**Ponencia Preparada para el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 17 al 20 de julio de 2019.**

**Título: “La gobernanza educativa del subsistema de formación docente. Uruguay 2005-2020. Factores explicativos de las continuidades y cambios”.**

**Autora: Virginia Coitinho, correo: vcoitinho@hotmail.com**

**Área: Estado, Administración y Políticas Públicas.**

**Subárea denominada “Políticas públicas y Educación”**

1. **Introducción:**

El objeto de nuestro trabajo es analizar la institucionalidad del subsistema de Formación docente desde las teorías sobre gobernanza en educación superior, partiendo del supuesto que, en nuestro país, desde las nuevas políticas implementadas a partir del año 2005 se está intentando transitar desde un tipo de gobernanza burocrático-jerárquica hacia un tipo de “gobernanza moderna” (Mayntz 2003; 2010; Bentancur 2013). Tomando como lapso histórico los tres períodos de gobierno de presidentes progresistas en nuestro país: 2005-2020. Desde el punto de vista teórico la tesis se apoya en la conceptualización de Gobernanza educativa.

Haremos un recorrido por los cambios institucionales llevados adelante en los periodos propuestos y la incorporación de nuevos actores al sistema, tratando de indagar en posibles explicaciones acerca del cambio en el modelo de gobernanza, de un tipo de gobernanza burocrática centralizada a un tipo de gobernanza en redes.

En este sentido, el objetivo de este trabajo analizar los cambios a nivel de la gobernanza en formación docente durante el período 2005-2020.

Partiendo de algunas fuentes centrales para el análisis como:

- Normativa vigente que regula las instituciones de Formación docente en nuestro país: Constitución, Ley General de Educación, Estatuto del Funcionario docente.

- Documentos elaborados por las autoridades de la Educación en nuestro país entre los años 2005-2020.

- Actas de Asambleas Técnica Docentes de Formación Docente entre el 2005 y el 2020. Las resoluciones de las Asambleas Técnico Docentes (ATD) tienen carácter consultivo, no vinculante para las autoridades educativas, pero igualmente son un actor relevante en las decisiones que se toman en la materia.

- Entrevistas a Consejeros del Consejo de Formación en Educación (representante docente y estudiantil), Coordinadores de los Departamentos Académicos, directores de los centros, integrantes de las ATD de Formación docente, integrantes de las comisiones de carrera, y comisiones programáticas. Integrantes de la intergremial de Formación docente.

Esto nos lleva a centrar el análisis en tres ejes: actores en inter-relación e instituciones y prácticas institucionalizadas.

Las preguntas que guían el proceso de investigación son:

* ¿Qué transformaciones se han producido en la gobernanza del sistema de formación docente?
* ¿Qué factores explican dichas transformaciones y su nivel de profundidad?
* ¿Qué grado de “autonomía” respecto a gestión, administración y curriculum tienen los centros de formación docente en nuestro país? Dentro de la normativa general, ¿qué margen de maniobra decisional tienen los directores de los centros?
* ¿Qué tipo de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas tanto institucionales como hacia los formadores se implementan y qué efectos tienen?
* ¿Cómo han operado los diferentes actores del sistema de formación docente (representante del orden docente, representante del orden estudiantil, salas de asignaturas, comisiones de carrera, asambleas técnico docentes) en la policymaking?.
* Los directores de los Centros de formación docente y los coordinadores académicos del CFE ¿trabajan en formato redes o compiten entre sí?
* ¿Cuáles son los vínculos de los centros de formación docente con la comunidad? ¿tales vínculos inciden sobre la gobernanza del sistema?
* ¿Cuáles son los mecanismos de integración internacional y regional que operan a nivel de nuestro sistema de formación docente?

Partiendo de dichas preguntas, nuestras unidades de análisis son las políticas implementadas en los últimos gobiernos que entendemos han significado una vuelta de timón en el tipo de gobernanza del sistema:

* Unificación administrativa al pasar los Cerps a la órbita del DFPD (2005)
* Plan integrado para formación docente (2008) en el marco de la nueva Ley General de Educación, Ley N° 18.437.
* Creación del Consejo de Formación en Educación (2010), también en el marco de la nueva Ley General de Educación, Ley N° 18.437.
* Integración en el Consejo de Formación en Educación con un consejero representante electo por el orden docente y un consejero representante electo por el orden estudiantil.
* Departamentalización de la Formación docente y rol del coordinador académico nacional por asignatura.
* Creación de las salas de asignatura; las comisiones de carrera (nacional y locales); y comisiones programáticas para discutir el nuevo plan de estudio.
* Concursos para efectivizar a docentes de las diferentes asignaturas (2019).

Planteo un estudio de caso de tipo descriptivo, en el que se desplegarán las políticas públicas que modifican el tipo de gobernanza de las instituciones de formación docente en nuestro país en el período 2005-2020. Al mismo tiempo intentaré avanzar en la explicación de porque entendemos que nuestro sistema de formación docente se encamina hacia un tipo de gobernanza “de redes”.

1. **Justificación y objetivos**

Dentro de las políticas públicas, concentra nuestro interés las políticas educativas de la educación superior, y sobre todo las referidas a Formación Docente en Uruguay. En los últimos años han surgido propuestas de reforma institucional para dicha área educativa. Estos proyectos de reforma institucional para Formación Docente en nuestro país se enmarcan en una coyuntura de cambios en la Educación Superior a nivel mundial y regional que comienzan a tomar forma en la década de los noventa de la mano de fenómenos como la masificación, la universalización, y la internacionalización, así como de los debates emergentes acerca de la gobernabilidad y gobernanza de los sistemas organizativos.

El mundo y la región están desde hace dos décadas discutiendo el modelo de “universidad ideal” y proponiendo nuevos debates sobre la Educación superior. Próximo al fin de siglo a través de la Declaración de Bolonia (1999) y el Consejo de Lisboa (2000) se crea un espacio de debate, reflexión y acción que busca posicionar a la Unión Europea como la región más competitiva y dinámica en cuanto a la investigación y desarrollo, influyendo en el pensamiento latinoamericano y su proyección de cambios en el área de la Educación Superior. En el ámbito regional, el MERCOSUR, si bien es un tratado comercial, en su etapa inicial les da prioridad a proyectos de integración cultural, y propone explícitamente políticas referidas a la cooperación en materia de Educación Superior.

En este contexto Uruguay discute una reforma en la gobernanza de la Formación Docente, importante espacio de Educación Superior no universitaria. Propone una institucionalidad universitaria cuando el propio concepto de universidad está en debate en el mundo, enfrentado a los desafíos de la globalización que ha traído cambios en múltiples aspectos: nuevas formas institucionales: heterogéneas y virtuales; masificación y feminización de la matrícula; transnacionalización del estudiantado; internacionalización y regionalización; que exigen transformaciones a los formatos tradicionales de gobierno y gestión de las instituciones de Educación Superior en América Latina (García Guadilla, 2003; Brunner, 2008, 2009, 2012) .

La organización institucional tradicional del sistema de formación docente en Uruguay se encuadra en un modelo históricamente centralizado en el Estado, que a través de la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) regula tanto el sistema educativo público como el privado. La normativa vigente mantiene una fuerte presencia estatista en la conducción y ejecución de políticas educativas, así como la organización de la enseñanza, la elaboración de planes y programas, las pautas de evaluación, la gestión de recursos humanos, financieros y materiales (Mancebo,2012).

Uruguay presenta en la arena educativa una gobernanza de tipo burocrático-jerárquica, donde el Estado tiene el timón de la conducción de la sociedad y esta es receptiva de los servicios públicos sin ningún grado de participación en la toma de decisiones ni en la responsabilidad de la ejecución (Mancebo, 2012).

Los cambios implementados en nuestro país a partir del año 2005 en la gobernanza del subsistema de formación docente muestran una clara voluntad política de caminar hacia algunas líneas priorizadas en el debate regional e internacional para la transformación de la educación superior: mayor autonomía decisional de los actores involucrados, mayor profesionalización de los docentes y participación de estos en las decisiones de políticas; fortalecimiento institucional, gestión, organización y evaluación, capacidad de adaptación a las demandas del entorno (García Guadilla, C. 2003; Kehm, 2011; Acosta, Camou, Atairo 2015).

Estos cambios en muchos casos se han quedado cortos en sus objetivos, y en otros han logrado al menos iniciar procesos de transformación cuyos efectos serán visibles a largo plazo.

