

¿Se terminó el recreo?

EL PROYECTO
EDUCATIVO
CONSERVADOR
PABLO MARTINIS
(COORDINADOR)

Eloísa Bordoli	Camila Falkin
Jorge Camors	Juan Pablo García
Agustín Cano	Silvina Páez
Stefanía Conde	Antonio Romano
Victoria Díaz	Cecilia Sánchez
Paola Dogliotti	Límber Santos
Felipe Stevenazzi	
Nilia Viscardi	

La historia de la educación uruguaya ha estado surcada por seculares conflictos entre perspectivas que podríamos denominar genéricamente como «progresistas», ocupadas en la ampliación del acceso a la educación y en el reconocimiento de los derechos de los sectores más postergados de la sociedad, y otras, que podríamos llamar «conservadoras», más preocupadas en la continuidad de las tradiciones y el respeto a los órdenes sociales establecidos. Queremos convocar a un público amplio interesado en los problemas de la educación, a la vez que hacer un aporte para la comprensión de las lógicas conservadoras actualmente en desarrollo en la educación uruguaya.

Pablo Martinis



EL PROYECTO EDUCATIVO CONSERVADOR

Pablo Martinis (coordinador)

Eloísa Bordoli, Jorge Camors, Agustín Cano, Stefanía Conde,
Victoria Díaz, Paola Dogliotti, Camila Falkin, Juan Pablo García,
Silvina Páez, Antonio Romano, Cecilia Sánchez, Límber Santos,
Felipe Stevenazzi, Nilia Viscardi.

su j e t o
E D I T O R E S

EL PROYECTO EDUCATIVO CONSERVADOR

Pablo Martinis (coordinador)

Autores:

Eloísa Bordoli, Jorge Camors, Agustín Cano, Stefanía Conde,
Victoria Díaz, Paola Dogliotti, Camila Falkin, Juan Pablo García,
Silvina Páez, Antonio Romano, Cecilia Sánchez, Límber Santos,
Felipe Stevenazzi, Nilia Viscardi

© 2022 sujetos editores

www.sujetos.uy

ISBN: 978-9974-8783-5-8

Diseño: sujetos editores

Ciudad de la Costa. Uruguay

ÍNDICE

Presentación. Pablo Martinis	7
PRIMERA PARTE	
MIRADAS POR NIVELES EDUCATIVOS	21
Proyecto educativo conservador. Perspectivas acerca de las tensiones existentes en educación Inicial y Primaria.	
Victoria Díaz, Juan Pablo García y Felipe Stevenazzi	22
Expresiones de la reforma en educación media: desconfianza hacia los colectivos docentes y escasa participación en la construcción de la política educativa.	
Stefanía Conde, Camila Falkin y Cecilia Sánchez	36
Formación en Educación en el programa conservador del Uruguay actual: barajar y dar de nuevo.	
Eloísa Bordoli	60
Desbloquear la diversificación de mercado: el proyecto universitario neoliberal en Uruguay.	
Agustín Cano	80

SEGUNDA PARTE	
MIRADAS TRANSVERSALES	100
El proyecto educativo conservador en Educación Rural: entre improntas fundacionales, omisiones y prejuicios. Límber Santos	101
Impactos de la política educativa actual en el área de la Educación Física. Las vicisitudes de actores, instituciones y definiciones políticas en las marchas y contramarchas de procesos inconclusos. Paola Dogliotti y Silvina Páez	119
La Educación No Formal como parte de una estrategia para promover una educación para todos, a lo largo de toda la vida. Jorge Camors	148
Por una crítica política del sentimiento de inseguridad en la escuela media: pertenecer, desriminalizar y despatologizar para proteger el derecho a la educación. Nilia Viscardi	174
Un nuevo pacto laico, a la uruguaya. Antonio Romano	189
¿Se terminó el recreo? Notas acerca del proyecto educativo conservador. Pablo Martinis	210

PRESENTACIÓN

Pablo Martinis

La historia de la educación uruguaya ha estado surcada por seculares conflictos entre perspectivas que podríamos denominar genéricamente como «progresistas», ocupadas en la ampliación del acceso a la educación y en el reconocimiento de los derechos de los sectores más postergados de la sociedad, y otras, que podríamos llamar «conservadoras», más preocupadas por la continuidad de las tradiciones y el respeto a los órdenes sociales establecidos.

No es nuestra intención realizar aquí un relevamiento exhaustivo de estas polémicas. Solamente mencionaremos algunas de ellas a título ilustrativo:

1) En 1868, José Pedro Varela sostuvo una polémica con Lucas Herrera y Obes a través de las páginas del diario *El Siglo* (De Giorgi, 1942). Herrera y Obes cuestionaba las ideas de educación universal de Varela señalando, entre otros argumentos, que

Entre nosotros, ¿cree usted que necesitamos mezclarnos en la escuela con el campesino o proletario, para hacerlo nuestro amigo de la infancia? ¿No es la pesadilla de nuestros padres nuestras amistades de muchachos con los mulatillos y pilluelos? En nuestro modo de ser, lejos de necesitar fomentar el sanculotismo [sic], yo creo que es conveniente conservar las clases sociales en cuanto son necesarias para la conservación de la sociedad (p. 65).

2) El formidable impulso al desarrollo de la educación generado a partir de los dos gobiernos de Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915) también encontró su contraparte en las expresiones del liberalismo conservador (Caetano, 2021), que se le opuso fuertemente. No está de más recordar que a partir del golpe de Estado encabezado por Gabriel Terra en 1933 se generó la Convención Constituyente que elaboró la Constitución de 1934. En dicho texto constitucional se establece el principio de libertad de enseñanza, sostenido en la titularidad de padres y tutores, con intervención subsidiaria del Estado. También en el mismo texto se dispuso la exoneración de impuestos nacionales y municipales a instituciones privadas como forma de subvencionar sus servicios. Ambos elementos siguen teniendo rango constitucional en nuestro país.

3) La consolidación de la educación rural como factor democratizador, generado a partir del Plan de 1949 y su continuidad en diversidad de experiencias pedagógicas, fue interrumpido al ser cuestionado por las autoridades del momento el trabajo del Núcleo Escolar Experimental de La Mina en 1961 (Soler Roca, 2005).

4) Más cercanas en el tiempo podemos ubicar las ansias tradicionalistas refundacionales de la pasada dictadura cívico-militar (1973-1984), los profundos debates suscitados en torno a la reforma educativa encabezada por Germán Rama (1995-1999) o las reacciones frente a iniciativas del tipo de la enseñanza de la historia reciente o de la educación sexual integral durante los gobiernos del Frente Amplio (2005-2019).

Supondría un reduccionismo teórico y práctico pretender que las lógicas que orientan esta tensión progresismo-conservadu-

rismo a lo largo del siglo y medio referido sean leídas como una disputa entre dos polos absolutamente definidos y claros en sus posiciones. Existen múltiples afectaciones entre ambas perspectivas, que hacen muy difícil referir a posturas absolutamente puras e inalterables ante el paso del tiempo. Esto tiene en principio dos claras consecuencias: por una parte, hay una serie de matices y posiciones que no pueden ser fácilmente encasilladas en uno de los dos polos referidos; por otra parte, diversas corrientes de pensamiento van alterando sus posturas con los años, lo que dificulta ubicarlas claramente en un punto de este debate. Baste como ejemplo de esto la mención a las posiciones educativas del batllismo de principios del siglo XX y las de quienes se definen como continuadores de esa tradición de pensamiento un siglo después.

Este libro intenta realizar una mirada desde el presente a las características que actualmente reúne en nuestro país la perspectiva conservadora sobre la educación. Parte de la idea de que Uruguay constituye un caso particular dentro de un conjunto de avances del pensamiento conservador en educación a nivel global. Como bien ha señalado Michael Apple (2003), el nuevo impulso que el conservadurismo tomó a nivel global, a partir de las últimas décadas del siglo pasado, permite identificar una serie de perspectivas que se articulan en el campo que el autor define a grandes rasgos como «la derecha».

De los actores que señala Apple, tres son particularmente relevantes para nuestro trabajo: los neoliberales, los neconservadores y los populistas autoritarios.

Los neoliberales, en sus distintas corrientes, sobre las que no profundizaremos aquí, se caracterizan por una confianza ilimitada en las bondades del mercado para la organización de las relaciones económicas y sociales, propugnan una política pública basada en la idea de productividad y de esfuerzo individual y promueven un Estado mínimo instrumentalizado en función del desarrollo de

sus principios. La suya no es una posición antiestatal, lo que los distingue es la utilización del Estado para la promoción de la mercantilización de todas las esferas de la vida social.

Los neoconservadores se caracterizan por la defensa de valores que ubican en un pasado ideal y por la promoción de una disciplina basada en los saberes tradicionales. Propugnan la centralidad de la familia y de la comunidad por sobre el Estado y están a favor de un control del currículum público, a los efectos de asegurar que reproduzca los contenidos «neutros» del saber clásico. Desde esta perspectiva, las identidades sociales que se alejen de los valores hegemónicos serán vistas con recelo y construidas como amenaza moral.

Los populistas autoritarios constituyen la versión más radical del conservadurismo y con frecuencia asumen valores religiosos de forma fundamentalista. Reivindican que la responsabilidad de la educación de las nuevas generaciones recae exclusivamente en las familias. Conciben a los hijos como propiedad de los padres, entendiendo que el derecho a la educación radica en ellos y que estos deben velar porque sus hijos no sean adoctrinados desde posturas que contradigan los valores a los que adhieren. Promueven la radicalización del principio de libre elección, fomentando políticas que permitan la construcción de ofertas educativas ajustadas completamente a sus valores. Dentro de sus prioridades figura la promoción de la educación en el domicilio —o *home schooling*, como ha sido definida en los países angloparlantes—, pugnando para que no sea obligatorio inscribir a sus hijos en centros educativos.

Si bien aquí apenas hemos esbozado las perspectivas planteadas por Apple, nos parece que las mismas pueden ser de utilidad para la lectura de las diversas posiciones en que actualmente se organiza el campo conservador. Si bien es claro que no necesariamente una posición neoliberal tendría por qué articularse fácilmente con una neoconservadora o populista-autoritaria, enten-

demos que existen dos elementos que tienden a hacerlas confluir: por una parte, el rechazo que comparten hacia el rol central del Estado y a la educación pública en la efectivización del derecho a la educación por parte de perspectivas progresistas; y, por otra, su exaltación, de diversas formas, del individuo como componente privilegiado de la sociedad, por sobre posiciones que enfatizan lo colectivo en clave republicana.

Nos interesa especialmente señalar que sería un grave error conceptual suponer que las diferentes posiciones del pensamiento conservador toman centralidad en nuestro país a partir de la instalación de un nuevo gobierno en el año 2020. Como ya señalamos, los debates entre perspectivas antagónicas son de larga data.

En el caso concreto del período posdictadura en Uruguay, algunos autores han llamado la atención acerca de la instalación de una hegemonía conservadora en el país, más allá del signo político del partido que se encontrara en el gobierno. Un ejemplo de estas posiciones puede encontrarse en el trabajo de Paternain (2012), acerca de la temática de la seguridad. Este autor señala la existencia en nuestro país de una construcción social y política hegemónica (que denomina «hegemonía conservadora») del problema de la inseguridad. Por su parte, Rico (2005) ya había expuesto previamente el proceso a través del cual fue produciéndose en el país un consenso liberal conservador sostenido, entre otros elementos, en la aceptación total de la economía de mercado y en una concepción de democracia elitista.

Trabajos como los de Rico o Paternain permiten comprender los procesos a partir de los cuales se fue construyendo en la sociedad uruguaya un cierto sentido común sostenido en principios conservadores. Es claro que el ámbito educativo no representa una excepción a estos procesos, más allá de algunos cambios introducidos en las gestiones frenteamplistas. En trabajos anteriores (Martinis, 2020; Martinis y Rodríguez Bissio, 2020), hemos argumentado que

la expansión más reciente de una mirada conservadora sobre la educación uruguaya comenzó a tomar fuerza a partir del año 2010, en pleno desarrollo de los gobiernos de izquierda.

No obstante, es necesario plantear que a partir de la instalación, el primero de marzo de 2020, de un gobierno de coalición en el que confluyen partidos políticos que abarcan desde el centro del espectro político hasta la extrema derecha, el proyecto conservador comenzó a tener posibilidades concretas de instituirse como política oficial.

Los partidos de la coalición habían acordado, previo a la instancia de balotaje de noviembre de 2019, un programa de gobierno titulado *Compromiso por el país*. La educación constituía uno de los ámbitos de las políticas públicas en los que se manifestaba la necesidad de introducir profundos cambios.

En el mencionado documento se señala:

El país enfrenta una emergencia educativa. Si no conseguimos revertir a corto plazo los problemas de cobertura, desvinculación, inequidad y calidad de aprendizajes, corremos el riesgo de dejar de ser la sociedad que hemos sido y que queremos ser. Los últimos gobiernos han sido incapaces de generar mejoras significativas (Coalición Multicolor, 2019).

Teniendo en cuenta lo planteado en las páginas precedentes, resulta interesante tomar nota de la advertencia sobre el peligro de «dejar de ser la sociedad que hemos sido», como máxima conservadora.

Como ya fue planteado, la visión sobre la educación con la que la coalición llegaba al gobierno venía siendo construida desde muchos años antes que la instancia electoral de 2019. En este sentido es relevante señalar que la referencia a la «emergencia educativa», tributaria del significante «crisis de la educación», ocupó un lugar central en la segunda década del siglo XXI, a los efectos de sostener

la necesidad de una refundación de la educación uruguaya (Dufrechou et al, 2019).

Los ámbitos de gobierno —definidos como «gobernanza»— y de gestión del sistema educativo uruguayo fueron establecidos como los objetivos prioritarios de ese proceso refundacional.

En cuanto al primero, se sostenía la necesidad de asignar potestades al Poder Ejecutivo en el gobierno de la educación a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la concentración de poder en el Consejo Directivo Central (Codicen) de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), con la eliminación de los consejos desconcentrados y, por tanto, de la representación docente en ellos.

En cuanto al segundo, las críticas por la burocratización e inefficiencia de la gestión pública dieron lugar a la propuesta de introducción de criterios propios de la esfera privada en la gestión educativa.

Estas orientaciones se tradujeron inicialmente en el capítulo de Educación de la Ley de Urgente Consideración N° 19889 (LUC). Luego se fueron plasmando en otra serie de documentos entre los que se destacan el *Plan de desarrollo educativo* de la ANEP (2020) y el *Plan de política educativa* del MEC (2021).

Partiendo de esta composición general de la situación, los capítulos que forman parte del presente libro han sido escritos con la voluntad de colaborar en la comprensión de diversas áreas de la educación en las que el proyecto conservador se manifiesta.

Nuestro objetivo es presentar una composición del proyecto educativo conservador a través del análisis de diversos ámbitos de la educación en los que este va avanzando en la actualidad. No encontrarán los/as lectores/as perspectivas únicas ni argumentos absolutamente convergentes entre los diversos capítulos. Lo que ponemos a disposición es un *collage* de miradas que permite dos movimientos: a) una observación en profundidad del ámbito del

que trata el capítulo; y, b) la posibilidad de que cada uno pueda realizar lecturas transversales que le permitan construir una apreciación de conjunto del proyecto educativo conservador. En esta línea, el compilador realiza un intento de lectura transversal del libro, integrando un capítulo final que abreva de la lectura del conjunto de la obra. Esto no se incluye con la intención de cerrar el debate sino que, por el contrario, busca plantear algunas claves para abrirlo.

A los efectos de abordar con la mayor claridad y profundidad posibles la temática de la educación uruguaya, hemos recurrido a colegas con antecedentes de producción en las diversas áreas que la componen. Entendimos oportuno contar con aportes en dos niveles complementarios. Por una parte, textos que examinan cada uno de los niveles educativos existentes en el país (inicial y primaria, media, formación en educación y universidad) y, por otra, un conjunto de trabajos sobre temáticas específicas o áreas transversales a todo el sistema educativo (educación rural, educación física, educación no formal, convivencia escolar y laicidad).

Creemos que este tipo de abordaje permitirá construir una aproximación interesante a una caracterización del proyecto educativo conservador en Uruguay, tanto por la perspectiva de cada capítulo en sí mismo como por las lecturas transversales que será posible realizar.

Los autores y temas en función de los cuales se organiza la presente compilación son los siguientes:

Victoria Díaz, Juan Pablo García y Felipe Stevenazzi, en «Proyecto educativo conservador. Perspectivas acerca de las tensiones existentes en Educación Inicial y Primaria», recuperan voces de actores técnicos y sindicales vinculados a la enseñanza primaria. Siguiendo los planteos que estos han ido realizando, los autores caracterizan procesos actuales de mercantilización y privatización en la educación y señalan la pérdida de espacios de autonomía y

participación. También analizan críticamente los cambios curriculares en curso a nivel de enseñanza primaria. Y, si bien asumen la necesidad de realizar transformaciones en la educación uruguaya, cuestionan el camino elegido para llevarlas adelante en la actual gestión, ya que entienden que el mismo, expresado fundamentalmente a través de la LUC, elimina el carácter participativo y consensuado en el que todo cambio educativo debería sostenerse.

Stefanía Conde, Camila Falkin y Cecilia Sánchez abordan la problemática que afecta la enseñanza media en «Expresiones de la reforma en educación media: desconfianza hacia los colectivos docentes y escasa participación en la construcción de la política educativa». Allí, a través del análisis de documentos institucionales y declaraciones públicas de actores relevantes de la gestión educativa, dan cuenta de una serie de procesos que caracterizan actualmente a este nivel educativo. En lo que tiene que ver con los actores docentes, exponen las formas de retaceo de sus posibilidades de participación en los debates educativos, a la vez que señalan acciones que podrían definirse como de hostilidad por parte de las autoridades de turno. Asimismo dan relevancia a cómo la concepción de las políticas en esta área asume rasgos de gestión, afectando la autonomía y los procesos de rendición de cuentas. También señalan algunos indicios de procesos de privatización en esta rama de la educación.

Eloísa Bordoli, en «Formación en Educación en el programa conservador del Uruguay actual: *barajar y dar de nuevo*», reseña una serie de procesos de transformación de la formación en Educación en los últimos años. Tomando como base los cambios incorporados por la LUC a la Ley General de Educación N° 18437 (LGE), el *Plan de desarrollo educativo de la ANEP 2020-2024* y una serie de decretos emitidos por el Poder Ejecutivo, señala que con la eliminación de la posibilidad de la construcción de una Universidad Nacional de Educación se da inicio a un proceso en el cual se asigna un protagonismo

nismo central al MEC, se introducen principios de competencia entre las instituciones públicas, se esbozan procesos de privatización educativa y se afecta la participación de los y las docentes en los debates sobre el futuro de la formación de docentes y educadores.

Agustín Cano aborda la problemática de la expresión de un modelo conservador sobre la enseñanza universitaria en «Desbloquear la diversificación de mercado: el proyecto universitario neoliberal en Uruguay». A través del análisis de contenidos presentes en la LUC y de un conjunto de proyectos de ley actualmente a consideración del Parlamento uruguayo, el autor analiza las particularidades que asume la intervención estatal sobre el nivel universitario en la actual coyuntura. El autor sostiene que el proceso de despliegue de la enseñanza universitaria privada en el país, iniciando en la década de 1980 y profundizado en la siguiente, habría llegado a su límite desde el punto de vista de la captación de matrícula de estas instituciones, por lo que se volvería necesario un proceso de «diversificación de mercado» en pos del cual tomaría sentido una serie de cambios introducidos en la LUC, entre ellos, la facilitación del ingreso de universidades privadas y otras empresas educativas a operar dentro del territorio nacional.¹

Límber Santos, en «El proyecto educativo conservador en Educación Rural: entre improntas fundacionales, omisiones y prejuicios», aborda algunos aspectos vinculados a los procesos en curso en la Educación Rural. El autor refiere a las propuestas de transformación de la Educación Rural establecidas en los períodos de gobierno entre los años 1995 y 2004 que, de diversos modos, buscaron reestructurar las formas organizativas de la educación, pero

¹ Se trata del proyecto de ley titulado «Instituciones de enseñanza terciaria extranjeras», presentado por el diputado del Partido Nacional Diego Echeverría, el 9 de noviembre de 2021.

no tuvieron éxito debido a la resistencia de los actores vinculados a ese ámbito de la educación. Según Santos, estas propuestas de alteraciones no consiguieron opacar los grandes principios de la Educación Rural establecidos a partir del Programa Escolar de 1949 y la construcción pedagógica que se originó en ese contexto. Estas iniciativas son cotejadas por el autor con las planteadas a partir del marco general propiciado por la LUC y concretizado en el *Plan de desarrollo educativo 2020-2024* de la ANEP.

