Navegando entre la tradición normalista y la universitaria: la institucionalidad de la formación docente inicial en Uruguay (2005-2019)[1]

Navigating between normalist and university traditions: the institutionality of initial teacher training in Uruguay (2005-2019)

ISSN 1510-2432 - ISSN 1688-9304 (en línea) - DOI: https://doi.org/10.18861/cied.2019.10.1.2882

María Ester Mancebo
Doctora en Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay. Master en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Argentina). Profesora de Historia, Instituto de Profesores Artigas (Uruguay). Investigadora, departamento de ciencia política, área de estado y políticas públicas educativas, Universidad de la República. Directora de Tesis del Doctorado en Educación, Instituto de Educación, Universidad ORT Uruguay.

Fecha de recibido: 14/02/2019
Fecha de aceptado: 13/03/2019

Resumen

Este artículo estudia la transformación institucional de la formación inicial de los docentes en Uruguay en el período 2005-2019, años en los que el gobierno nacional estuvo en manos del Frente Amplio, una coalición de centro-izquierda. Desde el punto de vista conceptual el estudio se apoyó en el Institucionalismo Histórico y su diseño metodológico fue descriptivo-explicativo, de carácter cualitativo y multifuente (fuentes documentales, estudios, antecedentes y entrevistas). El texto argumenta que en estos años el proceso de *universitarización* avanzó en tres dimensiones: el estatus jurídico, el ejercicio de la autonomía y el cogobierno, y el cumplimiento con las funciones universitarias clásicas. Sin perjuicio de ello, el avance resultó amortiguado por cuatro factores principales: la no sanción parlamentaria de la ley orgánica de la universidad de la educación, la llamada *dependencia de la trayectoria histórica* de las instituciones de formación inicial, la alteración en la ecuación de poder que significará la nueva institución en el sistema educativo en general y en el de educación superior en particular y, por último, el estilo *incrementalista* de diseño de políticas educativas que ha primado en los gobiernos del Frente Amplio. El artículo concluye que, para que el cambio institucional sea posible será necesario disminuir el efecto de estos cuatro factores identificados como freno y también construir capacidad de conducción en el marco de una gobernanza compleja como la que existe hoy en Formación Docente.

Palabras clave: políticas docentes; institucionalidad de la formación inicial; *universitarización* de la formación docente; Institucionalismo Histórico.

Abstract

This article focuses on the institutional transformation of the initial teacher training in Uruguay during 2005-2019, the term when the national government was headed by the Frente Amplio party, a center-left coalition. From a theoretical point of view, the study relied on Historical Institutionalism, and its methodological design was descriptive-explanatory, of qualitative and multiple sources character (documentary sources, background studies and interviews). The text describes that along those years, the process of *universitization* advanced in three dimensions: legal status, exercise of autonomy and co-government, and development of the classical university functions. However, progress was slowed

down by four main factors: the law for the creation of an university of education was not passed in Parliament, the so-called "dependence on the historical trajectory" in the field of initial training, the alteration of power equation that the new institution would represent in the education system in general and in higher education in particular; and finally, the incremental model of educational policy design that has prevailed during the Frente Amplio's administrations. The article concludes that, in order to achieve institutional changes, it shall be necessary to mitigate the effect of these four factors that are identified as barriers and to build steering capacity in the framework of complex governance existing today in Teacher Training.
Keywords: Teaching policies, institutionality of initial training, *universitization* of teacher training, Historical Institutionalism.

> *"No existen en la formación de los docentes problemas que sólo puedan ser tratados como cuestiones técnicas, alejadas de las discusiones políticas, ideológicas, de las posiciones de valor y de las implicaciones que tiene sobre las condiciones de trabajo y la carrera de los maestros. Cualquier cambio dirigido a alterar las bases actuales de la profesionalidad e identidad del docente y construir otras nuevas, modifica las reglas de juego existentes y desestabiliza el statu-quo".*
>
> Vezub, 2007

Planteo del tema en estudio

En las últimas décadas la formación docente latinoamericana ha realizado múltiples ensayos de reforma centrados en el cambio institucional, con el traslado del nivel medio al terciario en primer lugar, y de los institutos normales a la universidad en segundo término. Tal desplazamiento hacia la universidad se ha producido con diversos formatos: el traspaso de las carreras desde los institutos normales a las universidades, la combinación de las universidades con los institutos normales o la división de tareas entre estos y aquellas (con formación pedagógica en los primeros y disciplinaria en las segundas). En algunos países se ha intentado la implantación del modelo académico e institucional de las universidades en los institutos normales (Diker-Terigi, 1997).

Un panorama actualizado de la dependencia institucional de la formación docente inicial en América Latina y el Caribe se encuentra en Unesco (2013). En Uruguay la formación docente ha sido históricamente de carácter terciario, no universitario y público[2]. En la actualidad se desarrolla en 33 institutos de formación docente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), ente autónomo con competencia en educación inicial, primaria, media y formación docente, no dependiente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Estos institutos normales están ubicados a lo largo y ancho del territorio nacional. El Instituto Normal, el Instituto de Profesores Artigas (IPA), el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET), el Instituto de Formación en Educación Social (IFES) y el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES) están radicados en la ciudad de Montevideo. En el interior del país funcionan 22 Institutos de Formación Docente (IFD) y 6 Centros Regionales de Profesores (CERP) (Tabla 1).

Tabla 1. Institutos de formación docente inicial en Uruguay

Ubicación	Institución	Formación ofrecida
Montevideo	1 Instituto Normal (IINN)	Formación inicial de maestros para educación primaria
	1 Instituto de Profesores Artigas (IPA)	Formación inicial de profesores para educación media
	1 Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET)	Formación inicial de maestros técnicos para educación técnico-profesional
	1 Instituto de Formación en Educación Social (IFES)	Formación inicial de educadores sociales
	1 Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES)	Educación permanente y formación de posgrados
Interior	22 Institutos de Formación Docente (IFD)	Formación inicial de maestros para educación primaria y formación inicial semipresencial de profesores para educación media
	6 Centros Regionales de Profesores (CERP)	Formación inicial de profesores para educación media

Fuente: Elaboración propia en base a http://www.cfe.edu.uy/index.php/institutos-de-formacion/institutos

La formación de maestros de educación primaria tuvo un primer jalón con la fundación en 1882 del primer instituto normal en Montevideo, y fue seguida desde comienzos del siglo XX por la creación de otros institutos magisteriales en el interior del país. Para la formación de profesores de educación se fundó, en forma más tardía (1949), el Instituto de Profesores Artigas (IPA) en Montevideo. A partir de 1977 los institutos normales del interior -abocados hasta entonces a la formación de maestros de nivel primario- incorporaron la formación de profesores en una modalidad semilibre y se transformaron en Institutos de Formación Docente (IFD). Durante la reforma educativa de los años 90 se crearon los Centros Regionales de Profesores (CERP) destinados a la formación inicial de profesores de educación media (Mancebo, 2003; GRE, 2013) y el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES) para la formación permanente. Por último, la formación de educadores sociales, inscripta originalmente en el Centro de Formación y Estudios (CENFORES) del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) se incorporó a la ANEP a partir de la Ley General de Educación (LGE) de 2008.

