

Las políticas institucionales y curriculares en formación docente en Uruguay bajo la racionalidad neoliberal (2020 – 2023)

Eloísa Bordoli, FHCE-Udelar, eloisabordoli@gmail.com

Introducción

El presente trabajo se inscribe en el estudio de los procesos de reforma curricular sucedidos en el Uruguay a partir del 2020 con la asunción de un nuevo gobierno de derecha. Particularmente se centra en los cambios operados en la formación docente que involucra a la formación de maestros de primera infancia, maestros de educación común, profesores de educación media básica y superior, profesores y maestros técnicos, así como educadores sociales. El trabajo se inscribe en el Grupo de Investigación “Políticas Educativas, *Curriculum* y Enseñanza” del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República, Uruguay.

El objetivo de la ponencia es describir y analizar los principales cambios institucionales y curriculares producidos en formación docente en el nuevo período de gobierno iniciado en el 2020 en el marco de una coalición de derecha. El conjunto de cambios sucedidos en este trienio imprime un rumbo claramente neoliberal que rompe con la larga tradición pública estatal de la educación uruguaya y, en especial, de la formación docente. Esta iniciada a fines del siglo XIX con los magisterios y enriquecida a lo largo del siglo XX concentraba el 98,96% de la matrícula estudiantil hacia fines del período progresista y según fuentes oficiales del Ministerio de Educación y Cultura (MEC, 2019). El trabajo heurístico se desarrolla desde una perspectiva pedagógica crítica al tiempo que se apoya en algunas nociones del Análisis Político del Discurso (Laclau; Mouffe, 1987). Metodológicamente se trabajará, especialmente, con leyes, decretos y documentos oficiales de la nueva gestión educativa como las propuestas de política educativa y de transformación curricular.

Nueva coalición de gobierno: su proyecto educativo

Como se indicó, en marzo del año 2020 en Uruguay, al igual que otros países de la región, se cierra el primer ciclo de gobiernos progresista (2005 – 2019) y se acentúa un modelo neoliberal y conservador que permea todos los estamentos económicos y sociales.

Este modelo, liderado por una coalición electoral de derecha tiene dentro de sus objetivos la transformación de la educación pública y en especial de la formación docente inicial y continua.

A pocos días de iniciado el nuevo gobierno, en marzo de 2020, se declara la emergencia sanitaria por la aparición de brotes de COVID-19 en el territorio nacional. Este acontecimiento que sacudió el planeta no se configuró en un obstáculo para que el gobierno nacional presentara al parlamento nacional una Ley de Urgente Consideración en la que condensó su plan de gobierno al establecer modificaciones estructurales en las distintas esferas del Estado. La educación fue uno de los temas que concentró un conjunto de aspectos que apuntaron a modificar la Ley General de Educación, N° 18.437, elaborada en el 2008 en el primer gobierno progresista (Uruguay, 2008). Entre las modificaciones en el ámbito educativo se destaca la eliminación del Sistema Nacional de Educación Pública creado en 2008 con el objetivo de articular y mancomunar el trabajo de los distintos entes autónomos estatales con responsabilidades educativas. A su vez, se elimina, parcialmente, el artículo 14 de la Ley General de Educación que establecía la prohibición de que el Estado uruguayo realizara acuerdos o tratados de cooperación nacionales o internacionales con países u organismos que “directa o indirectamente signifique considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización” (Uruguay, 2008, p. 14). Esta modificación pone en tensión el principio también consagrado en la Ley General de Educación de concebir a la educación como un derecho humano fundamental, un bien público y social y una responsabilidad del Estado (Uruguay, 2008, p. 11) al tiempo que habilita la configuración de la educación como una mercancía. De forma paralela, las modificaciones de la Ley de Urgente Consideración apuntan a restringir los niveles de participación docente y flujo democrático en los diversos ámbitos técnicos y de gobierno de la educación. En esta línea se eliminan los Consejos Desconcentrados y con ello la representación de los docentes en estos ámbitos colegiados. Estos son sustituidos por Direcciones Generales que tienden a concentrar la toma de decisiones en coordinación con el Consejo Directivo Central (Codicen) de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP). Asimismo, son eliminados o modificados los espacios de participación docente y estudiantil; el común denominador de estos cambios ha sido la sustitución de ámbitos de consulta integrados por representantes de los entes públicos y gremiales por ámbitos en el coparticipan con las instituciones privadas.

Otra de las modificaciones medulares que alteran la tradición autonómica de la educación uruguaya es el avance en los niveles de injerencia del Ministerio de Educación y Cultura en los entes educativos. El país se ha caracterizado por concebir y plasmar en la carta magna el carácter autónomo de la educación. La autonomía ha sido, históricamente, comprendida como la necesidad de que la educación se configurara como un bien del Estado y que se rigiera por políticas país; es decir que mantuviera distancia de las querellas político-partidarias. Con este espíritu la Constitución de la República establece que la educación pública estará a cargo de entes autónomos del Ministerio de Educación y Cultura. Esta autonomía abarca los niveles de gobierno, iniciativa y manejo presupuestal, administrativa y técnica. La Ley de Urgente Consideración otorga al Ministerio de Educación y Cultura niveles de injerencia en el ente autónomo Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) al encomendarle la elaboración de un Plan Nacional de Política Educativa que las autoridades de la ANEP deben comprometerse a cumplir.