Paola Dogliotti y Silvina Páez abordan la temática vinculada a la Educación Física en «Impactos de la política educativa actual en el área de la Educación Física. Las vicisitudes de actores, instituciones y definiciones políticas en las marchas y contramarchas de procesos inconclusos». Para el desarrollo de su trabajo analizan documentos oficiales vinculados a este campo educativo e introducen elementos recogidos a través de seis entrevistas realizadas a actores encargados del desarrollo de políticas relativas a la Educación Física. Su texto da cuenta, en la actualidad, entre otros aspectos, de una serie de acciones que dificultan y perjudican la práctica docente, de nuevos proyectos impulsados en este período y de las posibilidades que los actores directos de la gestión de las políticas tienen de resignificarlas más allá de las orientaciones existentes. Este punto es de particular relevancia, ya que permite pensar más complejamente la emergencia de proyectos educativos, evitando considerarlos como dotados de plena coherencia y como una entidad que circularía sin contradicciones por los diversos estamentos educativos.

Jorge Camors, en «La Educación No Formal como parte de una estrategia para promover una *educación para todos, a lo largo de toda la vida*», reseña el despliegue de una política de Educación No Formal en el período 2005-2019 y ofrece una mirada crítica acerca de la discontinuidad de este proceso a partir del año 2020. Para esto, recupera aspectos de la LUC y del *Plan de política educativa nacional*

del MEC (2021), y concluye con una serie de propuestas para un redimensionamiento del concepto y de las prácticas de la Educación No Formal.

Nilia Viscardi, en «Por una crítica política del sentimiento de inseguridad en la escuela media: pertenecer, descriminalizar y despatologizar para proteger el derecho a la educación», aborda aspectos de lo que ha dado en llamarse la «violencia escolar», remitiendo particularmente a la enseñanza media de nuestro país. El texto se apoya en investigaciones previas de la autora y presenta un marco conceptual en el que, desde la noción de violencia institucional, se evidencian procesos en los que las instituciones educativas optan por la defensa de reglas y normas antes que por el avance progresivo hacia el reconocimiento del derecho a la educación de los estudiantes. Si bien el planteo de Viscardi no refiere a un período específico o a una política puntual, su inclusión en esta publicación resulta relevante porque señala la posibilidad del despliegue de acciones educativas excluyentes por parte de actores educativos. Esta posición, definida por la autora como un punto medular del proyecto conservador, no remite específicamente a una gestión educativa sino que sobrevuela como posibilidad en tanto habita en prácticas naturalizadas en los centros educativos.

Antonio Romano aborda los debates actuales en torno a la noción de laicidad en «Un nuevo pacto laico, a la uruguaya». Allí analiza la temática a partir de la revisión de aspectos de la LUC, de la consideración de dos proyectos de ley vinculados a la laicidad en la educación y de la revisión de intervenciones públicas y artículos académicos producidos por actores relevantes. El autor sostiene que si bien los debates sobre laicidad en nuestro país cuentan con una larga historia, el actual presentaría algunas características que le otorgan especificidad vinculada con la confluencia de dos posiciones tradicionalmente opuestas sobre el tema: la batllista y la liberal conservadora, propia del herrerismo. A partir de un cui-

dado análisis de la configuración actual de ambas posiciones, Romano plantea que el consenso batllista-herrerista tiene que ver con la construcción de una idea de laicidad distanciada de la clásica referencia al tema religioso y centrada mucho más fuertemente en la construcción de una mirada crítica sobre los docentes.

Pablo Martinis, en el capítulo final, «¿Se terminó el recreo? Notas acerca del proyecto educativo conservador», aporta algunas claves de lectura generadas a partir de una revisión transversal del conjunto de la obra. Su intención no es realizar una síntesis que cierre la discusión, sino producir un borrador de trabajo que pueda alimentar el debate sobre los procesos actuales en la educación uruguaya.

Es de esperar que este libro convoque a un público amplio interesado en los problemas de la educación, a la vez que signifique un aporte para la comprensión de las lógicas conservadoras actualmente en desarrollo en la educación uruguaya.

Referencias bibliográficas

- Apple, M. (2003). *Educando à direita mercados, padrões, Deus e desigualdade*. Cortez-Instituto Paulo Freire.
- Caetano, G. (2021). *El liberalismo conservador*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Coalición Multicolor (2019). *Compromiso por el país*. <https://lacalle-pou.uy/compromiso.pdf>
- De Giorgi, D. (1942). *El impulso educacional de José Pedro Varela*. Monteverde.
- Dufrechou, H. et al. (2019). *El avance privatizador en la educación uruguaya: discursos y políticas*. Internacional de la Educación.

- Martinis, P. (2020). El progresivo avance de perspectivas conservadoras en la educación uruguaya en la última década, *Práxis Educativa, Ponta Grossa*, 15, 1-24.
- Martinis, P. y Rodríguez Bissio, G. (2020). Ofensiva conservadora y educación en Uruguay, *Revista Temas en Educação*, 29(3), 155-1180.
- Paternain, R. (2012). La inseguridad. Acto de habla y hegemonía conservadora, *Revista de Ciencias Sociales*, 25(31).
- Rico, A. (2005). *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura*. Trilce.
- Soler Roca, M. (2005). *Réplica de un maestro agredido. Educar en Uruguay: de la construcción al derribo, de la resistencia a la esperanza*. Trilce.
- Uruguay (2008). Ley N° 18437. Ley General de Educación.
- Uruguay (2020). Ley N° 19889. Ley de Urgente Consideración.

PRIMERA PARTE

MIRADAS POR NIVELES EDUCATIVOS

PROYECTO EDUCATIVO CONSERVADOR

Perspectivas acerca de las tensiones existentes

en Educación Inicial y Primaria

Victoria Díaz

Juan Pablo García

Felipe Stevenazzi

Resumen

El presente artículo pretende brindar una visión y algunas claves sobre lo acontecido en Educación Inicial y Primaria en el transcurso de estos últimos años (2019-2021), con respecto al proyecto educativo conservador que viene implementando la «nueva derecha» en Uruguay y las diversas orientaciones educativas que se han delineado a raíz de la asunción de nuevas autoridades dentro de este ámbito. Para esto, se recuperan voces disímiles de actores involucrados directamente con lo suscitado, con el objetivo de, a partir de miradas diferentes, analizar las tensiones latentes que emergen producto de los cambios acontecidos en política educativa.

Acerca de la mercantilización y privatización de la educación

Al colocar la mirada sobre Educación Inicial y Primaria se aprecia cómo maestros y maestras distinguen una mercantilización de la educación latente en el proyecto educativo conservador; desde la Mesa Permanente de la Asamblea Técnico Docente (ATD) de

Primaria (2020) se plantean algunas cuestiones relevantes en cuanto a ello: primero, que ante la eliminación del término «público» se introducen, en el Sistema Nacional de Educación, actores privados ubicados en una misma jerarquía, a la vez que opera una «privatización endógena» (Ball y Youdell, 2008), al inscribirse la gestión educativa bajo criterios empresariales.

Otra modificación apreciada, y que puede pasar desapercibida, es la que se habilita con la modificación del artículo 14 de la Ley General de Educación N° 18437 (LGE), que originalmente establecía:

El Estado al definir la política educativa nacional promoverá que la educación sea concebida como un bien público y que la cooperación internacional sea coadyuvante a los fines establecidos en el artículo precedente. No se suscribirá acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u organismos internacionales, que directa o indirectamente signifiquen considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización (artículo 14, LGE, 2008).

La Ley de Urgente Consideración N° 19889 retira de este artículo la expresión «o alentar su mercantilización» (LUC, 2020), por lo que de ahora en más no se cuenta con esa garantía en la firma de acuerdos con organismos internacionales, habilitándose la posibilidad de la mercantilización de la educación. En este sentido, además, se evidencia la introducción de terminologías provenientes de las lógicas del ámbito empresarial, como calidad, certificación o habilitación de desempeños, teniendo como objetivo primordial el capacitar a sujetos para el desarrollo de la vida social, lo que se aleja rotundamente de la conceptualización de educación que ha inspirado al sistema educativo y a los colectivos docentes, centrada en el desarrollo integral de cada niño, niña, adolescente y joven como sujetos históricos, sociales y de derechos desde la mirada humanista.

Lo explicitado por docentes corresponde, según la Comisión Directiva del Instituto de Educación (2020) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República (FHCE-Udelar), a una modificación sustantiva en el concepto de educación, dado que a partir del artículo 130 de la LUC, aquella tiene como cometido «garantizar el desarrollo de competencias para la vida. La culminación da derechos a certificaciones, títulos o diplomas cuya validez legal será reconocida en todo caso por el Estado, en todo el territorio nacional» (LUC, 2020).

Por otra parte, de acuerdo a Elbia Pereira (2021), secretaria general de la Federación Uruguaya de Magisterio y Trabajadores de Educación Primaria (FUM-TEP), tal mercantilización y privatización de la educación se visualiza en mayor medida en el proceso de transformación educativa que se ha iniciado por parte del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el cual violenta la autonomía que posee la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) y se orienta a dar privilegio al sector privado, erosionando la centralidad y tendiendo a un desmantelamiento del sistema de educación pública. Esto es afirmado por el maestro Límber Santos (2021a), quien explica que el sentido que posee el sistema educativo y su nuevo organigrama parte de una lógica privatizadora que posee una singular forma de concebir el gobierno y la gestión de la educación.

Siguiendo los planteos de Corbo (2021), podría afirmarse que el giro neoliberal que ha tomado la totalidad de las prácticas políticas viene configurando otros sentidos para la educación, se trata de un nuevo rumbo del proyecto político educativo basado en las necesidades del mercado, en modelos competenciales y discursos pragmáticos liberales.

Impactos de la cooptación política discursiva, pérdida de autonomía y participación

Durante este período de vigencia de la LUC, específicamente en el artículo 157 se advierte una eliminación de la participación y autonomía docentes, al anular los consejos pertenecientes a los distintos subsistemas y sustituirlos por direcciones generales unipersonales, tal como la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP), lo que implica un cambio sustantivo, ya que, según la Mesa Permanente de la ATD de Primaria (2020), conlleva a una idea neogerencialista que destierra el diálogo colectivo para atender a una gestión ejecutiva y rápida. Como expresan Van Treek y Arévalo (2015), esto tiene un vínculo directo con la necesidad de obtener una «máquina cooptadora eficiente» que atiende a una represión sutil, que evita la autonomía y el poder colectivo, la premisa democrática que resalta el conflicto, el disenso y la diversidad, para pasar a una Dirección General que recae en una persona que asume las decisiones y que a su vez coloca a los docentes bajo una perspectiva tecnicista, arraigados a una lógica de rendición de cuentas y absoluto control como proponen Conde, Falkin y Rodríguez (2021).

Vinculado a esto, se puede recurrir a la voz del maestro Héctor Florit (2021), quien se desempeñó como consejero en el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) entre 2010 y 2020 y como consejero en Consejo Directivo Central (Codicen) de la ANEP entre 2005 y 2009. Florit expresa que tal modificación es un retroceso previo a 1918 y que a lo largo de este siglo (con excepción de la intervención de la última dictadura, 1973-1984) siempre se trató de un órgano colegiado, cuestión que permitía contemplar diferentes sensibilidades, por lo cual este cambio quita la posibilidad de definir las políticas educativas a partir de la contemplación de otras posiciones, a la vez que abona el relato en relación a ubicar las dificultades en los espacios colectivos y en la participación de los

docentes en los consejos. Consideramos que quitar espacios más colectivos y plurales solo empobrece a las propias políticas educativas, procurando construir una imagen de eficacia y eficiencia en la toma de decisiones y en la conducción que en definitiva no es real, en la medida en que lo que no es abordado en forma plural y dialogada trae consecuencias al momento de su puesta en acción.

Resulta necesario plantear que las políticas educativas requieren de amplios espacios de debate y de la construcción de acuerdos. Reducir las complejidades de estos procesos, a partir de perspectivas gerencialistas que procuran colocar las dificultades en los docentes y en la forma colegiada de decisión, es una perspectiva que pretende desconocer los procesos de construcción de acuerdos más amplios que nos permitan pensar lo educativo, más allá de las fronteras temporales de los gobiernos, en un campo que necesariamente tiene que ver con posiciones y visiones antagónicas.

La reforma y la transformación educativa

A partir de mayo de 2020 se implementa un cambio de autoridades de la educación, que promueven una reforma educativa específica que se ha venido desarrollando por medio del establecimiento de una transformación curricular inscrita en un *Plan de desarrollo educativo de la ANEP 2020-2024* y, a su vez, en un *Plan de política nacional* elaborado por el MEC en coordinación y consulta con las autoridades pertenecientes a los diferentes organismos estatales autónomos de la enseñanza, cuyos ejes principales son la focalización y universalización de la educación. Ante ello, primeramente es relevante mencionar que, como explica Cortazzo (2021), existe una pérdida de autonomía de la ANEP que se percibe en el cambio de gobernanza detectado, evidenciada sobre todo por la injerencia que tiene el MEC para establecer los principios fundamentales en la educación. Tal cuestión es de preocupación para el

magisterio nacional, así lo evidencia la integrante del secretariado ejecutivo de la FUM-TEP Gabriela Verde, consejera del CEIP por el orden docente hasta febrero de 2021:

[...] hay pérdida de derechos con esta ley [...] gravedades como ser la intervención y la pérdida de autonomía con la injerencia del MEC, [...] en el diagnóstico del magisterio y de los trabajadores de la educación, nos tendríamos que plantear que esta es una de las reformas más grandes que ha tenido la educación sin ser consultados los realmente involucrados. Debemos preguntarnos cómo se parará el magisterio frente a una reforma tan grave y que hace retroceder tanto a la educación pública, [...] hay que valorar el momento histórico en el que estamos, donde retroceder en derechos también es retroceder en las cuestiones democráticas (FUM-TEP, 2020).

Por otra parte, dicha transformación curricular, como expresa la circular N° 49/2021 emitida por la ANEP, será implementada a partir de 2023 y cuenta en su construcción con la participación de actores concretos, como el Codicen, las direcciones generales de Educación, el Consejo de Formación en Educación (CFE), así como la Unidad de Diseño y Desarrollo Curricular del Codicen (UDDC), referentes nacionales en materia educativa, teniendo como propósitos principales la modificación de la Formación Docente inicial y cambios en la gestión institucional, entre otros. Lo remarcado aquí deja por fuera un profundo diálogo con maestros y maestras, a quienes se coloca en etapas posteriores de consulta, mediante un escueto formulario web¹, esto, como expresa Santos (2021b), no es viable, porque dicha reforma implica efectos a largo plazo y por ello debe establecer discusiones de mayor amplitud, incorporando a docentes desde su inicio, ya que no hay transformación posible

¹ <https://consultadocente.anep.edu.uy/ConsultaDocente2021/servlet/inicio>

a nivel curricular sin ellos. Puede afirmarse entonces que la representación docente es central, por ello pensar

[...] la toma de decisiones sin los actores involucrados aleja cada vez más al Estado del pueblo. Si la educación es un proceso de mediación que, entre otras cosas y a partir de sus instituciones se propone abrir el abanico de poder para que retorne al pueblo, es de orden que los actores que se asocian directamente con las prácticas educativas participen de esos procesos de mediación de poder. De no suceder esto existiría un quiebre entre el Estado y las instituciones educativas, [...] las que serían al mejor estilo althusseriano aparatos ideológicos al servicio de producción de las condiciones de producción, en la línea del gobierno de turno y de sus intereses. En un Estado democrático es poco menos que impensable que no exista participación (Corbo, 2021).

Ese proceso de mediación que es la educación no puede ser desconocido, concebir a los docentes como agentes de política encargados de aplicar las definiciones tomadas por los órganos de conducción parece remitir a una falacia tecnocrática. Es ignorar que el trabajo educativo tiene que ver con «lo político» en los términos de Laclau, entendido como la institución de lo social, necesariamente conflictiva y atravesada por intereses contrapuestos (Laclau, 1998), en la medida que implica tomar opciones y meterse con una proyección para el otro, la otra, y en la cual quien está allí como docente formando parte de ese vínculo lo hace necesariamente desde sus intereses y concepciones. Consideramos que no hay posibilidad de una educación desde la neutralidad, esa falacia se ha construido —no sin esfuerzos varios— a los efectos de enmascarar su estrecho vínculo con lo político y al desacoplarla también se le quita la posibilidad de transformación que porta.

La autonomía vaciada y traccionada en sentidos diferentes

Resulta necesario plantear algunas consideraciones en relación a la forma en la que se apela a la autonomía, un concepto que en el campo educativo suele estar traccionado hacia diferentes sentidos, volviéndolo un espacio de disputas, justamente por el sentido desde el cual será concebido y practicado.

Los documentos de política traen de manera reiterada la noción de autonomía en una perspectiva que muchas veces se relaciona con el rol de quien dirige la institución y los márgenes que tiene para tomar decisiones, así se plantea en el *Proyecto de presupuesto* y en el *Plan de desarrollo educativo 2020-2024*:

Por ello se debe trabajar por la autonomía de los centros educativos, a partir de un fortalecimiento de los ámbitos locales y regionales. En este sentido, también debe existir un mejor balance en la asignación de responsabilidades y tareas en los diferentes niveles de la gestión con el propósito de desarrollar las posibilidades de acción de aquellos que asumen determinadas responsabilidades a partir no solo de la asignación de potestades, sino que también la asignación de recursos materiales y técnicos en un marco de adecuada regulación y transparencia en los procesos (ANEPE, 2020, p. 125).

Este fragmento del documento programático 2020-2024 parece ser claro en relación a la idea de autonomía que se tiene, la que a su vez está en sintonía con los cambios establecidos en la LUC, particularmente a través del artículo 193 referido al Estatuto del Personal Docente y a las facultades que otorga a los equipos de dirección, un conjunto de transformaciones que nada tiene que ver con el desarrollo de la autonomía de los docentes a partir de un trabajo colectivo reflexivo.

Por otro lado, este modo de concebir la autonomía podría llevar a establecer diferencias significativas entre los centros en función de las capacidades que puedan desarrollar.

[...] se hacen necesarios cambios en la gobernanza y un nuevo régimen de centros educativos que establezca fortalecimiento de la autonomía, nuevas herramientas de gestión, estabilidad de equipos directivos y docentes, nuevas modalidades de acompañamiento y supervisión a los centros, entre otros (ANEPE, 2020, p. 200)

En parte esta concepción de la autonomía ya se puso en práctica en 2020 y 2021 respecto a las formas de organizar el trabajo de las instituciones durante la pandemia en función de la autonomía de los centros, lo que puede leerse más desde el transferir responsabilidades, justo en los momentos en que se encontraban ante escenarios de mayor incertidumbre y temor.

Si bien la autonomía está referida, los sentidos que se le atribuyen van en direcciones muy diferentes, en un contexto político en el que se eliminan y reducen drásticamente los posibles espacios de debate e intercambio y además se plantean cambios de fondo en la Ley N° 18437 a través de la LUC, sin que sea posible dar el debate de manera seria y con los tiempos que se requieren; y todo esto asimismo en un contexto de crisis sociosanitaria. Colocando una concepción de autonomía que entendemos vaciada de su potencia política, que construye el marco para una limitación de la democracia, que no puede dejar de ser percibida como una autolimitación tal como propone Castoriadis (1993), se trata de promover en los docentes la retirada al conformismo, maestros y maestras condenados a la repetición, alienados, sin capacidad de creación, por eso se apunta a «la represión mutiladora de la imaginación radical y por tanto de la función instituyente» (Rebellato, 1995). La no existencia de una búsqueda de autonomía en el quehacer colectivo deja en evidencia, además, la no apertura a un encuentro entre sujetos basado fundamentalmente en la confianza, así como en el reconocimiento de una otra, un otro, y sus potencialidades.

