

Mesa 1: Política, gobierno y financiamiento del sistema universitario

Privatización de los posgrados en educación en el Uruguay: un análisis de instrumentos de financiamiento recientes

Carolina Cabrera, Virginia Fachinetti, Avril Regueira
Universidad de la República, Uruguay
cabreradipi@gmail.com, viloga21@gmail.com, aregueira@fcien.edu.uy

Resumen

El sistema universitario uruguayo se caracterizó entre 1849 y 1985 por poseer una sola universidad, la Universidad de la República, pública, autónoma, de libre acceso y cogobernada. En 1985 se habilitó a las instituciones privadas y en 2013 se creó la segunda universidad pública del país.

Uruguay estuvo al margen de los procesos de privatización durante parte del siglo XX, incorporándose a ellos en la “tercera ola” de privatización. El sistema público continúa teniendo una fuerte presencia - el 82 % de la matrícula de grado del país según datos 2020- a pesar de que en los últimos años se han registrado algunos cambios tendientes a privatizar el sistema.

Desde las políticas de educación superior planteamos un análisis con foco en los cambios recientes de dos instrumentos de fomento a la investigación de posgrado en educación: las Becas Carlos Quijano (BCQ), dependientes del Ministerio de Educación y Cultura Nacional y las Becas de maestría para docentes conveniadas entre la Administración Nacional de Educación Pública y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Se realiza un análisis de los documentos institucionales públicos y datos solicitados especialmente a organismos del Estado.

La BCQ fue implementada anualmente desde 2007. Se financian estudios de especialización, maestrías y doctorados en instituciones nacionales o extranjeras, priorizando actividades nacionales y en el Mercosur. Tanto en 2020 como en 2024 se priorizaron posgrados enfocados en Ciencias de la Educación. En 2020 se financió un 75% del total a becas en Universidades públicas, este porcentaje en 2024 pasó a un 42%. Los fondos provenientes de estas becas son administrados por el MEC y provienen parcialmente de un impuesto que pagan graduadas/os de universidades públicas.

Las becas de maestría para docentes de formación docente pública consisten en la exoneración del pago de matrícula en maestrías en educación ofrecidas por universidades privadas -a pesar

de que existen en el país posgrados en educación en la órbita pública-. Se implementó en 2023 y 2024 y su comité evaluador está integrado por personas de universidades públicas y privadas. Estos cambios tienden a profundizar la privatización en el nivel educativo superior, realizando un giro del financiamiento de la oferta al financiamiento de la demanda. Problematicamos los conceptos de beca, lo ocurrido en distintos gobiernos nacionales en el uso de los fondos públicos para la formación en educación y de qué manera estas nuevas orientaciones de política afectan un sistema basado en una matriz pública.

Palabras clave: universidades, Latinoamérica, financiamiento, privatización.

Introducción

Este trabajo se sitúa en el campo de producción de conocimientos en educación superior (ES), entendido como un área en la que convergen aportes provenientes desde la academia, la política y la gestión, a través de insumos teóricos, marcos normativos y posturas de organizaciones e instituciones variadas (Altbach, 2002; Krotzsch y Suasnabar, 2002). En especial, abordamos temáticas vinculadas a los procesos de privatización y financiamiento de los sistemas de ES (Ball y Youdell, 2008; García de Fanelli, 2019) y consideramos también para la discusión conceptualizaciones provenientes del campo de las políticas públicas (Oszlak, 2013; Fontaine, 2015).

La historia de las universidades de América Latina indica una predominancia en su fundación, hace algunos siglos y a excepción de Brasil de universidades coloniales, dependientes de la corona española. Fueron en los casos tradicionales o fundacionales creadas en paralelo al surgimiento de los estados-nación, lo que les dio la característica primordial de ser instituciones que siguieron el modelo Francés o napoleónico de Universidad, siendo entonces su principal cometido la formación de profesionales para la inserción estatal. Luego de varias transformaciones cuyo mojón más apreciable es la Reforma universitaria de Córdoba de 1918 de acuerdo a algunas conceptualizaciones puede identificarse un modelo latinoamericano de universidad, caracterizado por el desarrollo conjunto de tres funciones universitarias: enseñanza, investigación y extensión a la vez de una organización de autogobierno conformado por estudiantes, docentes y graduadas/os y la autonomía universitaria del poder estatal (Arocena y Sutz, 2016; Oddone y Paris, 2009).

A pesar de este origen de la matriz universitaria estatal, desde los años 80 del siglo XX de la mano de los desarrollos consecuentes del modelo del nuevo gerenciamiento público en la región

latinoamericana se pusieron en marcha mecanismos de financiamiento de la ES con el argumento de mejorar la eficiencia y transparencia de los sistemas (García de Fanelli, 2019), lo que trajo aparejada la inclusión de lógicas de mercado dentro de los sistemas universitarios (Ball y Youdell, 2008) y que hacen pensar un pasaje de un estado “proveedor” a un estado “gerente” (Bentancur, 2001).

