembre 12). Ley n.º 18.437: Ley General de Educación. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>
- (2015, diciembre 8). Ley n.º 19.353: Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015>
- VALLÉS, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- VAN METER, D. S., y VAN HORN, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- VECINDAY, M. L. (2010). *Protección social: transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan CAIF 2003-2009*. Montevideo: Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/9031>
- VERGER, A., MOSCHETTI, M., y FONTDEVILA, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Barcelona: Internacional de la Educación-Universitat Autònoma de Barcelona.
- VIDAL, J., y VIEIRA, M. J. (2014). Gobierno, autonomía y toma de decisiones en la universidad. *Bordón*, 66(1), 17-30. Recuperado de [https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/Rodriguez\\_GobiernoYGobernanzaDebate.pdf](https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/Rodriguez_GobiernoYGobernanzaDebate.pdf)
- WEST, A., ROBERTS, J., y NODEN, PH. (2010). Funding Early Years Education And Care: Can A Mixed Economy Of Providers Deliver Universal High Quality Provision? *British Journal of Educational Studies*, 58(2), 155-179. <https://doi.org/10.1080/00071000903520850>
- WEYLAND, K. (2006). *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- YAFFÉ, J. (2000). Política y economía en la modernización: Uruguay 1876-1933. Ponencia presentada en *Primeras Jornadas de Historia Regional Comparada*. Recuperado de <http://cdn.fee.tche.br/jornadas/1/s10a2.pdf>
- YIN, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods, Applied Social Research Methods*. Vol. 5. Newbury Park: Sage. 2.<sup>a</sup> ed.
- ZAFFARONI, C., y ALARCÓN, A. (2015). *25 años del Plan CAIF. Una Mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional*. Montevideo: Unicef-PNUD-Plan CAIF.

## Siglas y acrónimos

|         |                                                                      |
|---------|----------------------------------------------------------------------|
| ASSE    | Administración de Servicios de Salud del Estado                      |
| ANEP    | Administración Nacional de Educación Pública                         |
| ANII    | Agencia Nacional de Investigación e Innovación                       |
| ATD     | Asambleas técnico-docentes                                           |
| ADES    | Asociación de Docentes de Educación Secundaria                       |
| AFUTU   | Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay |
| AEPI    | atención y educación de la primera infancia                          |
| BPS     | Banco de Previsión Social                                            |
| BID     | Banco Interamericano de Desarrollo                                   |
| BM      | Banco Mundial                                                        |
| CECAP   | Centro de Capacitación Docente                                       |
| CERP    | Centro Regional de Profesores                                        |
| CAIF    | Centros de Atención a la Infancia y la Familia                       |
| CAPI    | Centros de Atención a la Primera Infancia                            |
| CCN     | Comisión de Carrera Nacional                                         |
| CCL     | Comisiones de carreras locales                                       |
| CDD     | Comisiones departamentales descentralizadas                          |
| CRES    | Conferencia Regional de Educación                                    |
| CCEPI   | Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia           |
| CEIP    | Consejo de Educación Inicial y Primaria                              |
| CES     | Consejo de Educación Secundaria                                      |
| CETP    | Consejo de Educación Técnico-Profesional                             |
| CFE     | Consejo de Formación en Educación                                    |
| Codicen | Consejo Directivo Central                                            |
| CONAE   | Consejo Nacional de Educación                                        |
| CSE     | Comisión Sectorial de Enseñanza                                      |
| DFPD    | Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente                   |
| DGIP    | Dirección General de Instrucción Pública                             |
| DSIE    | Dirección Sectorial de Inclusión Educativa                           |
| EVA     | Entorno Virtual de Aprendizaje                                       |
| Fenapes | Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria            |
| Unicef  | Fondo de Naciones Unidas para la Infancia                            |
| IFD     | Instituto de Formación Docente                                       |
| IFES    | Instituto de Formación en Educación Social                           |
| IPES    | Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores                 |
| IPA     | Instituto de Profesores Artigas                                      |
| INAU    | Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay                         |
| INET    | Instituto Nacional de Enseñanza Técnica                              |
| Iname   | Instituto Nacional del Menor                                         |
| IINN    | Instituto Normal de Magisterio                                       |