Consideramos que estas modificaciones apuntan decididamente a colocar a los docentes por fuera de las definiciones de política educativa (proceso que tiene una historia muy interesante y que no podemos desarrollar aquí) en la medida en que son considerados como parte del problema y no de las alternativas que se puedan elaborar. La era progresista no logró resolver esta escisión de los docentes con el campo de las políticas educativas, pero sí avanzó en varias dimensiones que permitían colocar y asumir a las y los docentes en otros lugares, no solo a partir de contar con un representante en el Consejo, sino también en relación a tomar definiciones pedagógicas.

A modo de cierre

La política neoliberal hacia los docentes va más allá de su colonización y deja ver el interés por disolver ese rasgo del educador que actúa en la producción de cierta autonomía del sistema educativo [...]. La saña con la que el neoliberalismo actúa sobre los educadores profesionales denuncia la importancia que tiene un ejercicio democrático de la educación para el tipo de sociedad que cada día se vaya generando (Puiggrós, 2019).

A partir de lo plasmado a lo largo de este artículo podría desprenderse la existencia de un consenso acerca del requerimiento de transformaciones a nivel de las políticas educativas y sus instituciones en nuestro país, sin embargo, este parece desdibujarse ante los sentidos que orientan los procesos de cambios planteados, los que consideramos tendrían que ser debatidos y procesados desde formas más democráticas, lo que a su vez permitiría un mayor soporte a las propias políticas que se construyen de esta manera.

La opción de zanjar las miradas contrapuestas y los conflictos que tenemos como sociedad en relación a las orientaciones que en-

tendemos necesarias para nuestra educación, a través de una ley como la LUC, va en directa confrontación con la idea de una construcción amplia y democrática. Modificar en términos sustantivos la Ley General de Educación a partir del mecanismo de una Ley de Urgente Consideración que se parece más a un decreto con avales parlamentarios, por lo acotado, por no decir nulo de los debates que pudieron darse, y en el contexto de pandemia en que transcurrieron y en función de la trascendencia de algunas modificaciones, evidenciamos este proceso como un claro retroceso en lo que respecta a la construcción plural de lo educativo y nos permitimos reiterar el sentido de erosión de lo público que está en estas transformaciones.

Al examinar con detenimiento los cambios que la LUC impone a la Educación Inicial y Primaria, advertimos, como docentes e investigadores que nos dedicamos fundamentalmente a investigar lo escolar, la trayectoria de una direccionalidad contraria a la que entendemos necesaria, por eso consideramos que es preciso reafirmar que la vía para la transformación de políticas y prácticas educativas, concebidas como parte de un todo indisociable, necesariamente pasa por el diálogo abierto con todos y cada uno de los actores involucrados con lo educativo.

Al momento de proponer y definir políticas educativas entendemos necesario divisar dimensiones políticas, pedagógicas y didácticas que suelen quedar con regularidad por fuera de estas, contemplamos desde múltiples investigaciones efectuadas que este hecho podría contrarrestarse si estas se producen en el marco de un diálogo profundo con los distintos colectivos docentes, dado que son maestras, maestros, niñas, niños, y comunidad, los que podrían aportar necesidades y posibilidades, en la medida de que son quienes construyen a diario la escuela, a través de experimentaciones pedagógicas disímiles que procuran alterar la forma es-

colar partiendo de una producción de política desde su cotidiano (Stevenazzi, 2020).

Por tanto, desde nuestra perspectiva, es relevante debatir y contraponer alternativas frente a esta avanzada de proyecto neoconservador para la educación que se plasma en la LUC erosionando lo público, quitando espacios para el debate y el diálogo entre los diferentes actores del sistema, instalando lógicas propias del ámbito privado y mercantil, a la vez que una concepción de autonomía que poco tiene que ver con un proceso común en el cual los colectivos docentes, sus educandos y la comunidad educativa, a partir de asumir un lugar protagónico en las definiciones, puedan construir un trabajo pedagógico apoyado en un imperativo universal que habilita el desarrollo de mayores espacios para la igualdad y la justicia.

Referencias bibliográficas

- ANEP (2021). Circular N° 49/2021. *Transformación curricular integral. Hoja de ruta.* <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 (2020). *Plan de desarrollo educativo de la ANEP 2020-2024.* <https://www.anep.edu.uy/15-d/plan-desarrollo-educativo-2020-2024-anep>
- Ball, S. y Youdell, D. (2008). *La privatización encubierta en la educación pública.* https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s._y_youdell_d._2008_la_privatizacion_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf
- Castoriadis, C. (1993). *El mundo fragmentado.* Nordan.
- Conde, S., Rodríguez, G. y Falkin, C. (2021). *Una mirada crítica al Plan*

de desarrollo educativo 2020-2024 de ANEP. http://fenapes.org.uy/sites/default/files/2020-12/fenapes-fhce-digital_0.pdf

Corbo, J. L. (2021). *Reflexiones sobre la situación educativa. 10 preguntas claves.* <https://cooltivarte.com/portal/entrevista-a-jose-luis-corbo-reflexiones-sobre-la-situacion-educativa/>

Cortazzo, R. (2021). Rosana Cortazzo cree que la LUC genera una «pérdida de autonomía» en la Educación pública, mientras que Juan Gabito asegura que es un principio que está intacto, M24 [programa radial]. <https://www.m24.com.uy/rosana-cortazzo-cree-que-la-luc-genera-una-perdida-de-autonomia-en-la-educacion-publica-mien-tras-que-juan-gabito-asegura-que-es-un-principio-que-esta-intacto>

Falkin, C., Sánchez, C. y Conde, S. (2021). Debilitamiento de la participación docente y reforma curricular, *Va de Nuevo.* https://new.vade-nuevo.com.uy/educacion/debilitamiento-de-la-participacion-docente-y-reforma-curricular/?fbclid=IwAR1396aixjYTryxYj_kVetHOR-6fuPOjJeCe8rDozlMCqc3Wiutsu_100OgI

FHCE-Udelar. Comisión Directiva del Instituto de Educación (2020). *Ante los cambios en la educación presentados en la Ley de Urgente Consideración.* https://www.fhuce.edu.uy/images/comunicacion/Noticias/2020/mayo/Aportes_anlisis_Ed__LUC__CD_I__ED__FH-CE-UdelaR_5_de_mayo_2020-nap00-subir.pdf

Florit, H. (2021). Los sindicatos y la oposición señalan que direcciones unipersonales en la educación no permiten que «distintas sensibilidades» aporten a la gestión, *la diaria.* <https://ladriaria.com.uy/educa-cion/articulo/2021/10/los-sindicatos-y-la-oposicion-señalan-que-di-recciones-unipersonales-en-la-educacion-no-permiten-que-distin-tas-sensibilidades-aporten-a-la-gestion/>

FUM-TEP (2020). *Acta del secretariado ejecutivo.* <https://fumtep.edu.uy/documentos-sindicales/actas-de-mesas-representativas/item/1550-actas-mesa-representativa-del-4-de-julio-de-2020>

Laclau, E. (1998). Deconstrucción, pragmatismo y hegemonía. En C. Mouffe (Comp.). *Deconstrucción y pragmatismo.* Paidós.

MEC (2021). *Plan de política nacional*. <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/noticias/plan-politica-educativa-nacional-prioriza-aprendizajes-calidad-define>

Mesa Permanente de la ATD de Primaria (2020). *Análisis de artículos correspondientes a la Sección III - Educación del Proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC) desde lo técnico docente*. <https://www.dgeip.edu.uy/documentos/2020/atd/InformeMesaPermanenteSeccionIIIEducacion.pdf>

Pereira, E. (2021). «La educación pública no se vende, se defiende»: sindicatos de la enseñanza pararon y marcharon por más presupuesto, *la diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2021/8/la-educacion-publica-no-se-vende-se-defiende-sindicatos-de-la-enseñanza-pararon-y-marcharon-por-mas-presupuesto/>

Puiggrós, A. (2019). *La escuela, plataforma de la patria*. <https://www.clacso.org/la-escuela-plataforma-de-la-patria/>

Rebellato, J. L. (1995). *La encrucijada de la ética*. Nordan.

Santos, L. (2021a). La educación pública está amenazada, *la diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2021/10/limber-santos-la-educacion-publica-esta-amenazada/>

Santos, L. (2021b). Elección de docentes en el Codicen, sindicatos van por lugar en el directorio, *El Telégrafo*. <https://www.eltelegrafo.com/2021/09/elecciones-docentes-en-el-codicen-sindicatos-van-por-lugar-en-el-directorio/>

Stevenazzi, F. (2020). *Experimentación pedagógica, alteraciones a la forma escolar y producción de política desde el cotidiano*. Ediciones Universitarias.

Uruguay (2008). Ley N° 18437. Ley General de Educación.

Uruguay (2020). Ley N° 19889. Ley de Urgente Consideración.

Van Treek, E. y Arévalo, P. (2015). *Aproximación al concepto de cooptación política: la máquina presocrática y sus formas*. <https://journals.openedition.org/polis/10834>

EXPRESIONES DE LA REFORMA EN EDUCACIÓN MEDIA

Desconfianza hacia los colectivos docentes y escasa participación en la construcción de la política educativa

Stefanía Conde

Camila Falkin

Cecilia Sánchez

Resumen

Este artículo aborda aspectos de la reforma educativa actual, en particular sus expresiones en educación media. Se caracteriza el contexto en el que se han venido desarrollando los cambios, en el que se percibe un debilitamiento de la participación, especialmente de los colectivos docentes, y una hostilidad hacia los mismos por parte de las autoridades gubernamentales. Asimismo, se analizan rasgos centrales de las transformaciones en curso, enmarcados en las modificaciones introducidas por la Ley de Urgente Consideración N° 19889 (LUC): la jerarquización de la gestión, el énfasis en la autonomía, la rendición de cuentas y el avance privatizador. El ejercicio de análisis se realiza a partir de documentos institucionales y declaraciones públicas de actores relevantes. En las conclusiones se problematizan el protagonismo que adquiere el discurso técnico y el debilitamiento del debate democrático, en detrimento del reconocimiento del carácter político de la educación y del valor de lo público.

Introducción

En este texto proponemos discutir algunas de las expresiones de la reforma de la educación media, en un contexto más amplio de fuerte hostilidad hacia los colectivos docentes a quienes se les han limitado los espacios de participación.

En un primer momento, presentamos algunas características del escenario político actual, atendiendo a los procesos de participación y a las relaciones de oposición entre el gobierno y los sindicatos de la educación.

En segundo lugar, nos centramos en algunas lógicas desde las cuales se están procesando los cambios en materia educativa y en la reforma curricular actualmente en curso, tanto en términos focales como universales.

Para desarrollar esta discusión nos apoyamos tanto en los documentos de política educativa como en declaraciones públicas de autoridades y actores relevantes.

Debilitamiento de la participación como eje transversal de la política educativa

La decisión [sobre la reforma curricular] les corresponde a aquellos que fueron designados por la población para gobernar (Luis Lacalle Pou, presidente de la República, 2021).

Nosotros somos republicanos, creemos que en una república gobiernan los representantes de los ciudadanos, que son los que tienen la legitimidad para marcar el rumbo (Pablo da Silveira, ministro de Educación y Cultura, 2021a).

Un eje central de la política educativa actual está marcado por la concepción de democracia defendida desde las esferas gubernamentales. Desde la perspectiva que reivindican algunos actores políticos se entiende que la única vía legítima para efectuar los

cambios es a través de los gobernantes electos democráticamente. Ello ha redundado en una significativa reducción de los espacios de debate y de participación social, en los que confluyen diferentes visiones y podría canalizarse la disputa existente con relación a las temáticas educativas. Excluir la participación directa, bajo el argumento de la representatividad de las autoridades electas, supone una visión restrictiva que debilita la complementariedad de las formas de participación implicadas en los procesos democráticos. En este marco más amplio, un eje que transversaliza los cambios en materia de política educativa planteados por esta administración es el debilitamiento de la participación, acompañado por una retórica que la exalta.

El mecanismo por el que ha optado el gobierno para desarrollar los principales cambios en diversas áreas del Estado, entre ellas la educación, ha sido la LUC. Esta ley implica un debilitamiento de la participación en dos sentidos: en la forma y el contexto en el que fue aprobada y en los contenidos que introdujo en materia educativa, entre otros.

En lo que refiere a su forma de aprobación, el haber recurrido a la declaratoria de urgencia prevista en la Constitución implicó una restricción de los tiempos de análisis parlamentarios, con incidencia negativa en lo que respecta al debate democrático. Importa recordar además que su promulgación se produjo en un contexto de emergencia sanitaria con consecuencias sociales y económicas, que a la vez fue acompañada por medidas por parte del gobierno que limitaron la movilidad social.

En términos de su contenido, uno de los cambios sustantivos planteados en esta normativa refiere a la supresión de los consejos de educación Inicial y Primaria, Secundaria y Técnico Profesional de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), y su sustitución por direcciones generales unipersonales, con la consequente eliminación de las y los representantes electos por las y los

docentes. Otro cambio en ese sentido lo constituye la modificación de la convocatoria al Congreso Nacional de Educación que, según establecía la Ley General de Educación N° 18437, era obligatoria y como mínimo una vez en el período de gobierno. A partir de lo establecido en la LUC (artículo 143), su convocatoria pasó a ser opcional y como máximo una vez por período (LUC, 2020).

La exclusión de los representantes electos por las y los docentes en los consejos descentralizados se apoya en una idea de eficiencia que centraliza la toma de decisiones en detrimento de la discusión, que es vista como un obstáculo para procesar los cambios educativos. Según la directora sectorial de Planificación Educativa de la ANEP, la gobernanza introducida por la LUC «apunta a fortalecer la conducción y desactivar una serie de gobiernos colegiados que no estaban siendo todo lo eficientes y proactivos que se deseaba» (Aristimuño, 2020).

Otro argumento que opera por parte de autoridades de la educación se vincula a una particular concepción de la educación y del/de la docente. Desde esta perspectiva, se los visualiza bajo un enfoque tecnicista que reniega de su carácter político. En palabras del consejero del Consejo Directivo Central (Codicen) Juan Gabito, «la preponderancia del valor simbólico político ha opacado o ensombrecido el rol técnico [de las y los docentes], que es lo que la gente debería reivindicar y hacer valer mucho más que hasta ahora» (Gabito, 2021). La exclusión de docentes en los exconsejos de educación se inscribe en una visión del/de la docente como ejecutor/a de la política.

En este contexto, un claro ejemplo del debilitamiento de la participación docente es el proceso que se viene desarrollando en términos de una «reforma curricular integral» que las autoridades prevén se comience a implementar en marzo de 2023. En él se observa la opción realizada desde la administración actual en lo que respecta a los mecanismos de participación privilegiados para la

toma de decisiones. Por una parte, no se realizó una convocatoria al Congreso Nacional de Educación y, por otra, se escogieron espacios selectivos y cerrados de participación a título individual.¹ Cuando se han incluido a las y los docentes ha sido por medio de una encuesta, herramienta individual que imposibilita el debate en un ámbito colectivo. El relevamiento de opiniones mediante técnicas de consulta puede ser pertinente en un proceso de reforma, pero ello no supone la inclusión directa de los actores consultados en espacios de decisión y su intervención sistemática en el proceso.

Desconfianza y hostilidad hacia los colectivos docentes

Ya sabemos que Fenapes no es parte de la solución, es parte del problema (Pablo da Silveira, ministro de Educación y Cultura, 2021b).

En el escenario educativo actual se ha instalado una fuerte desconfianza hacia las y los docentes, en un contexto de gran hostilidad hacia los colectivos organizados. Estos actores han sido responsabilizados cuando los resultados educativos no fueron los esperados y acusados de resistir y obstaculizar los procesos de cambios.

La hostilidad hacia las organizaciones sindicales atraviesa las distintas áreas de la política y los niveles educativos. Algunos ejemplos vinculados a las organizaciones docentes en educación media se expresan en la limitación de los espacios de participación por parte de sindicatos y de la Asamblea Técnico Docente (ATD), tales

¹ Se convocó a un grupo de trece referentes «de los diferentes ámbitos de la vida nacional (académico, cultural, productivo y otros) con reconocimiento nacional e internacional» (ANEP-Codicen, 2021c, p. 9), con el fin de debatir sobre la «visión de país, del país en el mundo, sobre las necesidades educativas actuales» (2021c, p. 9). En este grupo hay una fuerte presencia de actores del ámbito privado.

como la no convocatoria a una ATD nacional en Secundaria desde 2019, y la negación de licencia sindical para la participación en el congreso de la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (Afutu) en 2021. En educación Primaria constituyen ejemplos el cuestionamiento de la agenda de discusión de la ATD, cuando se disponía a abordar la sección de Educación de la LUC², y la culpabilización de la Federación Uruguaya de Magisterio y Trabajadores de Educación Primaria (FUM-TEP) por no brindar el servicio de alimentación escolar cuando realizan un paro.

En educación media, y especialmente en Secundaria, la hostilidad hacia los colectivos docentes ha ido escalando en intensidad. Al respecto, bajo el argumento de la «defensa de la laicidad», se han venido desarrollando diversas acciones por parte de las autoridades de la educación tendientes a limitar la discusión, expresión, manifestación y participación docente, que acaban condicionando su labor. A modo ilustrativo enumeramos algunos de los eventos que se han sucedido en el último tiempo: presentación del proyecto de ley de Educación Sexual en instituciones educativas³; dispo-

² El Comunicado N° 6 del entonces Consejo de Educación Inicial y Primaria, con fecha 5 de agosto de 2020, refiere a una reunión mantenida previamente entre este organismo y la Mesa Permanente de la ATD de Primaria. Allí se señala: «La directora general expresó que se debe ser cuidadoso, que no surge del documento que sea un informe emanando de la ATD y que hay informes jurídicos de Codicen en los que se explicita que el material excede la dimensión técnico-docente específica de la ATD. Las mencionadas Consejeras explicitaron que el material referido podría ser interpretado desde una única visión [...] interpretaciones unilaterales que podrían vulnerar el principio de laicidad reconocido en la normativa vigente» (ANEPE-CEIP, 2020)

³ El proyecto de ley surge desde el colectivo Red de padres responsables, movimiento conservador que ha cobrado visibilidad por su oposición a propuestas de educación sexual. Entre otras iniciativas, elaboró este proyecto de ley que en el 2019 fue presentado en el Parlamento por los diputados Rodrigo Góñi (Partido Nacional), Valentina Rapela (Partido Colorado) y Daniel Peña (Partido de la Gente). Para seguir el recorrido parlamentario de este proyecto: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/143046/ficha_completa.

sición del Codicen respecto al retiro de cartelería (ANEP-Codicen, 2020); prohibición de la Dirección General de Educación Secundaria sobre el uso de tapabocas con la leyenda «#EducarNoLUCrar» por parte de docentes y estudiantes (ANEP-CES, 2020); cuestionamiento a los paros docentes y eliminación de pintadas con reclamos por presupuesto en liceos; sumario, separación del cargo y retención de haberes a funcionarias/os docentes y no docentes del Liceo N° 1 de San José, por haber participado en una campaña fotográfica contra la reforma constitucional «Vivir sin miedo»⁴. Una de las máximas expresiones de este proceso ha sido la presentación de un proyecto de ley que propone la creación de un Consejo de Laicidad,⁵ concebida esta última desde un lugar de neutralidad. En esta propuesta es posible apreciar la subordinación de una perspectiva pedagógica a un enfoque jurídico, así como una lógica ligada al control y a la vigilancia.