El objeto de nuestro trabajo es analizar la institucionalidad del subsistema de Formación docente desde las teorías sobre gobernanza en educación superior, partiendo del supuesto que, en nuestro país, desde las nuevas políticas implementadas desde el año 2005 se está intentando transitar con éxito variable según los objetivos planteados, desde un tipo de gobernanza burocrático-jerárquica hacia un tipo de “gobernanza moderna” (Mayntz 2003; 2010; Bentancur 2013).

La centralidad jerárquica estatal de nuestro sistema educativo en general, la tradición normalista, la propia historia institucional que ha perpetuado determinadas “prácticas” institucionalizadas, han afectado las posibilidades de éxito de los cambios implementados.

El sistema de Educación Superior en Uruguay abarca a las Universidades públicas (UDELAR, UTEC) y privadas[[1]](#footnote-1); así como al sistema de Formación Docente conformado por seis Centros Regionales de Profesores (CERP)[[2]](#footnote-2), veintidós Institutos de Formación Docente (IFD)[[3]](#footnote-3), el Instituto Normal de Magisterio (IINN); 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). Si bien se regulan por una normativa jurídica nacional, cada instituto adquiere dinámicas propias. En este sentido es importante enfocarse en las formas de gobierno de las instituciones, los modelos organizacionales, pero también en la identidad institucional de los centros y en sus prácticas cotidianas, que se perpetúan y reproducen naturalizándose con el paso del tiempo.

La gobernanza del sistema de formación docente en nuestro país ha estado en una coyuntura de cambios desde el 2005 hasta la actualidad en que se discute a nivel político un cambio radical en la institucionalidad: la creación de una Universidad de la Educación.

1. **La situación de la Formación Docente:**

Los cambios impulsados desde el 2005 hasta ahora han sido:

* Unificación administrativa de Formación docente bajo la órbita de DFPD en 2005.
* Creación de un plan nacional integrado de Formación Docente, en el año 2008.
* Aprobación en el año 2008 de la Ley General de Educación, donde se prevé la creación de un Instituto universitario de Educación.
* El cambio en el gobierno de la formación docente, a través de la creación de un Consejo Desconcentrado de la ANEP, el Consejo de Formación en Educación (CFE) en el año 2010. El CFE sustituyó a la anterior Dirección de Formación Docente que era parte del Consejo Directivo Central (CODICEN).
* La incorporación al gobierno de la educación de un representante docente y un representante del cuerpo estudiantil electos, que se integran al Consejo de Formación en Educación lo cual implica un tímido intento de co-gobierno.
* La creación de los Departamentos Académicos a cargo de coordinadores nacionales, y juntamente con estos las “salas nacionales de asignatura” integradas por todos los formadores del área.
* En el marco de los departamentos académicos, las horas de departamento, horas pagas a los formadores destinadas a investigación y extensión.
* Se crean las “comisiones de carrera” encargadas de discutir planes y programas para las diferentes áreas, e integradas por formadores electos por otros formadores; así como otras comisiones como comisiones programáticas, comisiones de becas.

Estos cambios abren una serie de interrogantes que serán, como vimos, las que guíen el proceso de investigación.

La identidad profesional de los formadores y la cultura institucional de los centros de formación docente en nuestro país se mueve dentro de un eje entre la “secundarización” y otro caracterizado por rasgos universitarios. La vida académica de estos centros, sus prácticas, normas, y formas de organización institucional, los tiempos y espacios locativos presentan características de centros liceales (Aguerrondo, Vezub, 2011).

En año 2017 el Poder Ejecutivo Nacional remite al parlamento un proyecto de ley que propone la creación de una Universidad de la Educación, en el marco de la Ley General de Educación, a principios del año 2018 cuando luego de discutirse en Comisión de Educación pasa al plenario de la Cámara de Senadores encuentra reparos principalmente en lo que refiere a la estructura de gobierno de la futura universidad: el Partido Colorado, el Partido Independiente y el sector Todos del Partido Nacional se manifestaron en contra de la creación de la institución aduciendo que era “más de lo mismo”, que no proyecta una nueva estructura sino una formalización de lo que ya había con una organización de gobierno diferente; el sector Alianza Nacional del Partido Nacional se opuso expresamente a la posibilidad de cogobierno de la futura universidad. En enero del 2018 cuando el proyecto de ley estaba en el Parlamento necesitaba 2/3 de votos para obtener sanción legislativa, una mayoría especial que no alcanzó.

1. **Marco Conceptual:**

**3.1- Gobernanza:**

El concepto de gobernanza aparece en la década del 90 como un concepto polifacético que indica un nuevo modo de gobernar, una forma más cooperativa y menos jerárquica de conducción o dirección política. La Sociedad Civil se va tornando un actor fuerte, involucrado en asuntos que le conciernen y capaz de intervenir en la toma de decisiones que le afectan. Este concepto toma fuerza como vimos en la década del 90, cuando está instalado el debate acerca de la centralidad del mercado, y se demanda al Estado el cumplimiento de su rol de conducción y dirección. La sociedad se integra a nuevos mecanismos de participación que se van institucionalizando y legitimando, lo cual fortalece a las organizaciones sociales, que ganan espacios en las arenas de configuración de políticas. Es así como la gobernanza se enraíza con los debates sobre la nueva gestión pública y con los principios de eficacia, eficiencia, y controles.

En la literatura especializada se destacan tres modelos de gobernanza:

* Modelo burocrático-jerárquico: El Estado es quien tiene en sus manos el rol de dirigir y controlar la sociedad; centraliza la toma de decisiones en materia de políticas públicas y también es responsable de su ejecución y resultados. El poder está centralizado en éste, quien fija las reglas y los procedimientos para la realización de las tareas. En los países industrializados, junto a esta forma de organización burocrática, se institucionaliza el sistema de méritos en la gestión del personal (Mancebo, 2012; Narbondo, Ramos 2001).
* Modelo de mercado: El Estado sigue siendo quien detenta el poder político, pero el mercado se fortalece como mecanismo de conducción social ampliando el espacio de acción en la esfera privada, y trasladando principios del espacio privado al ámbito público. El propio Estado introduce en su organización una lógica gerencial privada: definición de objetivos, regulación y control siguen en manos del Estado y éste delega a través de realización de contratos con privados la prestación de servicios. Este modelo incorpora un sistema de control de gestión de resultados y asimismo permite al consumidor mayor libertad de elección en la provisión del servicio (Mancebo, 2012; Narbondo, Ramos 2001).
* Modelo de redes: el Estado no solo cede la provisión de servicios en prestadores privados, sino que además está dispuesto a la definición de políticas públicas en negociación con los actores sociales involucrados y los mismos prestadores de servicios, construyendo redes de actores para la definición tanto de objetivos como de medios para alcanzarlos. El sistema político así se nutre de la participación y negociación de actores privados tales como grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, sindicatos, empresas; con un sistema de reglas definidas por los propios actores en su interacción, dejando de ser el Estado el actor soberano por excelencia, y cediendo espacios de poder (Bentancur, 2013, Mancebo, 2012; Narbondo, Ramos 2001).

El tránsito desde una gobernanza jerárquica a una “gobernanza moderna” estructurada en redes de actores, requiere una sociedad civil organizada y fortalecida que pueda integrarse a procesos de negociación y coordinación formales e informales, autoridades políticas legitimadas dotadas de competencias necesarias y recursos, y una sociedad integrada culturalmente que asegure lazos mínimos de responsabilidad e identidad colectiva (Bentancur, 2013; Mayntz, 2010).

**3.2- Gobernanza educativa:**

El concepto de gobernanza educativa al igual que el de gobernanza en sí, puede ambientar distintas miradas. De acuerdo con Kehm (2011), dicho concepto se utiliza como categoría analítica para explicar mecanismos de coordinación de actividades de los diferentes actores en un campo determinado. Autores como Schamal y Cabrales (2018) entienden que la gobernanza universitaria requiere una serie de componentes específicos tales como: “el marco legal, social, económico y cultural en que se desenvuelve; los criterios de captación, asignación y distribución de los recursos financieros disponibles; el nivel de formalización de la estructura organizacional y de estandarización de sus procesos; los procesos de toma de decisiones, las modalidades de participación en ellos y de relacionamiento con el entorno; la eficacia, la eficiencia y la calidad de sus resultados” (2018;827).