Siguiendo algunas líneas teóricas el financiamiento de la ES puede hacerse hacia la oferta (es decir directamente hacia las instituciones) o a la demanda (directamente a las/os estudiantes a través de becas o *vouchers* por ejemplo), y a partir de estas transformaciones se profundizó este mecanismo implementado en las últimas décadas en la región (García de Fanelli, 2019).

Estas ideas se asocian a lo que ha sido conceptualizado como las distintas “olas” de privatización en la región, sobre todo la denominada tercera ola. Siguiendo a Levy (1986) por aparentes “fallas” del sector público -vinculadas primordialmente a la disminución del presupuesto, la carga burocrática, etc.- y que el sector privado generó estrategias para que las clases medias -ya no solamente las élites- pudieran acceder a las universidades privadas se dio ese crecimiento del sector privado que logró absorber una demanda insatisfecha en instituciones no seculares, que eran las características hasta ese momento.

Estas transformaciones siguieron en la teoría la lógica de dar respuesta al aumento notable de la matrícula educativa del nivel superior, que se duplicó en las últimas dos décadas, aunque el cambio del pasaje del financiamiento de la oferta al financiamiento de la demanda se ha constituido como un mecanismo de privatización (Atairo et al., 2023). Este corrimiento resulta interesante pues como señalaron Ball y Youdell (2008) en los países en desarrollo permite que los fondos provenientes del sector público puedan volcarse al sector privado en aras de la inclusión y el fomento a que nuevos públicos accedan a la educación. Esto ocurre por ejemplo mediante el otorgamiento de becas estudiantiles con el argumento de constituirse en factor promotor de la inclusión educativa, lema coincidentemente característico en sus ideales con las universidades de la región caracterizadas por el libre acceso y la histórica gratuidad.

Un estudio antecedente que analizó las variaciones en las matrículas del sector público y privado indica que entre 2010 y 2018 la mayoría de los países de Latinoamérica registraron un aumento del sector privado sobre el sector público, siendo Perú el país más destacado de esa tendencia, en el que el sector privado aumentó un 12,17 % sobre el público. Sin embargo, hay cuatro países que resultan excepcionales en la región, en los que el sector privado disminuyó su matrícula entre un 1,60 % (Costa Rica) y un 6,58 % (Uruguay). De este modo, Uruguay se constituye como el país en la región en el que no solo aumentó la matrícula pública sobre la privada, si no que fue en el país en el que lo hizo por más cantidad (Saforcada, et al., 2022).

Tiene que ver también esto con que como se ha mencionado en otros trabajos el Uruguay se constituyó al margen de las primeras dos olas de privatización del nivel superior (Cabrera, 2023). Uruguay se suma recién a partir de la tercera ola, en los años 80, caracterizada por universidades privadas que eran accesibles para las clases medias, que en parte son consecuencia de las necesidades no cubiertas por el sector público ante la merma sostenida de sus recursos y que tenían por detrás un discurso de la “mala calidad” de lo público.

Más allá de esta situación regional advertimos y reconocemos que en el mundo entero existe una tendencia hacia el aumento de instituciones y la matrícula del sector privado y la disminución del financiamiento público (Huisman y van der Wende, 2022). Identificamos que este proceso también se ha dado de la mano de un avance de políticas neoliberales y de extrema derecha a nivel de gobiernos nacionales de distintas partes del mundo que llegan a lo educativo a través de políticas variadas de control institucional, precarización de la tarea docente, desfinanciamiento público y transferencia de fondos del sector público al sector privado (Giroux, 2018; Laval et al., 2023). Considerando todos estos elementos es que se hace necesario estudiar estos procesos para comprender sus repercusiones en los sistemas educativos, fundamentalmente en los que tienen una matriz pública de largo aliento y alcance.

En este trabajo nos situamos en el análisis de ciertos cambios recientes de Uruguay con el objetivo de analizar dos políticas de fomento de posgrados en educación. Nos interesa reflexionar qué puede ocurrir con la implementación de estos nuevos mecanismos, que según algunos autores no son una desregulación estatal, son una nueva forma de regulación -o en nuestras palabras direccionamiento- estatal que implica un “descontrol controlado” (du Gay, 1996, apud Ball y Youdell, 2008, p. 84).

A continuación, comentamos los elementos metodológicos en los que basamos este trabajo. Posteriormente estructuramos los resultados en tres partes: una descripción general del sistema educativo y el fomento a la investigación educativa reciente del Uruguay, los dos análisis de los instrumentos en cuestión y algunas conclusiones generales.

Marco de análisis y metodológico

Este trabajo se basa en un análisis de instrumentos de políticas públicas aplicadas al sector universitario. Dentro de las políticas públicas nos situamos dentro de los marcos interpretativos, y específicamente desde la sociología de la acción pública (Fontaine, 2015), buscando conocer y analizar instrumentos estatales generados en función de la acción o situación de grupos específicos; en este caso, gobiernos nacionales.

Nos nutrimos a su vez de conceptos provenientes del estudio de los mecanismos y procesos de privatización (Ball y Youdell, 2008) y financiamiento universitario (García de Fanelli, 2019).