Esta judicialización de la laicidad conlleva una despolitización y una responsabilización desde una lógica individual. Ello simplifica la complejidad de lo educativo y supone un intento por zanjar de modo definitivo el conflicto inherente a este campo. Interesa destacar, además de las acciones concretas, el clima de sospecha y desconfianza que las mismas instalan y los posibles efectos de autocensura que tienen sobre las prácticas docentes.

En este escenario de cuestionamiento a las y los docentes, especialmente la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (Fenapes) se ha convertido en un enemigo a combatir desde una mirada que la concibe como un problema. Un ejemplo reciente de ello ha sido la instalación de una comisión investigado-

⁴ A la fecha (noviembre de 2021), tres docentes fueron notificados de la sugerencia jurídica de destitución, la que no es definitiva hasta se expida la Dirección General de Educación Secundaria.

⁵ Para ampliar en este punto ver <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/5/apuntes-sobre-el-proyecto-de-ley-de-creacion-del-consejo-de-laicidad/>

ra en la Cámara de Representantes para el estudio de las licencias sindicales solicitadas por parte de integrantes de la Fenapes en el período 2015-2019.⁶ Una investigación administrativa se tornó un asunto de debate parlamentario, centrado específicamente en un sindicato, lo cual sienta un precedente complejo en relación a la persecución sindical. La conformación de la comisión se acompañó por el pedido a las direcciones liceales de remitir a la Dirección General de Educación Secundaria los certificados referidos a la justificación de inasistencias por licencia sindical presentados por docentes en el período considerado.

Este contexto de oposición entre el gobierno y los sindicatos de la educación, conjugado con el debilitamiento de la participación como eje transversal de la política, otorga un marco en el que se desarrolla una serie de transformaciones en el gobierno de la educación, la gestión del sistema educativo, las condiciones de trabajo docente y las políticas curriculares.

Gestión, autonomía, rendición de cuentas y avance privatizador

[La Ley de Urgente Consideración] IMPULSA LA REFORMA EDUCATIVA. Mejora la gestión, eficacia y descentralización. Aumenta la autonomía de los centros de estudio y crea los centros modelo María Espínola (www.NOderogo.uy, campaña en defensa de la LUC).

La LUC constituye el marco en el que se han venido desarrollando las principales transformaciones en relación con las condi-

⁶ El diputado por el Partido Colorado Felipe Schipani, quien propuso crear la comisión investigadora, planteó de forma reciente ampliar retroactivamente el período de investigación a partir del año 2010.

ciones de trabajo de los docentes. En esta línea, el artículo 193 de dicha ley introduce cambios sustantivos.

Allí se establece, en relación a la posibilidad de modificar las normas estatutarias o de creación de regímenes especiales, que las y los docentes podrán acceder a «compensaciones o complementos salariales y otros beneficios» (LUC, 2020), supeditados al cumplimiento de metas de política pública. Esto supone una responsabilización directa de las y los docentes por los indicadores de éxito de las políticas, lo que implica una mirada reduccionista sobre los procesos educativos (Conde, Falkin y Rodríguez, 2020) e introduce un mecanismo gerencial que anuda el salario docente a su «productividad».

El mismo artículo establece que los/las directores/as de los centros educativos podrán conformar planteles estables e instituir disposiciones de orden funcional, como el compromiso por parte de las y los docentes con una metodología de trabajo o un proyecto de centro, como requisito para el acceso o la permanencia en su lugar de trabajo. Este compromiso con el proyecto del centro constituye, a su vez, uno de los elementos que se jerarquizará en la carrera docente. Nos importa subrayar dos aspectos de esta modificación que introduce la LUC. Por una parte, se produce una afectación de la autonomía docente, en la medida que para mantener u obtener su puesto de trabajo el docente podría tener que aceptar lineamientos educativos definidos por la dirección liceal. Por otra parte, esta modificación da lugar a la introducción de mecanismos gerenciales que asemejan a las y los directores/as de los centros educativos a directores de una empresa que pueden seleccionar a su equipo de trabajo.

El concepto de autonomía resulta clave para entender y analizar los cambios planteados por las actuales políticas educativas. Los usos de este concepto se encuentran asociados a un énfasis en la gestión, en detrimento de la dimensión pedagógica, y a una

desresponsabilización del Estado que se ve acompañada por la responsabilización de las escuelas y los y las docentes.

En cuanto al primer aspecto, la importancia de la gestión se visualiza en la exaltación de los equipos directivos como líderes, así como en la promoción de herramientas de gestión para el monitoreo de resultados y el desarrollo de procesos de autoevaluación. Asimismo, este concepto de autonomía se vincula con la lógica de rendición de cuentas en su modelo gerencial. Esta lógica que ha adquirido un carácter hegemónico en el campo educativo, se basa, de acuerdo con Parcerisa y Villalobos (2020), en tres ideas centrales: a) que docentes, directivos y/o escuelas son responsables de los resultados de aprendizaje de los estudiantes; b) que los aprendizajes pueden y deben ser evaluados a través de pruebas estandarizadas; y c) que directivos, docentes y escuelas necesitan estímulos extrínsecos para mejorar su productividad y con ella los resultados de aprendizaje del alumnado (pp. 24-28). Estas ideas se sostienen en la concepción de que existe una correspondencia lineal entre los procesos de enseñanza y de aprendizaje, y que los aprendizajes pueden ser totalmente capturados a través de procesos estandarizados de evaluación.

En lo que refiere al segundo aspecto, resulta paradójico la convivencia de, por una parte, el debilitamiento de los espacios de participación docente y, por otra, un incremento de su responsabilización por los resultados educativos. Es decir, las y los docentes tienen cada vez menos incidencia sobre la definición de la política, a la vez que se las/os culpabiliza en mayor medida cuando los resultados educativos no son los esperados. La modificación introducida por el mencionado artículo 193 de la LUC, que permite bajo ciertas circunstancias el pago de incentivos a los docentes por cumplimiento de metas —habitualmente medidas en relación con resultados educativos—, constituye un ejemplo de este proceso de responsabilización lineal.

En los últimos meses del año 2020 se ha desatado un debate respecto a la LUC y la privatización educativa. Este pone en juego diferentes posiciones: mientras que desde los defensores de la ley se afirma que la misma no supone procesos privatizadores, quienes apoyan el referéndum aseguran que genera un escenario propicio al avance de lógicas de privatización. Subyacen a estas posiciones diferentes concepciones respecto a la privatización y a lo público; mientras que los primeros reducen la privatización a un aumento de instituciones privadas, desde otra perspectiva se considera que la introducción de lógicas del sector privado en la educación pública supone un debilitamiento de lo público y, por ende, un avance privatizador. Algunos ejemplos que emergen de la LUC respecto a la introducción de estas lógicas son, entre otros, los siguientes: se asemeja al/a la director/a de centro educativo a director/a de una empresa; se condiciona el salario docente en función de una lógica de «productividad», medida por el logro de determinados resultados educativos; se prioriza la gestión frente a aspectos pedagógicos; y se incorporan actores del ámbito privado a la conducción de la educación pública.

Los María Espínola como centros modelo: ensayo de los principales lineamientos de política

Si hay un artículo por el que voy a dejar el alma en la cancha es el que le da el marco normativo para los nuevos Centros María Espínola. Quien haya estado en un centro educativo de contexto sabe bien que en esos centros se precisa un abordaje distinto (Carmen Sanguinetti, 2021).⁷

⁷ <https://twitter.com/Carmensangui/status/1457448991608561667>

En la política educativa actual los cambios en el currículo se están procesando en términos focales y universales. En lo que respecta a la focalización, una de las principales propuestas de la actual administración son los centros María Espínola. Estos, dirigidos a «estudiantes de mayor vulnerabilidad educativa y social» (ANEP, 2021, p. 111), comenzaron a funcionar en el año 2021 en doce instituciones, seis de educación Secundaria y seis de Técnico Tecnológico. Se proyecta su ampliación a sesenta centros al final de la gestión.

Si bien constituye un plan focalizado, esta propuesta se presenta como un antecedente importante del nuevo régimen de centro educativo que se busca implementar en el marco de las modificaciones efectuadas por la LUC. Se considera que los centros María Espínola «constituyen un antecedente importante para el desarrollo, aprobación y aplicación del nuevo régimen de centro educativo» (ANEP, 2021, p. 159), tendiente «a modificar las prácticas educativas, condiciones de trabajo de los docentes, la gestión y la cultura institucional» (p. 159).

Retomando el epígrafe que inicia este apartado, según plantea la senadora Carmen Sanguinetti, uno de los artículos de la LUC otorga el marco normativo para los centros María Espínola. Este artículo es el ya mencionado 193, el cual introduce cambios en la gestión de los centros educativos y en las condiciones de trabajo docente, permitiendo la creación de un «nuevo régimen de centro» (ANEP, 2021, p. 159). Si bien el mismo aún no ha sido aplicado, el diputado Schipani ha afirmado públicamente que esta disposición está pensada para centros como los María Espínola (Schipani, 2021).

Según declaraciones de la senadora Sanguinetti, los centros María Espínola constituyen el cumplimiento de una propuesta que realizó inicialmente en 2016 el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Ceres), cuyo director era Ernesto Talvi,

y que se trasladó luego al programa de gobierno del Partido Colorado, con la iniciativa de creación de ciento treinta y seis «liceos modelo». Posteriormente, el programa de la coalición de gobierno —*Compromiso por el país*— recuperó la propuesta de instalar «centros modelo de educación media en barrios vulnerables de todo el país» (Coalición Multicolor, 2019, p. 27). La base de esta iniciativa la constituyen las experiencias de centros educativos gratuitos de gestión privada que se presentan como modelos ante el diagnóstico de la crisis de la educación pública. Una de las instituciones más representativas es el liceo Impulso. Como plantea Schipani,

se toman buenas experiencias de la sociedad civil que han dado resultados, como el liceo Impulso y otros tantos. El Impulso es laico, a la vista están los resultados: en un contexto crítico ha permitido a muchos jóvenes tener un buen desempeño (2021).

De acuerdo con la senadora Sanguinetti, estos liceos «no serán 136 pero son los María Espínola que ya están en funcionamiento y que nos enorgullecen» ([@Carmensangui] 7 de noviembre de 2021).⁸

Como hemos planteado, los componentes centrales de esta propuesta focalizada constituyen a su vez los principales lineamientos que ha establecido la actual administración para el período, por lo que cobra relevancia su análisis.

En cuanto a la autonomía, la misma es entendida desde una lógica que la vincula a la responsabilización de las comunidades, los centros educativos y las y los docentes. En el documento de esta propuesta se señala:

en lo que refiere al desarrollo de la gestión en estos centros, las responsabilidades serán compartidas entre los diversos actores de la comunidad educativa y para ello se hace imprescindible contar con visibles y sólidos liderazgos en la conducción, con una clara

⁸ <https://twitter.com/Carmensangui/status/1457448991608561667>

predominancia en los temas pedagógicos, que puedan desplegarse en el marco de centros con autonomía para tomar ciertas decisiones clave para su funcionamiento, como la gestión de las personas y de los recursos financieros. En este sentido, son medulares la descentralización, la autonomía y la participación (ANEPE, 2020a, p. 21).

Las referencias a la noción de liderazgo, vinculadas a las ideas de autonomía y descentralización y a la asunción de «responsabilidades compartidas», dan cuenta de un proceso de transferencia de las responsabilidades del Estado a nivel central a otros actores individuales y colectivos. Esto acarrea el riesgo de aumentar los niveles de desigualdad entre los distintos centros educativos.

En lo que refiere a la gestión, se otorga importancia al uso de «herramientas de gestión para el cambio», así como a la creación de un monitor de centro educativo que brinde información en «tiempo real» (ANEPE, 2020a), lo que permitiría individualizar los resultados educativos a nivel de los centros y realizar un monitoreo constante del desarrollo de la propuesta en cada institución. En este sentido, los centros María Espínola deben elaborar anualmente un informe de resultados, producto de un proceso de «autoevaluación».

El énfasis en la gestión también se visualiza en los dispositivos de formación que se proponen para el conjunto de los actores que participan en la propuesta María Espínola. En esta formación se integran aspectos vinculados al liderazgo, herramientas de gestión y sistemas de información. Asimismo, se incorporan elementos que obedecen a prescripciones del orden de la didáctica, tales como el Aprendizaje Basado en Proyectos (ABP), la interdisciplinariedad y la coenseñanza. Estos mismos temas se incluyen en los dispositivos de formación dirigidos a directoras/es y docentes.

Además de atender a los sentidos que adquieren estos lineamientos de política educativa en la propuesta, cabe problematizar

respecto a los efectos que produce la focalización en el campo educativo. En algunos pasajes de los documentos se visualizan efectos estigmatizantes sobre los sujetos a los que se dirigen estos centros. En el *Plan de desarrollo educativo*, en referencia a los «centros con extensión de tiempo en la educación media», posteriormente denominados centros María Espínola, se señala que «la formación de los gestores y docentes» pondrá énfasis, entre otros aspectos, en «la prevención de conflictos y el manejo de adicciones» (ANEPE, 2020b, p. 181). En la misma línea, en el documento de los centros María Espínola se incluye, entre los temas prioritarios a trabajar en la formación de las y los directoras/es, las «características de los estudiantes y sus familias según contextos socioculturales», la «prevención de delitos» y la «mediación», entre otros (ANEPE, 2020a, p. 26).

Estos fragmentos evidencian las construcciones de sentido estigmatizantes sobre los sujetos que viven en contextos de pobreza a los que se dirigen estas propuestas. De allí el énfasis en la «prevención de conflictos y el manejo de adicciones», así como en la «prevención de delitos», relatos que entendemos constituyen la base de la centralidad que adquiere en estos centros el «acompañamiento socio-emocional-educativo» (ANEPE, 2020a, p. 7).

Más allá de la problematización de estas propuestas específicas, cabe señalar que se trata de una trama discursiva ampliamente extendida desde la cual se concibe a los individuos que viven en situación de pobreza como «sujetos carentes» (Martinis, 2006), que requieren abordajes educativos diferenciales. Continuando con su exposición, la senadora Carmen Sanguinetti sostuvo:

yo no sé cuántos de ustedes tuvo la oportunidad de estar en contacto con centros educativos que están ubicados en zonas de contexto crítico, pero les aseguro que si se pasan una mañana o una tarde en un aula sentaditos en el fondo, a ninguno de ustedes le va a quedar ninguna duda que el abordaje para esos centros edu-

cativos tiene que ser distinto para la escuela o el liceo que está acá en la esquina. No hay ninguna duda porque son chiquilines que vienen con unas carencias desde el día que nacieron, ¿saben qué?, antes desde el día que nacieron ([@Carmensangui] 7 de noviembre de 2021).

Se visualiza en esta expresión una mirada determinista sobre el sujeto que en la medida que individualiza las carencias, invisibiliza las desigualdades de la estructura social.

Estas propuestas focalizadas producen como efecto la fragmentación del currículo y del sujeto de la educación y conllevan el riesgo de generar, en términos de Cecilia Braslavsky, un «sistema educativo segmentado» (1985). La generación de propuestas curriculares diferenciales en función de los contextos de vida de los sujetos, alimenta el riesgo de producir y reproducir situaciones de desigualdad, con posibles efectos perjudiciales en términos de continuidad educativa.

Reforma curricular en clave universal: definiciones adoptadas y escasa información

sobre la reforma curricular hay muy pocas cosas decididas. Por eso tenemos que hacer una consulta. Estamos lanzando muchos grupos de trabajo, esto no es algo que está cerrado, para nada.

(Adriana Aristimuño [directora sectorial de Planificación Educativa del Codicen], 2021).

En la política educativa actual, en términos universales, se está procesando una «reforma curricular integral» que se prevé implementar en 2023, con una experiencia piloto a desarrollarse en el año lectivo 2022. En el proceso de diseño de esta reforma las y los docentes como colectivo han tenido escasa participación; no

ha sido transparente la información sobre la misma, ya que se conocen únicamente grandes lineamientos, algunos de los cuales no estaban presentes en el *Plan de desarrollo educativo* (por ejemplo la propuesta de reformulación del bachillerato), y se han adoptado importantes definiciones en etapas incipientes del proceso de discusión.

Este proceso de reforma curricular ha venido avanzando y se ha plasmado en sucesivas circulares (N° 28, 47 y 49 de 2021) del Codicen (ANEP-Codicen 2021a, 2021b, 2021c). En estos documentos, así como en el *Plan de desarrollo educativo*, se anticipan algunos lineamientos en los que se inscribiría la reforma curricular: la concreción de un marco curricular común; la formación por competencias enmarcada en los perfiles de egreso; la definición de alfabetizaciones fundamentales —lengua, matemáticas, lenguas extranjeras, finanzas, bienestar— (ANEP, 2020b); la jerarquización de algunas áreas, específicamente la de «Lengua, Matemática y Ciudadanía, en un marco de desarrollo de las competencias científicas, tecnológicas y habilidades socioemocionales» (ANEP-Codicen, 2021b, p. 6); el trabajo en áreas integradas a los efectos de facilitar los interciclos; la navegabilidad al interior del sistema educativo; la educación mediada por la tecnología y el trabajo en proyectos, entre otros puntos.

En lo que respecta a la educación media superior, para el caso de Secundaria, en la circular N° 47 se propone una reformulación del bachillerato que, según se señala, tendría un carácter general interdisciplinario con la posibilidad de escoger un énfasis en el último año. Si bien la creación de un Bachillerato Interdisciplinario General aparece en esta circular, en la que se establece que en tercer año las y los estudiantes podrán realizar un énfasis para aquellas especialidades formativas que lo requieran (ANEP-Codicen, 2021b), se informó a través de la prensa que los tres énfasis serían ciencias médicas, ingenierías y tecnologías. Según se plantea, estos

se vinculan a los requisitos formales de ingreso a carreras de nivel superior.

A la escasa información que ha circulado sobre la propuesta se agregan: una reducida participación de actores clave, tales como las y los docentes; una definición de énfasis que excluye otras áreas del saber; y la falta de articulación con la Universidad de la República y la Universidad Tecnológica del Uruguay. Con respecto a este último punto, se observa que los requerimientos para el ingreso a las carreras terciarias o universitarias se consideran un dato de la realidad, al que los énfasis del bachillerato se adaptan. Esta situación podría ser diferente en un escenario de mayor articulación interinstitucional.

Resulta complejo analizar en términos pedagógicos la propuesta que se realiza, en la medida en que se conocen únicamente grandes lineamientos y no han existido instancias de discusión profunda. Algunas de estas alteraciones estaban siendo discutidas en la administración anterior (ANEPE, 2019) y existen argumentos pedagógicos que podrían justificarlas. Ante la escasa información disponible, una lectura posible se vincula a la postergación de las humanidades y las artes frente a otras áreas de conocimiento en el marco de los énfasis señalados. En la propuesta actual, los énfasis del último año del bachillerato se justifican en relación a las exigencias de las carreras universitarias. No obstante, si esta selección de énfasis se analiza a la luz de las propuestas del partido de gobierno, actuales y del anterior quinquenio, es posible cuestionar si dicha jerarquización no desvaloriza el lugar de las humanidades y las artes en la selección curricular.⁹

⁹ Es posible asociar esta propuesta a lo planteado en el programa de gobierno del Partido Nacional para el actual período. En el mismo se expresa: «Impulsaremos una malla curricular por créditos o en anillos pedagógicos, que permita adaptar los tiempos ins-

En cuanto a la educación media superior, para el caso de la educación técnico-tecnológica se propone la generación de un bachillerato tecnológico con menos orientaciones y un bachillerato profesionalizante, bajo los argumentos de favorecer el trabajo interdisciplinario, la navegabilidad intersistema y la continuidad educativa. En la misma línea que en el caso anterior, se avanza en propuestas de reformulación previas a una discusión colectiva.