|        |                                                                                |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------|
| IUDE   | Instituto Universitario de Educación                                           |
| IM     | Intendencia de Montevideo                                                      |
| LGE    | Ley General de Educación                                                       |
| MIDES  | Ministerio de Desarrollo Social                                                |
| MEF    | Ministerio de Economía y Finanzas                                              |
| MEC    | Ministerio de Educación y Cultura                                              |
| MSP    | Ministerio de Salud Pública                                                    |
| MTSS   | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social                                       |
| OPP    | Oficina de Planeamiento y Presupuesto                                          |
| Unesco | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| OCDE   | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos                    |
| OSC    | Organización de la sociedad civil                                              |
| Pledur | Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República               |
| PNUD   | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                             |
| REA    | Recursos educativos abiertos                                                   |
| SNC    | Secretaría Nacional de Cuidados                                                |
| SOCAT  | Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial                  |
| SPTE   | Sistema de Protección de Trayectorias Educativas                               |
| SNC    | Secretaría Nacional de Cuidados                                                |
| SNIC   | Sistema Nacional Integrado de Cuidados                                         |
| SUNFD  | Sistema Único Nacional de Formación Docente                                    |
| TIC    | Tecnologías de la información y la comunicación                                |
| UCDIE  | Unidades coordinadoras de integración educativa                                |
| Udelar | Universidad de la República                                                    |

## Autoras y autores

MARÍA ESTER MANCEBO. Doctora en Ciencias Humanas, opción Educación por la Universidad Católica del Uruguay. Magíster en Ciencias Sociales, opción Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Profesora de Historia egresada del Instituto de Profesores Artigas de Uruguay. En la actualidad, es profesora titular en régimen de dedicación total en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República e investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay —Nivel II—. Es autora de numerosos artículos en revistas arbitradas, capítulos de libros y libros en su área de especialización, las políticas educativas. Ocupó cargos de responsabilidad en el principal organismo de gobierno de la educación uruguaya, la Administración Nacional de Educación Pública en el período 1995-1999, se desempeñó en la oficina de Montevideo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe entre 1989 y 1995, así como en Unicef Uruguay entre 2002 y 2004. Ha sido, en varias ocasiones, consultora de organismos internacionales como la Unesco. Contacto: memancebo@gmail.com

CAROLINA CLAVERO. Doctoranda en Educación en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República. Es magíster en Género, Sociedad y Política por el Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Argentina), educadora sexual por SEXUR (Uruguay) y Profesora de Enseñanza Media, especialidad Filosofía, por el Instituto de Profesores Artigas. En la actualidad, se desempeña como docente en el área de filosofía del Centro Regional de Profesores del Suroeste (Colonia) de la Administración Nacional de Educación Pública y como docente en los diplomados del Programa de Género y Cultura de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Uruguay. Fue becaria de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación en el período 2019-2021. Contacto: caroclave@gmail.com

VIRGINIA COITINHO. Profesora de Enseñanza Media de Educación Cívica, Sociología y Derecho por el Instituto de Profesores Artigas. Doctoranda en Ciencia Política, magíster en Ciencia Política y licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Diplomada en Gobierno y Políticas Públicas por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y en Didáctica de la Educación Superior por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Es autora de diferentes artículos en revistas vinculados a la temática de las políticas de profesionalización de formadores y gobernanza de la educación superior. Se desempeña como coordinadora académica nacional del Departamento de Derecho del Consejo de Formación en Educación y como docente efectiva en la formación de profesores de Derecho y Sociología. Contacto: profvirginiacoitinho@gmail.com

ANALaura CONDE. Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Magíster en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Diplomada en Investigación Social Aplicada y licenciada en Trabajo Social por la misma facultad. En la actualidad, se desempeña como investigadora principal en el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP, Codicen) y es docente efectiva de Metodología de la Investigación Educativa del Consejo de Formación en Educación. Se ha desarrollado y ha publicado artículos, fundamentalmente, en las áreas de la educación y las políticas sociales. Ocupó cargos de coordinación o supervisión en educación no formal y formal en instituciones nacionales e internacionales (MEC, MIDES, PASEM-Mercosur). Ha desarrollado actividades de consultoría para diversos organismos internacionales (Unasur, Unión Europea, OEI). Ha desempeñado su rol docente en instancias de formación de posgrado dirigidas a profesionales de la educación. Contacto: analauraconde8@gmail.com

