

LA FORMA DEL ESTADO URUGUAYO

Problemas críticos ^(*)

Ema Julia Massera

RESUMEN

A partir de un estudio de caso de la educación, en el artículo nos proponemos identificar problemas críticos para el diseño de políticas, que presenta la forma del Estado uruguayo.

La investigación permite definir la forma del Estado uruguayo como centralizada particularista e identifica un problema crítico, propio de esta forma: El poder de diseño de políticas reside en el segmento superior de las partes en que está separado el Estado, originando una auto-referencia conservadora de las partes en el diseño de políticas, siendo clave el método analítico deductivo utilizado.

Esta forma del Estado determina la ausencia de espacios de diseño de políticas de Estado propiamente dichas, la imposibilidad de establecer ciudadanía en la elaboración y evaluación de políticas y la imposibilidad de constitución de actores de cambio dentro de la forma.

La sección final del artículo repone la necesidad de considerar el problema identificado, una vez que no se perciben señales de que éste sea visualizado por la sociedad y por el Estado uruguayos.

INTRODUCCIÓN

En este artículo nos proponemos identificar problemas críticos para el diseño de políticas que presenta la forma del Estado uruguayo.

El objeto de la investigación está constituido por las carreras tecnológicas terciarias creadas en forma conjunta por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República (UR).

La estrategia de investigación adoptada consiste en analizar la forma del espacio de toma de decisiones y las relaciones sociales que en ese espacio se establecen.

La investigación procede por contrastación con la perspectiva de la innovación y utiliza un determinado abordaje del estudio de caso.

La literatura indica que la innovación y sus espacios de toma de decisiones emergen en tejidos económico-sociales ricos y singulares, desde donde se desarrollan relaciones sociales de cooperación investigativa en red horizontal de actores locales, nacionales y mundiales pertinentes, en torno a la identificación y solución de problemas definidos como críticos en el propio proceso de innovación. (Lundvall 1988 y Veltz 1999 cap.6)

En el abordaje escogido, el caso es entendido como síntesis singular de determinaciones sociales. El estudio de caso, así entendido, permite observar, desde un caso, las formas y relaciones sociales presentes en la sociedad, así como la búsqueda de rupturas.

^(*) Artículo publicado en el libro El Uruguay desde la Sociología V. Montevideo: Departamento de Sociología-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República, 2007, p.127-138.

El artículo tiene tres secciones. La primera sección presenta la forma del sistema educativo y del sub-sistema en cuestión, en el marco de la forma del Estado uruguayo. La segunda sección expone las relaciones sociales descubiertas en el funcionamiento de la forma. La tercera sección analiza los problemas identificados y discute elementos de ruptura y superación.

1. FORMA

1.1 Forma del Estado y forma de la educación

En Uruguay, el Estado y la educación tienen una forma común a la sociedad capitalista:

- Centralizada
- Autónoma
- Técnica

Uruguay se inscribe en esa tradición, con un acento peculiar de esos rasgos, diferenciando al país en la región y en el mundo, al punto de hacerlo único:

- **Centralismo bi-céfalo**

El sistema educativo público no es uno, sino que está formado por dos autonomías centralizadas: ANEP, organismo que tiene a su cargo la educación pública no universitaria, y UR, única Universidad pública del país.

- **Autonomía del Estado y cogobierno**

Autonomía y cogobierno de los órdenes de la educación son aspectos históricamente vinculados en Uruguay y se confunden en la asignación de carácter técnico a la función educación, desde su gobierno y administración a la sala de aula.¹

Ese carácter técnico es propio de la separación de poderes del Estado burgués clásico, positivista. Su sentido histórico es crear el Estado como un ente separado de la sociedad, especializado, formador de la Sociedad Civil y representante de la misma. Hasta allí, ninguna diferencia sustantiva con el caso uruguayo.