Utilizamos dos tipos de fuentes:

- De acceso público:
 - Leyes nacionales de rendiciones de cuenta y decretos regulatorios de esas leyes de Uruguay.
 - Documentos institucionales y actas de resolución de organismos públicos de Uruguay: Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y Fondo de Solidaridad (FdS).
- Datos solicitados especialmente: en el caso de las Becas Carlos Quijano (BCQ) requerimos por correo electrónico información que no estaba disponible en la web institucional con la finalidad de complementar el análisis.

El estudio está presentado en tres partes: 1) una recopilación general de los cambios del sistema educativo y de fomento a la investigación en educación del Uruguay de las últimas décadas. 2) Un análisis de lo ocurrido con las BCQ durante los años 2009-2024. Presentamos elementos descriptivos de la concepción de este instrumento y de forma cuantitativa, en la medida que la información estuvo disponible o fue posible categorizarla, la cantidad total de becas otorgadas distinguiéndolas entre público-privadas y extranjeras-nacionales. 3) Un relato de lo que viene ocurriendo con el instrumento más reciente de fomento a la formación de posgrados en educación, las becas conveniadas entre la Administración Nacional de Educación Pública y la ANII destinadas especialmente a docentes de la formación docente.

El sistema educativo y el fomento a la investigación educativa en el Uruguay de las últimas décadas

En una mirada rápida podríamos caracterizar al caso del sistema universitario uruguayo histórico como uno en el que entre 1849 -momento de fundación de la Universidad de la República, Udelar- y 2013 -momento de creación de la Universidad Tecnológica, UTEC,- hubo una sola universidad pública, razón por la cual algunos autores se han referido a la “universidad-sistema” (Martínez y Chiancone, 2021, p. 240). Históricamente la formación docente de carácter público se ha ofrecido en institutos terciarios no universitarios, y ha sido un tema de amplio debate la posibilidad de otorgarle carácter universitario a estas carreras y/o instituciones.

Como se mencionó en la introducción, el sector de enseñanza superior privado en el Uruguay ha tenido un desarrollo relativamente reciente, a partir de que en 1985 se habilitaran las universidades privadas (Landinelli, 2013). De modo similar a lo ocurrido en otros países de la región, el final de la década de los 80 y el comienzo de los 90 implicaron la reconstrucción estatal luego del período dictatorial y la puesta en marcha de políticas neoliberales, consolidadas hacia el final de ese período. Esos años estuvieron marcados por reformas del Estado, desregulación, privatización de servicios, y reducción del presupuesto estatal general y particular para ES. A su vez, progresivamente se fue instalando una nueva agenda de temas educativos, parcialmente impuesta por las agencias y los organismos multilaterales de crédito que financiaron reformas educativas (García Guadilla, 2003; Chiroleu, 2006; Buchbinder, 2010). En el Uruguay, esta última situación ocurrió generando reformas en la educación básica (Mancebo, 1997), aunque no fue explícita para el sistema universitario, fundamentalmente por su estatus autónomo.

No obstante, se visualizaron otro tipo de políticas estatales dirigidas al sector universitario bajo el lema de la inclusión. Este es el caso del Fondo de Solidaridad (FdS). Sobre la premisa de la “solidaridad generacional” se creó en 1994 en el Uruguay un impuesto que todas/os las/os graduadas/os de la universidad pública deben abonar algunos años luego de completar sus estudios. Este impuesto varía en función de la duración de las carreras, pero no tiene relación alguna con el nivel de ingresos de las/os graduadas/os (Doneschi et al., 2014). De acuerdo con su normativa original lo recaudado por este fondo se destina parcialmente al otorgamiento de becas de estudiantes del sector terciario y universitario público y otra parte a la universidad pública. Se constituye así el Uruguay según algunas autoras como el único país en el que las/os graduadas/os de la universidad pública financian parte de la propia institución por vía indirecta (Doneschi et al., 2014).

Con posterioridad a esas transformaciones de los años 90 y siguiendo a Bordoli (2022), los últimos 20 años de la política nacional se caracterizaron, en 2005, por el inicio de un denominado “ciclo progresista” (Garcé y Yaffé, 2005) -coincidente con períodos y ciclos similares de la región- (Bentancur y Clavijo, 2016) donde gobernó un movimiento de centro-izquierda que duró hasta marzo de 2020. Durante 2005 y 2010 se dieron importantes aumentos presupuestales a la educación y en ese marco se aprobó una “Ley General de Educación” en 2008 que tuvo varias consecuencias en el sistema terciario superior. A su vez como consecuencia de un período de bonanza económica se registró un aumento en la matrícula del sector universitario privado, ya que el hasta entonces público que accedía a formación

secundaria privada pero universitaria pública comenzó a optar por continuar estudios en universidades privadas (Bentancur y Clavijo, 2016).

En marzo de 2020 asumió un gobierno de coalición de partidos de derecha que introdujo su propia agenda educativa, cuya normativa más relevante fue una “Ley de Urgente Consideración” (LUC), o *ley omnibus*, impulsada al inicio de ese gobierno y que incluía elementos relativos a varias áreas: educación, salud, seguridad, entre otros. De acuerdo con algunas autoras los cambios introducidos en la LUC en la enseñanza básica y la formación docente generan un cambio de una “privatización latente” que se venía dando en el Uruguay a una “privatización manifiesta” a través de un aumento en el control del Ministerio de Educación y Cultura nacional (Bordoli y Conde, 2020).