Por una parte, en cuanto a su gobierno, desde la redemocratización del país en 1985 la formación de los docentes dependió directamente del máximo órgano de la ANEP, el Consejo Directivo Central (CODICEN), a través de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente. Por otra parte, al igual que otros niveles del sistema educativo uruguayo, la Asamblea Técnico-Docente (ATD) actúa como un órgano de representación técnica de los formadores que tiene carácter deliberativo, facultades de iniciativa y funciones consultivas de las autoridades de formación docente.

Cuando en el año 2005 llegó al gobierno nacional, por primera vez en la historia uruguaya, una coalición de centro-izquierda, el Frente Amplio, las autoridades educativas promovieron dos líneas fundamentales de política de formación inicial: la unificación de la formación docente de grado y su *universitarización*. La primera se concretó con la aprobación del Plan 2008 que constituyó una propuesta integrada para las carreras de Profesorado,

Magisterio y Maestros Técnicos (ANEP, 2010a y 2010b) y significó la eliminación de la heterogeneidad curricular vigente en la formación del Profesorado entre los años 1997 y 2007, heterogeneidad gestada con el nacimiento de los CERP, visualizada por muchos actores de formación docente como una verdadera grieta: "Esta situación [de coexistencia entre los modelos IPA, IFD y CERP] produjo entre los años 1996 y 2004 una fractura en el sistema de formación docente, no exenta de enfrentamientos. Tanto por razones políticas como académicas, era necesario proceder a su unificación." (Barboza, 2010: 115)
Respecto a la *universitarización* de la formación inicial, el camino que tomó Uruguay no fue el del traspaso de las carreras desde los institutos normales a las universidades, ni la articulación de las universidades con los institutos normales, ni la división de tareas entre estos y aquellas. Se apostó a crear una universidad de la educación que aglutinara a todos los institutos normales, los equiparara con el sistema universitario y les otorgara un nuevo status (PASEM, 2013; Alliaud y Vezub, 2014).

El primer impulso a la *universitarización* se dio a través de la inclusión en la LGE del año 2008[3] de varios artículos referidos a la creación del Instituto Universitario de la Educación (IUDE)[4]. El gobierno de la nueva institución debía ser radicalmente distinto al vigente en formación docente: adoptaría el de cogobierno entre egresados, docentes y estudiantes e integraría representantes de la ANEP y de la Universidad de la República (UdelaR). Asimismo, el carácter universitario quedaría estrechamente ligado al desempeño de las labores de enseñanza, investigación y extensión que son típicas de las universidades.

Este artículo toma como foco la transformación institucional de la formación docente uruguaya entre los años 2005 y 2019, en la llamada *era progresista*[5] y sostiene que en ese período tal proceso de *universitarización* avanzó en tres dimensiones: el estatus jurídico, el ejercicio de autonomía y cogobierno, y el cumplimiento con las funciones universitarias clásicas. Sin embargo, tal avance resultó amortiguado por cuatro factores: la falta de acuerdo parlamentario para sancionar la ley orgánica que permitiera concretar la universidad, la dependencia de la trayectoria histórica de las instituciones de formación docente, la alteración de poder que la irrupción de la nueva universidad significará a nivel del sistema educativo en general y del de educación superior en particular y, por último, el estilo incrementalista de elaboración de políticas educativas que ha caracterizado a los gobiernos del Frente Amplio.

Antecedentes y fundamentación teórica

Desde el punto de vista conceptual el texto se apoya en los aportes del Institucionalismo que, en sus distintas perspectivas considera a la institución como unidad central para analizar la realidad política, social y económica. Todas las corrientes del Institucionalismo asignan un papel fundamental a las instituciones en la explicación del devenir de la política y las políticas públicas pero se diferencian en sus énfasis: los actores racionales constituyen el foco para la Elección Racional (Rational Choice), las normas sociales y la cultura lo son para el Institucionalismo Sociológico y el legado histórico lo es para el IH (Institucionalismo Histórico).

En tanto reglas de juego formales e informales, las instituciones condicionan las preferencias y estrategias de los actores e inciden sobre las relaciones de poder que se establecen en cada arena de *política pública*. Como señalan Acuña y Chudnovsky (2013), "Las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre actores desiguales [...] Además, operan en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales [...] También se las puede entender como legados de procesos históricos [...] Lo importante de esta mirada es que, por un lado, pone énfasis en el origen de las instituciones y no

sólo en su función y, por otro lado, acentúa su papel como administradoras de conflictos". Por una parte, en este artículo resulta importante el concepto de *dependencia de la trayectoria* (path dependence) desarrollado por el IH según el cual la trayectoria normal de toda institución tiende a ser estable y genera un legado estructural que incide sobre el devenir futuro de las políticas públicas. Como consecuencia de los fuertes efectos de la *dependencia de la trayectoria*, cuando las condiciones cambian, las instituciones no son fácilmente transformadas -menos aún, desechadas. Contrariamente, las iniciativas introducidas para abordar nuevas demandas tienden a agregarse como capas más que a reemplazar las formas institucionales preexistentes, por tanto es predecible que las reglas de juego pasadas –producto de decisiones políticas del pasado- influyan fuertemente en el funcionamiento presente de las instituciones.

Por otra parte cabe explicitar que este estudio privilegia la mirada a la formación inicial docente en clave de *universitarización* entendida como el proceso por el cual una institución terciaria no universitaria adquiere gradualmente las características propias de la universidad. Según Suárez (2013), en el caso uruguayo, dado el papel absolutamente preponderante de la UdelaR en la educación superior, la *universitarización* implica adoptar los rasgos clave de dicha institución, esto es, el ejercicio de la autonomía y el cogobierno y la realización de las funciones de enseñanza, investigación y extensión[6].

Diseño y metodología

La investigación se basó en un diseño descriptivo-explicativo de carácter cualitativo y multifuente. Se trata de un estudio de caso (la *universitarización* de la formación docente en Uruguay) a través del cual se buscó profundizar en el proceso seguido en los últimos años por la formación inicial en el país e identificar los factores que incidieron en tal evolución. En cuanto a las técnicas se partió de un relevamiento y un análisis de todos los documentos sobre formación docente elaborados en el período de referencia por el Poder Ejecutivo, el Parlamento, la ANEP -en particular, el CODICEN y el Consejo de Formación en Educación (CFE)- y la ATD, así como de las publicaciones de prensa en formato digital.

Adicionalmente se realizaron 18 entrevistas semiestructuradas a informantes calificados de los ámbitos técnico y político así como a autoridades educativas en base a una muestra intencional seleccionada según dos criterios teóricos relevantes: principales instituciones involucradas en el proceso de *universitarización* y tipo de actor. La pauta de entrevista incluyó las siguientes dimensiones: las principales líneas de acción de la política de formación docente entre 2005 y 2019, las opiniones de los diferentes actores sobre el proceso de transformación y el modelo de formación docente defendido por cada uno de ellos. Asimismo se incluyeron preguntas específicas a grupos de entrevistados según su rol en relación a esta política pública.

Tabla 2. Listado de entrevistados por instituciones y tipo de actor

Tipo de actor	CODICEN	CFE	Centros de formación	ATD	MEC	Parlamento	Total
Técnicos	1	2		2			5
Políticos					1	3	4
Autoridades educativas	1	6	2				9
Total	2	8		2	1	3	18

Fuente: Elaboración propia

Resultados

El estatus jurídico

En el período de referencia se identifican tres hitos jurídicos en la transformación de la formación inicial uruguaya: la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) en la LGE de 2008, la instalación de la Comisión de Implantación (CI) del IUDE y la creación del Consejo de Formación en Educación (CFE).