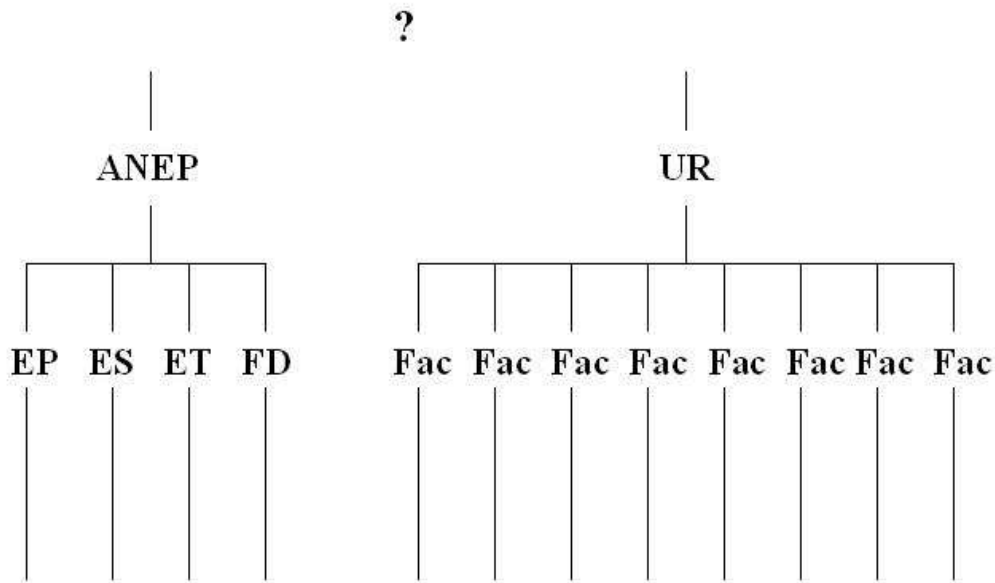
Pero ANEP y UR no sólo son instituciones autónomas entre sí, también son independientes del Ministerio de Educación y Cultura. Esto es, toman sus decisiones técnicas con independencia de las orientaciones del Estado y de la ciudadanía.

- **Multiplicación de divisiones centralizadas**

A su vez, cada una de las autonomías, ANEP y UR, están internamente divididas en instituciones centralizadas y separadas entre si: En la ANEP, educación primaria (EP), educación secundaria (ES), educación técnico-profesional (ETP) y formación docente (FD). En la UR, las Facultades y Servicios Universitarios. Y las separaciones se multiplican internamente en autonomías técnicas de departamentos disciplinarios y profesiones.

Cada división y subdivisión de la educación se extiende al territorio nacional desde su centro en la capital, Montevideo. Y lo hace en forma desigual, conforme al esquema centralista. La educación universitaria tiene escaso desarrollo fuera de Montevideo.

El cuadro puesto a continuación expresa la forma antes descripta. En la parte superior del cuadro pusimos un signo de interrogación, expresando una de las perplejidades que nos provoca esta forma.



1.2 Forma del Caso

La creación de las carreras conjuntas de Tecnólogo está reglamentada en el texto de un Convenio firmado por ANEP y UR, en 1999.

La experiencia se inicia con anterioridad, en 1996, con la carrera de Tecnólogo Mecánico. En 2001 se crea la segunda carrera conjunta, Tecnólogo Químico. Ambas carreras en Montevideo. Actualmente, año 2007, se crean esas mismas dos carreras en Paysandú, ciudad del Interior. Se proyecta el comienzo de carreras en nuevas áreas de especialización, así como carreras correspondientes a cadenas productivas, casi exclusivamente en el Interior del país.

El Convenio tiene como objetivos:

- Oferta de carreras terciarias cortas conjuntas
- Salida rápida al mercado laboral
- Cubrir el espacio intermedio entre técnicos y profesionales universitarios

La investigación muestra que esos objetivos responden a síntomas de malestar, principalmente interno, de cada institución y de sus mutuas relaciones. A saber:

- Conflicto de jurisdicciones en el nivel de la educación terciaria entre ANEP y UR

Se presenta como factor principal de malestar, no sólo en el área de la educación tecnológica sino también en la de formación de profesores.

En los años 80, el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) de ANEP, consejo encargado de la educación media técnica uruguaya, comenzó a crear carreras cortas terciarias, entre ellas, la de Ingeniero Electrónico, provocando la protesta de la Facultad de Ingeniería de UR.