Como mencionábamos en trabajos previos, el Uruguay ha diversificado su sector universitario en las últimas décadas. Si se consideran los institutos terciarios, universitarios y las universidades, tanto del sector público como del privado, en el Uruguay, hoy en día, se contabilizan: 2 universidades públicas, 5 privadas, 10 institutos universitarios privados, 4 institutos terciarios no universitarios privados y 2 institutos terciarios públicos. Como es notorio, en las últimas décadas la proliferación institucional fundamentalmente universitaria ha estado circunscripta a la órbita privada. Sin embargo, la matrícula universitaria se ha concentrado en el sector público, a diferencia de lo que ocurre en general en la región. Algunos datos ilustrativos de la matriculación en el nivel universitario indican que en el año 2002, se registraron 78.715 inscripciones, de las cuales 70.156 correspondían a la Udelar; por su parte, en el año 2020, la matriculación de todas las universidades del país fue de 106.581, siendo la matriculación de la Udelar 85.905 y de la UTEC 1.991. Esto quiere decir que la diversificación numérica institucional se concentró en el sector privado, pero la matrícula estudiantil en el sector público y en concreto en la Udelar, representando esta institución el 82 % de la matrícula de grado del país según datos 2020. Otros datos interesantes indican que la formación en educación duplicó su matrícula en los primeros 20 años de este milenio (MEC-UDELAR-COMISIÓN NACIONAL UNESCO, 2022).

En trabajos previos también identificábamos cómo en estos últimos años se profundizaron tendencias privatizadoras y de control estatal. A modo de ejemplo, la Universidad Tecnológica (UTEC), creada por Ley en 2013 cambió a partir de un proyecto de ley la conformación de su comisión directiva y esto acabó consolidando que luego de una década en la que hubo tres gobiernos diferentes con dos coaliciones con diferencia en su orientación partidaria no se realizaron elecciones de estamentos de acuerdo a lo que estaba previsto en el proyecto de ley

original y adicionalmente el consejo que regula esta universidad sea principalmente político y no académico o autogobernado (Cabrera, 2023).

En cuanto a la formación docente y sin ser exhaustivas, a partir de la aprobación de la LUC importa destacar que en estos años se han desplegado un conjunto de políticas o una nueva agenda autodenominada “transformación educativa” que -no sin controversias y dudas fundamentalmente desde los sectores estudiantiles y docentes- ha permeado en varios aspectos. A modo de ejemplo se visualizaron políticas de renovación de planes de estudios de formación secundaria, de generación de normativas para el diseño de carreras de formación docente que les permitan tener un estatus universitario -aún perteneciendo a instituciones que no son universitarias-, modalidades de acceso a títulos de “Licenciado en Pedagogía” por parte de docentes en ejercicio que cumplan con ciertos requisitos académicos, entre otros elementos de apoyo y estímulo -como algunos que desarrollamos en los siguientes apartados-. A pesar de tratarse de ciclos de gobierno diferente, la “universitarización” de la formación docente en el Uruguay es un tema de larga data y que no acaba de adoptar una posición institucional que sea de consenso. Ya desde el ciclo de gobierno progresista este tema estuvo plasmado en la Ley General de Educación del año 2008 pero no llegó a crearse una institucionalidad que fuera en este sentido, una universidad o instituto universitario de educación, de formación de docentes (Mancebo, 2019).

El desarrollo de los posgrados en educación en el Uruguay surgió inicialmente en los años 80 en las universidades privadas y posteriormente en la Udelar se creó en los 2000 una maestría en Psicología y Educación, una maestría en Enseñanza Universitaria, y una maestría en Química con opción Educación Química. El desarrollo de una maestría y doctorado generales en educación fueron posteriores, así como el desarrollo de oferta de posgrado en educación por parte de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (Collazo et al., 2021). Todos estos elementos apuntan a que el desarrollo de la investigación y formación de posgrado en educación en el Uruguay es aún incipiente (Collazo et al., 2021; Sanz, 2016). Las ofertas a nivel público tanto de maestrías como doctorado son abiertas y en caso de los docentes es dirigido tanto para quienes integran la Udelar o ANEP.

Recientemente el desarrollo de posgrados en instituciones privadas ha aumentado y se han diversificado los actores involucrados en este tipo de formación. A modo de ejemplo, en los últimos años se convenieron posgrados en educación entre sindicatos de la formación docente y universidades públicas de la región.