Respecto al IUDE debe señalarse que desde el año 2006 distintos actores de formación docente (ATD, autoridades de ANEP) habían introducido en la agenda educativa la idea de una universidad pedagógica que debía ser autónoma, cogobernada, nacional y pública. Tal propuesta fue manejada en el Debate Educativo y Congreso Educativo del año 2006. A fines del año 2007, en el ámbito legislativo se conocieron borradores del Anteproyecto de LGE que incluían la creación del IUDE dependiente de la ANEP, ante lo cual la ATD reafirmó la necesidad de creación de la Universidad Nacional Autónoma de Educación (UNAE) (Davyt y Rodríguez, 2011). Finalmente, en la LGE Nº 18 437 el formato aprobado fue el de un Instituto Universitario de Educación (Artículos 84 a 86).

El segundo jalón tuvo lugar en mayo de 2009 cuando se instaló la CI del IUDE que tuvo carácter intersectorial[7] y estuvo integrada por un representante de ANEP, un representante de la UdelaR, un representante del INAU y un representante del MEC. La labor de la CI culminó en la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (CCSNEP) como instancia de resolución.

La CI trabajó durante un año con el cometido de elaborar un informe que contuviera la estructura académica y curricular de la nueva institución de formación docente, la cuantía y características del personal, el patrimonio, el presupuesto y las finanzas, el marco legal, los fines, su organización y, finalmente, sus mecanismos de dirección. En la etapa de aprobación del Informe Final por parte de los respectivos Consejos Directivos de la UdelaR y de la ANEP, el de la UdelaR (CDC) puso como condición que se incluyera un capítulo con las características que debía seguir el proceso de transición.

La delegación de la ANEP expresó su desaprobación sobre este punto invocando que los acuerdos sobre la estructura del IUDE habían sido alcanzados en función de una institución autónoma y cogobernada y no podrían extrapolarse esos acuerdos a un Consejo Desconcentrado tal como funcionaría según las disposiciones transitorias. A su vez, se consideró que la presencia de representantes de la UdelaR en la elaboración del Estatuto Docente invadiría la autonomía de nueva institución (Davyt y Rodríguez, 2011). Por su parte, los estudiantes de formación docente (en particular, el gremio del Instituto de Profesores Artigas) reclamaron que el cogobierno estuviera integrado por los órdenes con paridad entre ellos y sin participación de ninguna autoridad designada por el poder político. También denunciaron que en el documento sobre la transición no se aclaraba la especificidad de la formación docente y sostenían que ambas instituciones –UdelaR y ANEP- deberían encontrarse en igualdad política con respeto a la autonomía de cada una. No obstante estos reparos, en junio del año 2010 se creó[8], como institución transitoria, el Consejo de Formación en Educación (CFE) de la ANEP con el objetivo de avanzar en la conformación de una nueva institucionalidad y el diseño de otros aspectos de la formación docente universitaria. En la estructura de la ANEP, el carácter de Consejo Desconcentrado del CFE implicó un salto cualitativo respecto al rango previo de Dirección del CODICEN. En definitiva, se trató de un movimiento de descentralización en su modalidad de *desconcentración* (Hanson, 1997).

Una mirada de conjunto al período 2005-2019 permite visualizar que el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) avanzó en *universitarización* de la formación docente a través de la introducción de artículos específicos sobre el IUDE en la LGE. El gobierno de José Mujica (2010-2015) concretó la instalación del CFE como institución transitoria en el marco de la ANEP, al tiempo que el segundo gobierno de Vázquez (2015-2020) ha venido mostrando posiciones oscilantes respecto a la conveniencia de institucionalizar el carácter universitario de la formación inicial de maestros, profesores y educadores sociales.

En efecto, a comienzos de la segunda Administración Vázquez, la Ministra de Educación Ma. Julia Muñoz expresó que la Universidad de la Educación no era una prioridad en la agenda educativa del período[9]. En un segundo momento, cuando emergieron las dificultades de coordinación con la UdelaR y, específicamente, se constató la inhabilitación de ANEP para emitir títulos de postgrado[10], la Ministra declaró que sí había que crear una universidad de la educación: "La Universidad de la Educación para nosotros es una realidad"[11] en referencia a un proyecto de ley que fue remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento a fines del año 2017.

El ejercicio de autonomía y cogobierno

En su etapa fundacional el trabajo del CFE se abocó a la transformación institucional en tres dimensiones: la estructura orgánica, la académica y la administrativa.

De acuerdo a los procedimientos previstos en la LGE, en el momento de creación del CFE el CODICEN nombró a tres integrantes del CFE[12] y, en una segunda instancia, en el año 2013, se incorporaron un representante de los docentes y uno de los estudiantes[13 14].

En segundo lugar, entre los años 2010 y 2015 el CFE construyó una nueva estructura académico-institucional. En ella los Departamentos fueron concebidos como un verdadero pivote para avanzar hacia una institución docente de nivel superior: cada departamento cuenta con una coordinación académica que consta de un coordinador y una sala y tiene como objetivo la promoción del trabajo coordinado, la investigación y la extensión. Al año 2019 los departamentos operativos eran Ciencias de la Educación (con las Áreas Sociológica y Psicológica), Ciencias Biológicas, Departamento de opciones tecnológicas, Español, Filosofía, Física, Geografía, Historia, Literatura, Matemática, Sociología y Química[15].

La departamentalización enfrentó a Formación Docente a varias tensiones. En primer lugar, fue preciso definir el alcance del departamento es decir, si abarcaba un campo del conocimiento o si se ceñía a alguno de los subcampos. Esta discusión, de carácter epistemológico, se entrelazó con la tradición de las distintas carreras de formación docente y también rememoró la discusión entre la enseñanza por áreas o por asignaturas que se había desarrollado en forma pasional durante la reforma educativa de fines de los años 90. En segundo lugar, los departamentos deben atender a las distintas carreras de formación docente (Magisterio, Profesorado, Educación Social), lo cual implica una lógica de trabajo radicalmente diferente a la que históricamente había primado en la formación inicial y, asimismo, demanda un enorme esfuerzo de los coordinadores de departamento si aspiran a una cobertura nacional.

En tercer lugar, si bien los departamentos deben ejercer las tres funciones de enseñanza, investigación y extensión, en muchos casos sus recursos humanos no cuentan con la experiencia y/o los antecedentes para efectivizar su cumplimiento. Como resultado de esta disparidad, solo unos pocos departamentos han instrumentado actividades de formación profesional, investigación y publicación.