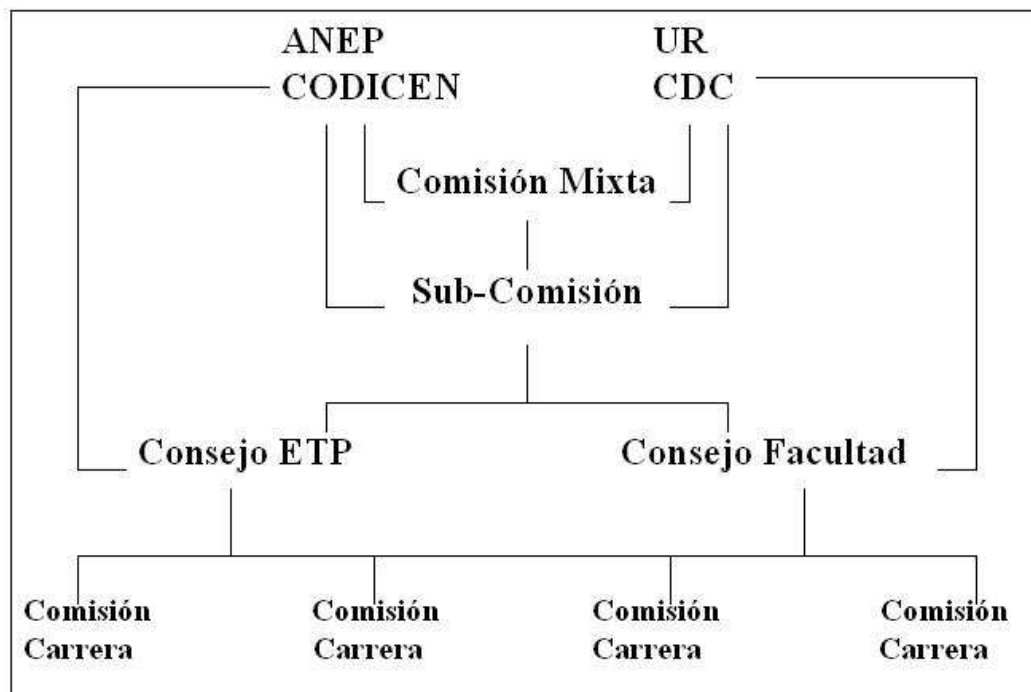
La formación de profesores de la educación primaria, secundaria y técnica es realizada por ANEP, siendo un espacio de disputa con la Universidad desde la década de 1950. La búsqueda de status universitario para esta formación, ha dado lugar recientemente a la propuesta, generada dentro de ANEP, de creación de una Universidad Pedagógica Nacional Autónoma, esto es de un tercer ente autónomo y co-gobernado de la educación uruguaya.

- Masificación universitaria

La masificación de los estudios universitarios, expresada en la deserción en los primeros años y en la pérdida de calidad e ineficiencia, vendría a ser absorbida por las carreras cortas de Tecnólogo, no universitarias, liberando a la Universidad de sus obligaciones, con fondos de otro origen.

- Respuesta a probable demanda de titulaciones intermedias en el mercado de trabajo y regulación de la competencia corporativa en el mercado entre varios escalones intermedios de carreras cortas y las Licenciaturas universitarias plenas.

El siguiente cuadro muestra la forma de la toma de decisiones de diseño de las Carreras de Tecnólogo.



Esta forma deriva de lo establecido por el Convenio ANEP – UR de 1999, y por posteriores decisiones conjuntas.

El Convenio de 1999, establece la formación de una comisión central para las carreras de Tecnólogo, integrada por representantes de los Consejos Directivos de ANEP y de UR (CODICEN y CDC respectivamente) y la designación de comisiones de cada carrera, también en separado, por el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-ANEP) y el Consejo de la Facultad de la UR correspondiente al área profesional de la carrera.

En 2005, se crea la Comisión Mixta citada en el cuadro, integrada por representantes de los Consejos Directivos de ANEP y de UR. Su función es tratar de las diversas áreas de coordinación entre ANEP y UR, como la de Tecnólogos y la de Formación Docente, entre otras. La anterior comisión central de Tecnólogos quedó entonces subordinada a la

Comisión Mixta, tomando la denominación de Sub-Comisión Técnica de Educación Tecnológica Terciaria, manteniéndose el mecanismo de designación de las comisiones de carrera estipulado en el Convenio de 1999.