Las becas a las que pueden acceder docentes que quieran realizar estudios de posgrados son variadas:

- La Udelar a través de su Comisión Académica de Posgrados ofrece becas en todas las áreas del saber para que quienes son docentes de la institución puedan realizar estudios de maestría y doctorado en el país. Esta beca consiste en un salario que se le otorga a los beneficiarios.
- Por otra parte, la Udelar tiene estímulos y apoyos específicos a la formación y el perfeccionamiento de recursos humanos en posgrados, mediante el apoyo para realizar instancias de formación fuera del país o cubrir gastos de matrícula o inscripciones a posgrados ofrecidos por instituciones extranjeras.
- Las BCQ, dependientes del MEC que desarrollamos en el segundo apartado de resultados.
- La ANII ofrece distintas modalidades de becas, que desarrollamos en el tercer apartado de resultados.

Las Becas Carlos Quijano del Ministerio de Educación y Cultura nacional

El fondo de BCQ fue creado mediante decreto presidencial que regulaba la ley de rendición de cuentas nacional del año 2006 (Decreto nacional 346/2007). Fue implementada esta beca por primera vez en 2007, ha continuado editándose anualmente con el objetivo de contribuir en los gastos que conlleva la formación de posgrado en el estudiantado con ciudadanía uruguaya.

De acuerdo con su decreto inicial, el fondo de estas becas es administrado por un tribunal compuesto por los directores nacionales de educación y derechos humanos del MEC y un tercer miembro designado por este ministerio. De acuerdo con la misma norma, tiene un financiamiento parcial a través del FdS:

Artículo 2: El Fondo se integrará por las partidas asignadas por la ley presupuestal, por los aportes del Fondo de Solidaridad así como los legados y donaciones formalmente aceptados por el Poder Ejecutivo...

Artículo 3: El Fondo de Solidaridad, creado por el artículo 1° de la Ley 17.524, a efectos de ejercer la facultad otorgada por el artículo 32 de la Ley 18.046, comunicará finalizado el ejercicio, al Fondo de Becas "Carlos Quijano", el monto de la suma disponible para fortalecer el mismo.

Al momento de esta investigación y dado que se trata de comunicaciones internas entre organismos del Estado, no conocemos cómo evolucionó el aporte del FdS y del MEC en cuanto

a cuál es la composición relativa del aporte monetario de cada institucionalidad al fondo de la BCQ, pero se sigue financiando parcialmente a través del FdS.

Si bien en sus comienzos se financiaban posgrados en distintas áreas del conocimiento, al día de hoy se financian estudios de posgrado en Ciencias de la Educación llevados a cabo en instituciones nacionales o extranjeras, priorizando actividades nacionales y en el Mercosur. Los posgrados pueden ser especializaciones, maestrías o doctorados, ya sean cursados de manera presencial o virtual. En algunos años, como 2020 y 2024, se priorizaron posgrados con énfasis en innovación educativa, nuevos modelos pedagógicos, y formación disciplinar de posgrado para educadores.

Si analizamos la tendencia general de las BCQ otorgadas entre 2008 y 2024 podemos decir que con excepción del año de pandemia COVID-19 (es decir, 2020), la cantidad de apoyos asignados aumentó. Este aumento se dio fundamentalmente en el último año, 2024, en el que se otorgaron 26 becas, cifra que supera la duplicación de los apoyos otorgados en períodos con mayor concesión de becas (Tabla 1). Este aumento va en consonancia con el proceso de transformación educativa y apoyo a la formación de posgrado en educación que se viene fomentando como política del actual gobierno nacional.

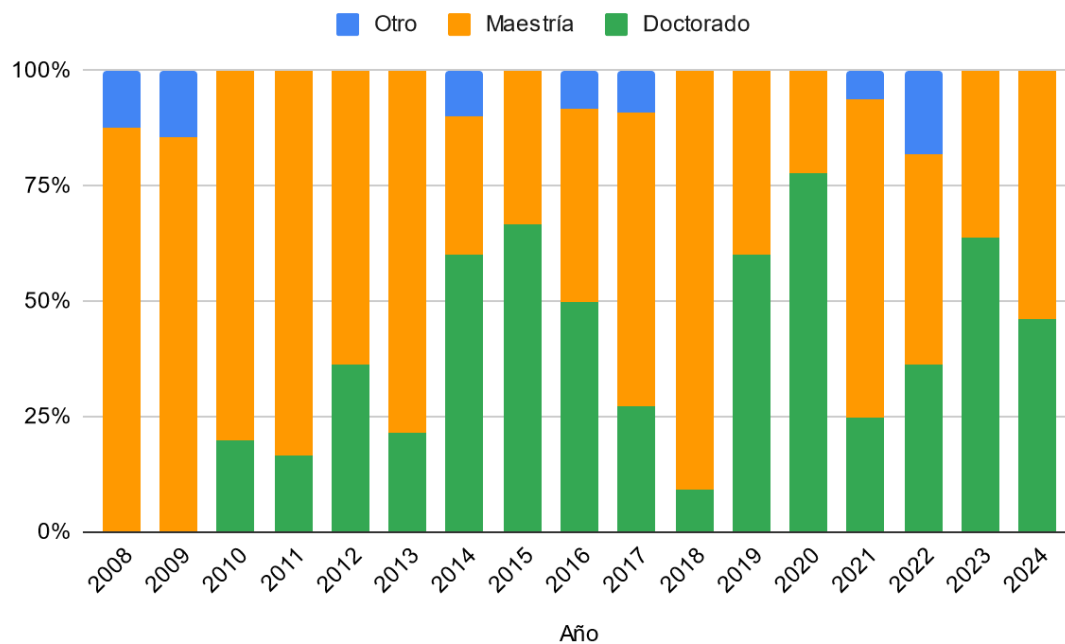
Tabla 1: Evolución de la cantidad total de becas Carlos Quijano del Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay. Fuente: elaboración propia con base en material de la Oficina de Becas del MEC.