Consideramos que una reforma educativa es más amplia que los procesos de reforma curricular. Desde este lugar, las modificaciones curriculares pueden ser leídas también en un contexto de recorte presupuestal en la ANEP, ya que al eliminarse o disminuirse las orientaciones en la educación media superior no sería necesario sostener propuestas con pocos estudiantes inscritos. En términos generales, tanto en secundaria como en educación técnico-tecnológica se definió cerrar propuestas de inclusión educa-

titucionales a las necesidades y ritmos de cada alumno. Es necesario aliviar la sobrecarga de contenidos curriculares en beneficio del aseguramiento de los aprendizajes fundamentales» (Partido Nacional, 2019, p. 168). La referencia a estos anillos estaba ya presente en el *Programa de gobierno del Partido Nacional* para el período 2015-2020, donde se explicita más claramente cuáles se considera que son esos «aprendizajes fundamentales» y cuáles los secundarios. Allí se definían para la enseñanza media «tres anillos de prioridad pedagógica» (Partido Nacional, 2014). Si bien en este esquema no estaban completamente excluidas las humanidades, disciplinas como filosofía y literatura quedan relegadas a un «tercer anillo», al que solamente podrían acceder quienes lograsen determinado nivel de aprendizaje en los otros dos, y del cual, incluso, podrían ser suprimidas a criterio de cada centro educativo. En palabras de Da Silveira en referencia a esta propuesta, «la idea es que los estudiantes puedan tomar más horas del tercer anillo en la medida en que alcancen suficiencia en los primeros dos. [...] Lo estamos pensando sobre todo para Secundaria. Para poner un ejemplo: no está mal que haya cursos de astronomía, como hay hoy. Lo que está mal es que perdamos un año enseñándole astronomía a un chico que ha aprendido tan poca matemática que no sabe resolver una regla de tres. Entonces, primero hay que alcanzar ciertas metas de aprendizaje. Después podés tomar horas de materias que te interesen, como por ejemplo teatro, lo que de paso lo vuelve más atractivo» (Da Silveira, 2014).

tiva; se redujeron grupos y orientaciones —con un consecuente aumento de los estudiantes por grupo—, se debilitaron figuras de acompañamiento en propuestas educativas y se recortaron horas de tutoría y de coordinación docente, así como becas estudiantiles.

Consideraciones finales

En el análisis realizado hemos puesto acento en la forma en que se está procesando la reforma, particularmente en educación media, a la vez que discutimos la instalación de ciertas lógicas desde las cuales estos cambios se fundamentan.

En cuanto al primer aspecto, el escenario de la reforma se caracteriza tanto por la reducción de espacios de participación como por la escasa información que circula públicamente sobre algunas definiciones ya adoptadas por parte de las autoridades de la educación. Ello se produce en un contexto de hostilidad y desconfianza hacia los colectivos docentes, que conlleva a su exclusión de los espacios de definición de política educativa, siendo un ejemplo el actual proceso de reforma curricular.

Con respecto a esto último, el modo como se está formulando el nuevo currículo va en detrimento de su propio contenido y de su implementación, ya que desconoce los valiosos aportes que podrían realizar los actores implicados en el proceso educativo, al tiempo que aumenta la probabilidad de que la puesta en acción del currículo en las escuelas diste mucho de lo que se pretende al formularlo. En este escenario, se parte de una noción de participación que la concibe desde una perspectiva fundamentalmente individual y consultiva, en perjuicio de la construcción de procesos de discusión y decisión colectivos. Esto supone una visión restrictiva de la democracia, que entiende que el hecho de que los gobernantes hayan sido electos democráticamente es suficiente para garantizar los cambios por ellos propuestos.

En cuanto al segundo aspecto, vinculado a las lógicas que atraviesan la construcción de la política educativa, subyace a los actuales lineamientos de política una visión de la autonomía que implica una transferencia de responsabilidades a los centros educativos, con la consecuente desresponsabilización por parte del Estado a nivel central. Esto se ve acompañado por una lógica de estandarización de los procesos de enseñanza y aprendizaje, con una reducción de los márgenes que las y los docentes tienen para desarrollar su trabajo y tomar definiciones en materia pedagógica.

En un contexto en el que ha tenido un nuevo impulso el discurso de la crisis de la educación pública, se presenta como solución la instauración de lógicas propias del sector privado en el funcionamiento del sistema educativo, las cuales no necesariamente se apoyan en criterios de igualdad, justicia o derecho. Estas lógicas que privilegian el discurso técnico e invisibilizan el carácter político de la educación, tienden a eliminar la disputa y las diferencias y retiran a la educación de la esfera del debate público y democrático.

Referencias bibliográficas

- ANEP (2019). *Políticas curriculares*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/presupuestos-rendicion-balances/rendicion-cuentas-2015-2019/Librillo%206%20Politicas%20Curriculares%20WEB.pdf>
- ANEP (2020a). *Centros educativos María Espínola*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2021/noticias/marzo/210305/Centros%20Mari%CC%81a%20Espinola%202020%20v5.pdf>
- ANEP (2020b). *Proyecto de presupuesto y Plan de desarrollo educativo 2020-2024. Tomo 1*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/noticias/setiembre/200910/TOMO%201%20MOTIVOS%20Presupuesto%202020-2024%20v12%20WEB.pdf>

ANEP (2021). *Rendición de cuentas 2020. Tomo 1. Informe de acción.* <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/presupuestos-rendicion-balances/rc-2020en2021/TOMO%201%20INFORME%20DE%20ACCI%C3%93N%20Rendicion%20de%20Cuentas%202020.pdf>

ANEP-CEIP (2020). Comunicado N° 6, 5 de agosto de 2020.

ANEP-CES (2020). Acta N° 22, Resol. 114, Exp. 3/2654/2020, 17 de junio de 2020.

ANEP- Codicen (2020). Circular N° 15/2020, 20 de mayo de 2020.

ANEP-Codicen (2021a). Circular N° 28, 21 de abril de 2021.

ANEP-Codicen (2021b). Circular N° 47, 2 de junio de 2021.

ANEP-Codicen (2021c). Circular N° 49, 30 de junio de 2021.

Aristimuño, A. (2020). ¿Cómo va a ser el futuro de la educación? Con Adriana Aristimuño, que lidera el proceso de reforma educativa, *la diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2020/12/como-va-a-ser-el-futuro-de-la-educacion-con-adriana-aristimu-no-que-lidera-el-proceso-de-reforma-educativa/>

Aristimuño, A. (2021). Reforma educativa. Cambios en la educación: Silva dijo que preparan experiencias piloto para 2022, *El País*. <https://www.elpais.com.uy/informacion/educacion/cambios-educacion-silva-dijo-preparan-experiencias-piloto.html>

Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Flacso.

Coalición Multicolor (2019). *Compromiso por el país*. <https://lacalle-pou.uy/compromiso.pdf>

Conde, S., Falkin, C. y Rodríguez, G. (2020). *Una mirada crítica al Plan de desarrollo educativo 2020/2024 de ANEP*. Fenapes. https://docs.google.com/document/d/1hjA-Y_fIMkb9JUXjIEyBgzkBxG0e68Anns6l-RMQ2JFA/edit

Da Silveira, P. (2014). Pablo da Silveira: «Con los sindicatos no tenemos deudas». <https://www.partidonacional.org.uy/portal/index.php/9-noticias/2173-entrevista-a-pablo-da-silveira-con-los-sindicatos-no-tenemos-deudas>

Da Silveira, P. (2021a). Pablo da Silveira: «Es un error conceptual centrarse en los recursos, hay que enfocarse en los resultados», *la diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2021/7/pablo-da-silveira-es-un-error-conceptual-centrarse-en-los-recursos-hay-que-enfocarse-en-los-resultados/>

Da Silveira, P. (2021b). «Ya sabemos que Fenapes no es parte de la solución, es parte del problema» dijo Da Silveira, *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/ya-sabemos-que-fenapes-no-es-parte-de-la-solucion-es-parte-del-problema-dijo-da-silveira-2021101917428>

Gabito, J. (2021). Gobierno advierte que reinstalación de consejos con participación docente en subsistemas de la ANEP pondrá en riesgo la reforma educativa, *la diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2021/10/gobierno-advierte-que-reinstalacion-de-consejos-con-participacion-docente-en-subsistemas-de-la-anep-pondra-en-riesgo-la-reforma-educativa/>

Lacalle Pou, L. (2021). Lacalle Pou responsabilizó a los sindicatos por la falta de alimentación escolar durante el paro del miércoles, *la diaria*. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/8/lacalle-pou-responsabilizo-a-los-sindicatos-por-la-falta-de-alimentacion-escolar-durante-el-paro-del-miercoles/>

Martinis, P. (2006). Educación, pobreza e igualdad: del «niño carente» al «sujeto de la educación», en Martinis, P. y Redondo, P. (Eds.). *Igualdad y educación: escrituras entre (dos) orillas*. Ediciones Del Estante, 13-31.

Parcerisa, L. y Villalobos, C. (2020). *Movimientos sociales y resistencia al accountability en Chile: estrategias discursivas, identidad y acciones de la campaña Alto al Simce*. https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2020/222284/Parcerisa_Villalobos2020.pdf

Partido Nacional (2014). *Programa de gobierno 2015/2020*. https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/programas_gobierno_2015_2020

Partido Nacional (2019). *Programa de gobierno 2020/2025*. <https://laclepou.uy/programa/educacion/>

Schipani, F. (2021). Académicos y la oposición aseguran que la LUC in-

corpora lógicas de gestión privada en la educación; el oficialismo lo niega, *la diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2021/11/academicos-y-la-oposicion-aseguran-que-la-luc-incorpora-logicas-de-gestion-privada-en-la-educacion-el-oficialismo-lo-niega/>

Uruguay (2008). Ley N° 18437. Ley General de Educación.

Uruguay (2020). Ley N° 19889. Ley de Urgente Consideración.

FORMACIÓN EN EDUCACIÓN EN EL PROGRAMA CONSERVADOR DEL URUGUAY ACTUAL: *barajar y dar de nuevo*

Eloísa Bordoli

Resumen

El capítulo tiene como finalidad analizar los principales cambios desarrollados por el nuevo gobierno de coalición encabezado por el herrerismo para la Formación en Educación. Para ello se trabaja con los principales documentos del período. El texto se estructura en cuatro apartados centrales; en el primero se presentan, sucintamente, los conceptos más importantes en torno a las características de la derecha y en el segundo apartado se ofrecen algunos aspectos contextuales del período. En el tercero se abordan las principales modificaciones introducidas en el terreno educativo y especialmente a la Formación en Educación. En el cuarto apartado se realizan las principales consideraciones. La intención de los dos apartados iniciales es otorgar un marco de comprensión más amplio que posibilite el análisis de los cambios diseñados en la Formación en Educación.

Introducción

Estudiar los procesos que acontecen en la época de la cual uno es parte trae aparejadas dificultades adicionales a la tarea de aná-

lisis y reflexión crítica, en tanto somos sujetos sociales que deseamos, sufrimos y soñamos individual y colectivamente en la trama histórica de la que somos parte. Las marcas que esta nos ha dejado, así como las urgencias, los desvelos y los desafíos del presente acortan las distancias, necesarias, para un análisis pausado. Lo que se constituye en un desafío que exige una mayor «vigilancia epistemológica». Esta última es difícil pero posible por medio del rigor conceptual y analítico, así como por el trabajo conjunto con otros, de modo colectivo y crítico. Pero, a su vez, el estudiar los acontecimientos presentes convoca la pasión con la tarea que se engarza con el compromiso con la historia presente y la esperanza de otros futuros posibles, más humanos, más justos.

A su vez, no es casualidad que el proyecto educativo conservador impulsado por la nueva derecha en Uruguay tenga entre sus finalidades el desarrollo de modalidades de trabajo, enseñanza y aprendizajes individuales,¹ más que colectivas, y que restrinja las formas de participación deliberativa y de decisión en los ámbitos de la educación pública. Sobre estos aspectos ahondaremos en los apartados siguientes en el marco de los cambios que el nuevo gobierno nacional, la Coalición Multicolor² encabezada por el presidente Luis Lacalle Pou, ha introducido en el ámbito educativo y particularmente en la Formación en Educación.

¹ Las políticas de individuación tienen por objetivo intervenir sobre el otro de modo de fomentar el emprendedurismo y la responsabilidad individual. Desde este abordaje los individuos se configurarían en sujetos capaces de competir (Castel y otros, 2013).

² Esta se articuló en las elecciones nacionales de 2019 para la instancia de balotaje con la finalidad de evitar la continuidad del gobierno progresista representado por el Frente Amplio (coalición de izquierda y centroizquierda que gobernó desde el 2005 hasta marzo del 2020). La Coalición Multicolor está integrada por los partidos tradicionales: Nacional y Colorado. A esta alianza de derecha se agregan partidos más jóvenes como el Partido Independiente y el Partido de la Gente, así como el nuevo partido promilitarista Cabildo Abierto.

Como su título lo indica, el objetivo de este artículo es analizar los cambios diseñados para la Formación en Educación en el primer año del gobierno de la Coalición Multicolor. Las fuentes consultadas para desarrollar el trabajo han sido los principales documentos del período, especialmente la Ley de Urgente Consideración (LUC) N° 19889 de 2020 y el *Plan de desarrollo educativo 2020-2024* elaborado por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que acompañó el pedido presupuestal para el quinquenio que el ente autónomo elevó al Parlamento Nacional. También se tomará la Ley General de Educación (LGE) N° 18437 del año 2008, en tanto se constituye como un hito al consagrarse, en sus artículos 1 y 2, a la educación como un derecho humano fundamental e inalienable, un bien público y social, así como una responsabilidad del Estado en relación a la efectiva garantía de este derecho a todos sus habitantes a lo largo de toda la vida (LGE, 2008, p. 11). El texto legal también establece los fines y las orientaciones de la educación, así como los principios y lineamientos políticos y establece dos sistemas educativos, el Sistema Nacional de Educación y el Sistema Nacional de Educación Pública, sus órganos, integración y competencias.

Este artículo se estructura en cuatro apartados además de esta introducción. En el primero presentaremos algunas notas conceptuales en torno al conservadurismo y a las características de la derecha, en el segundo nos referiremos al contexto de cambio acaecido en el 2020, y en el tercero abordaremos las principales modificaciones introducidas a la Formación en Educación, especialmente a la Formación Docente. En el cuarto y último apartado realizaremos algunas consideraciones y reflexiones finales.

Notas conceptuales y gobierno de coalición: nueva derecha y conservadurismo

En el campo de las Ciencias Políticas los diversos autores otorgan una relevancia especial a los planteos clásicos de Bobbio (1996) en torno a la diferenciación de posiciones ideológicas que se alojan a la derecha y a la izquierda del espectro político. Bobbio sostiene que estas diferencias giran en torno, fundamentalmente, a la diádica igualdad / desigualdad. En este sentido las posiciones de derecha aceptan como naturales y lógicas las desigualdades entre los seres humanos y sostienen que las acciones tendientes a revertirlas son perjudiciales. A su vez, las posturas de izquierda parten de la premisa de que la igualdad entre los sujetos es posible y alcanzable. Por el contrario, y como se señaló, la derecha defiende el *status quo* dominante en la sociedad ubicando las diferencias de clases sociales como «naturales» y como consecuencia de los esfuerzos individuales y familiares de los sujetos al tiempo que asume la defensa de valores conservadores y de las tradiciones.

Desde otro ángulo y analizando el conservadurismo y neoconservadurismo, Dubiel (1993) sostiene que es una doctrina social de reacción. En una línea similar a la de Bobbio, pero desde la Psicología Política, Rottenbacher y Molina (2013) señalan que:

el conservadurismo político es una estructura ideológica que aprueba, justifica y, por lo tanto, naturaliza la desigualdad social como un fenómeno inevitable y constituyente de la manera natural en la que se organizan las sociedades (p. 254).

Por otra parte, Giordano (2014), apoyándose en los trabajos de Hinkelammert (1998), marca que las derechas del siglo XXI en el continente latinoamericano han tenido como núcleo aglutinante «la necesidad de hacer frente (y vencer) a fuerzas políticas de izquierda y centroizquierda que con diversos matices y tendencias» han ejercido el poder (p. 53) y han avanzado en clave de derechos

y redistribución al tiempo que, con diferencias, han tendido a fortalecer el Estado.

La Coalición Multicolor gestada en 2019 es un reflejo de lo señalado por Giordano en tanto el eje aglutinante fue desplazar al Frente Amplio del gobierno en la segunda vuelta electoral. En este sentido es posible apreciar que la coalición encabezada por el heterismo y la figura del doctor Luis Lacalle Pou, en plena recesión acaecida por la pandemia, ha continuado con el programa de gobierno que tiende a reducir el Estado, desplazarlo del monopolio de áreas estratégicas, así como debilitar las políticas sociales y cuidar el déficit fiscal. En dirección opuesta a las recomendaciones de las Naciones Unidas o a lo indicado por el Observatorio Covid-19 de la Cepal, el nuevo gobierno decretó aumentos en las tarifas públicas (telecomunicaciones, energía eléctrica y agua) y los combustibles se incrementaron entre un 15 % y un 17 %,³ lo que condujo a que los salarios y las jubilaciones perdieran poder adquisitivo. A lo precedente se debe añadir el crecimiento en el desempleo y en el trabajo informal, así como los beneficios a los «malla oro». Lo resenado da cuenta de cuáles han sido las prioridades del gobierno y la posición de naturalización de las desigualdades socioeconómicas, así como la defensa del *statu quo*.

En los apartados siguientes analizaremos las modificaciones que la Coalición Multicolor ha introducido en la educación pública y en especial en la Formación en Educación y cómo estas alteraciones tienden a debilitar las instituciones públicas y los avances en clave de derechos, procurando asentar una perspectiva conservadora y antiestatista en este terreno.

³ Decretos N° 90/020 (Uruguay, Poder Ejecutivo, 2020a), N° 86/020 y 96/020 (2020b) y N° 16/020 (2020c).

Algunos elementos del contexto: el inolvidable 2020

En el año 2020 se precipita un conjunto de acontecimientos que marca un hito que trasciende las historias individuales, locales o regionales en tanto se aloja a escala global. Varios analistas han señalado que la pandemia, producto de la mutación de un microorganismo y su nociva transmisión al ser humano, es la que hoy nos interpela. Como señala el filósofo latinoamericano Enrique Dussel, la naturaleza nos dice «¡O me respetas o te aniquilo! [Esta] se manifiesta como un signo del final de la modernidad» (Dussel, 2020). Una de sus causas es que el sistema capitalista ha privilegiado la acumulación del capital por sobre la vida y el cuidado del medio ambiente. El injusto e inhumano sistema ha optado por el «acelerador necrofílico» despreciando la vida y destruyendo la naturaleza (2020).

Este fenómeno o catástrofe en tanto irrupción que desacomoda y configura un tiempo distópico no es independiente del modelo de globalización neoliberal que ha producido diversas modalidades de superexplotación laboral y depredación de la naturaleza. Más aún, lo acaecido por la pandemia es consecuencia de esta estrategia de acumulación mundial centralizada. Dicha relación ha sido negada y ocultada por los sectores que detentan el poder económico (y comunicacional) y que están representados por los gobiernos de derecha.

De esta forma la alerta radical manifestada por la pandemia, sus devastadores efectos y el incremento de las desigualdades no han podido ser apreciados en una clave relacional que permita una compresión integral del fenómeno.

En la región latinoamericana, y particularmente en Uruguay, durante el 2020 se produce el cierre del primer ciclo progresista del nuevo siglo. Luego de quince años de «gobiernos progresistas» (Garcé y Yaffé, 2005; Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008) asistimos a un cambio de signo político. El «giro hacia la derecha» del

gobierno tiene por finalidad expresa la rearticulación del proyecto neoliberal que apunta a una reducción del Estado y a estimular la privatización, así como el desarrollo de una reacción conservadora ante los avances de los derechos humanos fundamentales y la agenda de nuevos derechos impulsada en el ciclo anterior. Una de las estrategias centrales empleadas por el nuevo gobierno fue la presentación de una Ley de Urgente Consideración (LUC)⁴ a pocos días de iniciada la crisis sociosanitaria y económica. Esta ley no alude, en ninguna de sus secciones, artículos o incisos, a las medidas que se debían tomar con respecto a la crisis acaecida por la pandemia. Por el contrario, en la LUC se establece un conjunto de cambios estructurales en áreas estratégicas del Estado, entre ellas la educación. Precisamente, en la sección tercera de la ley se ubican los artículos que la afectan.