El funcionamiento de esta forma generó dos prácticas contradictorias de toma de decisiones de diseño de las carreras de Tecnólogo.

Una de estas prácticas de funcionamiento está expresada por las líneas ubicadas al centro del cuadro. Establece dos instancias de relaciones horizontales entre ANEP y UR: la Comisión Mixta, encargada de las diversas políticas conjuntas, y la Sub-Comisión Técnica de Educación Tecnológica.

La otra forma de funcionamiento está expresada en las líneas laterales del cuadro. Se saltea las dos instancias centrales y establece una conexión vertical directa en la persona de autoridades centrales de cada institución, pasando por sus partes institucionales centralizadas, el CETP y las Facultades.

La investigación muestra que las decisiones se elaboran y se toman, en la línea vertical lateral, y luego se convalidan, como decisiones primero políticas y segundo técnicas, en los espacios horizontales centrales y de las comisiones de carrera.

Esto es, la relación bi-céfala vertical lateral en la que intervienen separadamente individuos autoridades y partes de cada institución, es dominante. Supone la subordinación de los espacios horizontales de interlocución a líneas separadas de mando vertical.

Problemas que presenta la forma :

- Las decisiones políticas son tomadas desde la visión individual de las autoridades, de las partes y de las partes de las partes

Se torna inviable el diseño de una única política estatal propiamente dicha.

- Las decisiones académicas son deducidas de las decisiones políticas particulares

Las decisiones políticas tomadas a priori desde la visiones particulares determinan en forma deductiva las decisiones técnicas, cerrando todo espacio de interlocución académica propiamente dicha y por consiguiente el cuestionamiento investigativo y creativo de las decisiones políticas.

Ocurre una reducción de lo técnico a lo político particularista, reiterando el vaciamiento y ausencia de espacio para el diseño de políticas a partir de la identificación de problemas nacionales.

- La ejecución académica y financiera se ve entorpecida y, en algunos casos, llega a ser inviable en tiempo y forma

Cada institución tiene sus normas de funcionamiento, académicas y de administración financiera, diferentes de la otra. Los tiempos de ejecución se hacen insostenibles, especialmente, en el caso de UR, por los tiempos de aprobación institucional de los planes de estudio.

- Esas dificultades se agravan cuando se trata del diseño e implementación de carreras en el Interior

Las autoridades y partes institucionales ubicadas en Montevideo desconocen los contextos concretos. Las masas críticas son escasas frecuentemente en el Interior y, a su vez, no son tenidas en cuenta.

Se verifican decisiones políticas que no pueden ser técnicamente ejecutadas. Se genera impase, incumplimiento de metas, ineficiencia, conflictividad.

Frustración en el diseño, que se expresa en el magro desempeño, sólo dos carreras en Montevideo y en un lugar del Interior, en un período que casi alcanza los 10 años.

2. RELACIONES SOCIALES DE LA FORMA

Nuestra investigación muestra que, al accionarse la forma antes descrita, emergen dos tipos de relaciones sociales:

- clientela
- corporativismo

2.1 Clientela

La relación social de clientela es definida por la literatura especializada como una relación de intercambio de beneficios particulares por apoyo político. (Panizza1987)

Parece incongruente que esta relación emerja al accionarse la forma moderna centralizada, autónoma y técnica con que se presenta el Estado uruguayo. Sin embargo, el descubrimiento de esta relación social en el diseño de las carreras de Tecnólogo fue un elemento importante para la indagación de la forma antes expuesta.

En la observación del proceso de diseño de las carreras, nos encontramos con redes de intercambio de beneficios particulares ya establecidas, o que se concretan en el momento de encarar el diseño.

Con variaciones, según el caso, la especialización técnica de la carrera, el currículo, el lugar donde se va a crear la carrera y algunos de los cargos docentes que se pretenden ocupar, traslucen directamente intereses particulares de la red y de sus miembros.