Autores como Brunner (2010) entienden que las organizaciones de educación superior exitosas son aquellas que pueden ir modificando sus mecanismos de gobernanza, es decir, de gestión y gobierno, para adaptarlos a las demandas del entorno en que se desenvuelven y a sus transformaciones estructurales; en un contexto de permanente inestabilidad y cambio (2010;137). En base a estas ideas el autor construye una tipología básica de regímenes de gobernanza universitaria a partir de dos planos (Brunner, 2016):

* Plano institucional: 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.
* Plano de la Gestión: El desafío es encontrar un principio de efectividad que viabilice la implementación de decisiones estratégicas, la administración de recursos, y la producción de resultados.

Estos dos planos nos llevan a dos dimensiones: legitimidad y efectividad, que se transforman en ejes de un cuadrante que determina cuatro tipos de gobernanza. En el eje horizontal o de gobierno (legitimidad), en su extremo izquierdo (1), se ubica el modelo de la universidad moderna, con la presencia de un agente externo que por lo general es el Estado o un organismo de éste como un Ministerio de Educación que adopta las decisiones estratégicas de gobierno. En el extremo opuesto (2) se muestra el modelo colegial, de gobierno compartido entre los profesores, es la gobernanza de la universidad considerada como comunidad de eruditos.

En el eje vertical o de gestión (efectividad) se encuentran, en un extremo un modelo de gestión burocrática (de jerarquías formales, reglas claras, especialización de funciones, y funcionarios de carrera) en la parte superior, y un modelo emprendedor (se gestiona la universidad como una empresa, según reglas del mercado) en la parte inferior (4). En el cuadrante (3) se encuentra el modelo llamado por el autor “de partes interesadas”, cuyas características lo posicionan como el tipo opuesto al burocrático, combina emprendimiento con colegialidad. En este modelo la gobernanza incluye no solo a actores internos sino también actores externos con interés directo o indirecto en la institución. Este modelo se basa en una total apertura de la universidad hacia la sociedad civil.

Cuadro 1: Tipología básica de regímenes de gobernanza universitaria.

Gestión Burocrática

BUROCRÁTICO COLEGIAL

interno

Externo colegial

Principal/agente

EMPRENDEDOR DE PARTES

INTERESADAS

Gestión emprendedora

Fuente: Brunner, 2010; p. 40

Serían cuatro tipos ideales (haciendo referencia al concepto de “Tipo Ideal” construido por Max Weber como instrumento metodológico de análisis para ciencias sociales) de regímenes básicos de gobernanza universitaria, lo cual refiere al hecho de que no existen tipos puros en la realidad, sino que los sistemas reales presentan características combinadas de más de un tipo.

1. Gobernanza de tipo Burocrático: Se caracteriza por una fuerte presencia del Estado quien coordina y controla, y la gestión se delega a agentes leales a éste. Estas universidades surgen como universidades públicas en Europa en el siglo XIX (España, Alemania) como extensiones del Estado nación, desde su proyecto secular, racional y burocrático. En este modelo de gobernanza, los profesores son funcionarios públicos, la institución y sus actores dependen del presupuesto fiscal y son controlados por el gobierno, incluso en temas estrictamente académicos la intervención del Estado es la impronta. A medida las instituciones crecen en tamaño, con mayor alumnado y docentes, las tareas se vuelven más rutinarias y burocráticas; la universidad moderna nace y se desarrolla como un proyecto del Estado (2016; 143).
2. Gobernanza de tipo Colegial: En este caso, la comunidad académica, dotada de una fuerte cohesión interna, se convierte en una “entidad moral independiente” (2016; 143) liderada por el principio de autonomía que le permite actuar como cuerpo en la interacción con los actores, definir cuestiones organizativas internas respecto a estudiantes y establecer normas o criterios de funcionamiento. Se organizan en facultades lideradas por un decano y un cuerpo administrativo, representativo y legislativo en manos de una Asamblea General. La organización es dominada por el cuerpo académico, que configura una especie de oligarquía por sí mismo. Estas instituciones tienen como eje la independencia académica y son generadoras de ingresos. En América Latina, sin embargo, en el siglo XX, a partir de la reforma de Córdoba, las universidades sostienen como ideal ideológico los principios de autonomía y cogobierno asentado en el modelo de gobernanza colegial.
3. Gobernanza de partes interesadas: este tipo de gobernanza combina elementos de la gobernanza colegial con un modelo de gestión emprendedora. Busca mantener la tradición colegial de autogobierno, pero incluyendo las demandas e intereses de actores externos como el gobierno y organizaciones de la sociedad. Este modelo se caracteriza por una apertura de la universidad a la sociedad civil y sus actores organizados, y una nueva forma de vincularse con el Estado, quien busca en este contexto que sus universidades sean competitivas y se adapten a los cambios del entorno, pudiendo actuar sobre éste. Promueve que busquen financiamiento externo ofreciendo sus productos a agentes sociales que los demanden, siendo más eficientes en sus gastos, y proyectando a futuro planes de desarrollo. Estas universidades se gestionan bajo los postulados del New Public Management basados en resultados, indicadores de desempeño, organizaciones autónomas y especializadas, calidad del servicio, colaboración público-privada; la conducción estratégica queda en manos de un Consejo de gobierno integrado por actores externos e internos; y los asuntos académicos son resueltos por un organismo de base colegial consultivo, asesor y decisor.
4. Gobernanza de tipo emprendedora: Gobierno y gestión de instituciones privadas, que funcionan por medio de un contrato entre el dueño de la institución y encargados de la administración. Dichas instituciones se caracterizan por: a) un contrato entre el “principal” y el equipo encargado de la gestión, una junta de gobierno integrada por actores externos que fijan un plan a largo plazo, deciden sobre recursos, y asesoran en materia técnica y profesional, y eligen a la persona encargada de presidir la universidad y el cuerpo de administración. A la cabeza de estas instituciones se ponen a personas capaces de adoptar decisiones difíciles y manejar riesgos con suficiente apoyo de la comunidad; b) Se crean mandos medios también fuertes, personal especializado en estrategias de marketing, relaciones internacionales y recursos humanos; a su vez cada facultad cuenta con una estrategia de generación de ingresos; c) se promueve una red comunicativa con el entorno (gobierno, empresas, organizaciones sociales) que garantice la gestión, difusión y transferencia de conocimiento; d) Se crean asimismo mecanismos diversos de ingresos que reduce la dependencia de los recursos públicos, y garantiza recursos adicionales que puedan financiar proyectos innovadores, que permitan asumir riesgos, y generar excedentes; e) se promociona una “cultura emprendedora”, es decir, hábitos, valores, creencias que estimule a los actores desde la visión de un proyecto común.

Esta tipología definida por Brunner (2010) nos será útil como instrumento analítico a la hora de explicar la gobernanza del sistema de formación docente, su momento actual y sus metas y objetivos de cambio.

Asimismo, en otro trabajo del mismo autor, éste analiza cinco niveles cuyo análisis se hace imprescindible para comprender la gobernanza de un sistema dado (Brunner, 2016; 17):

* Mecanismos e instrumentos de gestión: presupuesto, fiscalización, rendición de cuentas, seguimiento, evaluación de desempeño, incentivos.
* Partes interesadas: a) internas: académicos, directivos, administrativos, estudiantes, técnicos, trabajadores, y sus asociaciones.

b) externas: órganos del Estado, agencias del sector público, empresarios y empleadores, graduados y asociaciones profesionales, organismos de la sociedad civil y comunidades locales, medios de comunicación y redes sociales.

- Participación: Que, quien, cuando, donde, como.

- Mecanismos e instrumentos de política: normativos, regulaciones, de información, de consulta, de supervisión, de control, de cuasi mercados o mercados administrados.

- Categorías institucionales: universidades, institutos, centros, sedes departamentos y Carreras.

Articulando estas cinco dimensiones, Bruner (2016) define gobernanza como un entramado compuesto por órganos del Estado*,* sus categorías institucionales y partes interesadas, tanto internas de la institución como externas a la institución, mecanismos de participación formales e informales establecidos para regular la interacción de las partes, y mecanismos de gestión. Del análisis de estas dimensiones podremos contextualizar la gobernanza de nuestro sistema de educación superior en formación docente dentro de los cuadrantes propuestos por el autor.