Evolución de cantidad total de Becas																	
Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nº	8	7	5	12	11	14	10	9	12	11	11	11	9	16	11	11	26

El estudio de los tipos de posgrado financiados en el correr de los 16 años que lleva implementándose la BCQ permite advertir que en los inicios no se financiaron doctorados aunque sí maestrías y diplomas o especializaciones. Los estudios de diploma o especialización han dejado de tener protagonismo, llegando incluso a no estar presentes como apoyos en varios de los años recientes. Por su parte la cantidad de becas para la realización de doctorados fue variable, y en algunos años fue la modalidad mayoritaria de apoyo otorgado (Figura 1).

Figura 1: Variación temporal de la cantidad de posgrados financiados en las Becas Carlos Quijano del Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay en el período 2008- 2024, diferenciadas en doctorados, maestrías y otros programas de posgrado (diplomas o

especializaciones). Fuente: elaboración propia con base en material de la Oficina de Becas del MEC.



Si consideramos los años para los que la información está disponible podemos decir que la cantidad de becas otorgadas para estudiar en instituciones privadas ha aumentado en el correr del tiempo (Tabla 2). Fundamentalmente en los últimos cuatro años se dio un corrimiento fuerte en este sentido, ya que mientras que en 2020 se financió un 75% del total a becas en universidades públicas, este porcentaje en 2024 pasó a ser un 42%.

Tabla 2: Cantidad de Becas Carlos Quijano otorgadas para el estudio en instituciones nacionales y extranjeras en los años 2008, 2010, 2022, 2024. Fuente: elaboración propia con base en material de la Oficina de Becas del MEC.

	Becas otorgadas para estudiar en instituciones públicas	Becas otorgadas para estudiar en instituciones privadas
2008	4	2
2010	5	2
2022	5	6
2024	11	14

Becas conveniadas entre la Agencia Nacional de Investigación e Innovación y la Administración Nacional de Educación Pública

En este apartado comentaremos algunos de los hitos referentes a otro instrumento reciente de fomento a la carrera docente a nivel de posgrados en educación: las becas entre el Consejo de Formación en Educación (CFE, institución donde se forman Maestras/os y Profesoras/es de

Uruguay) y la ANII (agencia que tiene por cometido el fomento a la formación en posgrados, investigación e innovación, donde se radica también el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay). Dado que este instrumento es más reciente que las BCQ este apartado es de corte descriptivo del proceso de este instrumento y sus posibles implicancias.

El relacionamiento entre CFE y ANII es reciente pero ha sido constante, su propósito se centra en la búsqueda de diversas estrategias para promover la investigación y la formación de los docentes del CFE.

Uno de los mojones encontrados en relación con dicho relacionamiento es un acuerdo celebrado en julio de 2019. En sus antecedentes refiere a convenios de octubre de 2016 y diciembre de 2017 donde se explicita el acuerdo de financiación conjunta del Fondo Sectorial de Educación, denominado “CFE se investiga”. A su vez, como objeto de dicho documento, en noviembre de 2018, ANII se compromete a transferir un monto de dinero (no ejecutado del acuerdo Programa CFE Investiga) para financiar convocatorias a becas para finalizar posgrados. Es así que se identifica en esa fecha el primer movimiento para la creación de becas para docentes del CFE en acuerdo con ANII. Una propuesta que implicó la ampliación de las modalidades para favorecer la investigación en el CFE. Por un lado, promoviendo la formación en investigación educativa. Por otro lado, en la producción de conocimiento específico en el marco del CFE, ya que el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Investigación en Educación se propone “organizar, impulsar, apoyar, reconocer y sistematizar la investigación” en el CFE (Plan de acción 2019, p.1). Ese Plan apuntó a desarrollar la formación e iniciación en investigación, consolidación de la investigación y la comunicación de las investigaciones. En el 2019 y en el marco de este Programa se convocó a docentes para recibir becas de apoyo para la culminación de maestrías o doctorados. Se otorgaron tres (3) becas pero no se cuenta con información sobre los posgrados que cursaban los becarios (Memorias 2015-2019, CFE).

Posterior a esa fecha no hemos encontrado información hasta el año 2023, cuando se firma un convenio de cooperación con el objeto de financiar becas para estudios de maestría y/o doctorado de docentes del CFE en áreas de interés. Es una convocatoria que se integra dentro de una macro propuesta de financiación de posgrados desde la ANII que además del CFE abarca otras instituciones de educación e investigación públicas y privadas.

En el llamado del 2023 se financiaron 14 becas (5 de maestría y 9 de doctorado) para instituciones públicas (7 de Udelar, 3 de CFE, 1 del Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable -dependiente del MEC-) e instituciones privadas (1 de Flacso, 2 de Universidad ORT Uruguay).

