

La enseñanza de Política Educativa en Uruguay: ¿acumulación incipiente o rezago?

María Ester Mancebo
Universidad de la República
memancebo@gmail.com

Resumen: El artículo es el resultado de una investigación exploratoria y descriptiva centrada en la enseñanza de Política Educativa (PE) a nivel de grado y postgrado en la educación superior en Uruguay. En base a datos secundarios y primarios, el texto muestra que la oferta de formación es escasa, se concentra en la capital del país (Montevideo) y es notoriamente deficitaria en la formación inicial de maestros primarios y profesores de educación media; los cursos se ubican fundamentalmente en los postgrados, abarcan un temario amplio no focalizado en el caso uruguayo, adoptan un enfoque interdisciplinario y se guían por objetivos eclécticos, esto es académicos y de intervención. El artículo constata un rezago relativo de este campo de estudio respecto a otros abordajes sobre el fenómeno educativo y lo explica a través de dos factores independientes: el lento desarrollo de los estudios sobre educación en el país y la fortísima tradición autonómica del sistema educativo uruguayo.

Palabras clave: Enseñanza de Política Educativa. Educación en Uruguay. Formación docente.

Teaching Educational Policy in Uruguay: incipient accumulation or lag?

Abstract: The article is the result of exploratory and descriptive research focused on the teaching of Educational Policy (PE) at the undergraduate and postgraduate level in higher education in Uruguay. Based on secondary and primary data, the text shows that there is a lack of training in PE, it is located in the capital of the country (Montevideo), it is mainly made up of graduate courses and is notoriously deficient in the initial training of primary teachers and middle school teachers; the courses cover a broad agenda not focused on the Uruguayan case, adopt an interdisciplinary approach and are guided by eclectic objectives, that is academic and intervention goals. The article underlines a relative backwardness of this field of study regarding other approaches to the educational phenomenon and explains it through two independent factors: the slow development of education studies in the country and the strong autonomic tradition of the Uruguayan educational system.

Keywords: Teaching of Educational Policy. Education in Uruguay. Teachers' training.

O ensino da Política Educacional no Uruguai: acumulação incipiente ou atraso?

Resumo: O artigo é o resultado de uma pesquisa exploratória e descritiva focada no ensino de Política Educacional (PE) no nível de graduação e pós-graduação em ensino superior no Uruguai. Com base em dados secundários e primários, o texto mostra que o fornecimento de treinamento é escasso, está concentrado na capital do país (Montevideú) e é notoriamente deficiente no treinamento inicial de professores de ensino primário e professores do ensino médio; Os cursos estão localizados principalmente em cursos de pós-graduação, abrangem uma ampla agenda não focada no caso uruguaio, adotam uma abordagem interdisciplinar e são orientados por objetivos ecléticos, que são acadêmicos e de intervenção.

O artigo observa um atraso relativo deste campo de estudo em relação a outras abordagens do fenômeno educacional e explica através de dois fatores independentes: o lento desenvolvimento dos estudos sobre educação no país e a forte tradição autônoma do sistema educacional uruguaio.

Palavras chave: Ensino da política educacional. Educação no Uruguai. Treinamento inicial da professores.

Presentación

El presente artículo se centra en la enseñanza de Política Educativa (PE) a nivel de grado y postgrado en la educación superior en Uruguay y busca contribuir a la reflexión comparada sobre la temática que se ha generado en la región en los últimos años (Pronko, 2016; Tello, 2015). Se trata de un estudio exploratorio y descriptivo en el que las unidades de análisis fueron los cursos de PE de formación docente, Licenciaturas, Maestrías y Doctorados que se desarrollan en el país. El abordaje metodológico ha sido cualitativo, aplicándose como técnicas la recolección y el análisis de datos secundarios -páginas web institucionales y documentación oficial de los cursos (los programas en particular)- y la realización de entrevistas a una decena de informantes calificados¹.

Además de esta introducción, el documento está estructurado en tres secciones. En la primera se presenta la evolución del campo de estudios de la PE en Uruguay, en el entendido de que es sobre esa acumulación que se ha construido la enseñanza de PE. En la segunda parte se traza un mapa con la oferta de cursos de grado y postgrado y se avanza en su caracterización en base a los objetivos, los contenidos y la orientación disciplinaria. Por último, se plantean algunas claves interpretativas del recorrido seguido por Uruguay en la formación en PE.

El desarrollo del campo de estudio de la política educativa en Uruguay

La literatura especializada ha señalado que la constitución de los campos académicos que se ocupan de los diversos aspectos de los fenómenos educativos está fuertemente condicionada por las demandas de los sistemas educativos y por la profesionalización de sus cuerpos de especialistas –particularmente los docentes- (Suasnábar, 2013; D’Avenia, 2016). También ha resaltado que los países delinear variados patrones nacionales, por lo cual resulta fundamental indagar en torno a los principales rasgos del proceso recorrido por Uruguay respecto al estudio de la educación y, en particular, de la política educacional.