Las políticas de Formación Docente en Uruguay en los últimos años muestran un claro objetivo de transitar hacia formas modernas de gobernanza, pero en las prácticas institucionales siguen manteniendo la tradicional burocratización jerárquica con estilo weberiano.

* 1. **El Institucionalismo histórico y las teorías del “path dependence”**

Para analizar la resistencia a los cambios que tiene el sistema de gobernanza de los institutos de formación docente en nuestro país acudimos a la teoría del Institucionalismo histórico, corriente teórica que centra su atención en el peso del pasado en las inercias institucionales que vuelven a éstas pocos permeables a proyectos de transformación.

Para los institucionalistas históricos, a consecuencia de los fuertes efectos del “path dependence” (procesos dependientes de las trayectorias, o como lo llaman Pierson y Skockpol: “dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político” (2008, p.13)) las instituciones no son fácilmente desechadas cuando cambian las circunstancias, sino que las viejas instituciones persisten, pero adquieren nuevos usos en vez de ser reemplazadas por nuevas. (Pierson, P; Skocpol T. 2008). Desde esta corriente teórica se analizan procesos a través del tiempo, procesos que se retroalimentan y refuerzan la dependencia de patrones particulares que son muy difíciles de revertir, ya que se vuelven reglas del juego institucionalizadas, incluso, dicen autores como Pierson, P; Skocpol T, formas ciudadanas básicas de pensar el mundo político que a su vez generan dinámicas de retroalimentación que se vuelven estables (2008, pág. 13).

Toda institución tiende a ser estable y genera un legado estructural, y cuando las condiciones cambian, las instituciones no se transforman fácilmente. Las nuevas iniciativas tienden a agregarse como parte de las viejas estructuras, más que a reemplazarlas, por lo cual, las reglas de juego de las instituciones antiguas influyen fuertemente en las nuevas instituciones (Mancebo, 2019).

Cuando nos enfocamos, como en el caso de las instituciones de formación docente, en procesos de inercia política, los aportes de esta teoría son sumamente oportunos. Los cambios son menos probables cuanto mayor es el tiempo en que las viejas estructuras han dominado el espectro, ya que anquilosan pautas y normas que como vimos se retroalimentan en forma constante provocando la permanencia y enlenteciendo los cambios tornando muy costoso para el sistema político romper con las reglas ya institucionalizadas: “costoso en términos de inversión, aprendizaje, coordinación y anticipación”, explicando por qué las viejas e inoperantes instituciones son reformadas y no reemplazadas (Pérez Zorrilla, 2012: 58).

**3.4 Importancia de los Actores en el análisis decisional**

De acuerdo con Dente y Subirats (2014) los actores son “aquellos que llevan a cabo las acciones relevantes” (2014; 73) por lo tanto, lo primero que hay que hacer al analizar decisiones de políticas públicas es identificar a los actores. Son quienes pueden, con sus acciones y estrategias, contribuir a determinar el desarrollo como el resultado de los procesos. *Acuña y Chudnovsky ( 2013)* destacan dos elementos: la autonomía, que denota ciertos grados de libertad con que el actor cuenta para la acción; y se asume que lo que el actor hace importa históricamente.

Las instituciones tienen impacto en la configuración de demandas de la sociedad, influyendo en la formación de grupos, así como en los recursos, ideas, y exigencias de los diversos sectores sociales. Pueden a su vez las instituciones plasmarse en políticas concretas que crean actores que antes no existían. El actor y su comportamiento se analizan a través de sus intereses; sus recursos/capacidades y sus ideas/ entendimiento, sin perder de vista la complejidad de la acción que siempre es situada: debe comprenderse dentro de una estructura contextual dada (Adler y Pouliot, 2011) (Acuña y Chudnovsky; 2013).

Hay actores autorizados por las normas jurídicas para participar del proceso de policy, y hay otros que actúan lícitamente sin estar autorizados formalmente. Entre los actores que participan es importante prestar atención al hecho de que no siempre quien debe tomar las decisiones sea quien en verdad lo hace, por ello el análisis no debe centrarse únicamente en quienes, según las normas, deben actuar, porque muchas veces actúan en función de lo que otros actores han aportado. Es por ello por lo que el análisis de los procesos decisionales debe hacerse desde la reconstrucción acerca de cómo se han desarrollado dichos procesos en la realidad (Dente y Subirats, 2014).

**3.5- Teoría de las Prácticas**

Al pretender estudiar la gobernanza de las instituciones de formación docente, nos sumergimos en estructuras institucionales estables, resistentes a los cambios, producto de las propias inercias institucionales objetivas y subjetivas, formales e informales, impulsadas por actores individuales y colectivos. Dentro de las estructuras institucionales se ubican las “prácticas” que son formas particulares de acción, una performance, un proceso de hacer algo, definidas por Adler y Pouliot (2011) como acciones socialmente significativas que conllevan conocimiento del mundo material: procesos dinámicos que involucran ideas y materia, y posibilitan la estabilidad o cambio de las estructuras, y la reproducción o transformación de dichas estructuras por parte de los agentes.

Las prácticas son un tipo específico de acción, y la acción es un tipo de comportamiento. La acción es comportamiento con significado dirigido a otro; las prácticas son “patrones de acción que están incrustados en contextos organizacionales particulares, y, como tales, están articuladas con tipos específicos de acción y son socialmente desarrollados a través del aprendizaje y el entrenamiento” (Adler y Pouliot, 2011; p. 5).

Las prácticas existen a través de los procesos que ellas mismas despliegan y contienen en el flujo de la historia, refuerzan significados y expectativas, por lo cual crean tradiciones socialmente construidas: una práctica llevada a cabo en un momento histórico forma parte del pasado, pero influencia las prácticas del presente, y las prácticas del presente se trasladan hacia el futuro. Las expectativas estables se construyen sobre experiencias exitosas, así las tradiciones se institucionalizan.

La teoría de las prácticas concibe lo social como ideas y materia que están lingüísticamente, materialmente e intersubjetivamente mediados en forma de prácticas, conciliando así tres corrientes teóricas: una visión mentalista que explica los fenómenos a través de las creencias e ideas de los individuos; una visión posestructuralista que centra su atención en el lenguaje como entendimiento a través de construcción significativa de discursos; y la teoría constructivista, que ubica los significados como producto de la interacción social (Adler y Pouliot, 2011).

Para poder comprender seriamente las prácticas, hay que atender a los significados que éstas contienen tácitamente. Ese conocimiento en parte tácito y en parte reflexivo (los sujetos piensan reflexivamente sobre sus prácticas) es llamado “contexto”. La estructura social conformada por conocimiento contextual compartido que se vuelve estable, se transforma en el marco de acción con significado para los actores.

En esos contextos, las practicas se institucionalizan a través de las “comunidades de prácticas”: comunidades de personas que mantienen relaciones de mutuo involucramiento, comparten y desarrollan prácticas que se sostienen a través de recursos comunes, rutinas, sensibilidades y discursos.

Las comunidades de prácticas son estructuras sociales intersubjetivas que conforman el espacio objetivo en que se desarrolla la acción, pero también son agentes compuestos por personas que trabajan en redes en diversos Estados, organizaciones, y centros de poder, con efectos en las esferas de la política, la economía y la sociedad.

La teoría de las prácticas se convierte así en un valioso instrumento de análisis para poder explicar mejor las instituciones, la constitución de órdenes sociales, la performatividad del poder, y la estabilidad y cambio de las estructuras sociales.

Para concluir, las prácticas crean agentes y dan sentido a la agencia, los actores son socializados en el conocimiento contextual, y naturalizan la identidad de la comunidad; sí realizan elecciones, pero en un contexto de acciones situadas en instituciones, y como parte de patrones ya construidos. La socialización, el aprendizaje, y el aprendizaje siguen a la práctica; las prácticas están íntimamente relacionadas con los sujetos quienes son agentes activos tanto para la permanencia como para el cambio; toman el conocimiento común y lo transforman en rituales, que se vuelven parte de la acción.