En cuarto lugar, el carácter nacional de los departamentos choca con la dispersión territorial de formación docente. La vinculación de los coordinadores con la estructura del resto del CFE es relativamente débil al no existir recursos para facilitar la coordinación en el territorio. En quinto lugar se vislumbra un riesgo de choque entre las coordinaciones de departamento y las direcciones de los centros en los planos académico y administrativo: ¿quién es el responsable de dar orientaciones a los formadores o los coordinadores de departamentos? Los formadores, ¿deben rendir cuentas a los coordinadores o a los directores? ¿Cuál de las dos autoridades cuenta con mayor legitimidad? Estas son algunas de las preguntas que han comenzado a emerger con la nueva estructura del CFE. En palabras de una autoridad:

> "Ese relacionamiento no está reglamentado y, por tanto, está muy embebido de la personalidad de los actores... Algunos se llevan bien, otros no. En algunos casos hay cortocircuitos. Algunos coordinadores recorren el país, otros tienen una mirada muy centralista". (Autoridad educativa)

Para enfrentar algunas de estas dificultades y continuar con el desarrollo de la estructura académica del CFE, en el período 2015-2020 se crearon cuatro institutos académicos concebidos como "entidades que agrupan los actuales departamentos y secciones, en función de cometidos comunes e integradores, con una estructura administrativa y funciones de coordinación". (CFE, 2016). (Tabla 3)

Tabla 3: Institutos académicos y departamentos del consejo de formación en educación

Instituto académico	Departamentos
Ciencias de la Educación	Área Sociológica, Área Psicológica, Área Filosófico-Histórico-Pedagógica
Matemática y Ciencias	Matemática, Física, Química, Biología, Geografía, Historia, Sociología
Humanidades y Artes	Español, Lenguas extranjeras, Filosofía, Literatura, Arte
Áreas Tecnológicas	Eléctrica

Fuente: CFE, Acta 38, Resolución nro. 1, 12/10/16.

Con vistas a facilitar la toma de decisiones de la institución y dando cuenta de la gobernanza compleja que ella fue paulatinamente adoptando, el CFE pasó a reunirse periódicamente con los referentes de cada instituto, no con los coordinadores de los departamentos. En palabras de un integrante del Consejo: "La integración [de los Institutos Académicos] puede ser cuestionable pero lo cierto es que ellos han contribuido positivamente a la sinergia interna del CFE". (Autoridad educativa)

Como se ve, la departamentalización instaurada en el período 2010-2014 y la creación de los Institutos Académicos entre los años 2015 y 2020 representan en formación docente una apuesta a diversas opciones de política pública con vistas a dotar a formación docente de un nivel de educación universitaria:

> "El Consejo que asumió la conducción de este proceso en abril de 2015 se ha planteado desde el principio de su gestión procurar alcanzar el nivel universitario por la calidad y pertinencia de la formación inicial de los educadores, las posibilidades que brinde de formación continua y el impulso a la investigación. Así como también la generación de una estructura curricular, académica y docente acorde con esos objetivos". (Lopater, 2016: 38)

Finalmente, en términos de organización académica, en el período 2015-2019 también se instalaron, a nivel local y a nivel nacional, las Comisiones de Carrera cogobernadas. Su responsabilidad fundamental es monitorear la implementación de las distintas carreras en cada instituto de formación. Asimismo, existe la Comisión de Enseñanza y Desarrollo Curricular, que genera insumos para el funcionamiento de cada una de las carreras y también es cogobernada.

Simultáneamente, a nivel parlamentario, en la administración Mujica se gestó un acuerdo interpartidario respecto a la importancia de crear una Universidad de la Educación. El principio de autonomía universitaria constituyó en todo momento un eje en el discurso de los actores partidarios pero el concepto de *cogobierno* los dividió.

En mayo de 2012 el Poder Ejecutivo elevó al Parlamento el Proyecto de Ley Orgánica del IUDE. Con los votos del Frente Amplio y del Partido Colorado el proyecto consiguió la mayoría especial necesaria en la Cámara de Diputados e ingresó al Senado en 2014 pero en esta Cámara finalmente naufragó. Además de la falta de acuerdo interpartidario respecto al cogobierno, la no sanción del proyecto también se explica por la tardía movilización de actores tales como los gremios docentes y la ATD.

> "En cuanto al IUDE, cuando se votó en Diputados no había nadie en las barras. Recién cuando se sabía que el proyecto iba a naufragar en Senadores se dio una presencia más alta en las barras. Y esta desmovilización atentó contra la aprobación". (Político)

La aspiración del Frente Amplio era que la Universidad de la Educación fuera cogobernada, al igual que la UdelaR, pero la oposición se inclinaba por un gobierno universitario con un directorio designado por el Poder Ejecutivo con la venia del Senado. Como alternativa, el oficialismo propuso aplicar en la UNED un modelo similar al de la Universidad Tecnológica (UTEC) creada en el año 2013, con autoridades designadas por el Poder Ejecutivo en un período de transición y una segunda etapa en la cual se instalaría el cogobierno a través de un Consejo Directivo y una Asamblea General del Claustro. Sin embargo, la oposición anunció su rechazo a esta opción transitoria (Semanario Búsqueda, 30/8/18).

En el segundo gobierno de Vázquez también se presentó, a fines del año 2017, un Proyecto de Ley Orgánica para la Universidad de la Educación. El mismo fue discutido a lo largo del año 2018 pero, al igual que lo ocurrido en la administración Mujica, tampoco se consiguieron las mayorías necesarias para aprobar la ley.

El cumplimiento con las funciones universitarias clásicas

De acuerdo al documento de la CI, el IUDE debía desarrollar las tres funciones que caracterizan a la universidad: enseñanza, investigación y extensión (Clark, 1997).
En cuanto a la enseñanza, a fines de la primera Administración Vázquez se implantó un nuevo plan de estudios, el llamado Plan 2008, un plan de estudios con un núcleo común a las carreras de Magisterio y Profesorado que eliminó la diversidad curricular IFD-CERP en la formación inicial de profesores. Los entrevistados enfatizaron dos virtudes del Plan 2008: su elaboración a través de un proceso altamente participativo en el cual tuvieron voz todos los actores de formación docente y la navegabilidad entre las distintas carreras del CFE.

Posteriormente, entre los años 2012 y 2013 se desarrolló un nuevo proceso de revisión curricular para atender algunos problemas detectados en el Plan 2008 tales como la fragmentación del currículum, la excesiva carga horaria, la realización de distintas trayectorias de cursado, la creditización y la semestralización:

> "Un tema que despertaba muchas resistencias era el tema de la semestralización, que lo veían como un peligro a los puestos de trabajo. Se veía como una pérdida. Ahora la idea de semestralización va ganando espacio, algunas materias se entiende que no serían semestralizables como las materias relativas a las ciencias de la educación". (Autoridad educativa)

En el período 2015-2020 se impulsó con fuerza la modalidad semipresencial de Profesorado (ANEP, 2017 b; CFE-ANEP, 2018). La formación de formadores estuvo también presente en la agenda de enseñanza del CFE dado que, a mediano plazo, sería necesario exigir títulos de postgrado para el desempeño de la función de formador. En tal sentido se desarrollaron algunas acciones a través del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES) y, además, se suscribieron 5 convenios con instituciones extranjeras y 23 convenios nacionales para facilitar la culminación o realización de diplomas y maestrías. No obstante lo anterior, el balance en materia de profesionalización de los formadores y particularmente de su formación de postgrado es aún deficitaria (Cointinho, 2017).

Respecto a la función de investigación, en su estudio Marrero (2010) encontró que los institutos de formación docente funcionaban sin investigación institucionalizada, sea en Ciencias de la Educación, sea en las restantes disciplinas (Física, Historia, etc.). Asimismo, según sus entrevistados, había disparidad de visiones respecto al lugar que la investigación debería ocupar en el ámbito de formación docente, con cinco énfasis principales: (i) la investigación tal vez no sea necesaria; (ii) la investigación en Ciencias de la Educación es necesaria pero no suficiente; (iii) es necesario nutrirse de la investigación disciplinar de la UdelaR; (iv) la departamentalización es importante para fomentar la investigación pero no la asegura; (v) es necesario establecer mecanismos de evaluación de la investigación realizada en el ámbito de formación docente, cosa que no ha ocurrido aún.