La investigación sobre temas educativos tomó impulso en forma relativamente tardía en el país, lo cual ha sido explicado por la incidencia de dos factores: la implementación de políticas sistemáticas de ciencia y tecnología recién en la década de 1990, y la histórica adscripción institucional de la formación docente a “institutos normales” alejados del ámbito universitario (D’Avenia, 2016). En los estudios sobre educación suele reconocerse la existencia de diferentes tradiciones disciplinares, que conforman una suerte de “universo heterogéneo y de fronteras muchas veces imprecisas” (D’Avenia, 2016, p. 33, citando a Suasnábar, 2013). Respecto al caso uruguayo, se han identificado tres grandes tipos de trabajos: abordajes desde las ciencias sociales (Sociología, Economía y Ciencia Política), estudios desde la tradición de las Ciencias de la Educación, y abordajes técnico-didácticos de parte de actores del sistema educativo y de los ámbitos de formación docente (D’Avenia, 2016; Sans, 2008; Filgueira y Mancebo, 2001).

¹ Los informantes fueron docentes de Política Educativa o Coordinadores de Programas en los que se enseña esta temática. La selección de entrevistados se guió por dos criterios: (i) cubrir la oferta de cursos específicos y no específicos de Política Educativa; y (ii) entrevistar a conocedores profundos de los cursos específicos y no específicos de Política Educativa.

Los estudios de Sociología de la Educación irrumpieron en el país en los años sesenta con el importante aporte que supuso el Informe de Educación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), tuvieron un fuerte impulso en el primer lustro de los noventa con las investigaciones dirigidas por Germán Rama en la Oficina de CEPAL en Montevideo y experimentaron un notorio incremento a comienzos del siglo XXI. En los últimos años también se han realizado algunas investigaciones interesantes de Economía de la Educación, pero el desarrollo de este campo ha sido menos intenso.

Por su parte, el análisis de la educación desde la Ciencia Política tuvo un inicio posterior, a mediados de los años noventa, fundamentalmente en el seno del Departamento de Ciencia Política (DCP) de la Universidad de la República (UdelaR). La producción del DCP ha transitado por dos niveles que conviene resaltar en nuestro artículo: el análisis de las políticas educativas en tanto políticas públicas y la consideración de la política de las políticas educativas.

En forma paralela, con escaso diálogo o incluso abierta discrepancia con la acumulación realizada desde la Sociología de la Educación, el Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la UdelaR ha llevado adelante investigaciones desde las llamadas "Ciencias de la Educación", con énfasis en la Pedagogía, la Didáctica, la Historia y la Filosofía.

¿Cómo se han vinculado los docentes con este acervo sobre educación?, ¿cuál ha sido su lugar en la producción de conocimiento en la temática? Según D'Avenia (2016), la tradición vinculada al normalismo llevó adelante estudios más bien de carácter técnico, investigaciones aplicadas sobre aspectos didácticos, y ha logrado tener influencia en la generación de material didáctico y en los procesos de diseño curricular. No obstante ello, diversos estudios han destacado el notorio distanciamiento entre la tradición normalista y la tradición universitaria estructurada en torno a la producción científica (Marrero, 2010; Rodríguez Giménez, 2012; Garcé *et al.*, 2016). En los institutos normales, donde se forman los maestros y profesores uruguayos, la investigación educativa es aún muy incipiente y los instrumentos de política aplicados en los últimos años para superar este déficit no han conseguido revertirlo (Mancebo y Villegas, 2016). En suma, Uruguay ha exhibido un cierto rezago en la conformación de área de estudio de la PE y es en base a esta situación que debe analizarse la oferta de formación disponible hoy en el país.

El mapa de la formación en política educacional en Uruguay en el 2017

Una oferta de cursos escasa y montevideana

El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América Latina al año 2000 quedó contenido en un libro compilado por Braslavsky y Acosta (2001). La "línea de base" construida para el caso uruguayo reveló que:

- Los cursos que integraban contenidos sobre gestión institucional o política educativa eran siete; hoy no es posible discriminar entre los contenidos de gestión y los de política educativa de tales cursos, lo cual constituye una limitación importante para el análisis que se presenta en este artículo.

- El área de formación docente adolecía de una notoria ausencia de cursos que abordaran estos temas. Mancebo y Vázquez afirmaban entonces que "históricamente ni los maestros primarios ni los profesores de enseñanza media han sido formados en la temática y este déficit continúa en los actuales planes de estudio." (2001, p. 280).

- A nivel de postgrado algunos diplomas y maestrías privados (no públicos) comenzaban a incluir tópicos de gestión y de política educativa.