Las redes de beneficios particulares que hemos identificado en el diseño de las carreras tienen origen y carácter estatal. Autoridades de primer y segundo escalón jerárquico de las instituciones educativas se encuentran al frente de las articulaciones. Los académicos participantes están en el espacio de la iniciativa o son incluidos en su calidad de útiles a los fines particulares de la red y del departamento técnico de la institución al cual pertenecen. En las redes estudiadas se encuentran autoridades municipales y, secundariamente, empresarios. En el período anterior al actual gobierno de izquierda, estas redes de diseño agrupan a personas de distintos partidos políticos, de gobierno y de oposición, con combinaciones locales y nacionales abigarradas. En el presente son políticamente homogéneas.

El método y los contenidos del diseño contienen elementos académicos. Pero estos elementos son posicionados en un contexto de adaptación empirista deductiva vulgar a los intereses de las partes involucradas.

Así, los fines de la creación de una carrera presentan una escala mezclada, que va desde la búsqueda de solución a disfunciones que efectivamente presenta la institución – como la masificación, baja eficiencia y escasa respuesta a la demanda social – en la cual se empeñan las autoridades educativas por obligación y prestigio, al mero acomodo de particulares intereses académicos, económicos y políticos.²

La investigación muestra que, más allá del intercambio particularista de beneficios económicos por poder político – que define la relación social de clientela – aquí se trata principalmente de un intercambio particularista de beneficios institucionales con el fin de fortalecer el poder institucional de la red y de cada uno de sus miembros.

2.2 Corporativismo

El corporativismo como relación social presenta un vínculo directamente visible con la forma.

La observación de la ejecución cotidiana del diseño de las carreras también muestra una permanente negociación corporativa entre las dos instituciones, entre partes dentro de cada institución, entre partes de una y otra institución, entre segmentos intermedios y altos de una misma profesión, etc.

El objetivo del Convenio y el método analítico-deductivo que contiene su forma de ejecución, produce divisiones técnicas y autónomas que preservan y reproducen las jerarquías funcionales académicas y laborales, en que están efectivamente organizadas

tanto la academia como el mercado laboral.

Como vimos, la forma de diseño establecida en el Convenio consiste en acuerdos de partes. El intento de dominación corporativo-institucional de una parte sobre la otra y la negociación corporativa a suma cero se instala naturalmente en el diseño.

Lo que el Convenio estipula es una aplicación de forma. La mera aplicación del Convenio produce, porque revive, un corporativismo que se corresponde con la forma y su respectivo y específico concepto de autonomía técnica. Así, la forma bi-céfala, con autonomías técnicas y separaciones internas que tiene efectivamente el sistema educativo uruguayo, estimula y es resultado de relaciones y disputas corporativas.

La investigación del caso muestra que la relación social de disputa corporativa es fruto natural de funcionamiento de la forma y sugiere que probablemente, junto al clientelismo, está en el origen de la construcción histórica de la forma.

3. PROBLEMAS CRÍTICOS

3.1 Ubicuidad de forma y relaciones sociales

Estudios realizados en los últimos 15 años en Uruguay registran la omnipresencia de las relaciones sociales de clientela y corporativa, así como el carácter estatal de las mismas.

Es posible percibir el fenómeno tanto en estudios que observan organismos del Estado como instituciones de la sociedad civil. (Bortagaray 2004, Massera 2004, Rama 1991, Zurbriggen 2003)

Algunos aspectos que se desprenden de esos estudios.

En primer lugar, el vínculo entre el Estado, las relaciones sociales de clientela y corporativa con la orientación de la economía y de la sociedad uruguayas a la búsqueda de rentas.

La práctica de apropiación legal, ilegal y consuetudinaria de rentas no producidas, marca al país en un sentido improductivo, escasamente profesional y poco mercantil. Afecta igualmente las relaciones corporativas entre patrones y trabajadores en el sentido de disputa y reparto de las rentas a suma cero, una vez que la productividad y la calidad de los emprendimientos no está en juego.