Las prácticas se pueden estudiar desde una perspectiva histórica, rastreando sus orígenes: los procesos que las hicieron posibles, y que permitieron su difusión. Haciendo este ejercicio se desnaturalizan condiciones que se dan por hecho. La historicidad de las prácticas muestra los efectos de la dependencia de la trayectoria y otros efectos históricos; por lo cual los comportamientos y prácticas deben estudiarse a través de la historia de contextos institucionales, ya que las estrategias de los actores, sus intereses, preferencias, expectativas, conocimientos, identidades, valores, intenciones, percepciones, y acciones son situadas (Adler y Pouliot, 2011) (Acuña y Chudnovsky; 2013). Trabajar juntamente con el institucionalismo histórico y la teoría de las prácticas nos permite un enfoque desde lo institucional sin perder de vista a los actores como agentes de estabilidad o cambio dentro de esos mismos contextos institucionales.

1. **Metodología**

El presente proyecto se plantea una investigación descriptivo-explicativa cuyo foco de análisis será el subsistema de Formación Docente en Uruguay en el contexto de los últimos años (2005-2020), a través de las siguientes dimensiones de la gobernanza educativa de acuerdo con la bibliografía consultada.

* Forma de gobierno y gestión
* Marco legal en el que se desenvuelven las instituciones y actores.
* Criterio de captación, asignación y distribución de los recursos financieros,
* Estructura organizacional formal e informal
* Proceso de toma de decisiones
* Incentivos e intereses de los actores que participan
* Modalidades de participación en la toma de decisiones
* Mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de resultados

La metodología se orienta hacia la modalidad cualitativa de estudio de caso, a través de entrevistas en profundidad a los actores relevantes en esta arena de política pública, el análisis de la estructura institucional, la normativa vigente, y la cultura institucional desde la percepción de los diferentes actores involucrados.

La hipótesis central del trabajo refiere a que las nuevas políticas públicas de formación docente implementadas a partir del año 2005 intentan transitar sin mucho éxito desde un tipo de gobernanza burocrático-jerárquica hacia un tipo de gobernanza moderna. La centralidad jerárquica estatal de nuestro sistema educativo en general, la tradición normalista, la propia historia institucional y las “prácticas” institucionalizadas han afectado las posibilidades de éxito de los cambios implementados.

Las preguntas de investigación planteadas son las siguientes:

* ¿Qué transformaciones se han producido en la gobernanza del sistema de formación docente?
* ¿Qué factores explican dichas transformaciones y su nivel de profundidad?

1. ¿Qué grado de “autonomía” respecto a gestión, administración y curriculum tienen los centros de formación docente en nuestro país? Dentro de la normativa general, ¿qué margen de maniobra decisional tienen los directores de los centros?
2. ¿Qué tipo de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas tanto institucionales como hacia los formadores se implementan y qué efectos tienen?
3. ¿Cómo han operado los diferentes actores del sistema de formación docente (salas de asignaturas, comisiones de carrera, asambleas técnico docentes) en la policymaking?.
4. Los directores de los Centros de formación docente y los coordinadores académicos del CFE ¿trabajan en formato redes o compiten entre sí?
5. ¿Cuáles son los vínculos de los centros de formación docente con la comunidad? ¿tales vínculos inciden sobre la gobernanza del sistema?
6. ¿Cuáles son los mecanismos de integración internacional y regional que operan a nivel de nuestro sistema de formación docente?

En esta propuesta de investigación, el caso es el sistema de Formación docente, encargado de formar profesores en nuestro país integrado por 30 centros:

* El Instituto de Profesores Artigas (IPA), asentado en Montevideo.
* Veintiún Institutos de Formación Docente (IFDs) en el interior del país, que imparten carreras de magisterio pero donde los aspirantes a profesores pueden formarse en las asignaturas comunes.
* Un Instituto Nacional de Educación técnica (INET) donde se forman los profesores para la Educación técnica.
* Seis Centros Regionales de Profesores (CERPs) encargados de formar profesores de enseñanza secundaria, ubicados en Atlántida, Colonia, Florida, Salto, Rivera, Maldonado.
* Instituto de Formación en Educación Social (IFES) con sede en Montevideo.
* Un Instituto Normal de Magisterio que se encarga de la formación de maestros a nivel nacional, con sede en Montevideo.

El universo está conformado por los treinta centros que conforman el sistema de formación docente en Uruguay. En función de esta población debemos definir una muestra, que será probabilística representativa de la población. Los centros seleccionados para la muestra se transforman a su vez cada uno en un caso.

El marco teórico utilizado será los conceptos de gobernanza, gobernanza educativa, institucionalismo histórico (Mayntz, Bentancur, Narbondo, Ramos), instituciones y actores (Acuña; Chudnovsky); y prácticas (Adler y Pouliot) .

1. **Historia de las Instituciones de Formación Docente en Nuestro País**

Antes de la aprobación de la última Ley General de Educación (2008: Ley 18.437) el sistema educativo se regía por la Ley 15.739 aprobada en el período de restauración democrática: el 28 de marzo de 1985, llamada “Ley de Emergencia para la Enseñanza”. Dicha Ley concentra la formación inicial de docentes bajo un subsistema desconcentrado: La dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, dependiente directamente del Consejo Directivo Central, órgano rector de la enseñanza, ex Consejo Nacional de Educación (CONAE; Ley 14.101).

La ley 15.739 tenía como fin reorganizar el sistema educativo nacional en torno al retorno de la democracia, afrontando las demandas de los diferentes subsistemas; para ello estableció una nueva estructura institucional de la educación pública uruguaya vigente en el país (aunque con algunas variantes) hasta la actualidad: creó la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) como ente autónomo y estableció como órgano de gobierno nacional de la educación el Consejo Directivo Central (CODICEN) presidido por un Director Nacional de Educación Pública. Mantuvo los tres consejos desconcentrados para enseñanza primaria, media y técnica; así como los centros de formación docente que como vimos pasaron a estar bajo la égida del Departamento de Formación y Perfeccionamiento Docente dependiente directamente de CODICÉN.

Durante el proceso de la Reforma Educativa llevada adelante por CODICEN en la década del 90, son creados los Centros Regionales de Profesores (CERPs), dependientes del CODICEN, a través de la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, y no del del DFPD (Departamento de Formación y Perfeccionamiento Docente) como lo era el Instituto de Profesores Artigas y demás centros de formación docente.

Mediante Resolución del CODICEN en 2005 se unificaron, bajo la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD) todos los centros de Formación Docente del país: creándose el llamado Sistema Nacional Integrado de Formación Docente, que culminaría en 2008 con la implementación de un plan común para todas las carreras de profesorado a nivel nacional.

En la ley 18.437 aprobada en 2008, Ley General de Educación (LGE), se establecieron los objetivos referidos al desarrollo de políticas de formación continua de los docentes. Aunque estos objetivos planteados y materializados en la ley no fueron en la misma medida llevados adelante.

La Administración Vázquez dejó varios proyectos encaminados a la Administración Mujica sobre todo a través de la Ley General de Educación (LGE), el Plan Nacional de Educación y el propio programa de gobierno del Frente Amplio.

En el período 2010-2015 el gobierno estuvo abocado a la construcción de consensos interpartidarios, que lo llevaron a alejarse de los acuerdos institucionales derivados de la LGE; asimismo debió administrar diferencias internas dentro de su propia fuerza política, algunos temas, como el de la autonomía respecto la ANEP y la relación de los docentes con el poder político, generaron disensos internos en la fuerza política del Presidente. (Mancebo y Lizbona. 2016).

Durante el segundo gobierno del Dr. Vázquez (2015-2020) se va consolidando la universitarización de la institucionalidad de la formación docente, sin crear una institución universitaria, pero buscando la estabilidad de los formadores en sus cargos a través de concursos para efectividad, mayor énfasis en espacios de investigación y extensión a través de políticas concretas. Además, se incentiva y fortalece la participación de diversos actores en la propuesta de un nuevo plan de estudios que acerquen la formación docente a la formación universitaria: creditización de la currícula, semestralización y posibilidad de trayectos educativos interinstitucionales.

**6- La Ley General de Educación: 18.437 y el debate acerca de la formación docente en la Universidad.**

Ante la propuesta política en nuestro país de formar docentes en universidades surgen posturas críticas que refieren al riesgo de que se rompa el vínculo tradicional con las escuelas. Las universidades son por lo general centros autónomos respecto a las políticas educativas que emanan de los ministerios y de los Entes Autónomos que regulan el sistema educativo. Se critica también la excesiva formación teórica que promueven las universidades en desmedro de la formación práctica que requiere horas de aula y experiencia docente con alumnos reales.