¿Cuál es la realidad al año 2017?, ¿ha habido un incremento en la oferta?, ¿se constatan virajes significativos? El mapa de situación se presenta en la Tabla 1, donde se discrimina la oferta de formación en política educacional según sea de grado o postgrado y según su carácter público o privado. Los cursos de PE son ocho, uno de grado y siete de postgrado, todos ellos radicados en la capital del país, Montevideo. A nivel de grado, el “Taller de Políticas Educativas” se desarrolla como asignatura optativa en las licenciaturas de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Udelar; es un curso dirigido a futuros politólogos, trabajadores sociales, sociólogos, licenciados en Desarrollo. Por su parte, entre los siete cursos de postgrado, dos corresponden a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, organismo intergubernamental) en convenio reciente con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)², dos se dictan en una maestría de la Udelar (Maestría en Enseñanza Universitaria), dos se inscriben en maestrías privadas (Maestría de Educación de la Universidad Católica y Maestría de Educación y Formación de Formadores de la Universidad ORT) y uno en el doctorado de la ORT. Respecto a la situación del 2001, el incremento ha sido mínimo, se ha mantenido la oferta en los postgrados privados y ha irrumpido la formación en una maestría pública, la Maestría en Enseñanza Universitaria, que está orientada, fundamentalmente, a formadores universitarios³.

El registro de las ausencias es tan importante como el de las presencias y, en tal sentido, hay dos particularmente llamativas. En primer lugar, según el plan de estudios vigente (Plan 2008), en la formación inicial de los maestros y profesores no hay ninguna asignatura de PE. En segundo término, en la Licenciatura en Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Udelar --licenciatura que recluta muchos profesores y maestros en busca de profundización de sus conocimientos en educación-- no hay, tampoco, una materia específica sobre PE. Estas ausencias limitan significativamente las oportunidades de los docentes para incorporar la capacidad para trabajar con un enfoque institucional, para actuar profesionalmente en el marco de las políticas educativas que el país impulse en distintos momentos. Ciertamente es que tanto en la formación inicial de los docentes como en la referida Licenciatura en Educación se aborda el vínculo entre educación y política, razón por la cual en este artículo diferenciamos entre los cursos específicos sobre PE (los ocho anteriormente mencionados) y los cursos que tocan temas de PE, pero no tienen foco en ella (Tabla 2).

En la Licenciatura de Educación de la Udelar hay seis asignaturas que abordan tangencialmente cuestiones de PE. Por un lado, el plan de estudios ha previsto el área temática “Pedagogía, Política y Sociedad”, con cuatro materias consecutivas denominadas “Educación, Política y Sociedad” I a IV. Por otro, la carrera también incluye “Perspectivas pedagógicas contemporáneas”⁴ y “Realidad educativa nacional”⁵.

² El acuerdo de la ANEP con FLACSO-Uruguay para realizar una maestría dirigida a docentes del sistema educativo se concretó en 2016.

³ En la edición 2017 de la Maestría en Enseñanza Universitaria han sido admitidos como estudiantes formadores de los centros de formación docente (por acuerdo ANEP-Udelar).

⁴ Profundización metodológica en el área temática “Pedagogía, política y sociedad”.

⁵ Área temática “Estudios en Docencia”.

En el caso del Plan 2008 de formación docente solo dos materias trabajan temas de PE: “Sociología de la Educación” y “Pedagogía II”. En otras palabras, en las carreras de Magisterio y Profesorado los estudiantes entran en contacto con tópicos de PE, pero no se ha previsto ninguna asignatura de PE en el Núcleo de Formación Común por el que transitan todos los futuros maestros y profesores (sí se han incluido dos materias de Sociología, dos de Pedagogía, dos de Psicología, una de Historia de la Educación, una de Filosofía de la Educación). En palabras de un informante calificado:

La mirada que se da a las PE desde la Pedagogía en Formación Docente atiende al “deber ser”, más que a lo que es; predomina la mirada normativa, se centran en leyes y resoluciones, pero falta contextualización. No se aborda cuál es el vínculo de un maestro o profesor con la PE, por lo que el docente no tiene conciencia que está haciendo PE todos los días. (Entrevistado nro. 5)

¿Cómo se explica esta omisión en formación docente? Según uno de los entrevistados, operan tres factores:

El sistema nacional de educación pública no está acostumbrado a discutir sobre categorías conceptuales básicas. No hay acuerdo sobre qué se entiende por “PE”. Hay una marcada tendencia del sistema nacional de educación pública a atender los emergentes, a no priorizar las temáticas de mediano y largo plazo. (Entrevistada nro. 5)

Adicionalmente, también han incidido la tardía constitución del campo de estudio de la PE y la baja proporción de politólogos entre los formadores de los institutos docentes, lo que seguramente les restó peso en el proceso de negociación en torno al diseño curricular que dio origen al Plan 2008.

En síntesis, en Uruguay la oferta de formación en PE es escasa y se concentra fundamentalmente en los postgrados, con un crecimiento mínimo respecto a la situación del 2001. Particularmente preocupante resulta la escasez de oportunidades de formación en PE que tienen los docentes a nivel de grado⁶.