Una mirada al conjunto de los cambios en la educación que introduce la LUC

La LUC modifica aspectos neurálgicos de la LGE y afecta algunos de los avances logrados en el ciclo anterior, así como a los rasgos identitarios del sistema educativo uruguayo. Este históricamente se ha estructurado en torno a cuatro rasgos organizativos: hegemonía estatal y una clara diferenciación público/privado, autonomía consagrada en la Constitución de la República, gobierno colegiado con coordinación de los subsistemas y centralización funcional. Con la LGE se avanzaba en la ampliación de los espacios de participación docente en el gobierno de la educación y en

⁴ La Ley de Urgente Consideración es un recurso constitucional que habilita al Poder Ejecutivo a remitir al Parlamento un proyecto de ley para que tenga un trámite temporal especial. La restricción constitucional a este tipo de leyes reside en que estas deben referir a un objeto único. La LUC no cumple esta restricción en tanto refiere a objetos de distinta naturaleza y envergadura.

dispositivos de participación de la sociedad, se ampliaban los niveles de la coordinación entre los subsistemas y los entes autónomos públicos de la educación a partir de la conformación del Sistema Nacional de Educación Pública (LGE, 2008, p. 22) y el Sistema Terciario de Educación Pública (2008, p. 33) y se instrumentó un primer nivel de descentralización con la creación de las comisiones coordinadoras departamentales (pp. 35-36).

A modo de síntesis, es posible apreciar cómo la LGE, así como las políticas de inclusión educativa desarrolladas en el ciclo progresista en Uruguay, produjeron un desarrollo en la ampliación de derechos en torno al acceso a la educación de los sectores históricamente excluidos. Los cambios más importantes se vincularon, al igual que en otros gobiernos progresistas del Cono Sur, a la integración de «una perspectiva de derechos y un horizonte de igualdad y de justicia y un sentido más universal vinculado a políticas públicas articuladas en torno a los imperativos de la inclusión» (Feldfeber, 2020, p. 45). En este marco, «las agendas de política educativa incorporaron como preocupación la superación de las desigualdades a través de las llamadas “políticas de inclusión”, en algunos casos sustentadas en un horizonte de igualdad basado en un enfoque de derechos» (Feldfeber y Gluz, 2019, p. 23).

En este contexto, los cambios introducidos a la política educativa en la sección III de la LUC refieren a diversos aspectos que podríamos agrupar en torno a los siguientes ejes:

- a) Se reduce el concepto de educación y se altera su naturaleza: la educación pasa de una visión enmarcada en los derechos humanos a una concepción tecnicista. El artículo 130 de la LUC sustituye al 21 de la LGE, donde se define que la educación formal tiene por «objetivo garantizar el desarrollo de competencias para la vida. La culminación de sus diferentes niveles da derecho a certificaciones, títulos o diplomas» (LUC, 2020).

b) Se elimina el Sistema Nacional de Educación Pública (LGE, 2008, p. 22) y el Sistema Terciario de Educación Pública (2008, p. 33) establecidos en la LGE. En la LUC estos artículos se modifican y por consecuencia quedan sin efecto esos sistemas, y también se incluyen a representantes privados en la Comisión Nacional de Educación No Formal.

c) Se eliminan los consejos desconcentrados de la Educación Pública y con ellos la representación directa de los docentes. Esto supone un modelo gerencialista a la interna de la educación pública. A estas modificaciones diversos investigadores, como los ingleses Ball y Youdell (2008), las denominan *modalidades endógenas de privatización*, en tanto introducen a la interna del sistema formas de gestión propias de los ámbitos privados.⁵

d) Se restringe la participación estudiantil y de la comunidad; limitando la representación estudiantil en los Consejos de Participación de los centros educativos, se limita el funcionamiento del Congreso Nacional de Educación y de las comisiones departamentales de Educación, entre otros. Estos cambios se pueden observar en los artículos 142 a 148 (LUC, 2020).

e) Se asigna un nuevo rol al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) debilitando la autonomía de los entes de la educación pública. Esto ha quedado de manifiesto en el *Plan de política educativa nacional* que el MEC presentó ante el Parlamento (MEC, 2021a).

f) Se elimina la prohibición de suscribir acuerdos con organismos nacionales o internacionales que alienten la mercantilización educativa consagrada en el artículo 14 de la LGE y que

⁵ Los autores definen la *privatización endógena* como «la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público se asemeje cada vez más a una empresa y sea tan eficiente como una empresa» (Ball y Youdell, 2008, p. 8).

se modifica en el artículo 129 de la LUC (2020). Esto habilita mecanismos de privatización exógena en tanto, como sostienen Ball y Youdell, supone «la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado» (2008, p. 8).⁶

g) Se posibilita el cambio del Estatuto Docente y las condiciones laborales de los docentes en las que se restringen garantías y derechos. En el artículo 193 de la LUC se promueve un nuevo Estatuto Docente en el que se habilita al director del centro educativo a «establecer compensaciones o complementos salariales y otros beneficios», atendiendo a tres circunstancias entre las que se ubica «el cumplimiento de metas de política pública» (LUC, 2020). A su vez, el director puede remover a los docentes del centro educativo por razones «de orden funcional».

Formación en Educación en la LUC: divide y reinarás⁷

Con respecto a la Formación en Educación, la LUC establece elementos centrales que, como dice el refrán consignado en el subtítulo, tienden a dividir el sistema actual de Formación en Educación y a establecer uno que privilegia la competencia por sobre la cooperación interinstitucional y la introducción de agentes privados que, obviamente, tienen fines de lucro, y de este modo debilitan el derecho a la educación ubicándola como una mercancía.

⁶ De modo consistente con lo señalado en el *Plan de desarrollo educativo* se observan rasgos de privatización exógena tendientes a la celebración de convenios con entidades del ámbito privado y la generación de «acuerdos con cooperantes internacionales para apoyar la implementación, gestión y seguimiento de iniciativas de formación dirigidas a poblaciones objetivo» (ANEPE, 2020a, p. 134).

⁷ Los elementos planteados en este apartado han sido trabajados en otro artículo, de forma conjunta, con Stefanía Conde (Bordoli y Conde, 2021).

Revisitando la Formación en Educación: avances y frenos

La Formación en Educación pública en Uruguay, especialmente la Formación Docente, ha tenido una rica tradición y ha sido, hasta hace pocos años, hegemónica. En base a los datos oficiales del MEC para el año 2018, esta tiene cobertura nacional con veintisiete centros distribuidos en los diecinueve departamentos del país y concentra el 98,92 % de la matrícula (MEC, 2019).

En el año 2008, en los artículos 84 y 85 de la LGE (2008, p. 26) se establece el marco habilitante para la creación de un Instituto Universitario de Educación,⁸ que tenía como cometido la formación de los docentes de educación inicial y primaria, media básica y superior, así como la educación técnica y social. Estos artículos, al tiempo que establecen la creación de un instituto universitario para la formación de los futuros docentes y educadores de las diversas ramas y subsistemas, dan cuenta de un largo proceso de disputa por el reconocimiento académico y político de los docentes y estudiantes de Formación en Educación. Su reivindicación en torno al carácter universitario de la Formación Docente ha tenido décadas de debates y conflictos. En el período de los gobiernos progresistas el Poder Ejecutivo envió dos proyectos de ley para la creación de la Universidad de la Educación que no contaron con las mayorías especiales requeridas en el ámbito parlamentario en ese momento. No obstante, en el período se produjeron tres cambios importantes en Formación Docente, a nivel institucional, curricular y académico. En este marco y de modo transitorio se creó el Consejo

⁸ En los años 2012 y 2017 el Ministerio de Educación y Cultura envió dos proyectos de ley al Parlamento nacional para la creación de la Universidad de la Educación; en ellos se sustituye el término Instituto Universitario por Universidad. El primero de estos fue enviado el 20 de mayo de 2012 y el segundo el 18 de diciembre de 2017. Ninguno de los dos tuvo aprobación legislativa por no contar con los votos de la oposición. En este artículo referiremos indistintamente a uno u otro de los términos, Instituto o Universidad.

de Formación en Educación (CFE)⁹, que albergó la Formación Docente del país en el seno del cual se inscribió el Sistema Único Nacional de Formación Docente elaborado en el 2008. En uno de los documentos de este Consejo, *Orientaciones y objetivos del Consejo de Formación en Educación 2015-2020* (CFE, 2015), se explicita la necesidad de crear las bases académicas acordes con la formación a nivel universitario, para lo cual se crean, por resolución del CFE (2016), los institutos académicos que contemplan las tres funciones universitarias: enseñanza, investigación y extensión.¹⁰ Además, se plantea la necesidad de reformular la malla curricular,¹¹ así como la estructura académica de cargos docentes y elaborar normas estatutarias propias del Consejo.

Este proceso de transformación interno del CFE se dio de forma conjunta con líneas de estímulo a la investigación, en coordinación con la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), un sistema de becas y pasantías para estudiantes y docentes, así como la firma de convenios de cooperación con la Universidad de la República y con otras de la región. El objetivo del conjunto de los cambios se centró en sentar las bases de una nueva institucionalidad anclada en las tres funciones que caracterizan a las universi-

⁹ El CFE es un organismo transitorio creado por el Codicen el 24 de junio de 2010 (ANEP-Codicen, 2010, Acta Ext. N° 5, Resol. N° 1) en el marco del proceso de creación del Instituto Universitario de Educación previsto en los artículos 84, 85 y 86 de la Ley General de Educación del 2008.

¹⁰ En dicha resolución se establece que estos institutos serán entidades que agrupan los departamentos y secciones. Los institutos académicos, que se crean siguiendo un criterio disciplinar articulado en grandes áreas, son: Instituto de Ciencias de la Educación, Instituto de Humanidades y Artes, Instituto de Matemática y Ciencias e Instituto de Áreas Tecnológicas.

¹¹ Nueva malla curricular de Formación de Maestros en el marco del Plan Nacional de Formación Docente (CFE, 2011, Acta N° 9, Resol. N° 18).

dades latinoamericanas: el desarrollo de la producción de conocimiento, la enseñanza y la extensión.

Los artículos de la LUC referidos a la Formación en Educación no toman en cuenta el proceso de transformación interno y el fortalecimiento de las modalidades organizativas y prácticas de trabajo universitario.

Como se indicó antes, un primer elemento a resaltar de la LUC es la eliminación del Sistema Nacional de Educación Pública creado en la LGE en sus artículos 46 a 50 (LEG, 2008, pp. 12-13), así como del Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública, establecido por el artículo 83 (2008, pp. 25-26). Estos sistemas y los ámbitos de coordinación específicos permitieron, en el período de los gobiernos progresistas, un fortalecimiento de la educación pública a nivel país y, muy especialmente, en el interior de este en el cual la oferta de formación universitaria y de especializaciones había sido muy escasa. La eliminación de los sistemas tiene como objetivo inhibir la colaboración recíproca de los distintos ámbitos de educación pública, reduciendo las posibles coordinaciones a iniciativas individuales y eventuales. De esta manera queda claro que el trabajo colaborativo y de solidaridad interinstitucional y académico a nivel público sobre el que se había avanzado de modo significativo se desarticula.

Un segundo aspecto central referido a la Formación en Educación contenido en la LUC se sintetiza en dos cambios centrales: la eliminación de la Universidad de la Educación y la implementación de un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación.

Eliminación de la Universidad de la Educación

La LUC inhibe la posibilidad de crear el Instituto Universitario de Educación (IUDE) o la Universidad de la Educación por medio de la modificación de artículos y la eliminación de otros. El artículo

137 de la LUC borra «el carácter universitario» de la Formación en Educación que estaba consagrado en el artículo 31 de la LGE. Por su parte, el artículo 170 de la LUC plantea la sustitución del artículo 84 de la LGE de 2008, que establecía la creación del Instituto Universitario de Educación en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública e indicaba las actividades que este debía efectuar acordes a la nueva institucionalidad: «enseñanza, investigación y extensión» (LGE, 2008, p. 26). A su vez, los artículos 85 y 86 de la LGE se derogan en tanto establecían la estructura y funcionamiento del IUDE.

Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación

El artículo 171 de la LUC, que sustituye al artículo 85 de la LGE, establece la creación de un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación dependiente del Ministerio de Educación y Cultura que tendrá cuatro cometidos particulares: a) promoción y apoyo del desarrollo de programas universitarios de Formación en Educación; b) creación de un Sistema Nacional de Becas que «sigan programas universitarios»; c) desarrollo de un sistema de evaluación docente; y d) apoyo al CFE en sus esfuerzos por mejorar la calidad educativa (LUC, 2020). En este apartado nos centraremos en el segundo de los cometidos: el Sistema Nacional de Becas.

Un aspecto altamente relevante es que la oferta pública aún sigue siendo terciaria no universitaria en tanto la nueva oferta privada,¹² que se ha comenzado a expandir en los últimos años, tiene

¹² Actualmente, las universidades privadas que brindan el 1,04 % de la 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

carácter terciario universitario. Esto pone en evidencia que el Sistema Nacional de Becas, en el presente, estaría destinado al 1,04 % de los estudiantes que puedan pagar una institución universitaria privada. El Sistema de Becas tiene como centro el beneficio de los estudiantes de las universidades privadas al estilo váucher y no el beneficio de la institución. Sin lugar a dudas las modificaciones introducidas por la LUC tienen por objetivo el estímulo y desarrollo de las instituciones privadas y la erosión de la propuesta pública, así como su fragmentación y competencia interna.

A su vez, cabe subrayar que el conjunto de las instituciones privadas que ofertan Formación Docente en la actualidad carece de programas de investigación que estimulen la inscripción de docentes y estudiantes en ellos. Como ya se indicó, a nivel del CFE con la creación de los institutos y la adjudicación de horas docentes para la investigación y la extensión, se ha comenzado a percibir un importante incremento de la investigación en coordinación con la ANII, con investigadores de la Universidad de la República y de diversas universidades extranjeras.

Concomitantemente, es necesario indicar que el CFE ya contaba con un sistema de becas propio y otro dirigido especialmente a estudiantes magisteriales, en coordinación con el MEC, en las décadas precedentes. A modo de ejemplo, la cantidad de becas en el año 2016 otorgadas a alumnos de Formación en Educación fue de 2,345 (Ineed, 2016), número que para la escala uruguaya es significativo. Con respecto al programa de becas implementado, el

indicar que las primeras carreras de grado de profesores y maestros privadas se habilitaron en el año 2009 en la Universidad de Montevideo. Las carreras de las UCU y UDE y del IFDEF son muy recientes. A su vez, ninguna de las universidades privadas tiene estructura nacional, tradición en Formación en Educación de grado ni trayectoria sostenida en investigación y extensión universitarias.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineed) afirma que:

la ANEP ha generado mecanismos de incentivo, como los programas de becas para sostener los estudios y la modalidad de curso semipresencial, que apuntan a estudiantes que trabajan o no pueden trasladarse por razones geográficas (2016, p. 150).

Un segundo aspecto a considerar es el consignado en el artículo 198 de la LUC que establece la creación de un procedimiento, voluntario, de reconocimiento del nivel universitario de las carreras de Formación Docente públicas. Al respecto se indica que:

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 (LUC, 2020).

Este procedimiento, al tiempo que da cuenta del desconocimiento de los procesos de transformación implementados en el Consejo de Formación en Educación que fueron descritos precedentemente, promueve la fragmentación y la competencia interna del sistema nacional de Formación en Educación público. A su vez, se establece que la habilitación estará en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. En este sentido, es necesario indicar que en Uruguay históricamente las instituciones educativas son autónomas y el Poder Ejecutivo no debe intervenir en los aspectos técnicos, administrativos, financieros y de gobierno.

En el segundo semestre del presente año, el Ministerio de Educación y Cultura ha implementado un seminario, denominado «Nuevos rumbos», dirigido al personal directivo, técnico y docente de instituciones públicas y privadas que quieran ofrecer carreras universitarias de Formación en Educación. El objetivo de este curso es preparar al personal de las instituciones para que puedan «diseñar propuestas de carreras que cumplan las condiciones

requeridas para su reconocimiento académico» (MEC, 2021b). Se ofrece a entes nacionales e internacionales y, a su vez, revela la injerencia progresiva del MEC y el debilitamiento de la autonomía de los entes autónomos, como lo es la ANEP, consagrada constitucionalmente.

A modo de reflexión

Hemos iniciado el capítulo señalando la complejidad de analizar el presente, no solo por estar implicados en él sino por el solapamiento acaecido entre la pandemia y sus efectos sociosanitarios con el «giro a la derecha» producido a nivel nacional. Recuperando los aportes de diversos autores hemos planteado que la pandemia guarda estrecha relación con el sistema capitalista que ha privilegiado la acumulación del capital por sobre la vida y el cuidado del medio ambiente. A su vez, en Uruguay la irrupción de la pandemia opacó los cambios estructurales que se estaban estableciendo con la LUC en áreas estratégicas del Estado, entre ellas la educación.

Específicamente en el sistema educativo ubicamos los cambios tendientes a debilitar la educación pública y la concepción de esta como derecho humano fundamental. La apertura a suscribir acuerdos de cooperación internacional con entidades que consideren a la educación como un servicio mercantilizable, la eliminación de los órganos colegiados a nivel de los subsistemas, la reducción de los ámbitos de participación, son tan solo algunos de los ejemplos que dan cuenta de un proyecto educativo conservador.

Con respecto a la Formación en Educación, el Sistema de Becas, así como el dispositivo de reconocimiento voluntario del carácter universitario de los centros o de las carreras públicas, causan procesos de fragmentación y competencia interna. A su vez, la eliminación del Sistema Terciario de Educación Pública abona en similar dirección en tanto debilita la coordinación pública interins-

titucional. Estos elementos, junto al progresivo protagonismo del MEC con el reconocimiento del carácter universitario, dan cuenta del refrán que oficia de subtítulo.

Estos cambios operados en el marco de la pandemia por el nuevo gobierno de derecha tienen como horizonte el debilitamiento del Estado y de lo público, así como el desarrollo de un programa educativo conservador que tiene en la educación y, especialmente, en la Formación en Educación una de sus apuestas centrales. Este gobierno no solo procura frenar los avances en el terreno educativo, sino que rompe la fuerte historia de hegemonía pública en la Formación en Educación; en definitiva, busca *barajar y dar de nuevo*.

Referencias bibliográficas

- ANEP (2020). *Proyecto de presupuesto y Plan de desarrollo educativo 2020-2024. Tomo I.* <https://www.anep.edu.uy/15-d/plan-desarrollo-educativo-2020-2024-anep>
- ANEP-Codicen (2010). *Creación del Consejo de Formación Docente.* http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/instistucional/actas5res1_2010.pdf
- Ball, S. y Youdell, D. (2008). *Privatización encubierta en la educación pública.* Education International.
- Bobbio, N. (1996). *Derecha e izquierda.* Taurus.
- Bordoli E. y Conde, S. (2021). Análisis de los cambios en Formación Docente y en los derechos de los trabajadores de la educación en el marco del modelo educativo conservador en Uruguay. En Gluz, N., Rodríguez, C. y Rodolfo, E. (Coords.). *La retracción del derecho a la educación en el marco de las restauraciones conservadoras: una mirada nuestra americana* (pp. 335-350). Clacso.
- Castel R., Kessler G., Merklen D. y Numa, M. (2013). *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Paidós.