En virtud de lo señalado es posible apreciar el proyecto educativo del nuevo gobierno de derecha para el Uruguay. Este tiene por objetivo debilitar la educación pública no sólo a partir de las modificaciones planteadas sino también por medio del recorte presupuestal y las modificaciones curriculares que implementará con posterioridad. Tres de los aspectos más sobresalientes del proyecto neoliberal se materializan en el debilitamiento de los ámbitos públicos y la facilitación del desarrollo privado, las restricciones a la participación, especialmente de los docentes y estudiantes y la progresiva injerencia del Poder Ejecutivo, vía Ministerio de Educación y Cultura, en el ente autónomo Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

La formación docente bajo la lupa: el giro neoliberal

Este modelo neoliberal en el ámbito educativo tiene uno de sus puntos estelares en la formación docente. Como hemos indicado, históricamente en el Uruguay, la formación docente ha sido pública estatal y de carácter terciario no universitario. A su vez, en el ciclo progresista y en particular en educación se logran avances significativos en clave de derechos y fortalecimiento del carácter público, así como en la responsabilidad del Estado como garante y responsable de este derecho. Especialmente, en la formación docente se opera un conjunto de modificaciones institucionales y curriculares que tienden a condensar estos derechos y a avanzar en una formación docente que conjugue las tradiciones normalistas y

universitarias promoviendo la articulación de la enseñanza, la investigación y la extensión de los profesores y estudiantes de formación docente.

Como se indicó, en el 2020, con la asunción de las nuevas autoridades educativas, se produce un quiebre en el proceso de consolidación de la formación docente pública y en el proceso de configuración de una universidad de la educación autónoma y cogobernada tal como establecía la Ley General de Educación, 18.437, en sus artículos 84 y siguientes (Uruguay, 2008, p. 33 y 34).

Es necesario indicar que, en la Ley de Urgente Consideración del año 2020, también se prevé el desarrollo de un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación (Uruguay, 2020). En el artículo 171 se dispone la creación de un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación. Este Programa, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, tiene entre sus finalidades específicas: la promoción y el apoyo del desarrollo de programas universitarios de formación docente, la creación de un Sistema Nacional de Becas que “sigan programas universitarios”, el desarrollo de un sistema de evaluación docente y, finalmente, el apoyo al Consejo de Formación en Educación¹ dependiente de la Administración Nacional de Educación en la mejorar la calidad educativa (Uruguay, 2020: s/n). En el artículo 198 de la Ley de Urgente Consideración se crea un procedimiento, de carácter voluntario, para que las carreras de formación docente públicas puedan acceder al nivel universitario. En este artículo se indica:

los procesos de reconocimiento del nivel universitario de las carreras que voluntariamente se presenten, siguiendo criterios de calidad previamente definidos y en consonancia con otros sectores de la educación superior (Uruguay, 2020 s/n).

Este procedimiento, previsto en la LUC para las carreras de formación docente pública con los decretos posterior de Presidencia de la República (Decreto N° 358 del 12 de diciembre de 2020 y N° 112 del 5 de abril de 2022) y las resoluciones del MEC (Resolución N° 355 del 28 de marzo de 2022 y N° 368 del 1° de junio de 2022) se amplía a las instituciones privadas².

¹ El Consejo de Formación en Educación (CFE) depende de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y es el encargado de administrar toda la formación docente pública del país: Magisterio, Profesorado de Educación Media Básica y Superior, Profesorado de Educación Técnica y Educador Social.

² Las universidades privadas que brindan formación docente son: la Universidad de Montevideo (UM), la Universidad Católica del Uruguay (UCU), la Universidad de la Empresa (UDE), el Instituto de Formación Docente Elbio Fernández (IFDEF) y el Instituto Magisterial María Auxiliadora. A su vez, es pertinente indicar que las primeras carreras de grado de profesores y maestros privadas que se habilitan fueron en el año 2009 en la Universidad de Montevideo. Las carreras UCU, UDE y el IFDEF son muy recientes. El conjunto de la matrícula de estas carreras representa el 1,04 % del total.