De acuerdo a nuestro relevamiento en el período 2010-2019 la investigación encontró en formación docente algunos canales incipientes: licencia por año sabático a docentes efectivos del CFE, llamados a equipos de investigación en el marco del IPES en 2007, apoyo a redes de investigación financiadas por el Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur (PASEM), un convenio con la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) a través del cual se creó el Fondo Sectorial CFE Investiga y apoyo a la investigación realizada en los Departamentos Académicos con las llamadas *horas de departamento*.

La producción generada a través de estos canales es aún escasa y se encuentra en un proceso de regulación en el cual se abren disyuntivas importantes: ¿qué temas y problemas deben ser investigados en formación docente? ¿Debe haber un plan general lanzado por una autoridad central o son los departamentos los encargados de dar vida a las líneas de generación de conocimiento que consideren relevantes? ¿Son los docentes individuales o equipos de docentes los que deben plantear sus propuestas de investigación? [16]

> "Quien define las líneas de investigaciones es un tema... Nosotros creemos que el propio organismo debe determinar las líneas que se necesitan trabajar. En función de esto tomará las decisiones de lo que va a llevar a cabo. Producir conocimiento sobre cosas que necesitamos saber y no sabemos". (Autoridad educativa).

Debe notarse que a los docentes de Formación Docente se les asignan horas de departamento según la cantidad de horas de docencia directa que dicten. Muchas de estas horas podrían destinarse a tareas de investigación. No obstante, la asignación presupuestaria para financiar estas horas no ha sido acompañada por la elaboración de

un protocolo que regule su forma de utilización. En estos años ello ha quedado librado a la orientación de cada instituto y de cada coordinador de departamento: en algunos departamentos los docentes deben asistir a una coordinación semanal, en otros las horas de departamento son fictas, hay departamentos muy activos que pautan con claridad qué se espera de los formadores y otros que son mucho más laxos al respecto. Lo cierto es que no se ha instalado un mecanismo de contralor sobre la presencialidad ni la productividad de las horas de departamento, lo cual para varios de los entrevistados constituye un punto crítico de la gestión:

> "Las horas de departamento se cuestionan mucho pero al mismo tiempo nadie las quiere dejar". (Autoridad educativa)
> "Hoy por hoy las horas de investigación no dependen de nadie". (Técnico)
> "Comparto la creación de los departamentos, aunque no comparto que se hayan visto como un incremento de salario". (Autoridad educativa).

Finalmente la función de extensión se desarrolló a través de la participación en programas tales como "Flor de Ceibo" (UdelaR) y "Aprender todos" (Ceibal), y también con iniciativas de carácter local. De acuerdo a los testimonios relevados, en estos años los docentes del CFE han encontrado obstáculos para cumplir con esta función, en parte por la falta de tradición específica en la materia, en parte por una suerte de solapamiento de la extensión con las tareas de docencia clásica. Por ello se ha instalado una discusión respecto a qué tipo de extensión es la que corresponde hacer en Formación Docente: ¿es extensión todo lo que se realiza fuera del salón de clases? ¿Cómo se distingue la extensión de actividades de relacionamiento con el medio que han sido tradicionales en el ejercicio del magisterio en Uruguay?

Discusión de resultados

Hasta aquí hemos documentado el avance en proceso de *universitarización* de la formación docente uruguaya entre 2005 y 2019 en tres dimensiones: el status jurídico, el ejercicio de autonomía y cogobierno, y el cumplimiento con las funciones universitarias clásicas. En este apartado corresponde discutir, a la luz del marco conceptual planteado, por qué tal transformación tuvo un carácter amortiguado y no radical.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, amortiguar significa "hacer que algo sea menos vivo, eficaz, intenso o violento, tendiendo a la extinción" (DRAE, 2018). En un contexto en el que las autoridades explícitamente plantearon su voluntad de transitar hacia el nivel universitario cabe preguntarse qué factores frenaron dicha transformación.[17] Un primer factor de freno fue el fracaso de los distintos proyectos de ley en el Parlamento, que estuvo directamente ligado a la forma de gobierno de la futura universidad. En el período 2010-2015 la autonomía apareció naturalizada a nivel de todos los actores políticos y sociales. En cambio, el cogobierno fue objeto de arduas discusiones políticas a lo largo del período 2010-2019: el gobierno nacional y los actores internos de formación docente asumieron que la novel universidad debía ser cogobernada pero la oposición cuestionó radicalmente este principio:

> "Había acuerdo en los otros tres partidos en crear una universidad de la educación. La diferencia estribaba en el tema del cogobierno". (Parlamentario 1).

El Frente Amplio contaba, además, con el hecho de que en el año 2013 el Parlamento había aprobado la ley que dio nacimiento a la Universidad Tecnológica, con un gobierno autónomo y cogobernado. Si el Partido Nacional y el Partido Colorado habían votado la creación de la UTEC, bien podían votar la ley del IUDE.

> "Si había salido la UTEC cogobernada, bien podía salir la Universidad de la Educación cogobernada". (Político)

Los legisladores del Partido Nacional acompañaron a la UTEC como forma de llevar la educación universitaria al interior del país. Paradojalmente, formación docente ya contaba con una larga historia de arraigo territorial en todo el país, por lo que su estatus universitario era una opción de política pública que reportaba ganancias políticas menores o incluso nulas.

> "En relación a la UTEC primó la importancia de crear una nueva institución universitaria en el interior, lo que a los gobiernos departamentales les importaba mucho. Eso primó por sobre el tema de aceptar la autonomía y el cogobierno". (Político)

En contraposición, el Partido Nacional y el Colorado defendían una fuerte presencia del Poder Ejecutivo en el futuro instituto universitario y cuestionaban, en diverso grado, el cogobierno entre docentes, estudiantes y egresados.

> "Nosotros creemos que es necesario que en la conducción de los órganos de dirección de una política que es estatal esté representado el gobierno... No rechazábamos la participación de los órdenes pero era necesario que en el órgano de conducción estuviera el Ejecutivo. ¡Cómo vas a tener una política de Estado, que además tiene una gran prioridad actualmente, fuera de las manos del gobierno! El gobierno es electo para ejercer esta representación, no los órdenes, sin que esto excluya la participación". (Político)

Estos elementos del debate parlamentario pueden ser interpretados como un tímido inicio de discusión del único modelo de gobierno universitario que el país tuvo por décadas. Uruguay no es en tal sentido una excepción puesto que, como advierte Brunner (2011):

> "Al concluir el siglo XX, las universidades públicas de la región se hallaban ubicadas casi sin excepción en el Cuadrante II (colegial)[18], con una fuerte dosis de cogobierno democrático y una gestión burocrática debilitada por el fraccionamiento, el clientelismo y la politización".

Un segundo factor que explica la amortiguación de la *universitarización* de la formación docente fue la llamada *dependencia de la trayectoria*. Como se vio en el marco conceptual, las instituciones tienden al auto reforzamiento, adoptan una lógica reproductiva, se retroalimentan del pasado, tienden a la estabilidad. En Uruguay la formación docente nació y se desarrolló en forma independiente de la UdelaR que fue hegemónica en la educación superior durante la mayor parte de la historia nacional. Surgida a mediados del siglo XIX y regida por los principios de autonomía y cogobierno a partir de la Ley Orgánica de 1958, la Universidad de la República fue la única universidad en el país hasta 1985 –año en que fue habilitada la primera universidad privada, la Universidad Católica- y la única universidad pública hasta el año 2012 cuando se fundó la Universidad Tecnológica.