- Cepal (2021). *Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y social*. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- CFE (2011). *Nueva malla curricular de Formación de Maestros del Plan Nacional de Formación Docente*. <http://www.cfe.edu.uy/index.php/planes-y-programas/plan-nacional-integrado-de-f-d-2008>
- CFE (2015). *Orientaciones y objetivos del Consejo de Formación en Educación 2015-2020*. http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/documentos_aprobados_cfe/documento_orientaciones_objetivos.pdf
- CFE (2016). *Creación de Institutos Académicos*. http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/documentos_aprobados_cfe/a38_res1_creacion_institutosacademicos.pdf
- Dubiel, H. (1993). *¿Qué es neoconservadurismo?* Anthropos-Editorial del Hombre.
- Dussel, E. (2020). 2020: *La pandemia con Enrique Dussel. Ética y política*. <https://www.youtube.com/watch?v=ILuu3lYWFAg>
- Feldfeber, M. (2020). La educación como derecho a partir del cambio de siglo: perspectivas democratizadoras y restauraciones conservadoras. En Acosta, F. *Derecho a la educación y escolarización en América Latina* (pp. 41-56). UNGS.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2019). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina, *Revista Estado y Políticas Públicas*, VII(13), 19-38.
- Garcé, A. y Yaffé, J. (2005). La era progresista. En Caetano, G. (Comp.). *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples* (pp. 423-430). Taurus.
- Giordano, V. (2014) *¿Qué hay de nuevo en las «nuevas derechas»?*, *Revista Nueva Sociedad*, 254. <https://nuso.org/articulo/que-hay-de-nuevo-en-las-nuevas-derechas/>
- Hinkelamper, F. (1998). Democracia y nueva derecha en América Latina, *Revista Nueva Sociedad*, (98). http://nuso.org/media/articles/downloads/1703_1.pdf
- Ineed (2016). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*.

MEC. <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf> MEC (2019). *Anuario estadístico de educación 2018.* <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2018>

MEC (2021a). *Plan de política educativa nacional.*

file:///C:/Users/elois/Downloads/Plan%20de%20Politica%20Educativa%20Nacional%202020-2025_1.pdf

MEC (2021b). *Nuevos rumbos: seminario preparatorio para el diseño de carreras universitarias de carreras en educación. Convocatoria.*

file:///C:/Users/elois/Downloads/Plan%20de%20Politica%20Educativa%20Nacional%202020-2025_1.pdf

Moreira, C., Raus, D. y Gómez Leyton, J. C. (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades.* Trilce.

ONU (2020). *Respuesta integral de las Naciones Unidas a la Covid-19: salvar vidas, proteger a las sociedades, recuperarse mejor.* https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/comprehensive_response_to_covid-19_spanish.pdf

Rottenbacher, J. M. y Molina, J. (2013). Intolerancia a la ambigüedad, conservadurismo político y justificación de la inequidad económica, legal, educativa y étnica en la ciudad de Lima, Perú, *Revista Colombiana de Psicología*, 22(2), 253-274.

Uruguay (2008). Ley N° 18437. Ley General de Educación.

Uruguay (2020). Ley N° 19889. Ley de Urgente Consideración.

Uruguay. Poder Ejecutivo (2020a). Decreto N° 90/020.

Uruguay. Poder Ejecutivo (2020b). Decretos N° 86/020 y 96/020.

Uruguay, Poder Ejecutivo (2020c). Decreto N° 16/020.

DESBLOQUEAR LA DIVERSIFICACIÓN DE MERCADO

El proyecto universitario neoliberal en Uruguay

Agustín Cano Menoni

Resumen

En la actualidad, el abordaje de cualquier problema del campo de la educación superior implica desplazar la mirada desde las instituciones a los sistemas universitarios. En el caso de Uruguay, esto implica comprender el proceso de diferenciación institucional y diversificación curricular ocurrido desde la década de 1980 al presente. En este terreno se ubica la agenda del proyecto universitario neoliberal del Uruguay, que procura modificaciones estructurales que hagan posible un nuevo ciclo de crecimiento de la educación superior privada, a través de procesos de diferenciación institucional de mercado.

Introducción

Fundada entre 1833 y 1849 con el nombre de Universidad Mayor de la República, la Universidad de la República (Udelar) fue la primera institución educativa pública creada durante el proceso fundacional del Uruguay como república independiente. Desde entonces hasta hoy, se ha transformado su lugar en el sistema educativo, su papel en relación a la formación de cuadros técnicos y

élites gobernantes, su rol en el desarrollo de la ciencia, la cultura y la educación nacional, sus procesos de democratización y compromiso social, su vínculo con el sistema educativo, su relación con el sistema productivo, entre otros aspectos. En este proceso, ha cambiado también el significado de la Udelar —en tanto universidad pública— para las élites nacionales, para las ideologías conservadoras y para los proyectos políticos de los partidos de derecha.

Junto a ello ha cambiado también el paisaje de la educación universitaria del Uruguay, a partir de la aparición de instituciones privadas y nuevas instituciones públicas en el sector. Así ha ocurrido como tendencia general en todo el continente. Como resultante de estos procesos, para comprender cualquier fenómeno del campo de la educación superior en la actualidad es necesario, por una parte, desplazar la mirada desde las instituciones hacia los sistemas y, por otra, analizar los casos nacionales en relación al contexto internacional. En el caso de Uruguay, esto implica comprender cómo ha sido el proceso de diferenciación institucional y diversificación curricular¹ ocurrido desde la década de 1980 y qué tendencias en la materia se pueden visualizar en la actualidad. Esa mirada de conjunto es indispensable para caracterizar adecuadamente los puntos de partida, las visiones prospectivas y los objetivos del proyecto universitario neoliberal en nuestro país.

¹ La noción de *diferenciación institucional* refiere a la proliferación de instituciones de educación terciaria y superior, de diferentes perfiles, dentro del sector privado o al interior del sistema público. *Diversificación curricular* refiere al proceso de generación de carreras y propuestas de formación de diversas características y alcances (Fernández, 2014).

Reformas neoliberales en la educación superior latinoamericana

En el último tercio del siglo XX, la importante expansión de la matrícula terciaria, la contracción de los presupuestos educativos (en particular el universitario) y la nueva agenda de políticas sectoriales dominante en muchos países de América Latina transformaron rápidamente la topografía de la educación superior en el continente, que en el cambio de siglo había dejado atrás la hegemonía de las grandes universidades estatales autónomas, para dar paso a una importante diversidad y segmentación de tipos institucionales y funcionales. Siguiendo la descripción de Landinelli (2008), el paisaje de la educación superior a comienzos del siglo XXI estaba conformado por instituciones públicas o privadas, laicas o confesionales, autónomas o dependientes, nacionales, regionales o trasnacionales, de élite o de masas, con desarrollo de las tres funciones de investigación, enseñanza y extensión o simplemente de enseñanza o capacitación, de cultivo amplio de áreas académicas o de especialización tecnológica, gratuitas o pagas, de financiamiento público o privado, sin fines de lucro o lucrativas, de gobiernos colegiados con participación de la comunidad académica o de gerenciamiento empresarial, entre otros rasgos.

Este paisaje de la educación superior latinoamericana fue el resultante de un proceso sostenido de diferenciación institucional y diversificación curricular fuertemente estratificado, desarrollado como estrategia prevaleciente de atención a la expansión de la demanda de acceso a la educación terciaria a través de la generación de un mercado o un cuasimercado universitario² (Brunner y Uribe,

² La literatura en la temática refiere a la noción de *cusimercado* para describir un ambiente de competencia que por su propio funcionamiento fuerza a las universidades públicas a adoptar modelos organizacionales y administrativos propios de las organizaciones empresariales, para poder competir por recursos en esos «mercados administrados» (Brunner y Uribe, 2007).

be, 2007). En efecto, la modalidad dominante de diferenciación institucional y diversificación curricular ocurrida en los sistemas de educación superior latinoamericanos ha tenido cuatro grandes características: 1) la privatización creciente del sistema como apuesta para expandir la cobertura; 2) la diferenciación institucional al interior del sector público priorizando la formación tecnológica no autónoma por sobre las universidades públicas autónomas; 3) el intento de orientar la oferta educativa hacia objetivos de empleabilidad inmediata y respuesta eficiente a los requerimientos de mano de obra calificada por parte de circuitos económicos locales; y 4) la consolidación de sistemas educativos desiguales, estratificados en ofertas de diferente calidad, funcionales a los procesos de clasificación social (Brunner, 2016; Rodríguez, 2001; López Segrera, 2008).

Analizando estas tendencias en las décadas de 1980 y 1990, Rodríguez (2001) observó el surgimiento de «un nuevo patrón de convergencia de modelos de desarrollo universitario, que se significa por procesos como: el apuntalamiento del sector de formación tecnológica superior, la vinculación de las instituciones de enseñanza superior con empresas y gobierno, la participación cada vez más reducida del Estado en el patrocinio de las universidades públicas, y la generalización de procesos de evaluación y rendición de cuentas» (p. 62). López Segrera (2008) caracterizó estas transformaciones como «contrarreforma universitaria» de signo neoliberal, y Mollis (2003) señaló que más que simples procesos de modernización administrativo-organizacional, se trataba de reformas que «alteraban» los sentidos constitutivos del *ethos* de la universidad latinoamericana heredera de la Reforma de Córdoba.

Carnoy y Rothen (2002) subrayan la relación existente entre las reformas universitarias contemporáneas con la reestructuración económica del capitalismo globalizado altamente tecnificado, lo cual produce una tensión entre la necesidad de aumentar la forma-

ción de la fuerza laboral y a la vez recortar el gasto público educativo (que los economistas neoclásicos consideran regresivo). Esto se traduce en el fomento de determinados tipos de formaciones específicas (en general, de perfil tecnológico y corta duración) en detrimento de otras, así como en la promoción de la privatización de la respuesta a la demanda de educación terciaria (Carnoy y Rothen, 2002). En el mismo sentido, Ordorika y Lloyd (2014) advierten que en el actual contexto de globalización capitalista, las instituciones de educación superior (IES) «desempeñan una doble función: la creación de conocimiento y la provisión de capacidad técnica para el mercado global. Sin embargo, las decisiones sobre los tipos y usos del conocimiento, así como del perfil ideal del trabajador, en gran medida se determinan en el exterior, y más tarde son internalizadas a través de políticas nacionales e institucionales (Rhoads y Torres, 2006)» (2014, p. 130). Así, la asunción por parte de las universidades de la perspectiva de las competencias derivadas de la industria, redefiniendo perfiles de egreso y propuestas pedagógicas, fue acompañada por transformaciones en la profesión académica y en la administración de las IES.

A fines del siglo XX, Slaughter y Leslie (1999) sintetizaron estos procesos en su análisis del «capitalismo académico», describiendo la profundidad de los cambios producidos en las universidades reconfiguradas como entidades económicas que explotan su único activo (el capital humano) procurando incrementar sus ingresos a través de la venta de productos y servicios, o compitiendo en sistemas de mercado por fondos escasos, con investigadores precarizados que son puestos también a competir por financiamiento para sus proyectos y actividades. Procesos sobredeterminados por transformaciones mayores a nivel del capitalismo cognitivo, la privatización de los sistemas universitarios y el incremento de los vínculos de los académicos con el mercado.

En este punto es necesario realizar dos precisiones relevantes. La primera es que las reformas educativas no suceden en el vacío ni implican relaciones transparentes de aplicación local de programas trasnacionales. Por el contrario, tal como advierte Schriewer (1997):

los fenómenos contrarios de internacionalización y elaboración estructural específicos de las naciones no se producen simplemente de modo colateral, sin estar relacionados. La difusión transcultural del conocimiento, los modelos de organización, las pautas o políticas de resolución de problemas, se encuentran con una reinterpretación específica y unos procedimientos de adaptación puestos en marcha por los grupos culturales o nacionales que los reciben [...] la recepción de teorías e innovaciones científicas forman una serie interminable de interpretaciones y reinterpretaciones, filtradas por los intereses prevalecientes y canalizadas hacia constelaciones del discurso preexistente (pp. 38-39).

La segunda es que los componentes principales de las concepciones universitarias neoliberales se presentan antes como transversalidades que como programas específicos de tal o cual partido político. Así por ejemplo, la idea de la neutralidad de las ciencias como «mito» que hace invisible el vínculo entre las universidades y la reproducción sistémica de las sociedades capitalistas (Bonvechio, 2002); la teoría del capital humano como trasfondo que sobredetermina la imaginación teórica y política aceptable en la academia; los criterios de la Nueva Gestión Pública como organizadores de la modernización de la administración universitaria con lineamientos de eficiencia y productividad (Casanova y López, 2013); la competencia y los estímulos como principios de dinamismo que justifican la precarización laboral de los/as académicos/as; o la idea de que el gasto público en educación universitaria es «regresivo», entre otros aspectos, son elementos que han moldeado a las universidades y a la profesión académica de

formas irreductibles a la aplicación de tal o cual reforma por parte de un partido conservador. Esta transversalidad se ha desarrollado por acción de diversos dispositivos y actores diseminados en redes intelectuales y políticas de agentes de la globalización neoliberal, que han comprendido tempranamente la importancia de influir en la formación de los cuadros técnicos de la gestión del capitalismo mundializado, dentro y fuera de las universidades (Stolowicz, 2016; Delacoste, 2019).

Sobre esta base, los gobiernos neoliberales, junto a las fuerzas sociales y políticas que puedan articular en determinadas coyunturas, procuran acelerar procesos reformistas, doblegar o marginar las fuerzas que resisten dichos cambios y reestructurar el campo y las reglas en que se desenvuelven los actores del sistema universitario.

La reconfiguración del sistema de educación superior en Uruguay

La forma dominante de diferenciación institucional y diversificación curricular de mercado ocurrida en América Latina es tomada como modelo a seguir por parte de los cuadros académicos de la educación privada de nuestro país, que consideran que la primacía del carácter público de la educación universitaria del Uruguay, y en particular el peso de la Udelar en el conjunto del sistema, son lastres a superar (ver por ejemplo Landoni, 2017; Grünberg, 2020; o Rama, 2014).

El Uruguay, en efecto, presenta características diferentes respecto al panorama tendencial descrito en el apartado anterior. Algunos de dichos rasgos no existen, otros tienen una expresión marginal, ciertos procesos de diferenciación institucional son muy recientes, otros se afirman como tendencias. Tal como observan Bentancur y Clavijo (2016), el sistema de educación superior uruguayo se conformó, durante más de un siglo, como un sistema de

hegemonía estatal, de carácter segmentado y monopólico, y centralista-montevideano. A partir de la década de 1980, estas tres características comenzaron a cambiar: se produjo un crecimiento del sector privado (sobre todo a partir de la década de 1990) con una débil regulación estatal, un proceso de diferenciación y diversificación dentro del sector público y un fuerte desarrollo de la Ude-
lar en el interior, al que se sumó en 2012 la creación de la UTEC (Bentancur y Clavijo, 2016). Tal como señala Fernández (2014): «La convergencia de la diferenciación institucional, diversificación curricular y desconcentración territorial ha cambiado la forma de la Educación Superior» en el país (p. 24).

El proceso fue acelerado. Sobre la base de una práctica de habilitación de carreras poco rigurosa realizada en el período de gobierno de Lacalle Herrera (1990-1995), el Decreto N° 308/995 del gobierno siguiente de Sanguinetti posibilitó un salto cualitativo en el desarrollo de la educación privada en el Uruguay, al establecer un mecanismo de «regulación laxa» de la oferta privada (Bentancur y Clavijo, 2016). En 1996 se dio estatuto de universidad a la ORT, en 1997 a la Universidad de Montevideo (UM) y en 1998 a la Universidad de la Empresa (UDE), y en 2017 se sumó el Claeh, además de doce institutos universitarios (de los cuales cuatro dejaron de funcionar, o fueron absorbidos por algunas de las otras instituciones). La evolución de la matrícula privada expresó este cambio: mientras que en 1988 equivalía al 1,72 % de la matrícula universitaria, en 1999 ya había crecido al 10,4 %, a 11,76 % en 2007 y a 15,53 % en 2012. Entre 2000 y 2007 la educación universitaria privada duplicó sus ingresos que pasaron de 1,899 a 3,739 respectivamente (Errandonea y Orós, 2020).

A partir de 2005, el sector público adoptó un mayor dinamismo en su proceso de diferenciación institucional y diversificación curricular interna. En paralelo, el sector privado continuó creciendo

amparado en la regulación preexistente. El primer gobierno progresista siguió funcionando con el Decreto N° 308/95, y el Decreto N° 104 del año 2014 recogió aprendizajes de la propia gestión del sistema, mejorando algunos aspectos pero «sin alterar la lógica general de un sistema de contralores formales, que no incorpora mecanismos de una ponderación efectiva de la calidad de la enseñanza impartida, y tampoco avanza en la información pública de aspectos sustantivos para la elección de instituciones y carreras privadas» (Bentancur y Clavijo, 2016, p. 11).

Bentancur y Clavijo (2016) muestran que en el período 2010-2013 el crecimiento de la Udelar no fue en desmedro del sector privado, que también creció: se reconocieron sesenta y nueve nuevas carreras (terciarias, universitarias de grado y posgrado), se autorizaron dos nuevos institutos universitarios y un instituto terciario no universitario, y aumentaron la matrícula y los egresos en términos nominales y relativos (2016). Pero a partir de 2013 la relación público-privado se estabilizó. Según datos del Ministerio de Educación y Cultura, para 2019 el 86,5 % de la matrícula estaba en el sistema público y 13,5 % en el privado (MEC, 2019). Errandonea y Orós (2020) observan que la Udelar es la institución universitaria con mayor poder de captación de la oferta universitaria, absorbiendo ocho de cada diez nuevos ingresos. Explican que «esto podría entenderse por la combinación de tres atributos: su carácter gratuito, su diversidad en materia de oferta educativa y su expansión en el territorio nacional» (2020, p. 50). Por otra parte, pareciera que la inercia de la regulación existente, en el marco de la cual había crecido la educación privada desde la década de 1990 (Bentancur y Clavijo, 2016), ya no resulta suficiente para aumentar el peso relativo en la matrícula total del sistema. Todo indica que el desarrollo de la matrícula privada está cercano a su techo, dadas las acotadas dimensiones del Uruguay considerado como merca-

do educativo, la estructura y el ordenamiento jurídico del sistema universitario público, y el prestigio de la Udelar como la referencia universitaria del país.

En este límite, precisamente, es posible visualizar la existencia de una agenda por parte de los académicos de la educación superior defensores del modelo de diversificación como mercantilización. Esa agenda nutre buena parte del proyecto universitario neoliberal en nuestro país y sus actores ocupan en la actualidad cargos en el gobierno de la educación, o bien son contratados como asesores.

El proyecto universitario de la coalición de gobierno en Uruguay (2020-2025)

Diferentes iniciativas del gobierno en materia de Educación Terciaria y Superior tienen su eje articulador en la mencionada agenda. Una expresión clave de ellas es la Ley de Urgente Consideración N° 19889 (LUC), aprobada en julio de 2020, que modifica aspectos sustantivos de la Ley General de Educación N° 18437 (LGE) de 2008 (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Instituto de Educación, 2020).

La LUC suprime el Sistema Nacional de Educación Pública (cuya comisión coordinadora estaba integrada por los entes públicos de la educación) y lo sustituye por una Comisión Coordinadora de la Educación que incorpora actores de la educación privada. En dicho cambio, la Udelar pasa de tener tres representantes en un total de nueve pertenecientes a la educación pública, a tener uno en dieciséis, con dos representantes de la educación privada. También se incorpora a los actores privados en las comisiones departamentales de educación, en los mismos términos que los representantes de la educación pública. La supresión del término «educación pública» de toda la LGE indica con mucha claridad que la orientación

general presente en la LUC es la de gestionar un campo de prestadores públicos y privados, antes que la de organizar un sistema educativo público que funcione como tal.