⁶ Un estudio de la enseñanza de Política Educativa en formación docente en Argentina se encuentra en Pronko (2016).

Tabla 1 - Oferta de cursos específicos de Política Educativa en Uruguay. Año 2017

Institución	Programa	Cursos de Política Educativa
Grado		
UdelaR, FCS	Licenciaturas en Ciencia Política, Desarrollo, Trabajo Social, Sociología	Taller de Políticas Educativas
Postgrado		
UdelaR, CSE	Maestría en Enseñanza Universitaria	Políticas públicas y políticas de educación superior en América Latina Instituciones y sistemas de educación superior: génesis, evolución sociohistórica y situación actual
ANEP-FLACSO	Maestría en Educación, sociedad y política	Educación en América Latina Introducción a las Políticas Públicas en Educación
UCU	Maestría en Educación	Gestión y política de la educación: un abordaje desde la filosofía política
ORT	Maestría en Educación	Problemas Educativos Contemporáneos
	Maestría en Formación de formadores	
	Doctorado en Educación	Análisis y Evaluación de Políticas Educativas

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2 - Oferta de cursos que incluyen temas de Política Educativa en Uruguay. Año 2017

Institución	Programa	Cursos con temas de Política Educativa
Grado		
ANEP	Magisterio y Profesorado Plan 2008	Sociología de la Educación Pedagogía II
UdelaR, FHCE	Licenciatura en Educación	Educación, Política y Sociedad I Educación, Política y Sociedad II Educación, Política y Sociedad III Educación, Política y Sociedad IV Perspectivas Pedagógicas Contemporáneas Realidad Educativa Nacional

Fuente: Elaboración propia.

Objetivos eclécticos

Los cursos de PE pueden guiarse por objetivos profesionalistas (entendidos como formación para la intervención, para la solución de problemas de política educativa) o académicos (formación para el trabajo académico a través de la motivación por la indagación científica y la inducción en el oficio de la investigación) (Gorostiaga, 2015). El análisis de los programas⁷ de los ocho cursos específicos de PE revela que el objetivo profesionalista es francamente minoritario, ya que solo una asignatura⁸ de postgrado incluyó dos objetivos de este tipo (en un total de tres):

- “Familiarizar a los estudiantes con los procesos de formulación de políticas educativas a partir de los problemas actuales de la educación.”

- “Confrontar a los estudiantes con el análisis de las principales relaciones entre las políticas educativas, los modelos de cambio en educación y las estrategias de planificación y gestión.”

Sin embargo, la mayoría de los programas no presenta una orientación neta hacia la formación académica propiamente dicha, en el sentido mencionado más arriba. En efecto, el análisis documental muestra que los objetivos predominantes son la transmisión de conocimientos (conceptualización de políticas públicas, tendencias en educación o desarrollo de la universidad, por ejemplo) y la formación de algunas competencias genéricas⁹, entre las que se destacan las capacidades de análisis, discusión y debate, evaluación crítica y contextualización (Tabla 3). El análisis de los objetivos de los cursos no específicos de PE confirma la importancia de la dupla “transmisión de conocimientos”-“formación de competencias genéricas” que emerge en el set de cursos específicos.

En definitiva, la dicotomía entre objetivos “profesionalistas” y “académicos” no se aplica cabalmente en el caso uruguayo, probablemente por dos razones: no se enseña PE en formación docente¹⁰ y hay solo un programa de doctorado en el mapa de la oferta de formación en PE. De hecho, uno de los dos cursos de PE del único Doctorado del repertorio sí definió como objetivo “Contribuir con sus procesos de formación doctoral brindando insumos, dispositivos y herramientas para el análisis de las políticas educativas vinculadas con su tema de tesis”.

⁷ Según Giovine, los programas son "condensaciones discursivas cuyas sedimentaciones permiten rastrear la presencia de distintas 'epistemes de época' (Tello, 2015) y los nodos de enseñar a los estudiantes a realizar un análisis político de lo escolar y educativo" (2016, p. 254).

⁸ “Análisis y Evaluación de Políticas Educativas” del Doctorado en Educación de la Universidad ORT.

⁹ Las competencias genéricas o transversales sirven en distintos ámbitos de desempeño de las personas y, en el campo laboral, son comunes a muchas o incluso todas las profesiones; en contraposición, las competencias específicas son las relativas a una profesión determinada, tienen un grado importante de especialización, no son fácilmente transferibles de uno a otro ámbito y pueden asociarse a la generación de identidad de cada profesión u oficio.

¹⁰ Señala Gorostiaga que “uno de los rasgos propios del contexto latinoamericano que influye en el campo académico de la política educativa es el predominio de un enfoque profesionalista en las carreras (licenciaturas) de ciencias de la educación o pedagogía, enfoque que implica una preparación mayormente para la docencia u otros tipos de desempeño profesional dentro del sistema educativo formal y no-formal” (2015, p. 6).