Los institutos de formación de maestros y profesores gestaron así una *tradición normalista* alejada de la *tradición universitaria* de la UdelaR (Romano, 2009). Más aún, se produjo una clara división de tareas entre la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación como sede de la mayor parte de la investigación pedagógica y el IPA, eminentemente volcado a la formación docente por sobre la investigación (Coitinho, 2017). Se trata de una tensión de larga data que puede remontarse a la famosa polémica entre Carlos Vaz Ferreira -rector de la Universidad de la República en dos períodos (1928-1930 y 1935-1941)- y Antonio

Grompone, fundador del IPA en 1949 siguiendo el modelo de la Escuela Normal Superior de París. Según Grompone: "Si se pretendiera formar profesores en instituciones creadas para otros fines (por ejemplo, las Facultades de Humanidades) solo se lograría producir desajustes en su forma de funcionamiento. En este marco la investigación queda reducida casi exclusivamente a transformarse en un insumo de la formación de profesores". (Romano, 2009: 5)

La orientación normalista de formación docente llevó a que sus recursos humanos se concentraran en la enseñanza y, por la vía de los hechos, quedaron eximidos de la investigación y la extensión. La incorporación de estas nuevas líneas de trabajo requiere esfuerzos adicionales de los formadores y también del CFE: algunos formadores pueden no estar dispuestos a formarse en investigación, otros pueden no estar interesados en ella o el CFE puede no contar con los recursos necesarios para desarrollar investigación original entre otros aspectos.

> "Es cierto que la institución está pensada para enseñar, por lo tanto todavía no se ha procesado un cambio cultural de tal manera que la investigación forme parte de las actividades docentes...operan las condiciones laborales y la tradición histórica de una institución que está destinada a enseñar. Nos hemos dado cuenta de que todo forma parte de un cambio cultural, no es solamente un cambio discursivo sino un cambio de condiciones y de normas que permitan ese desarrollo. El cambio cultural engloba todo eso y necesita tiempo para que se procese". (Entrevistado, en Coitinho, 2017: 83-84)

En el factor *dependencia de la trayectoria* también deben considerarse aspectos de la nueva organización académica. No resultó sencillo adosar los institutos académicos y la departamentalización a la estructura preexistente relativamente descentralizada en la que los 33 institutos de formación inicial y sus directores contaban con márgenes de decisión:

> "La autonomía de los directores de los centros es hoy de media a alta... Desde mi punto de vista tienen potencialmente una gran autonomía que no saben utilizar. Muchos de los directores tienen puesta su mirada en la gestión cotidiana pero no han elaborado una mirada estratégica sobre el desarrollo del instituto. Aplican la autonomía a aspectos administrativos (provisión de cargos vacantes, por ejemplo) y son pocos los casos de ejercicio de la autonomía en términos sustantivos con desarrollo de un proyecto pedagógico autónomamente". (Autoridad del CFE)

Asimismo, el estatus universitario de formación docente necesariamente impondrá nuevas reglas de juego. En particular, el régimen de ingreso y ascenso en la carrera de formador deberá acercarse al que rige en las universidades, con peso de la formación de postgrado y nuevas modalidades de evaluación. Históricamente los formadores de los institutos de formación docente han estado regulados por el Estatuto Docente válido en toda la ANEP, es decir, el mismo que regula la carrera de maestros de primaria y profesores de educación media. Entre 2016 y 2017 un Grupo de Trabajo del CFE elaboró una nueva estructura docente basada en grados académicos y renovación de efectividades a través de la evaluación, requisitos que parecen indispensables en el funcionamiento de una universidad. Este capítulo XIV del Estatuto Docente de la ANEP, aún no aprobado por CODICEN (ANEP, 2017 b), supone para muchos formadores una amenaza. Tal como consigna Coitinho, "En el discurso está todo el mundo de acuerdo, pero cuando el Consejo toma algunas decisiones que van hacia un cambio de cultura se notan las resistencias... Yo creo que la resistencia nace de la inseguridad de verse en un nuevo escenario y la falta de nobleza para ver más allá de uno mismo". (Entrevistada, en Coitinho, 2017: 87)

Un tercer elemento de freno a la *universitarización* de la formación docente lo constituye el poder. En efecto, tal como la literatura institucionalista ha probado extensamente, las instituciones distribuyen poder y recursos y operan en contextos donde existen otras instituciones. Desde este ángulo, la creación de la universidad de la educación significa una alteración en el sistema de poder existente en el campo educativo en general y en la educación superior en particular.

En el primer nivel, en el marco de la ANEP las políticas de formación docente emanaron siempre del CODICEN, por lo cual la creación de una universidad de la educación supondrá para este consejo resignar un ámbito relevante de toma de decisiones. A su vez, para los Consejos Desconcentrados la concreción de la universidad de la educación exigirá ingresar en un nuevo y complejo entramado de coordinaciones, por ejemplo para el desarrollo de la práctica docente.

En el ámbito de la educación superior, luego de ocupar por décadas un lugar preeminente, la UdelaR hoy debe convivir con otra universidad pública (UTEC), con cinco universidades privadas[19] y varios institutos universitarios[20]. Por ello la universidad de la educación también puede ser visualizada por algunos actores de aquella como una nueva competencia en términos de poder y recursos.

> "Hubo actores muy relevantes como la UdelaR que nunca se jugaron por la *universitarización* de la formación docente... El argumento que se esgrimió a nivel de la UdelaR fue que 'no estaban dadas las condiciones'. Pero se hizo poco por crear las condiciones". (Autoridad educativa)

Por último, el cuarto elemento que enlenteció el proceso de transformación de la formación docente fue el estilo incrementalista (Lindblom, 1992) de construcción de políticas educativas de los gobiernos del Frente Amplio (Mancebo y Lizbona, 2016). Esto rigió en los niveles de educación inicial, primaria, educación media y también en formación docente. A lo largo del período 2005-2019 las autoridades de este sector desarrollaron una intensa labor de negociación entre distintas posturas respecto a la transformación de la formación docente. "La toma de decisiones ha sido por 'aproximaciones sucesivas', no por cambio radical", al decir de una de las autoridades educativas. En todo momento se buscó imprimir una dinámica participativa al proceso de transformación de la formación inicial.

Conclusiones

Al año 2019 el gobierno de la formación docente en Uruguay presenta tres rasgos distintivos:

Centralización, porque la toma de decisiones fundamentales se encuentra en manos del órgano máximo de la ANEP, el CODICEN. Tanto en la Administración Mujica como en la segunda Administración Vázquez la autonomía del CFE se ha estado limitada y este Consejo debió trabajar arduamente para que CODICEN aprobara y homologara las distintas propuestas innovadoras.

Desconcentración, con la creación del CFE como Consejo Desconcentrado de la ANEP a cargo de planificar, coordinar y orientar las políticas de formación docente.

Descentralización territorial de larga data, con 33 institutos de formación docente fuertemente arraigados en sus comunidades locales. Formación docente constituye la institución de educación superior con mayor presencia en el territorio uruguayo e históricamente los centros de formación han gozado de márgenes importantes de autonomía.