El Presidente Vázquez apostó, en este caso, a lo que Dente y Subirats llaman “estrategias incluyentes”, esto es estrategias que ponen en marcha modalidades de interacción basadas en la negociación y colaboración entre los diversos actores e intereses involucrados en el proceso de toma de decisión, asimismo hacen notar que “*a las estrategias incluyentes se les suelen atribuir dimensiones de valor importantes, que tienen que ver con la noción misma de la democracia en una época histórica en la que asistimos a la crisis de los mecanismos de representación” (2014:208).*

La ley aprobada en 2008, Ley general de Educación, si bien preserva instituciones existentes en el sistema educativo uruguayo, propone algunos cambios, como, por ejemplo:

* La redefinición de los Consejos Desconcentrados de la ANEP: los anteriores Consejos Desconcentrados (Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria, y Consejo de Educación Técnico-Profesional) fueron sustituidos por cuatro Consejos: El Consejo de Educación Inicial y Primaria: CEIP; el consejo de Educación Media Básica: CEM Básica; el Consejo de Educación Media Superior: CEM Superior; y el Consejo de Educación Técnico-Profesional: CTP.

Es preciso aclarar que posteriormente, por resolución del CODICEN en junio del 2010 se creó el Consejo de Formación en Educación (CFE) en el marco del proceso establecido por la Ley de Educación para la instalación del Instituto Universitario de Educación (IUDE). Dicho consejo se integra por cinco consejeros: tres consejeros designados por el Poder Ejecutivo, un consejero electo por los formadores, y un consejero electo por los estudiantes de formación docente, lo cual implica un tímido avance hacia un línea de cogobierno dentro de la institucionalidad que gobierna la formación docente.

* Representación de los Docentes en los órganos de gobierno educativo: los cuatro consejos mencionados se integran con tres miembros, uno de los cuales sería electo por los docentes. Al mismo tiempo, los docentes elegirían a dos de los cinco integrantes de la ANEP.
* La “universitarización” de la formación docente a través de la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE), para la formación de maestros y profesores, que hasta ahora se han formado en los institutos normales de la ANEP.
* La creación del Instituto Terciario Superior (ITS), con el fin de formar técnicos en áreas productivas y de servicios.
* La Constitución de un Instituto Nacional de Evaluación Educativa, (INEE) como órgano desconcentrado del MEC no sujeto a jerarquía del Poder Ejecutivo, cuya competencia sería toda la enseñanza preuniversitaria; integrado por seis miembros: dos representantes del MEC, dos representantes de ANEP, un representante de la UdelaR y un representante de la Educación privada.

Algunos de estos cambios institucionales están en marcha, otros no han logrado consenso político como para reglamentarse, la mayoría están “en espera”, con un futuro incierto. Por ejemplo, ya está funcionando el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), y el Consejo Técnico Profesional (CETP), pero el Consejo de Educación Secundaria sigue siendo el mismo, no se ha dividido en dos como prevé la nueva ley.

Entre los diferentes actores de Formación Docente existe un consenso acerca de la necesidad de formar docentes y profesionalizar formadores en el ámbito universitario a través de la creación de una Universidad de la Educación, implicaría que el país se diera una política nacional docente, a través de una institución autónoma y co-gobernada, con capacidad de emitir por sí misma títulos de posgrado, maestrías y doctorados. Los actores plantean en reiteradas ocasiones que Formación Docente tiene como fortaleza una infraestructura y construcción organizativa en todo el territorio nacional.

**6.2. Sistema Nacional Integrado de Formación Docente (Plan 2008)**

En el primer período de gobierno del Dr. Vázquez, apenas asumido el nuevo Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, en abril de 2005, a través de un acto administrativo, se unificaron todas las áreas vinculadas a la formación, capacitación y perfeccionamiento de los docentes en el Departamento de Formación y Perfeccionamiento docente (DFPD) que pone fin a una organización en estructuras paralelas: CECAP-CERP y DFPD, y aprueba el “Sistema único Nacional de Formación Docente” (Acta N° 63 Res. N° 67 del 18 de Octubre del 2007). Es un primer paso hacia lo que será el proyecto de una Universidad de la Educación propuesta luego por la Ley General de Educación en 2008.

**6.3 Consejo de Formación en Educación**

La Ley General de Educación (LGE) estableció la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE, artículos 84 a 86) y previó la Comisión de Implantación del IUDE, con representantes de ANEP, Udelar, INAU y MEC. Desde la ANEP se avanzó en este sentido transformando la antigua Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente del CODICÉN en un Consejo Desconcentrado: el Consejo de Formación en Educación (CFE).

El CFE fue creado en el año 2010 al amparo de la Ley General de Educación, N° 18.437 de diciembre del 2008, vigente desde el 27 de enero del 2009, pensado como organismo de transición hacia la nueva institucionalidad. Dicha norma, en sus disposiciones transitorias y excepcionales establece como etapa a cumplir la aprobación de la Ley Orgánica del Instituto Universitario de Educación (IUDE). En junio de 2010, por Resolución N° 12 el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República aprueba el informe elaborado por la Comisión de Implantación del IUDE; dicho informe, asimismo es aprobado por la ANEP.  *S*e establece también la forma en que estará integrado: se integrará por cinco miembros designados por el CODICEN de la ANEP, incluido su presidente especificando que “*dos de ellos serán designados en su calidad de estudiante y docente, respectivamente, luego de realizar las consultas democráticas respectivas”.*

Es así que se instala una línea nueva en nuestro país hasta el momento para los organismos de dirección de la enseñanza: el cogobierno (aunque atenuado dada la relación jerárquica con CODICEN) ya que, como lo expresa el informe citado, a mediados del 2010 se integraron al CFE, junto a los tres consejeros designados por CODICEN, un representante del orden docente y un representante del orden estudiantil.

**6.4 Departamentos académicos y la figura del coordinador académico.**

La transformación institucional que se estaba proyectando para el sistema de formación docente: el tránsito hacia una formación docente universitaria llevó a que se promovieran gradualmente que los docentes realizaran tareas de investigación, asignándoles horas para dicha función; para ello se crearon los departamentos académicos por asignaturas (o áreas) de carácter nacional, con cargos de coordinadores que fueron cubiertos por concurso dentro de la ANEP. El perfil del coordinador es un docente titulado de la disciplina (que posea solvencia académica y capacidad de relacionamiento) preferentemente con estudios de posgrados, debiendo presentar un proyecto-plan de gestión. El cargo es ejercido por un año, prorrogable por períodos de un año con evaluación favorable del Consejo de Formación en Educación. También se prevén coordinadores departamentales, pero hasta el día de la fecha esto no se ha instrumentado.

Los departamentos fueron pensados como una forma de impulsar las tres funciones de enseñanza, investigación y extensión en Formación Docente, que históricamente se había abocado a la primera de ellas. Pero si bien desde los documentos ese era el fin de la departamentalización, la realidad es que los departamentos académicos no cuentan con recursos humanos y económicos suficientes para llevar adelante sus tareas; y no cuentan con experiencia en investigación: los docentes formadores como vimos vienen en su mayoría de la formación docente, y no fueron formados como investigadores. Solo unos pocos departamentos han logrado instrumentar dichas actividades.

**6.5 Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES)**

Además de la departamentalización, otro de los cambios importantes que se producen a partir de la configuración del nuevo plan en el primer gobierno del Dr. Vázquez es que el antiguo Centro de Capacitación y perfeccionamiento docente (CECAP) pasó a ser Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES) y se orientó sobre todo hacia la formación de posgrados con la creación de diplomas y maestrías, ya que se instala gradualmente la convicción de que sería necesario exigir formación pos título para desempeñar la función de formador en los institutos de Formación Docente. El IPES amplía los fines y objetivos planteados por el CECAP, y se enfoca no solo hacia la capacitación sino también hacia la formación, extensión e investigación abriendo una interesante oferta de especializaciones, diplomas y maestrías que supondrán un desafío para éste instituto ya que quien puede acreditar dichos títulos es la Universidad de la República (UdelaR). En este sentido, se firma un convenio entre ANEP y UdelaR para el desarrollo conjunto de programas de formación de posgrado.

**6.6 Acuerdos ANEP-UdelaR**

En mayo del 2005, el CODICEN propuso al Consejo Directivo Central de la UdelaR la creación de una Comisión Mixta ANEP-UdelaR que lleva a que en marzo del 2006 se firme el convenio marco entre ambas instituciones.