Tabla 3 - Objetivos de los cursos específicos de PE en Uruguay. Año 2017

Cursos	Objetivos			
	Profesiona- -listas	Acadé- -micos	Trans- -misión de -conoci- -mientos	Forma- -ción -de compe- -tencias -genéricas
Taller de Políticas Educativas			Sí	Sí
Educación en América Latina			Sí	Sí
Introducción a las Políticas Públicas y en Educación			Sí	Sí
Políticas públicas y políticas de educación superior en América Latina			Sí	Sí
Instituciones y sistemas de educación superior: génesis, evolución sociohistórica y situación actual			Sí	
Gestión y política de la educación: un abordaje desde la Filosofía Política			Sí	Sí
Política Educativa	Sí	Sí	Sí	Sí
Problemas Educativos Contemporáneos			Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Un temario amplio no endogámico

El análisis de los programas de los cursos específicos de PE revela que hay dos temas priorizados, con menciones en seis de los ocho programas: la conceptualización sobre las políticas educativas y el rol del Estado en Educación. También son contenidos destacados (con cinco menciones) las políticas educativas en América Latina (particularmente las reformas de los años noventa), las complejidades del cambio en la arena educativa, las políticas de educación superior y los nuevos escenarios de las políticas educativas.

El papel de las ideas en educación es un tópico incluido en tres programas: el curso “Gestión y política de la educación: un abordaje desde Filosofía Política” privilegia la consideración de la libertad, la justicia y la eficiencia; el curso “Problemas Educativos Contemporáneos” aborda justicia y educación; y el programa de “Introducción a las Políticas Públicas y en Educación” trabaja en torno al enfoque de derechos y la ciudadanía.

Asimismo, tres programas trabajan sobre la institucionalidad educativa, el gobierno del sector y las nuevas modalidades de gobernanza educativa. En tal sentido, algunos de los tópicos que se estudian son la evolución histórica de las instituciones educativas en Uruguay, la evolución reciente del sistema de educación superior uruguayo, el modelo burocrático y sus alternativas.

Por último, reciben menciones la articulación entre las políticas educativas y las políticas sociales, la coordinación de políticas y el desarrollo de las políticas educativas en Uruguay.

En cuanto a los cursos no específicos, en formación docente en “Sociología de la Educación” se estudian temas como el papel del Estado en la educación, los problemas de política educativa que enfrenta Uruguay (eficiencia, calidad, masificación, desprofesionalización),

los lineamientos de política educativa en las dos últimas décadas, y las características de la organización del sistema educativo uruguayo y de otros sistemas. En “Pedagogía II” se confiere centralidad al estudio de la relación Estado-Educación y se privilegian dos ejes temáticos: las políticas educativas como acciones y omisiones del Estado en materia de educación y la educación como derecho humano fundamental.

En la Licenciatura en Educación de la FHCE *“no hay un tratamiento exhaustivo ni sistemático de PE, no hay ni un curso ni un seminario sobre PE y ciertamente no se conoce la bibliografía de Políticas Públicas”* (Entrevistado nro. 1). El énfasis está puesto en la dimensión política de la educación, en el poder y la autoridad en las relaciones educativas, más que en las políticas educativas como unidades de análisis. Utilizando la clásica distinción anglosajona, se puede decir que prevalece la mirada sobre la *polity* por sobre la consideración de la *politics*, y de ésta por sobre la *policy*.

En términos globales puede decirse, entonces, que en Uruguay la formación en PE abarca un temario relativamente amplio en el cual hay que remarcar la no endogamia, esto es no focalización en el caso uruguayo, y el planteo tanto de las tendencias de las PE en la región como de enfoques conceptuales generales.

Tabla 4 - Contenidos de los cursos específicos de PE en Uruguay. Año 2017

Curso	Contenidos										
	Concep-to de Política Educativa	Ideas nor-mativas	Rol del Estado en Educación	Cambi-o y statu-quo en educación	Articula-ción entre políticas educa-tivas y sociales	Instituci-ones, gobierno de la educación y nuevas modalid-a-des de goberna-n-za	Coordi-nación e interse-c-torialidad en la admini-s-tración de los sistema-s educati-vos	Política-s Educat-ivas en Améric-a Latina	Política-s Educa-tivas en Urugua-y	Política-s de Educa-ción Superi-or	Nuevo-s escena-rios de las Política-s Educa-tivas
Taller de Políticas Educativas	Sí		Sí	Sí		Sí		Sí	Sí	Sí	
Educación en América Latina	Sí		Sí	Sí				Sí		Sí	Sí
Introducción a las Políticas Públicas y en Educación	Sí	Sí	Sí		Sí			Sí			
Políticas públicas y políticas de educación superior en América Latina	Sí		Sí			Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Instituciones y sistemas de educación superior: génesis, evolución sociohistórica y situación actual							Sí	Sí		Sí	Sí
Gestión y política de la educación: un abordaje desde la Filosofía Política	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí					
Política Educativa	Sí			Sí							Sí
Problemas Educativos Contemporáneos		Sí	Sí								Sí
Menciones	6	3	6	4	2	3	2	5	2	4	4

Fuente: Elaboración propia.