En segundo lugar, las investigaciones muestran que a ese escenario económico y social de búsqueda de rentas corresponde la misma metodología empirista jerárquico deductiva y la forma de partes independientes, que hemos observado en el caso en estudio. Tanto la empresa como la burocracia estatal utilizan esa metodología con el fin de ordenar el

desorden de individuos y partes independientes, atrás de una decisión de política productiva o institucional previamente tomada por la jerarquía. (Massera 2003 y 2004)

Es solamente a partir de mediados de la década de 1980 que las empresas contratan profesionales para su gerencia de manera significativa, con el objetivo de competir en el mercado y, consecuentemente, crear sistemas productivos propiamente dichos. (Massera 2004)

Hasta el día de hoy, la industria cárnica, nuestra industria madre, es un espacio de productores atomizados dominados en forma especulativa y rentística, legal, ilegal y consuetudinaria, por el frigorífico, no constituyendo esta producción un sistema o cadena productiva propiamente dicha. (Del Valle 2007 y Ferreira 2007)

La reciente forestación ha desplazado en parte del territorio a la producción ganadera, instalando un modelo paradigmático en términos de política de Estado particularista clientelar. Presenta agravantes propios del período de mundialización: enclave de pasta papel, extranjerización de la propiedad de la tierra, uso predatorio de los recursos naturales del acuífero guaraní.

En tercer lugar, el Estado aparece como gran actor, formador y organizador de la sociedad civil en esas relaciones sociales particularistas, contando con la iniciativa y la complacencia de las instituciones de aquella.

En las investigaciones a que hacemos referencia, el Estado y las redes de clientela son quienes elaboran e instrumentan tanto los mecanismos legales como los ilegales de búsqueda de rentas y explotación sin límites, de los cuales el Estado es garante y las redes de clientela, a las cuales pertenece la empresa o institución, protegen asegurando impunidad.

Por último, los referidos estudios señalan el sentido histórico de la relación de clientela, en su definición clásica de intercambio de beneficios particulares por apoyo político, en el establecimiento y permanencia de las clases conservadoras en el poder, teniendo a este como fin propio.

En la investigación del caso, se verifica la correspondencia de relaciones particularistas de clientela y corporativas, con la forma particularista del Estado. Con el valor adicional de que la forma centralizada, autónoma y técnica del Estado, por ser formalmente diferente, al mismo tiempo que oculta esas relaciones y forma particularistas, produce una inversión ideológica, se muestra como algo diferente de lo que es.

3.2 La forma centralizada particularista como obstáculo

El estudio de caso y su entorno investigativo, señalado en la sección anterior, nos lleva a identificar la forma centralizada particularista como problema crítico de la forma del Estado uruguayo.

Se trata de un único problema expresado en tres atributos congruentes de la forma centralizada particularista:

- poder del segmento superior de las partes
- auto-referencia conservadora
- método analítico deductivo

Otro modo de expresar el problema es a través de lo que la forma no permite, haciendo necesario considerar su remoción:

- **Ausencia de espacios de diseño de políticas de Estado**

A partir de la forma centralizada particularista, las políticas sólo pueden ser políticas de las partes y de acuerdos y negociaciones a suma cero entre partes. Las partes tienen limitaciones intrínsecas de diseño de políticas de Estado.

- **Imposibilidad de establecer ciudadanía y relaciones de cooperación en la elaboración de políticas, afectando la pertinencia de las mismas**

La forma del Estado aparece como razón de apropiación particularista y como fruto de la apropiación particularista del Estado por pluralidad de redes de clientela, corporaciones, partes institucionales y redes institucionales, para resolver sus particulares problemas. Estas redes y partes, a su vez, parecen ser una creación de esa forma del Estado que omite la ciudadanía o, más precisamente, forma la ciudadanía y la sociedad civil en esas relaciones.

- **La aplicación de forma como método impide ruptura superadora**

El diseño de políticas y el sujeto del diseño antes referidos son resultado de una aplicación de la forma analítica del Estado. Necesariamente ocurre la reproducción de forma y cierre de toda posibilidad de la constitución de otro sujeto de políticas.

3.3 Ruptura de forma

La búsqueda de superación de problemas señalados en este artículo, está presente en la sociedad y en el Estado uruguayos. Especialmente en los últimos años en que el país sufrió una de sus más graves crisis económicas y la ciudadanía dio lugar al primer gobierno de izquierda.