El procedimiento consiste en una presentación de aquellas carreras de formación docente que aspiren al reconocimiento de su carácter universitario ante el Ministerio de Educación y Cultura. Asimismo, se incorpora una prueba final que estará a cargo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). La aprobación de esta prueba otorgará el título de Licenciado en Pedagogía. La última resolución mencionada del Ministerio de Educación y Cultura añade una serie de apoyos que recibirán las instituciones que se presenten ante el ministerio para el procedimiento señalado. En este sentido se plantea que el MEC brindará modalidades de acompañamiento y apoyo económico para lograr el reconocimiento, entre estas se indica:

(...) el MEC ofrecerá recursos a las instituciones para el pago de horas de consultoría presencial o a distancia. (...) Existirá un fondo para financiar costos de traslado y alojamiento de consultores durante la etapa de diseño de las carreras. (...). El MEC dispondrá de fondos para asegurar condiciones de conectividad y equipos informáticos adecuados (...). También aportará anualmente recursos para el pago de horas de clase dictadas a distancia. (...) el MEC dispondrá de fondos para financiar un Plan de Movilidad de Docentes y un Plan de Movilidad de Estudiantes del que podrán beneficiarse las instituciones (MEC, 2022, 23-24).

Esta resolución, también plantea que los planes de estudio de formación en educación deberán poseer un mínimo de 3.000 horas de docencia directa o de práctica supervisada de las cuales un tercio pueden ser a distancia. El *currículum* mínimo común que se exigirá deberá estar integrado por cuatro núcleos: competencias básicas, formación disciplinar específica, formación para la enseñanza y la evaluación de aprendizajes, herramientas profesionales. Este *currículum* mínimo común se articula en torno a las competencias y establece una selección disciplinar y de áreas de conocimientos funcionales a los lineamientos generales de la Transformación Educativa impulsada por el gobierno y los organismos internacionales como la OCDE (2016).

Como se ha procurado sintetizar los principales cambios en la formación docente se centran en la eliminación del Instituto Universitario previsto en la Ley General de Educación del año 2008 y, como consecuencia, la limitación de la formación universitaria de los docentes en un ámbito de enseñanza en el que se articule esta con la creación de conocimiento y las actividades de extensión universitaria. Ámbito caracterizado, en la tradición latinoamericana, por su carácter autónomo, participativo, cogobernado y crítico. Asimismo, se introducen cambios curriculares basados en el paradigma de las competencias, las habilidades socioemocionales y la flexibilidad funcional. Paralelamente, se introducen incentivos para la

generación de ofertas privadas a nivel de la formación en educación por medio del incentivo técnico y económico brindado por el Ministerio de Educación y Cultura.

A modo de conclusión

En el nuevo trienio analizado y a partir de la asunción de un nuevo gobierno de derecha se profundizan las disputas en torno al carácter público de la formación docente al tiempo que se operan cambios legislativos que habilitan el desarrollo y la profundización de la formación docente privada. Las leyes y decretos aprobados materializan un conjunto de cambios institucionales y curriculares que procuran quebrar la tradición pública-estatal de la formación docente al tiempo que acentúan una nueva matriz de formación inicial y continua basada en el desarrollo del modelo de privatización endógeno y exógeno en los términos de Ball y Youdell (2008). Este se estructura en torno a la formación basada en las competencias genéricas y habilidades socioemocionales que buscan estructurar un nuevo *ethos docente* sobre una *racionalidad neoliberal* de Laval y Dardot (2013).

Referencias bibliográficas

ANEP (2020). Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024. Tomo 1.

Disponible en:

<https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/noticias/setiembre/200910/TOMO%201%20MOTIVOS%20Presupuesto%202020-2024%20v12%20WEB.pdf>

ANEP (2022). Marco Curricular Nacional. Disponible en:

<https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/Marco-Curricular-Nacional-2022/MC N%202%20Agosto%202022%20v13.pdf>

ANEP-CODICEN (2021). Circular N° 49/2021. Disponible en:

<https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2021/campanas/transformacion-curricular/Circular%20N%C2%BA%2049-2021%20Hoja%20de%20Ruta%20Transformaci%C3%B3n%20Curricular%20Integral.pdf>

ANEP-CODICEN (2022). Resolución 1733/022 de fecha 10 de agosto de 2022. Disponible en:

<https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2022/noticias/agosto/220815/Acta%20N%C2%BA%2026%20Res%20N%C2%BA%201733-022%20Exp%202022-25-1-002082.pdf>

BALL, S. J. Y YOUDELL, D. (2008). *Privatización encubierta en la educación pública*. Brussels: Education International.

LACLAU, E. Y MOUFFE, CH. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: FCE.

LAVAL, C. Y DARDOT, P. (2013). *La nueva razón del mundo*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (2019). *Anuario Estadístico de Educación 2018*.

Disponible en:

<https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2018>

OCDE (2016). OCDE Revisión de recursos educativos: Uruguay 2016. Disponible en:
<https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/OCDE%20Revision%20de%20recursos%20educativos.pdf>

Uruguay (2008). Ley General de Educación, N° 18.437. Montevideo: MEC, IMPO.

URUGUAY (2020). Ley N° 19889: Ley de Urgente Consideración. Disponible en:
<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>.