La prevalencia de un enfoque interdisciplinario

A la luz de los objetivos y los temas de los cursos, cabe preguntarse qué concepciones de PE son las prevaletentes en Uruguay. Un primer clivaje a considerar es el de disciplinariedad vs. interdisciplinariedad del campo de la política educacional. En este sentido, se han distinguido tres posiciones: 1) aquella que considera que el mismo es parte de la Pedagogía (y, por tanto, de la corriente francesa de la filosofía); 2) la que sostiene que es parte de la Ciencia Política; y 3) la que lo visualiza como un espacio autónomo (Tello, 2015).

Respecto a este tema Tello (2015) y Gorostiaga (2015) presentan algunos matices. Para Tello:

El campo de la política educacional (es) un campo que pertenece principalmente a las ciencias políticas y sociales y que de modo reticular convergen en él la pedagogía, la sociología de la educación, la administración de la educación, en algunos casos toma componentes de la antropología de la educación y la economía de la educación... Las matrices teóricas de la política educacional deviene de las ciencias políticas y se incorporan a las ciencias de la educación donde abrevia de la pedagogía... (2015, pp, 127-129)

En cambio, en la visión de Gorostiaga ocurre que:

A diferencia de campos como el de la sociología o la antropología de la educación, el campo de la política educativa no se nutre solo o principalmente de una disciplina madre. En ese sentido, no es la aplicación de la ciencia política -a diferencia de lo que argumentan autores como Pedró y Puig (1998)- al estudio de la educación, ni siquiera la aplicación de los estudios de políticas públicas... La interdisciplinariedad del campo teórico de la política educativa implica la aplicación también de enfoques y herramientas de la sociología política, la antropología, la economía y la educación comparada/internacional. (2015, p. 4)

En Uruguay los cursos específicos de PE exhiben una tónica interdisciplinaria, con énfasis en Pedagogía (dos cursos), Filosofía Política (un curso) o Ciencia Política (cinco cursos), énfasis que se asocian claramente a la formación académica de los responsables de los cursos (Tabla 5). Debe notarse que los cursos “interdisciplinarios con énfasis en Ciencia Política” notoriamente abrevan en el campo de las Políticas Públicas que es, por definición, interdisciplinario.

Este carácter interdisciplinario surge de los programas y también de las entrevistas realizadas:

(La PE) es transversal porque toda PE tiene fundamentos pedagógicos, filosóficos, responde a situaciones sociales (Sociología) y problemas del hacer (Ciencia Política). (Entrevistada nro. 4)

(La PE) claramente no es parte de la Pedagogía, no tiene nada que ver con la Pedagogía. Creo que es un área multidisciplinaria que debe combinar aportes de tipo normativo, conocimiento de políticas públicas, conocimiento empírico, conocimientos de Sociología. (Entrevistado nro. 3)

Tabla 5 - Carácter disciplinario o interdisciplinario de los cursos específicos de PE en Uruguay. Año 2017

Cursos	Orientación		
	Interdisciplinario, con énfasis en Pedagogía	Interdisciplinario, con énfasis en Ciencia Política	Interdisciplinario, con base en Filosofía Política
Taller de Políticas Educativas		Sí	
Educación en América Latina		Sí	
Introducción a las Políticas Públicas y en Educación		Sí	
Políticas públicas y políticas de educación superior en América Latina		Sí	
Instituciones y sistemas de educación superior: génesis, evolución sociohistórica y situación actual		Sí	
Gestión y política de la educación: un abordaje desde la Filosofía Política			Sí
Política Educativa	Sí		
Problemas Educativos Contemporáneos	Sí		

Fuente: Elaboración propia.

En contraposición a la orientación interdisciplinaria de los cursos específicos, varios de los cursos no específicos ostentan un carácter disciplinario, como es el caso de Pedagogía II en formación docente y de las asignaturas de la Licenciatura de Educación de FHCE, que conciben la PE como parte del campo de la Pedagogía. Al decir de uno de los entrevistados:

(Cuando en la Licenciatura de Educación se habla de PE) no hay referencias a Ciencia Política. Cuando se habla de PE, el término no se refiere a aula, no se refiere a enseñanza-aprendizaje, sí se refiere al sistema educativo, a los programas; el término alude a la preocupación por los problemas del sistema educativo. (Entrevistado nro. 1)

Como bien señala Tello, “existen diferencias en la cotidianeidad de las aulas si partimos de una concepción pedagógica de la política educacional, o una concepción politológica de la política educacional, o finalmente, una concepción autónoma del campo.” (2015, p. 129). No contamos con evidencia que permita analizar cómo inciden estas orientaciones sobre las prácticas pedagógicas en Uruguay.