En el 2024, se realiza una nueva convocatoria para postulación a becas de posgrado en dos modalidades, una de ellas dirigida a financiar por parte de ANEP la realización de posgrados en instituciones con las que ANEP tuviera convenio y donde la ANII participa en la gestión de la convocatoria. La otra modalidad se enmarca en el Programa de becas de posgrados nacionales de ANII.

La primera modalidad está dirigida exclusivamente a docentes de CFE y su objetivo es financiar la realización de uno de los programas de posgrados definidos en las bases de la convocatoria. Estos programas pertenecen todos a universidades privadas y son:

- Máster en Formación de Formadores de la Universidad ORT Uruguay.
- Maestría en Educación de la Universidad de la Empresa.
- Maestría en Educación y Desarrollo Profesional Docente de la Universidad Montevideo.

La beca consiste en la financiación del costo completo del programa de posgrado seleccionado, razón por la que también son posgrados realizados en instituciones privadas. Se trata así de una convocatoria que determina la formación en educación en instituciones privadas, siendo los fondos de financiación estatales.

En la segunda modalidad se financian becas de maestría y doctorado a docentes del CFE en consonancia con las líneas de investigación, planes y programas de formación del CFE. La selección de las becas está a cargo de ambas instituciones (ANEP-ANII). En esta convocatoria se prioriza la formación de especializaciones en áreas que se interesa fortalecer institucionalmente y docentes de regiones del país donde interesa incrementar la presencia de docentes con posgrados. Las becas financian un monto determinado por mes diferenciado en el caso de maestrías o doctorados con una duración máxima de 24 meses. En este caso la beca tiene otro significado, en tanto se aporta dinero mensual que si bien promueve la formación en determinados temas de interés, permite al becario manejar otras diversas posibilidades de formación, por ejemplo institución donde cursar o tener menor carga laboral mientras es becario.

Aportes a la discusión

A partir de este trabajo nos interesó generar conocimiento y debate sobre algunos de los mecanismos actuales de financiamiento universitario y en particular de fomento a la formación de posgrados en educación que se están llevando a cabo en Uruguay, un país con una matriz de enseñanza pública fuerte desde sus inicios históricos hasta el día de hoy. Podríamos advertir

que, aunque existe autonomía universitaria en la institución de más enjundia, la Udelar, y tal como indican trabajos previos, se están implementando mecanismos de contralor y generación de instrumentos desde otros organismos con competencia en educación que generan o podrían generar cambios en la matriz de los estudios de posgrado en educación que se fomentan. Este es el caso de los dos instrumentos aquí analizados: las BCQ implementadas a nivel ministerial y financiadas con aportes de los egresados de universidad pública y las becas conveniadas entre la ANII y la ANEP.

Con respecto a las BCQ es interesante también el corrimiento o pasaje del financiamiento de estudios mayormente en universidades públicas a universidades privadas. Esto resulta novedoso a su vez porque justamente se trata de becas para estudiar en instituciones privadas pero financiadas en parte a través de cargas impositivas a egresados de la universidad pública.

El caso de las becas conveniadas entre la ANII y la ANEP nos lleva a pensar cuál es el concepto de beca preponderante, ya que se asume en la nomenclatura “beca” de manera aparentemente equivalente a elementos diversos que tienen que ver con el financiamiento de salarios, de exoneración de aranceles, entre otras variedades posibles (Atairo et al., 2023).

Entendemos que estos dos instrumentos consolidan un corrimiento del cambio en el financiamiento universitario de la oferta al financiamiento de la demanda, típico de ciertas etapas de procesos de privatización, y que pueden constituirse también en mecanismos de privatización encubierta (Ball y Youdell, 2008). A su vez apuntan a una ampliación de fronteras porosas entre el sector público y el privado (Mancebo, 2019), aún en un país que estuvo durante décadas al margen de los procesos de privatización universitaria (Cabrera, 2023).

Nos preguntamos así cuál es la formación de posgrado que se está promoviendo en un área tan vinculada con la agenda social como es la educación, a través de qué mecanismos, y, al igual que lo han advertido otros autores (Atairo et al., 2023) qué tipo de repercusiones pueden tener estos cambios en los instrumentos y formas de fomento en un país con fuerte matriz pública y que no tiene al día de hoy una ley de educación superior o una agencia nacional de evaluación de carreras puesta en marcha.

Referencias

Altbach, P. (2002). Research and Training in Higher Education: The State of the Art. *Higher Education in Europe*. 27: 153-168.

Administración Nacional de Educación Pública- ANEP. Consejo de formación en educación- CFE (2020) Memorias 2015-2019. Febrero 2020.