En el año 2006 ANEP-UdelaR iniciaron un camino de cooperación a través de la firma de un primer acuerdo común en el que participan el Dr. Luis Yarzábal presidente de CODICEN y Rodrigo Arocena, Rector de UdelaR con el fin de diseñar un plan de capacitación para diferentes áreas de la ANEP. Es el primer paso de un recorrido “tortuoso” al decir de algunos actores, una relación aún inconclusa nada alentadora producto de una historia de desencuentros entre ambas instituciones, cada una de ellas con sus tradiciones, con sus visiones del mundo y con celo de sus respectivas autonomías.

**Propuesta de reestructura institucional con la creación de “cargos” docentes**

El proyecto del actual Consejo de Formación en Educación es crear una nueva estructura académica que favorezca la producción de conocimiento, tendiendo a la transversalidad e interdisciplinariedad a través de una estructura institucional en cargos que ahonde en el proceso de consolidación de las diferentes funciones universitarias. La nueva estructura prevé grados académicos renovables a partir del resultado de un proceso evaluativo que incluya autoevaluación, evaluación de los estudiantes y de los directores y coordinadores académicos. Cada grado tendría a su cargo diferentes actividades académicas.

Aparecen como objetivos de este Consejo:

* Desarrollar un sistema de gestión que permita contar con información necesaria para la formulación de políticas, consolidando un sistema de evaluación interna y externa que sumen a la consolidación y mejora de las instituciones. Se plantea también una redefinición del organigrama actual para que permita mayor eficiencia de los procesos administrativos.
* Implementar una política de relacionamiento internacional, privilegiando sobre todo los espacios que el MERCOSUR brinda en materia de integración de redes académicas con instituciones de educación superior y universitaria.

**Creación de Comisiones de Carrera Nacional y locales:**

Para avanzar en la transición hacia una formación universitaria de los docentes, el Consejo de Formación en Educación apuesta a un trabajo colaborativo a través de la creación de diversas comisiones participativas, integradas en muchos casos por docentes, egresados y estudiantes. En este sentido caben desatacar las Comisiones de Carrera, que se forman en torno a la necesidad de discutir un nuevo plan de estudios que responda a las necesidades de la nueva estructura institucional, a la que se suman la Comisión de Becas, de Desarrollo y enseñanza curricular, de Formación permanente y posgrados, de Sistemas de Cargos, grados y concursos.

**Las Asambleas técnico-docentes (ATD) de Formación Docente**

Desde el comienzo del proceso hacia la Ley General de Educación y los cambios institucionales que se han instrumentado a partir de ella, las Asambleas Técnico Docentes de formación docente se han manifestado a favor de una Universidad autónoma de la Educación; han rechazado la creación de un nuevo Consejo Desconcentrado para formación Docente así como también la creación de un Instituto Universitario de Educación.

Respecto a la creación del Consejo de Formación en Educación la ATD se manifiesta en contra de la creación de un cuarto consejo desconcentrado ya que entiende que la creación de un cuarto consejo no aseguraría la máxima autonomía para la formación docente, dado que los directores de los consejos son designados políticamente; además sería dependiente de CODICEN. Seguiría inhabilitado legalmente para expedir títulos de maestrías y doctorados, por lo cual los egresados de formación docente quedarían presos de la oferta privada de formación pos título. La creación de este consejo no permitiría romper con las tradicionales estructuras de la formación docente en sus aspectos más rutinarios e inerciales.

La ATD temió que la creación de este Consejo propuesto para timonear la transición se terminara consolidando como solución permanente y evitara el siguiente paso, que es lo que ha acontecido hasta el momento.

Los argumentos en contra de integrarse a la UDELAR como un Instituto Universitario de Educación propuesto en la Ley General de Educación fueron diversos: La UDELAR no tiene el grado de descentralización territorial que sí tiene formación docente, por lo cual integrarse a ella sería arriesgarse a una centralidad territorial ya superada por la formación docente; la posibilidad de que se desdibuje la formación específica de los profesionales de la educación, diluyéndose en las disciplinas académicas.

Por otra parte, la ATD de formación docente entendió en su momento la propuesta de departamentalización como un paso en el camino hacia la Universidad de la Educación. Se instalarían los departamentos para ir haciendo el camino hacia el horizonte trazado.

**Conclusiones:**

El trabajo se encuentra aún en proceso, no habiéndose aún llevado a cabo el trabajo de campo para llegar a definiciones previas.

**Bibliografía:**

Acevedo, Fernando (…) En torno a la gobernabilidad de los sistemas educativos: la concertación educativa y su inscripción en el juego de poder.

Acosta, A. Camou, A. Atairo, D (2015) Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada. CLACSO. Buenos Aires.

Acuña, Carlos; Chudnovsky Mariana (2013) Como entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, Carlos comp: ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la política argentina. Siglo XXI Editores.

Adler, E; Pouliot, V. (2011) International practices. International Theory, 3, pp 1­36 doi:10.1017/S175297191000031X. Disponible en http://journals.cambridge.org/abstract\_S175297191000031X

Aguilar, Luis (2006) Gobernanza y Gestión Pública. Ed. FCE, México.

Aguilar Villanueva, L. F. (1994) “La hechura de las Políticas”, México DF: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.

Censo Nacional Docente (2007) ANEP.

Dente, Bruno; Subirats, Joan (2014) “Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas”. Editorial Ariel, Barcelona.

Aguerrondo, I; Vezub, L (2011). Las instituciones terciarias de formación docente en Argentina. Condiciones institucionales para el liderazgo pedagógico. Revista Educar, vol. 47/2. Universidad Autónoma de Barcelona

Bentancur, Nicolás (2005). Equidad educativa en Uruguay: alternativas de políticas y distribución social de los aprendizajes a la luz de las experiencias del Cono Sur. Sociedad Argentina de Estudios comparados en educación. Ponencia en Congreso Nacional Argentino de Estudios Comparados en Educación, organizado por SAECE.

Bentancur, Nicolás y María E. Mancebo (2010). “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda”. En Narbondo, Pedro y María E. Mancebo, Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Fin de Siglo.

Bentancur, Nicolás (2012) “Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores”. Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 21, núm. 1, pp. 65-92 Instituto de Ciencia Política Montevideo, Uruguay.

Bentancur, Nicolás (2013). Gobernanza y diseño institucional. Marco conceptual y análisis de caso (Regulación y gobierno del sistema educativo uruguayo). Revista de Investigación en Ciencias Sociales. Vol 9.

Bentancur, N; Clavijo, E (2016) La Educación Superior durante el decenio frenteamplista: análisis de un caso de innovación de políticas. Ponencia presentada a las XV Jornadas de Investigación Científica de Ciencias Sociales. Udelar. Montevideo, 14 al 16 de Setiembre de 2016.

Bentancur, N. (2018) Cinco dilemas universitarios de comienzos de siglo. Revista Uruguaya de Ciencia Política, n. 14, p. 85-101, 30.

Bourdieu, P. (1972)Esquisse d’une théorie de la pratique. Précédé de Trois études d’ethnologie kabyle. Collection : [Travaux de Sciences Sociales](https://www.cairn.info/collection-travaux-de-sciences-sociales.htm)Éditeur : [Librairie Droz](https://www.cairn.info/editeur.php?ID_EDITEUR=DROZ). París.

Brunner, J. (2010) Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. Revista de Educación, 355. Pag. 137-159. Organización de Estados Iberoamericanos. Disponible en: <https://www.oei.es/historico/cienciayuniversidad/spip.php?article2110>

Bralich, J. (1996) Una historia de la Educación en Uruguay. Del padre Astete a las computadoras. FCU. Montevideo.

Brunner, Joaquín (2012) La idea de universidad en tiempos de masificación. Universia num. 7, vol. III, pag. 130-143, ISUE.

Brunner, J (2016) Gobernanza de la educación superior: una mirada crítica y propositiva al caso de Chile. Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores. ISSN: 2007-7890, Año IV, número 1, artículo N° 33. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/307876653_Gobernanza_de_la_educacion_superior_una_mirada_critica_y_propositiva_al_caso_de_Chile>

Brunner, J. Miranda, D. (2016) Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Universia. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). RIL Editores. Chile.