A modo de cierre

En Uruguay la actual oferta de formación en PE es escasa y se concentra, fundamentalmente, en postgrados públicos y privados, todos ellos radicados en Montevideo. Particularmente preocupante es el déficit de formación en PE en las carreras de Magisterio y Profesorado porque inhibe la incorporación de la “competencia institucional” por parte de los docentes (Braslavsky, 2002 y 1999), condiciona su desempeño a nivel de la micropolítica y la macropolítica educativa, y abona una concepción de la educación como un asunto exclusivamente técnico que puede y debe estar alejado de la política.

Los cursos de PE existentes están orientados por objetivos eclécticos, no se vuelcan ni hacia la academia ni hacia la intervención; su norte es que los estudiantes adquieran algunas competencias genéricas e incorporen algunos contenidos fundamentales del campo de estudio.

Se trata de una enseñanza marcada por la interdisciplinariedad, aun cuando se nutre de la Ciencia Política, de la acumulación en Políticas Públicas, la Pedagogía, la Filosofía o la Sociología. El repertorio temático es relativamente amplio y, seguramente, resulta novedoso para los participantes en los cursos,

habida cuenta de la escasez de asignaturas que abordan estos tópicos. El análisis revela además que los programas han logrado trascender una excesiva focalización en el caso uruguayo y aportan evidencia comparada -particularmente de la región- y perspectivas teóricas diversas.

¿Cómo se compara esta realidad uruguaya con el desarrollo del campo de la política educativa en la región latinoamericana? Al respecto, Tello (2015) distingue cuatro etapas:

i. La primera etapa tuvo lugar hasta inicios de la década de 1960 y en ella predominó el enfoque jurídico-institucionalista, en el cual el objeto de estudio se centró, principalmente, en el análisis de la normativa legal.

ii. En la segunda etapa, a partir de los años sesenta, el estudio de la PE siguió la perspectiva de la planificación desarrollista y giró en torno al desarrollo de la Sociología de la Educación y el surgimiento de la Economía de la Educación.

iii. Los años setenta corresponden al auge de la perspectiva crítica, con fuertes cuestionamientos al funcionamiento de los sistemas educativos nacionales.

iv. La cuarta etapa se desplegó a partir de las transiciones democráticas y supuso, entre otros aspectos, la preocupación por los vínculos entre educación y democracia, así como por la administración y gestión de los sistemas educativos.

En el marco de esta evolución regional puede afirmarse que, si bien la formación en PE en Uruguay ha tenido algunos avances interesantes en los últimos años, se encuentra aún en una situación de franco rezago, sea éste medido a través del bajo número de cursos disponibles, la concentración territorial de la oferta o la debilidad relativa respecto a otros abordajes frecuentes del fenómeno educativo, en particular los ligados a la Pedagogía y la Sociología de la Educación.

Con una mirada de largo plazo puede decirse que este rezago se explica por dos factores independientes: el lento desarrollo académico del área de educación en el país y la fortísima tradición autonómica del sistema educativo uruguayo. Respecto al primer factor, Uruguay vivió un despegue tardío de las investigaciones de educación en general y las de PE en particular, con un estudio fundacional como lo fue el de la CIDE en los sesenta y un segundo jalón en el primer lustro de los noventa con los aportes de la Oficina de Montevideo de la CEPAL. Si la Sociología como disciplina tomó impulso antes de la dictadura de 1973, la Ciencia Política lo hizo en la etapa de redemocratización, a fines de los ochenta. Fue recién en el segundo lustro de los noventa que se desarrollaron algunos estudios y se dictaron los primeros cursos de PE propiamente dicha.

En cuanto al segundo factor, debe señalarse que en el concierto internacional el sistema educativo uruguayo presenta una configuración institucional tan compleja como original, y en dicha configuración un rasgo característico es la vigencia del principio de autonomía de la enseñanza respecto al poder político en general y al Poder Ejecutivo en particular¹¹. Por un lado,

¹¹Tempranamente en el siglo XX, la Constitución de la República de 1918 introdujo en su Artículo 100 el reconocimiento de los Entes Autónomos y declaró que uno de ellos tendría por cometido administrar diversos servicios educativos: Educación Superior, Secundaria y Primaria.

en el caso de la educación universitaria, la Ley Orgánica de 1958 (Nro. 12.549) consagró para la Universidad de la República los principios de autonomía y cogobierno que rigen hasta hoy. Por otro lado, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es el ente autónomo con competencia en materia de educación inicial, básica y media, es responsable simultáneamente de la provisión de educación pública y de la regulación y evaluación de todo el sistema, y se rige por los principios de autonomía técnica y administrativa¹². Adicionalmente, desde hace muchos años funcionan las Asambleas Técnico-Docentes (ATD), órganos públicos deliberativos que asesoran a las autoridades de primaria, educación media y formación docente¹³. Entonces, arraigada fuertemente en la idea de que ciertos espacios sociales y culturales deben ser preservados de los vaivenes políticos, la autonomía propia de la institucionalidad educativa uruguaya puede haber operado como un factor de freno de la enseñanza de PE, en tanto ésta, necesariamente, destaca la dimensión política de la educación, la coexistencia de aspectos técnicos y políticos en las orientaciones de las políticas públicas educativas y en su construcción.