PABLO MARIANOVICH. Doctorando en Sociología en la Universidad de la República. Magíster en Infancia y Políticas Públicas, diplomado en Análisis de Información Sociodemográfica y licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Es autor de diferentes artículos de revistas y capítulos de libros vinculados a la temática de las políticas de inclusión educativa y la coordinación intersectorial. En lo profesional, se desempeñó en la implementación de proyectos socioeducativos dirigidos a niños y adolescentes en distintas organizaciones sociales. Desde 2009 hasta la actualidad ha integrado diferentes áreas del Ministerio de Desarrollo Social en el diseño, la supervisión y la evaluación de programas sociales. Contacto: pablo.marianovich@gmail.com

CECILIA PEREDA. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional General Sarmiento y el Instituto de Desarrollo Económico y Social de Argentina. Magíster en Sociología, licenciada en Sociología y licenciada en Trabajo Social por la Universidad de la República de Uruguay. En la actualidad es docente del Instituto de Psicología, Educación y Desarrollo Humano de la Facultad de Psicología de la Universidad de la República. Es autora de artículos en revistas arbitradas, capítulos de libros y coautora de libros en diversas temáticas relacionadas con la educación. Ha integrado equipos de trabajo en la Unesco, el MIDES, la ANEP, la Intendencia de Montevideo y en diferentes organizaciones de la sociedad civil. Contacto: cpereda@psico.edu.uy

SOLEDAD PETIT. Doctoranda en Ciencia Política en la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Magíster y licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. En la actualidad, se desempeña en el Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social. Su actuación académica y profesional ha estado centrada en las políticas educativas, la vulnerabilidad social y las desigualdades de género, tanto en el ámbito estatal como en organizaciones de la sociedad civil. Recientemente, ha investigado en torno a las políticas educativas de formación docente. Contacto: soledad.petit@gmail.com

VANESA SANGUINETTI. Doctoranda en Ciencias Humanas, opción Educación. Magíster en Ciencias Sociales, opción Estudios Latinoamericanos y licenciada en Ciencias Históricas, opción Docencia (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación) por la Universidad de la República. Profesora de Historia egresada del Instituto de Profesores Artigas. Programa de formación Políticas de evaluación en educación de IIPE-Unesco. En la actualidad, es asistente en la Unidad Académica en el Prorectorado de Enseñanza en la Universidad de la República. Es autora de capítulos de libros sobre la enseñanza en la educación superior y la innovación educativa. Contacto: vanesanguinetti2010@gmail.com

GABRIEL TAPIA. Odontólogo. Especialista en Gestión y Políticas de Salud. Diplomado en Promoción de la Salud. En la actualidad, es profesor titular (I) de la cátedra de Histología General y Bucodental y profesor adjunto de la Cátedra de Odontología Social. Es autor de numerosas publicaciones en revistas indexadas en el ámbito nacional e internacional en áreas de investigación vinculadas a la odontogénesis, la ingeniería tisular y las nuevas tecnologías en educación superior. Contacto: gtapia2204@gmail.com.

SOF VELÁZQUEZ. Profesor de Filosofía, Instituto de Profesores Artigas. Magíster en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Diplomado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Egresado del Curso Regional de Planificación y Formulación de Políticas Educativas por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPPE) de la Unesco con sede en Buenos Aires. Se desempeña como docente ayudante grado 1 en el Instituto de Historia de las Ideas de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y como docente de Teoría del Conocimiento y Epistemología en el Consejo de Formación en Educación de la Administración Nacional de Educación Pública. Contacto: sofvelazquezserra@gmail.com



Este libro estudia las políticas educativas desplegadas en Uruguay durante las dos primeras décadas del siglo XXI durante la llamada *era progresista* y prioriza tres ejes de análisis: las políticas de inclusión, las de profesionalización docente y la gobernanza educativa.

A lo largo del texto se presentan los dilemas, las decisiones y las acciones de política educativa que el país vivió entre 2005 y 2020, en el entendido de que cada decisión de política pública constituye una respuesta frente a una situación dilemática y representa siempre la elección de una opción de política entre varias alternativas, en contextos con restricciones de recursos financieros, humanos y organizacionales.