Brunner, J. Ganga, F.A (2016) Dinámicas de transformación en la educación superior latinoamericana: Desafíos para la gobernanza. Revista Opción. Año 32, N° 80: pag. 12-35. Universidad de Zulia. Venezuela

Bugarín Olvera, René (2009) Educación Superior en América Latina y el Proceso de Bolonia: alcances y desafíos. REMO. Vol. VI, num. 16. México.

Casanova, H. Rodríguez-Gómez, R (2015) Gobierno y gobernanza de la universidad. El Debate emergente. Revista de pedagogía Bordón. Número monográfico. Vol. 66, num.1. Sociedad Española de Pedagogía.

Fernández Lamarra, N. (2012) La educación superior en América Latina. Interrogantes y desafíos para el debate. Revista Sociedad y Discurso, num 21, pag. 94-113. ISSN 1601-1686. Barcelona. Disponible en:

<https://discurso.aau.dk/index.php/sd/article/download/900/725/>

Ferrari, C. Contreras, N. (2008) Universidades en América Latina Revista NUEVA SOCIEDAD No 218, noviembre-diciembre de 2008, ISSN: 0251-3552. Disponible en www.nuso.org.

García Guadilla, C. (2003) Balance de la década de los 90’ y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En: Mollis, M. (Coord) “Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?”. CLACSO. Buenos Aires.

Kehm, Bárbara (2011). La gobernanza en la enseñanza superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios. OCTAEDRO. ICE.

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 al IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo.

Landoni Couture, Pablo (2012). La crisis de la gobernanza en la Educación uruguaya: la inevitable tensión entre los centros educativos empoderados y el comando centralizado de la educación. Ponencia presentada al IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo. Disponible en [www.aucip.org.uy/docs/cuarto\_congreso/11121612%20-%20Landoni,%20Pablo.pd](http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/11121612%20-%20Landoni,%20Pablo.pd)

López Segrera, F. (2003) El impacto de la globalización y las políticas educativas en los sistemas de educación superior en América Latina y el Caribe. En: Mollis, M. (Coord) “Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?”. CLACSO. Buenos Aires.

Martínez, R (2011) Reflexiones en torno al sistema de gobierno de las universidades ante el reto de la modernización de la gobernanza universitaria. Revista Catalana de dret public, num 44. Disponible en: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/viewFile/2240/n44-martinez-es.pdf>

Mayntz, Renate (2003) Governance en el Estado Moderno. Publicado originalmente en Arthur Benz (ed.), Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, VS-Verlag, 2003. Reproducido aquí con la autorización de la autora y de VS-Verlag. (Traducción de Verónica Oelsner, controlada por la autora).

- (2010). El Estado y la Sociedad Civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº 21, Caracas.

Mancebo, Ma. 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, Vol 10, N° 1, Montevideo. Uruguay, 84-104. Universidad ORT.

Mancebo, Ma. E.-Vaillant, D.-Llambí, C,-González, G.-Piñeiro, L. (2016). “Understanding the effects of educational governance in Chile and Uruguay”, en Angelescu, R. - Perry, G. Improving access and quality of public services in Latinamerica. To govern and to serve. Palgrave-MacMillan. ISBN 978950464922-9. Págs. 137-182.

Mancebo, María Ester (2016) “La transformación frustrada: condiciones de trabajo y carrera docente en Uruguay (2005-2014)”. Propuesta Educativa. FLACSO. Buenos Aires.

Mancebo, María Ester; Lizbona, Alexandra (2016) “El statu quo en la educación obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos, y el fantasma de la Reforma Rama” en Bentancur, Nicolás; Busquets, José Miguel (2016) “El Decenio Progresista. Las políticas públicas de Vázquez y Mujica. Fin de Siglo. FCS. Montevideo.

Mancebo, M° Ester; Villegas, Belén (2015) “Las instituciones de formación docente en Uruguay: navegando entre la tradición normalista y la universidad”. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR.

Mancebo, Maria Ester (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. Ponencia presentada en Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. San Francisco. Estados Unidos.

Mancebo, María Ester (2011) “Políticas de profesionalización docente y de inclusión educativa en el Uruguay del siglo XXI: un modelo para armar”. En: “Puede y debe rendir más”. Cotidiano Mujer y ONU Mujeres, Uruguay.

Mancebo, Mª Ester (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. Universidad Católica del Uruguay.

Mancebo, E., & Vaillant, D. (2001). Uruguay: Las transformaciones en la formación del personal docente. Los formadores de jóvenes en américa latina desafíos, experiencias y propuestas.

Meny, I-Thoenig, J.C. (1992) “Las políticas públicas”. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Morduchowicz, Alejandro (2002). Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes. Progama de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (OPREAL) Nº 23. Buenos Aires

Narbondo, P. Ramos, C. (2001) La cuestión de la gobernance: mercado, redes y capacidad estatal de conducción. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov. 2001

Pallares, Francesc (1988) “Las políticas públicas: el sistema político en acción”. Revista de Estudios Políticos Nueva Época, Numero 62.

Papadópulos; Radakovich (2003) Educación superior y género en Uruguay. Versión preliminar. Primer Seminario Internacional Los Géneros en la Educación Superior en América Latina y el Caribe UDUAL- IESALC / UNESCO – ANUIES. México.

Pérez Zorrilla, Julia (2012) “El Derecho a la educación y el peso de las instituciones: tensiones para alcanzar la universalización de la educación media en Uruguay”. Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires.

Pierson, Paul; Skocpol, Theda (2008) “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Volumen 17. ICP. Montevideo.

Poggi, Margarita (Coord) (2013) “Politicas Docentes. Formación, trabajo y desarrollo profesional”. ONU-IIPE-UNESCO (Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación). Buenos Aires.

Rama, Claudio (2006) La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización. Revista Educación y Pedagogía, vol XVIII, num. 46. Colombia.

Rama, Claudio (2009) La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina. Revista Iberoamericana de Educación N° 50, pag. 173-195.

Ramos, Conrado (2003). La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre la "nueva gestión pública". Ediciones Banda Oriental. Montevideo.

Ravela, Pedro (2008) “Evaluación y profesión docente en Uruguay. Problemas y propuestas”. Punto.edu, año 4, N°14, Montevideo. Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social (CIPES).

Rico, Alvaro (2013) “La enseñanza universitaria en los nuevos contextos institucionales”. En: InterCambios, Nº2 Diciembre. ANEP, UdelaR, Comisión Sectorial de Enseñanza.

Romano, Antonio (2009) “Tradición normalista y tradición universitaria. Tensiones y desafíos”, en: <https://www.academia.edu/1510324/Tradici%C3%B3n_normalista_y_tradici%C3%B3n_universitaria.Tensiones_y_desaf%C3%ADos>

Schmal, R. Cabrales, F (2018). El desafío de la gobernanza universitaria: el caso Chileno. Ensaio: avalado política públicas educativas, Río de Janeiro, v.26, n 100, p. 822-848, julio/setiembre 2018. Disponible en***:*** http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362018002601309

Trow, Martín (1974) Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. Ocde (comp.), Policies for Higher Education. General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education. París: ocde. pp. 51-101.

Vaillant, Denise (2012) La gobernanza educativa y los incentivos docentes: los casos de Chile y Uruguay. Revista uruguaya de Ciencia Política. Vol. 21. Montevideo. ICP.

Vidal, J. Vieira, Ma. J. (2013) Gobierno, autonomía y toma de decisiones en la universidad. En: Casanova, H. Rodríguez-Gómez, R (coord.) Gobierno y gobernanza de la universidad. El Debate emergente. Revista de pedagogía Bordón. Número monográfico. Vol. 66, num.1. 2014, Sociedad Española de Pedagogía.

Documentos de Reflexión. European commission: Un enfoque de la Unión Europea hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial. Directorio General desarrollo y relaciones con Africa y el Caribe.

1. Las instituciones privadas que tienen cursos de formación docente en nuestro país son: Colegio y Liceo Elbio Fernández (magisterio y formación en primera infancia), Universidad de Montevideo (magisterio y profesorado de historia, filosofía, matemática, literatura e inglés); y la Asociación Cristiana de jóvenes (profesorado de Educación Física). [↑](#footnote-ref-1)
2. En los departamentos de: Colonia, Florida, Canelones (Atlántida), Salto, Rivera, Maldonado. [↑](#footnote-ref-2)
3. 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. [↑](#footnote-ref-3)