Referencias

Braslavsky, C. y Acosta, F. (2001). *El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Braslavsky, C. (1999). “Bases, orientaciones y criterios para el diseño de programas de formación de profesores”. *Revista Iberoamericana de Educación*, v. 19, pp. 13-50.

Braslavsky, C. (2002). *Teacher education and the demands of curricular change*. New York: American Association of Colleges for Teacher Education.

D’Avenia, L. (2016). *Regímenes políticos de conocimiento y política sectorial. Estudio comparado de la política educativa en Chile y Uruguay postdictaduras*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, FCS, UdelaR, Montevideo.

Filgueira, F. y Mancebo, M. E. (2001). *La investigación educativa en Uruguay. Mapa de situación y propuesta de nuevos estudios a realizar*. Montevideo: ANEP-CODICEN, mimeo.

Garcé, A. (Coord.) (2016). *Regímenes políticos de conocimiento. Evaluando un nuevo concepto a partir de la comparación de Chile y Uruguay*. Informe de investigación, Comisión Sectorial de Investigación Científica, UdelaR. Montevideo, mimeo.

Giovine, R. (2016). “El oficio de enseñar política educativa: desplazamientos políticos y epistemológicos en los programas de formación docente universitaria en Argentina”. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 1, n. 2, pp. 451-476.

¹² Constitución de la República Oriental del Uruguay, art 202. “La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos. Los demás servicios docentes del Estado, también estarán a cargo de Consejos Directivos Autónomos, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan. La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza”.

¹³ Las Asambleas Docentes constituyen órganos públicos deliberantes con facultades de iniciativa y funciones consultivas en asuntos técnico-pedagógicos de la rama de enseñanza a la que pertenecen y en temas de educación general. Fueron creadas por la Ley de Educación (N° 15.739 de 1985) y participan de ellas todos los docentes del sistema ANEP (https://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=426:que-son-las-atd&catid=34&Itemid=94).

- Gorostiaga, J. (2015). “La formación de investigadores en el campo de la política educativa: problemas y desafíos”. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Educación, Curitiba.
- Mancebo, M. E. y Vázquez, M. I. (2001). El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Uruguay. En: Braslavsky, C. y Acosta, F. (Comps.). *El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Mancebo, M. E. y Villegas, B. (2016). “Las instituciones de formación docente en Uruguay: navegando entre la tradición normalista y la universidad”. Ponencia presentada en el Primer Congreso de la Sociedad Uruguaya de Historia de la Educación, Montevideo.
- Marrero, A. (2010). “Producción de conocimiento y formación docente en el sistema de educación superior uruguayo: una cuestión sin resolver”. *Revista Argentina de Educación Superior*, v. 2, n. 2, pp. 111-133.
- Pronko, M. (2016). “Desafíos teórico-metodológicos para o ensino de políticas educacionais na perspectiva do materialismo histórico”. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 1, n. 2, pp. 248-264.
- Rodríguez Giménez, R. (2012). *Saber del cuerpo: una exploración entre normalismo y universidad en ocasión de la educación física (Uruguay, 1876-1939)*. Tesis de Maestría, Programa de Especialización y Maestría en Enseñanza Universitaria, Universidad de la República.
- Sans, V. (2008). *Tendencias en la producción de conocimiento en Uruguay desde la investigación educativa (1997-2007)*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR, Montevideo, mimeo.
- Suasnábar, C. (2013). “La institucionalización de la educación como campo disciplinar. Un análisis desde la perspectiva de la historia social de las ciencias sociales”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, v. 18, n. 59, pp. 1281-1304.
- Tello, C. y Mainardes, J. (2012). “La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neomarxista, pluralista y post-estructuralista”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 20, n. 9, pp. 1-33.
- Tello, C. (2015). “La enseñanza de la Política Educativa y la formación de investigadores en el campo. Entre las matrices históricas y la episteme de época”. *Revista de Educação Pública*, v. 24, n. 55, pp. 125-151.

Recibido: 01/08/2017

Aceptado: 27/09/2017

Publicado en la versión online: 30/09/2017

María Ester Mancebo González

Doctora en Ciencias Humanas (opción Educación) por la Universidad Católica del Uruguay. Se desempeña como Profesora Titular (grado 5) en régimen de dedicación total en la Universidad de la República (UdelaR). En el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay está categorizada como Investigadora Nivel II. Es docente de grado y postgrado de Políticas Educativas y de Políticas Públicas, temáticas en las que desarrolla su investigación y en las que ha publicado numerosos artículos en libros y revistas especializadas en el ámbito nacional e internacional.