La idea de fundar una universidad de la educación apareció en la agenda de gobierno en el primer período frenteamplista (2005-2010) pero no pudo concretarse ni en ese gobierno ni en el segundo (2010-2015) ni en el tercero (2015-2019).[21]
Las políticas públicas del período se orientaron hacia ese objetivo y, de hecho, se dieron pasos importantes en diversos planos: se ganó autonomía con la creación del CFE, se concretó el cogobierno, se instalaron los Departamentos y los Institutos Académicos, se trabajó en nuevas reglas de juego para la carrera de los formadores, se impulsó la investigación y se revisaron los planes de estudio a fin de dotarlos de algunos rasgos que hoy caracterizan a los universitarios, entre otros aspectos.

En este proceso de cambio, en el período 2005-2019 Formación Docente ha instalado una gobernanza particularmente compleja. Lejos están las Ciencias Sociales de haber adoptado un único significado para este término[22]. Según Pierre,

> "[...] gobernanza refiere a mantener la coordinación y coherencia entre una amplia variedad de actores [...] se refiere a cómo mantener el rol de conducción de las instituciones políticas a pesar de los retos internos y externos al Estado". (2000: 4)[23]

Para Brunner, "La gobernanza en la educación superior se refiere a la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente y a sus relaciones con entidades externas con vistas a asegurar los objetivos de la educación superior". (2011: 139)

Afirmar que en su proceso de *universitarización* la gobernanza de Formación Docente ha adoptado una gran complejidad es reconocer que son muy numerosos los actores con potencial incidencia en la toma de decisiones, con lo cual las dificultades de conducción pueden llegar a ser importantes. En particular, cabe mencionar las siguientes:

La coexistencia del CFE como Consejo Desconcentrado con el CODICEN como órgano máximo de la ANEP;

El desarrollo que ha tenido el cogobierno, presente en el Consejo del CFE y también en las Comisiones de Carrera que actúan a nivel de cada centro de formación;

La cohabitación de las direcciones de los centros de formación docente con los coordinadores de los Institutos Académicos y los Departamentos; y

La actuación de la ATD de formación docente como órgano de gran relevancia.

¿Significa esto que el cambio institucional no es posible? Según el Institucionalismo Histórico la transformación institucional gana probabilidad en las llamadas *coyunturas críticas*, es decir, puntos de inflexión originados en varios factores causales, que abren cursos de acción alternativos, uno de los cuales termina predominando. En todo caso, para propiciar tal coyuntura crítica será necesario contrarrestar el peso de los cuatro factores identificados como freno y también construir capacidad de conducción en el marco de una compleja gobernanza.

Referencias bibliográficas

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, C. (Comp.) *Cuánto importan las instituciones. Gobierno, Estado y actores en la política argentina.* Bs. As.: Siglo Veintiuno Editores.

Alliaud, A. y Vezub, L. (2014). La formación inicial y continua de los docentes en los países del MERCOSUR. Problemas comunes, estructuras y desarrollos diversos. En Cuadernos de Investigación Educativa, Vol. 5, Nº 20. Montevideo: Universidad ORT Uruguay.

ANEP (2010 a). Síntesis de las principales políticas del quinquenio 2005-2009. Documento de trabajo para la transición. Montevideo: ANEP.

ANEP (2010 b). Memoria 2005-2009 de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente. Montevideo: ANEP.

ATD-ANEP (2006). "Por una formación docente autónoma y participativa". Asamblea Nacional Ordinaria de docentes de formación y perfeccionamiento docente. Salto, mimeo.

Barboza, O. (2010). Transformaciones en la formación y el perfeccionamiento de los docentes. En ANEP – CODICEN Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN 2005-2009. Montevideo: ANEP.

Brunner, J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. En *Revista de Educación*, nro. 355. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional. Disponible en http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355_06.pdf

Cerrillo i Martinez, A. (2005). "La Gobernanza Hoy: Introducción" en Cerrillo i Martinez (Coord) *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

CFE-ANEP (2018). Estudio sobre la modalidad semipresencial de formación en educación. Montevideo: CFE-ANEP.

CFE-ANEP (2017 a). Fundamentos y orientaciones de la propuesta 2017. Disponible en http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/documentos_aprobados_cfe/fundamentosyorientaciones_propuesta2017.pdf

CFE-ANEP (2017 b). Informe a medio camino. Disponible en http://www.cfe.edu.uy/index.php/documentos-del-cfe

CFE. Acta 38, Resolución nro. 1, 12/10/16. http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/documentos_aprobados_cfe/a38_res1_creacion_institutosacademicos.pdf

Clavijo, E. (2016). El mosaico de la *universitarización* en el sistema nacional de educación terciaria pública. Ponencia presentada en las XV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Disponible en https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/123456789/10707

Clark, B. (1997). *Las universidades modernas: espacio de investigación y docencia.* México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM.

Coitinho, 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. Tesis de Maestría en Ciencia Política, UdelaR. Mimeo.

Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública. https://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/88734/5/mecweb/comision-coordinadora-del-sistema-nacional-de-educacion-publica?contid=40359

Constitución de La República Oriental del Uruguay (1996).

Davyt, E. y Rodríguez, G. (2011). La participación en el proceso de transformación de la formación docente pública durante el período 2005-2010. Ponencia presentada al I Foro de investigación, docencia y extensión en Formación en Educación.

Diccionario de la Real Academia Española (Act. 2018). https://dle.rae.es/?id=2QLqPKd

Diker, G. y Terigi, F. (1997). El anclaje institucional de la formación docente. *Novedades Educativas* Nro. 82. Bs. As.: Ed. Novedades Educativas.

Frente Amplio, Partido Nacional, Partido Colorado y Partido Independiente (2010). Documento de Acuerdo sobre Educación. Disponible en http://educacion.observatoriofundapro.com/wp-content/uploads/2012/12/Acuerdo-Multipartidario-de-Educaci%C3%B3n.pdf

Hanson, M. (1997). La descentralización educacional: problemas y desafíos. *Documento Nº. 9*. Santiago: PREAL.

GRE (2013). *Para repensar la formación docente.*

Ley General de Educación de 2008 (Nro. 18.437). Disponible en https://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AnexoXIV_Ley18437.pdf

Lindblom, Ch. (1992). La ciencia de "salir del paso". En Aguilar Villanueva, L. (Comp.) *La hechura de las políticas.* México: Porrua.

Lopater, A. (2016). La formación de los educadores en un proceso en transformación. En *InterCambios, vol. 3, Nº 2.* Montevideo: UdelaR.

Mancebo, Ma. E. y Lizbona, A. (2016). El statu quo en la educación obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos y el fantasma de la Reforma Rama. En Bentancur, N. y Busquets, J. (Comp.) *El decenio progresista. Las políticas públicas, de Vázquez a Mujica.* Montevideo: Ed. Fin de Siglo-ICP.

Mancebo, Ma. E. (2003). Políticas de formación docente, profesionalización y equidad. El caso de los Centros Regionales de Profesores en el marco de la reforma educativa uruguaya. Tesis de Doctorado. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

Marianovich, P. (2019). Entre la persistencia y el desaliento. Coordinación intersectorial y protección de trayectorias educativas a nivel territorial. Maestría en Derechos de la Infancia y Políticas Públicas, UdelaR. 2019 (mimeo).

Marrero, A. (2010). Formación docente y producción de conocimiento en el *sistema de educación superior uruguayo: una cuestión sin resolver. En Revista Argentina de Educación Superior*, año 2, Nº 2.