Pero el problema de forma del Estado identificado en esta investigación no es visualizado. Lo cual nos lleva a reponerlo como problema crítico.

Algunos elementos de la búsqueda de soluciones arriba enunciada:

-Propuesta de vínculo activo entre investigación, educación y producción para la conformación de cadenas productivas. (Grompone 2005, Massera (Dir.) 2004, *Propuesta de educación tecnológica terciaria* 2005) Su realización permitiría superar separaciones, el fenómeno de la auto-referencia y las confrontaciones estériles, poniendo a los agentes a trabajar juntos tras la definición de objetivos comunes.

-Propuestas de descentralización, entendida ésta como desarrollo de masas críticas en lugares específicos de todo el país. ³Permitiría atender a la formación técnica imprescindible para concepción de cambios.

-Diversas medidas con probable efecto inhibitor de la búsqueda de rentas y estimulador de la eficiencia y del desarrollo productivos. ⁴ Podrían contribuir a modificar la orientaciones dominantes del negocio y la cultura del trabajo abriendo espacio a la innovación.

Son elementos de política, significativos desde la perspectiva de esta investigación. Pero su propia enunciación indica que no es visualizado el problema de centralismo particularista de Estado, identificado en este artículo.

¿Cómo avanzar en la dirección de esas políticas si hay una carencia de espacios de elaboración y toma de decisiones de política de Estado propiamente dicha, tanto a nivel de espacio central superior como en niveles descentralizados que se esbozan?

¿Cómo desactivar la correspondencia funcional de la forma del Estado con las omnipresentes relaciones sociales de clientela y corporativa aferradas a la búsqueda de rentas y al reparto a suma cero, con la correspondiente complicidad de la sociedad civil?

¿Cómo hacer que el diseño de políticas de Estado se vea libre de la determinación de aplicación deductiva de la forma analítica que tiene el Estado?

La ausencia de señales que indiquen que el problema sea visualizado nos lleva a plantearnos la pregunta sobre las condiciones de constitución del/los espacios de ruptura y a esbozar una hipótesis de respuesta:

- Iniciativa de Estado

Dado el papel protagónico del Estado y de su específica forma, que registra esta investigación, abrir paso al cambio supone la emergencia, dentro del Estado, de la iniciativa de cambio de forma.

- Espacios singulares que se disponen desde sí

Si la iniciativa se da “en general”, sin la exigencia de existencia, y consiguiente reconocimiento, de contrapartes concretas y por tanto de singulares emergentes, centrales y descentralizados, asistiríamos a una aplicación de la forma y relaciones sociales actuales.

- Construcción, en cada lugar, de la trama económica, social y política de base

Esta trama no existe. Es más, no se sabe cuál es. Sólo existen las separaciones, los proyectos a priori particulares, las ventanillas particulares donde presentar los proyectos particulares.

La iniciativa no puede reiterar las formas usuales.

Talvez se deba pensar en espacios que trabajen en forma simultánea, como parte de un mismo problema, las cuestiones económicas, tecnológicas, educativas, etc. hoy separadas. Del mismo modo, sería recomendable el camino experimental, a partir de la definición de problemas que los actores participantes definen como críticos, en procesos de diseño de políticas rigurosamente discutidos y evaluados.

Entendemos que la exploración efectiva de ésta y de otras hipótesis sobre políticas de Estado, puede iniciar un cambio de hecho en la forma del Estado uruguayo, experimentando la superación del obstáculo que ella supone al cambio y a la innovación en nuestra sociedad.

En ese sentido, la investigación aquí expuesta podría continuar en el marco de una nueva situación.

BIBLIOGRAFÍA

Administración Nacional de Educación Pública y Universidad de la República (1999) *Convenio para las carreras de Tecnólogo*. Montevideo, ANEP – UR.

Bortagaray, Isabel (2004) “Tecnología y política en Uruguay: estudio de caso de la erradicación de la fiebre aftosa – 1994”, en Massera, E.J. (Coord.) *Trabajo e innovación en Uruguay*, Montevideo: UNICOOP – Departamento de Sociología -Universidad de la República-Trilce, 111-131.