- Arocena, R. Sutz, J. (2016). The latin american university tradition. In: Shin, J.C., Teixeira, P. *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*.
- Atairo, D., Trotta, L., Saforcada, F. (2023). La privatización de la Universidad Latinoamericana y los mecanismos de financiamiento como estrategia política. Un estudio de casos. *Revista Española de Educación Comparada*. (42): 261-283.
- Ball, S., Youdell, D. (2008). *La privatización encubierta de la educación pública*. Instituto de Educación.
- Bentancur, N. (2001). Las Políticas Universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado Proveedor al Estado Gerente. *Pensamiento Universitario*. 9(9).
- Bentancur, N., Clavijo, E. (2016). Entre la dependencia de la trayectoria y la expansión institucional. Características del desarrollo de un sistema de educación superior en Uruguay (2005-2015). AA: Fávero y G. Tauchen (Orgs.), *Políticas de Educacao Superior e docencia universitária: diálogos sul-sul*. Editora CRV.
- Bordoli, E. y Conde, S. (2020). El proyecto educativo conservador en Uruguay en los albores del siglo XXI: avance privatizador y tutela ministerial. *Praxis Educativa*. 15: 1-21.
- Bordoli, E. (2022). Nuevo impulso del discurso neoliberal en la educación uruguaya. Nuevas formas de gobierno de los docentes. *Revista Educación, Política y Sociada*. 7(2): 55-76.
- Buchbinder, P. (2010). Los sistemas universitarios de Argentina y Brasil: una perspectiva histórica y comparada de su evolución desde mediados del siglo XX. En: Buchbinder, P., Bonavena, P. A., Califa, J. S., Millán, M., Vega, N., Yuszczuk, E. (comps.). *Apuntes sobre la formación del movimiento estudiantil argentino (1943-1973)*. (pp. 9-30). Final Abierto.
- Cabrera, C. (2023). Variaciones recientes en el sistema de educación superior del Uruguay: un tardío y difuso camino a la diversificación con contralor estatal y participación privada. *Praxis educativa*. 27: 1-14.
- Chiroleu, A. (2006). Políticas de Educación Superior en Argentina y Brasil: de los 90 y sus continuidades. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*. 2(3): 563-590.
- Collazo, M., Cabrera, C., De Bellis, S., Fachinetti, V. (2021). Políticas de producción de conocimiento en enseñanza universitaria. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*. 33(2): 793-823.
- Doneschi, A., Novas, V., & Velázquez, C. (2014). Impuesto al graduado en Uruguay: reformulación del Fondo de Solidaridad. *Páginas de Educación*. 7(1): 88-90.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos. FLACSO Ecuador.

- García de Fanelli, A. (2019). El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento. *Propuesta Educativa*. 28 (52): 111 a 126.
- 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. (comp.). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. Clacso.
- Giroux, H. A. (2018). *La guerra del neoliberalismo contra la educación superior*. Herder.
- Huisman, J., Van der Wende, M. (2022). Reflections on a global agenda: on variety, fragmentation, change, and the big questions ahead. En: *A Research Agenda for Global Higher Education*. pp. 1-18. Edward Elgar Publishing
- Krotsch, P., Suasnábar, C. (2002). Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Pensamiento Universitario*. 10(10): 35-54.
- Landinelli, J. (2013). La construcción institucional de la UTEC: contexto, oportunidades y riesgos. En: *Observatorio Político/2013, Instituto de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales-UDELAR*. Editorial Cauce.
- Laval, C., Sorondo, J., & Monarca, H. (2023). Educación, neoliberalismo y extrema derecha. *Revista Educación, Política y Sociedad*. 8(2): 4-10.
- Levy, D. C. (1986). *Higher education and the state in Latin America: Private challenges to public dominance*. University of Chicago Press.
- Mancebo, E. (1997). Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano (1985-1994). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 10: 100-115.
- Mancebo, M. E. (2019). Navegando entre la tradición normalista y la universitaria: la institucionalidad de la formación docente inicial en Uruguay (2005-2019). *Cuadernos de Investigación Educativa*. 10(1): 85-104.
- Martínez Larrechea, E. M., Chiancone, A. (2021). La construcción del campo de investigación sobre educación superior en Uruguay: desafíos políticos e investigación. *Educación Superior y Sociedad*. 33(1): 235-261.
- MEC-UDELAR-COMISIÓN NACIONAL UNESCO. (2022). Informe sobre la educación superior: Uruguay. Comisión Nacional de la UNESCO, sobre la base del informe elaborado por el equipo creado ad hoc entre la Universidad de la República y la Dirección Nacional de Educación (Área de Educación Superior) del Ministerio de Educación y Cultura. Montevideo. Marzo 2022.
- Oddone, J., París de Oddone, M.B. (2009). *Historia de la Universidad de la República. Tomo 1: La Universidad Vieja*. Universidad de la República. Departamento de Publicaciones.

Oszlak, O. (2013) Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: *"Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público"*. La gestión pública post- NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes. Mayo 2013, Santiago, Chile.

Saforcada, F., Atairo, D., Trotta, L. (2022). La privatización de la universidad en América Latina. Informe ejecutivo. IEC. CONADU.

Sanz, M. (2016). *Bases institucionales y discursivas de la producción de conocimiento sobre educación en Uruguay desde el ámbito universitario*. Tesis de Maestría en Enseñanza Universitaria. Universidad de la República, Uruguay.