PASEM (2013). *Los sistemas de formación docente en el MERCOSUR. Planes de estudio y propuestas de formación continua.* Disponible en https://oei.org.ar/wp-content/uploads/2018/01/Los-Sistemas-de-Formaci%c3%b3n-Docente-en-el-MERCOSUR.pdf

Pierre, J. (2000). *Understanding governance.* En Pierre, J. (Eds). Debating governance. Oxford University Press.

Romano, A. (2009). Tradición normalista y tradición universitaria. Tensiones y desafíos. En Barboza, L. (Comp.) *Educación en clave para el desarrollo.* Montevideo: FHUCE-CSE.

Semanario Búsqueda, 30/8/18. Disponible en https://www.busqueda.com.uy/nota/autoridades-estan-dispuestas-pagar-el-precio-de-renunciar-al-cogobierno-en-la-universidad-de-la-educación

Suárez Ceretti, V. (2013). "*Universitarización*" de la Escuela Universitaria Centro de Diseño. Tesis de Maestría en Enseñanza Universitaria. Montevideo: UdelaR, mimeo.

Terigi, F. (2008). Políticas de formación docente. Priorizar la producción de saberes sobre la enseñanza, el trabajo docente y la formación. Nº. 1 (2014): *Prácticas y Residencias en Formación Docente: Memorias, Experiencias y Horizontes.* Disponible en https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/6671/9144-24541-2-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y

UdelaR. Ley Orgánica de 1958 (Nro. 2.549). Disponible en https://www.rau.edu.uy/universidad/leyorg.htm

Unesco/Orealc (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe.* Santiago: Unesco.

Universidad de la República (2015). Logros de la UdelaR en el interior del país (2005-2015). Montevideo: UdelaR-Comisión Coordinadora Interior.

Vezub, L. (2007). La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad. En *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, vol. 11, Nº 1. Granada: Universidad de Granada.

Notas

[1] Una primera versión de este texto fue elaborada con la asistencia de Belén Villegas y presentada en el Primer Congreso de la Sociedad Uruguaya de Historia de la Educación en Montevideo en 2016.

[2] La formación inicial a nivel privado es minoritaria y se desarrolla en el Instituto Universitario Elbio Fernández, la Universidad de Montevideo (UM) y la Universidad Católica del Uruguay (UCU).

[3] Ley Nº 18.437.

[4] Artículos 84, 85 y 86 de la LGE.

[5] El término era progresista hace referencia al acceso al gobierno nacional, en las primeras dos décadas del siglo XXI, de fuerzas políticas posicionadas más a la izquierda que quienes tuvieron a su cargo los Ejecutivos en la década anterior. Se corresponden con esta tendencia, las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) en Argentina, las de Luiz Inácio "Lula" da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) en Brasil, las de Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018) en Chile, y las presidencias de Tabaré Vázquez (2005-2010 y 2015-2020) y José Mujica (2010-2015) en Uruguay.

[6] En un estudio sobre varios procesos de transformación de la educación terciaria pública en Uruguay en la "era progresista", Clavijo (2016) afirma que el concepto de *universitarización* está aún en construcción.

[7] Como en todas las políticas públicas, la intersectorialidad otorga gran potencialidad a la construcción de las políticas educativas y, simultáneamente, las dota de gran complejidad (Véase Marianovich, 2019).

[8] CODICEN-ANEP, Acta Extraordinaria nro. 5, Resolución nro. 1 del 24/6/10.

[9] "Yo no sé si hubiera creado una Universidad, sí creo que a la formación docente actual le falta contacto con centros de especialización". Véase http://pro-universitarios.com/dra-maria-julia-munoz-lo-que-se-viene-en-educacion.

[10] Según la investigación de Coitinho, "los acuerdos ANEP-UdelaR, que fueron una fuerte apuesta al iniciarse la gestión en 2005 quedaron truncos, se negociaron maestrìas para las que luego de impartidas la UdelaR reconoció como diplomas, lo que llevó a que ANEP debiera firmar un convenio con FLACSO para que los formadores que habían iniciado el proceso puedan culminarlo. El vínculo entre ambas instituciones configuró una historia de desencuentros donde los actores se "culpan" entre sí, pero lo cierto es que como manifestaron algunos entrevistados: se perdió mucho tiempo y no se logró nada." (2016: 86)

[11] Expresiones del 26/8/16 en ocasión de la inauguración de la sede de la UTEC en Fray Bentos. Véase https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/educacion-utec-inauguracion-primer-instituto-tecnologico-regional-estudiantes-fray-bentos

[12] CODICEN-ANEP, Acta Extraordinaria nro. 5, Resolución nro. 2 del 24/6/10.

[13] Los gremios de estudiantes del IPA (CEIPA) y Magisterio (CEM) no compartían la propuesta de "cohabitación" entre tres integrantes del CFE nombrados por el poder político y dos representantes de los órdenes; consideraban que faltaba paridad en tal cuotificación e incluso algunos de ellos defendían la idea de autonomía a nivel de cada centro de formación.

[14] El primer Consejo del CFE estuvo integrado por Edith Moraes, Laura Motta y Selva Artigas (nombradas por CODICEN) y por Edison Torres (representante docente) y Rocío Martínez (representante estudiantil). El segundo Consejo se compuso por Ana María Lopater, Luis Garibaldi y María Dibarbure (nombrados por CODICEN) y Rosana Cortazzo (orden docente) y Noelia Figueroa (orden estudiantil). En la primera etapa del período "progresista" (2005-2010) Oruam Barboza, Margarita Arlas y Cristina Hernández actuaron en la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente del CODICEN.

[15] En el momento de realización de este artículo, se encontraban en curso los llamados para la coordinación del Área Pedagógico-Histórico-Filosófica del Departamento de Ciencias de la Educación, y los Departamentos de Educación Artística y Derecho.

[16] Según Terigi, "sostengo, como función propia del sistema formador, la producción de saberes sobre la enseñanza, sobre el trabajo docente y sobre la formación. Se trata de un rasgo de identidad cuyas potencialidades son enormes pero que ha sido poco considerado". (2008: 4)

[17] "La meta de ese proceso es acercarnos al nivel universitario en la formación, independientemente de cuándo se concrete su estatuto legal." (Lopater, 2016: 37)

[18] Brunner (2011) plantea una interesante tipología con cuatro tipos ideales de gobernanza universitaria: el burocrático, el colegial, el de partes interesadas y el emprendedor. Los cuatro tipos quedan definidos por la intersección de dos ejes: el eje del gobierno (regido por el principio de legitimidad) y el de la gestión (regido por el principio de efectividad).

[19] Universidad Católica, Universidad ORT, Universidad de la Empresa, Universidad de Montevideo y Universidad CLAEH.

[20] Instituto Universitario Elbio Fernández; Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes; Instituto Universitario Crandon; Instituto Universitario Francisco de Asis; Instituto Universitario Centro de docencia, investigación e información en aprendizaje (CEDIIAP); Instituto Universitario Centro de Estudio y Diagnóstico de Disgnacias del Uruguay (IUCEDDU); Instituto Universitario de Postgrado en Psicoanálisis; Instituto Universitario Monseñor Mariano Soler; Instituto Universitario de Postgrados (AUDEPP); Instituto Universitario Politécnico de Punta del Este. Disponible en: https://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/68186/1/inst.-universitarios-y-carreras-julio-2017.pdf

[21] Este texto ha sido elaborado en 2019. Habrá elecciones nacionales a fines de este año y el período de gobierno terminará en el año 2020.

[22] Véase Cerrillo i Martinez, A., 2005.

[23] Traducción libre.