Del Valle, Luis Alberto (2007) *Complejo cárnico y desarrollo. Estudio de la región de Fraile Muerto*, Montevideo, Informe Final de Taller Licenciatura de Sociología – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

Ferreira, Pablo (2007) *La relación entre frigorífico y productor. Estudio de la región de Fraile Muerto*, Montevideo, Informe Final de Taller Licenciatura de Sociología – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

Grompone, María Antonia (2005) *Propuesta para la creación de carreras de tecnólogo en base a cadenas agroindustriales*, Montevideo: UNICOOP (Universidad de la República) - Documento de Trabajo.

Lundvall, B-A. (1988) “Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation” en Dossi, G y otros (Eds.) *Technical change and economic theory*. Londres – New York: Pinter Publishers, 349 – 369.

Massera, Ema Julia (2003) “Estrategias empresariales de conocimiento y desarrollo productivo”, en *El Uruguay desde la Sociología*. Montevideo: Departamento de Sociología, 355-373.

_____. (2004) “La relación de clientela obstáculo al desarrollo de Uruguay” en Massera, E.J. (Coord.) *Trabajo e innovación en Uruguay*, Montevideo: UNICOOP – Departamento de Sociología -Universidad de la República-Trilce, 21-49.

Massera, Ema Julia (Coord.) (2004) *Trabajo e innovación en Uruguay*. Montevideo: UNICOOP – Departamento de Sociología -Universidad de la República-Trilce.
Massera, Santa Marta y Somma .

Massera, Ema Julia (Dir.) (2004) *Educación tecnológica. Elementos de una política de educación tecnológica terciaria en Uruguay*. Montevideo: UNICOOP -Documento de trabajo

Massera, Ema Julia e Iturra, Claudio. 2000. Desafíos de la innovación en Uruguay. El problema de la construcción del conocimiento productivo. Serie Documentos de Trabajo No11. Montevideo: URCSP. También en Revista de Ciencias Sociales, (17):67-78.

Massera, Ema Julia, Santa Marta, Iliana. y Somma, Nicolás. 2004. El proceso de trabajo como proceso de innovación. Estudio de caso de una empresa de software. En: El Uruguay desde la Sociología II. Montevideo: Departamento de Sociología, pp.315-327.

Panizza, Francisco (1987). “El clientelismo en la teoría política contemporánea”, en *Cuadernos del Claeh* 12 (44): 63-70.

Propuesta de educación tecnológica terciaria (2005), Montevideo: Documento de la Comisión Central ANEP – UDELAR encargada de las carreras de Tecnólogo.

Rama, Martín (1991) “El país de los vivos: un enfoque económico”, en *Summa*, 11 (6):7-36.

Veltz, Pierre (1999) *Mundialización, ciudades y territorio*, Barcelona: Editorial Ariel.

Zurbriggen, C. 2003. “El modelo de industrialización sustitutivo de importaciones. Actores, interés e instituciones” en *Ágora*, 7(2): 48-61.

¹ La Universidad es cogobernada por los órdenes estudiantil, docente y de egresados, desde la conquista de la Ley Orgánica, a fines de la década de 1950. En la educación común existió participación docente en las décadas de 1940 a 1960. Desde que fuera suprimida, la participación es una aspiración de sus respectivos órdenes, incluido el estudiantil en la Formación Docente.

² La toma de decisiones sobre el lugar de instalación de la carrera es particularmente interesante desde el punto de vista de la identificación de la relación de clientela en el diseño de la carrera. En uno de los casos estudiados, el lugar donde se van a realizar la Carrera es un bien del Estado, cedido en usufructo a instituciones civiles y/o empresarios miembros de la red. En ese mismo caso, estaban en juego los votos de los ciudadanos de un pueblo inmediato al extenso predio donde se iba a desarrollar la carrera. En ese y en otro caso, el lugar fue digitado por una red a la cual pertenecen las autoridades municipales correspondientes. Esta misma situación ha sido encontrada mas allá de la educación tecnológica terciaria, en investigaciones realizadas en la educación media técnica

³ La Universidad de la República y varios Ministerios están implementando políticas de descentralización.

⁴ Controles de la Dirección General Impositiva, impuesto a la renta, trazabilidad de la producción cárnica.