El debilitamiento del peso de la Udelar, su centralidad institucional y su prestigio simbólico —aspectos de la LUC también visibles en declaraciones y gestualidades del gobierno— son objetivos que contienen un carácter estratégico. En efecto, disminuir el protagonismo político de la Udelar en el sistema universitario del Uruguay (para liberar a las instituciones privadas de las fuerzas del isomorfismo normativo y coercitivo) y debilitar su prestigio simbólico (como factor vinculado al isomorfismo mimético), son elementos que habían sido identificados por parte de los cuadros de la educación privada como aspectos que dificultan el desarrollo de un mercado universitario en Uruguay (Landoni, 2008; Rama, 2014).³

Además de aumentar el peso político de las instituciones privadas en el sistema educativo —y disminuir el de la Udelar— la LUC también avanza en mecanismos que permiten aumentar las transferencias de fondos públicos al sector privado. El artículo 171 de la LUC crea, en el seno del MEC, un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación. Como parte de dicho programa, la ley crea un Sistema Nacional de Becas de

³ La literatura neoinstitucionalista ha planteado el concepto de *isomorfismo institucional* para explicar la tendencia de las instituciones universitarias más pequeñas a imitar las formas institucionales de las universidades más grandes y prestigiosas. El *isomorfismo mimético* hace referencia a dicho proceso, por el cual las instituciones nuevas adoptan las formas de las preexistentes que toman como modelo; el *isomorfismo coercitivo* señala la orientación isomórfica por fuerza de sanciones, y el *isomorfismo normativo* hace referencia a las normas que regulan al campo de la educación superior estableciendo parámetros de desarrollo que imprimen determinado modelo a las instituciones (Landoni, 2008).

Formación en Educación dirigido a estudiantes «que sigan programas universitarios de Formación en Educación», tanto públicos como privados, aunque en lo inmediato solo podrán beneficiarse de dichas becas estudiantes del sector privado. Otro mecanismo de transferencia de recursos públicos al sector privado está dado por la modificación de los requisitos que establecían que el Estado podría conveniar con la Udelar para recibir asesoramiento técnico, por una redacción que abre la posibilidad de realizar convenios de asesoramiento con cualquier institución universitaria habilitada.

Por lo demás, la LUC establece una nueva postergación de la conformación del cogobierno de la Universidad Tecnológica (UTEC), establecido en su ley fundacional (Ley N° 19043 de 2012); cambia la forma de integración de la Comisión Directiva del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineed) restando autonomía a dicho organismo; suprime espacios de participación y cambia fuertemente la estructura de la ANEP, anulando consejos por cargos de tipo gerencial; aumenta las potestades del MEC, que pasa a jugar un rol más decisivo, afectando las autonomías de los entes de la educación; y el artículo 129 («Tratados internacionales y cooperación internacional») tiene una ligera pero llamativa modificación del artículo 14 de la LGE, que prohibía realizar acuerdos internacionales que consideraran a la educación como un servicio lucrativo: la LUC incorpora un matiz relevante, la prohibición será para aquellos tratados que «reduzcan» a la educación a un carácter lucrativo.

Desde una mirada de conjunto, estas modificaciones permiten abonar la tesis de que estamos ante una transformación de nuestro sistema educativo que podría ser estructural, con pretensiones de pasar de un sistema que a lo largo de su historia se estructuró como público, autónomo y coordinado (aunque la educación privada tuviera su desarrollo particular en el marco de la libertad de enseñanza; aunque la autonomía estuviera siempre en tensión; y

aunque la coordinación fuera siempre un problema mal resuelto), a un sistema mixto: público-privado en competencia, gestionado por alguna modalidad de lo que Guy Neave, estudiando las reformas de los sistemas universitarios europeos en los ochenta y noventa, caracterizó como «Estado evaluador» (Neave, 1990). Este autor observó una reconfiguración del gobierno de los sistemas universitarios, trasladando el foco del gobierno de las instituciones al gobierno del sistema desde una entidad central encargada de formular metas, mecanismos de monitoreo, criterios para definir la calidad o la pertinencia, evaluación para asignación de recursos con arreglo a estímulos o metas, como elementos claves de la gestión de los sistemas diversificados de acuerdo a mecanismos de mercado (1990). Pero a diferencia de los Estados evaluadores de los sistemas europeos neoliberalizados, que venían a gestionar un mercado diversificado, estratificado y en expansión, el quasi Estado evaluador que perfila la LUC no viene a ordenar un funcionamiento de facto de instituciones de un sistema caotizado, viene a crearlo.

Se debe precisar que, como señala Bentancur (1997): «No existe EL Estado evaluador de las políticas de educación terciaria, sino distintos modelos y nuevos relacionamientos entre el Estado y la Universidad a través del mecanismo de la evaluación» (p. 119). Está por verse cuál es el alcance real de las transformaciones en curso. En cualquier caso, de consolidarse esta tendencia, es de esperar que una transformación de esta naturaleza tendrá efectos en la expansión del sistema privado, fortalecido institucionalmente, equiparado al público y dinamizado por mecanismos de transferencias económicas indirectas o directas que, eventualmente, se podrían instalar sobre la base de esta nueva estructura del sistema. En esta dirección, la LUC avanza sobre el espacio educativo de la Formación en Educación (ver capítulo de Eloísa Bordoli en este libro).

Por otra parte, un reciente proyecto de ley avanza más directamente hacia la apertura total al lucro educativo y el ingreso al país de empresas transnacionales de educación superior. El proyecto, presentado en noviembre de 2021 por el diputado del Partido Nacional Daniel Echeverría (representante por Maldonado), propone flexibilizar aún más los requisitos que deben cumplir las instituciones universitarias privadas, en particular las extranjeras. A nivel académico, propone suprimir el requisito de desarrollar actividades de investigación, enseñanza y extensión en al menos tres áreas de conocimiento (aspectos elementales para definir a una institución como universitaria). En el plano institucional, el artículo 2 del proyecto plantea: «Se reconocerá la personería jurídica que tengan las instituciones extranjeras de acuerdo con las normas vigentes de Derecho Internacional Privado a los efectos de la autorización para funcionar en el país y obtener el reconocimiento de nivel académico, sin que sea preceptivo que actúen como asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro, ni será preceptivo que ajusten sus estatutos a las exigencias de derecho interno si no vulnera el orden público internacional» (Cámara de Representantes, 2021, p. 2). Al suprimir estos requisitos se fomenta abiertamente el lucro educativo, en coherencia con lo planteado por el diputado propONENTE en su exposición de motivos, en la que acude al principio de libertad de enseñanza como fundamento principal de su proyecto, formulándolo como equivalente del concepto de *libertad de empresa de enseñanza*. De tal modo que cualquier inhibición del lucro educativo atenta contra la libertad empresarial y por ende implica una restricción a la libertad de enseñanza (Cámara de Representantes, 2021, pp. 4-5). La generación de marcos normativos aperturistas al lucro educativo es un importante factor asociado al crecimiento del peso relativo del sector privado en la matrícula (Rama, 2012). Por último, el proyecto busca también aumentar la representación política de las instituciones privadas en el sistema, al establecer

«la participación de al menos un miembro de las instituciones extranjeras autorizadas en los órganos asesores en la materia», en consonancia con las orientaciones en el mismo sentido contenidas en la LUC.⁴

La agenda del gobierno para la educación superior parece querer acelerar el paso en una carrera que, a comienzos de siglo, el actual asesor gubernamental Claudio Rama describía así:

La educación no era un bien transitable porque las tecnologías no lo permitían, por la baja rentabilidad, y porque los sistemas locales tenían baja cobertura y lograban cubrir las demandas localmente. En el nuevo contexto los sistemas locales sin embargo no logran cubrir todas las demandas disciplinarias, o de calidad, facilitando así la internacionalización de la educación. Esta nueva dinámica de la educación transnacional pone a los sistemas de educación locales frente a escenarios competitivos que se articulan complejamente en un modelo tripartito de educación pública y privada locales y de educación internacional, cuyas interrelaciones crean múltiples alianzas y complementariedades positivas y también riesgos ante la comercialización de servicios de baja calidad (2006, p. 23).

En este sentido, la actual coyuntura de pandemia ha planteado condiciones altamente propicias para el avance de la comercialización de la educación en el sector universitario, tal como lo han

⁴ Es posible asociar este proyecto de ley con un pasaje del discurso de asunción presidencial de Luis Lacalle Pou el primero de marzo de 2020, en el que anunció: «Tenemos un sueño que no está lejos de convertirse en realidad, que es convertir a nuestro país en un centro internacional de inversión y formación en las TIC [tecnologías de la información y la comunicación]. [...] Sabemos que hay una posibilidad inminente de que universidades del mundo vengan a complementar el sistema educativo en esta materia, tecnología, información y comunicación, que pueden significar un fuerte apoyo para la necesaria descentralización demográfica y económica de nuestro país» (Lacalle Pou, 2020).

documentado Williamson y Hogan (2020). Estos autores exponen los diferentes modos en que en Estados Unidos, China, India y Europa, los estados, así como las grandes corporaciones (Google, Microsoft, Amazon, Apple, Tik Tok, Chan Zuckerberg) y el filantropocapitalismo (Fundación Gates, Schmidt Futures, Qatar Foundation), están invirtiendo enormes sumas de dinero y esfuerzos propagandísticos en consolidar la educación a distancia como una opción estable. En su lectura, la pandemia ha ofrecido una oportunidad inmejorable para acelerar procesos de transformación de las formas de escolarización, y de lo que se trata es de combinar desarrollos tecnológicos e imaginación empresarial para que estos cambios se consoldiden, se flexibilicen las normas que permitan expandir este mercado y los servicios públicos pasen a contratar masivamente a los proveedores privados.

En la actualidad, el Parlamento uruguayo tiene en agenda dos proyectos de ley que procuran imponer la obligatoriedad de la oferta virtual en las universidades públicas del país.

Conclusiones

Parece claro que la apuesta del gobierno pasa por detener el proceso de diferenciación interna del sistema universitario público, para fomentar un proceso de diversificación estratificada por la vía de congelar el presupuesto de la Udelar, priorizar el de la UTEC (sin autonomía) y fomentar el desarrollo de un cuasimercado universitario. El primer paso en esta dirección ocurre en el campo de la Formación en Educación. Un proyecto en este sentido requiere temporalidades que exceden un período de gobierno, por lo que parece plantearse una estrategia por etapas. La LUC puede interpretarse como la generación de marcos institucionales que anticipen las condiciones de posibilidad para avanzar en otro momento a nuevas etapas. Una transformación de esta naturaleza

tendría importantes efectos en la autonomía, perfiles institucionales, dinámicas de asignación de fondos, políticas de creación de conocimiento y relación universidad-sociedad, entre otros múltiples planos.

Está por verse qué pasará con el mecanismo de acreditación universitaria de la Formación en Educación. Todo indica que la modalidad elegida llevará, además del crecimiento del sector privado, a una fragmentación segmentada del sistema, que por su propia modalidad producirá una situación eventualmente caótica, que nuevas regulaciones deberán corregir, y será esa, eventualmente, otra ocasión de consolidar rasgos de la nueva estructura de competencia de prestadores públicos y privados perfilada por la LUC. En la dialéctica de la caotización y la regulación ha avanzado la privatización educativa en todas partes.⁵ Desde luego, en todos sus planos estos proyectos encuentran actores y fuerzas que los contestan, resisten o resignifican a escala nacional e internacional.

⁵ Al momento de escribir este texto, el Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) ha anunciado la convocatoria a una serie de actividades preparatorias de la Tercera Conferencia Mundial de Educación Superior de la Unesco. Dicha conferencia constituye un espacio de disputas internacionales por las políticas de educación superior a escala global, con activa participación de los organismos multilaterales de crédito y otros organismos financieros. En este marco, el IESALC ha organizado la discusión de la agenda de problemas de las universidades latinoamericanas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Santander, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Secretaría General Iberoamericana (SEIGB) (IESALC, 2021). La Unión de Universidades de América Latina (Udual), y numerosas universidades públicas del continente, han respondido al IESALC pidiendo respetar su referencia latinoamericano-caribeña, y la centralidad de las comunidades universitarias por sobre los bancos como sujetos de la discusión de esta agenda.

Referencias bibliográficas

- Bentancur, N. (1997). El estado evaluador como nueva forma de relacionamiento Estado-universidades, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (10), 117-131.
- Bentancur, N. y 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). En Fávero, A. y Tauchen, G. (Orgs.). *Políticas de educação superior e docência universitária: diálogos sul-sul*. Editora CRV.
- Bonvecchio, C. (2002). *El mito de la universidad*. Siglo XXI-UNAM.
- Brunner, J. J. (2016). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- Brunner, J. J. y Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Universidad Diego Portales.
- Carnoy, M. y Rhoten, D. (2002). What does globalization mean for educational change? A comparative approach, *Comparative Education Review*. The University of Chicago Press & Comparative and International Education Society, 46(1), 1-9.
- Casanova, H. y López, J. C. (2013). Educación superior en México: los límites del neoliberalismo (2000-2010), *Linhas Críticas*, (19).
- Delacoste, G. (10-12 de julio de 2019). Crisis de paradigma: una nueva ciencia política para una nueva situación. [Ponencia]. VI Congreso Uruguayo de Ciencias Política, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo.
- Errandonea, G. y Orós, C. (2020). Descripción de la educación superior en Uruguay. En *Informe de la Unidad de Sistemas de Información de la Enseñanza* (Usien). CSE-Udelar.
- Fernández, T. (2014). La metamorfosis de la Educación Superior en Uruguay 1984-2014, *Tópos, para un debate de lo educativo*, (6), 24-33.
- FHCE-Instituto de Educación (2020). La Comisión Directiva del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación ante los cambios planteados en el proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC), referidos a educación. En FHCE. *Informe*.

Grünberg, J. (2020). La nueva agenda universitaria, *El País* [Columna]. *Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe-Unesco (IESALC)* (2021). *América Latina y el Caribe rumbo a la Conferencia Mundial de Educación Superior 2022*. <https://www.iesalc.unesco.org/2021/10/28/america-latina-y-el-caribe-rumbo-a-la-conferencia-mundial-de-educacion-superior-2022/>

Lacalle Pou, L (2020). *Discurso ante la Asamblea General*. Parlamento del Uruguay (01/03/2020). <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/discurso-completo-del-presidente-luis-lacalle-pou-asamblea-general>

Landinelli, J. (2008). Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. IESALC-Unesco.

Landoni, P. (2008). Isomorfismo y calidad: redefiniendo los espacios públicos y privados en la educación superior uruguaya, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 183-202.

Landoni, P. (2017). Marchas y contramarchas en los procesos de diversificación institucional: la experiencia universitaria uruguaya en clave comparada, *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Arizona State University, (25), 1-23.

López Segrera, F. (2008). Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe, *Avaliação*, (13), 267-291.

Marginson, S. y Ordorika, I. (2010). *Hegemonía en la era del conocimiento. Competencia global en la educación superior y la investigación científica*. UNAM.

MEC (2019). *Anuario estadístico de educación*.

Mollis, M. (2003). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. Clacso.

Neave, G. (1990). La educación superior bajo la evaluación estatal: tendencias en Europa Occidental 1986-88, *Universidad Futura*, 2(5).

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2021). *Spending on tertiary education (indicator)*. doi: 10.1787/a3523185-en.

- Ordorika, I. y Lloyd, M. (2014). Teorías críticas del Estado y la disputa por la educación superior en la era de la globalización, *Perfiles Educativos*, (36), 122-139.
- Rama, C. (2006). La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización, *Revista Educación y Pedagogía*, XVIII(46), 11-24.
- Rama, C. (2012). El negocio universitario for profit en América Latina, *Revista de la Educación Superior* (RESU), 41(164), 59-95.
- Rama, C. (2014). Nueva regulación sobre la educación terciaria privada en Uruguay (Análisis del Decreto N° 104/2014 y de la evolución normativa), *Universidades*, (62), 55-67.
- Rodríguez, R. (2001). La universidad latinoamericana y el siglo XXI: algunos retos estructurales. En *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*. Clacso.
- Schriewer, J. (1997). Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada, *Educación y Ciencia*, 1(15), 21-58.
- Slaughter, S. y Leslie, L. (1999). *Academic capitalism. Politics, policies, and the entrepreneurial university*, The Johns Hopkins University Press.
- Stolowicz, B. (2016). *El misterio del posneoliberalismo. Tomo II: La estrategia para América Latina*. Espacio Crítico Ediciones.
- Uruguay (2008). Ley N° 18437. Ley General de Educación.
- Uruguay (2012). Ley N° 19043. Ley de creación de la UTEC.
- Uruguay (2020). Ley N° 19889. Ley de Urgente Consideración.
- Uruguay. Cámara de Representantes (2021). Instituciones de enseñanza terciaria extranjeras. Proyecto de ley presentado por el representante por Maldonado Diego Echeverría. Comisión de Educación y Cultura, Repartido N° 560.
- Williamson, B. y Hogan, A. (2020). *La comercialización y la privatización en y de la educación en el contexto de la Covid-19*. Internacional de la Educación.

SEGUNDA PARTE MIRADAS TRANSVERSALES

EL PROYECTO EDUCATIVO CONSERVADOR EN EDUCACIÓN RURAL Entre improntas fundacionales, omisiones y prejuicios

Límber Elbio Santos Casaña

Resumen

En este artículo se analizan algunos signos identitarios del proyecto educativo conservador aplicado a la Educación Rural. Las circunstancias actuales son consideradas como una versión del referido proyecto que guarda correspondencias y leves diferencias con la primera iniciativa manifestada a fines de los 90 y principios del 2000. En ambas se rompe con tradiciones pedagógicas vinculadas con la Educación Rural, aunque en la actualidad se lo hace en el marco de una impronta fuertemente fundacional. Sin embargo, se advierte una diferencia sustancial. En la primera versión se formulan múltiples líneas políticas y de acción, aunque la mayoría no llega a concretarse. En la segunda, la Educación Rural tiene muy escasas referencias en los documentos y cuando aparecen omiten la tradición pedagógica y los procesos de los últimos años. El proyecto educativo conservador se manifiesta a través de omisiones, olvidos y prejuicios generando discontinuidades y múltiples incertidumbres a futuro.

Introducción

Las leyes de presupuesto de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) de los períodos 1995-1999 y 2000-2004 pautaron en sus respectivos capítulos referidos a Educación Rural, los lineamientos de la política educativa hacia el sector. En ambos casos se trata de rasgos muy escuetos, si se los observa en relación al conjunto de las propuestas generales para todo el sistema educativo. Sin embargo, anunciaron en su momento algunos cambios estructurales profundos a nivel administrativo e institucional, aunque sin correspondencia alguna con modificaciones pedagógicas y curriculares.

Las políticas educativas actuales para la ruralidad están plasmadas en el *Proyecto de presupuesto y Plan de desarrollo educativo 2020-2024* (ANEP, 2020). Pero, además, en el nuevo marco conferido por la Ley de Urgente Consideración (LUC), estas políticas también están pautadas por el *Plan de política educativa nacional 2020-2025* del Ministerio de Educación y Cultura (MEC, 2021).

Se considera aquí el proyecto educativo conservador en relación a la Educación Rural en sus dos etapas, que son, al mismo tiempo, dos versiones. Ambas rompen con una tradición y un accionar concreto sobre la educación en territorios rurales, pero entre sí también se advierten diferencias. Este es el recorrido del proyecto conservador en los últimos treinta años y sus manifestaciones actuales que son, a su vez, incertezas sobre el futuro inmediato.

La primera versión¹

En el período 1994-1999 el planteo principal de la política educativa pasó por una reestructuración de las escuelas rurales: dismi-

¹ Las consideraciones de lo que aquí se denomina primera versión del proyecto educativo conservador aplicado a la Educación Rural están basadas en Santos (2006).

nución del número de escuelas a partir de la creación de consolidaciones o nucleamientos según áreas geográficas. Esto se propuso a partir de una justificación construida en función de indicadores demográficos que daban cuenta de la progresiva despoblación del campo, por un lado, y de criterios de socialización que consideraban pedagógicamente inconveniente la existencia de una escuela con una muy baja matrícula, por otro. Es de destacar que esto ocurre en el marco de una política educativa que pone énfasis a nivel primario en la ampliación de la cobertura de Educación Inicial, mientras que en enseñanza media comienza a operar una fuerte reestructura curricular del Ciclo Básico.

En el segundo período (2000-2004), la Ley de Presupuesto para el quinquenio vuelve a pautar los lineamientos de la política educativa, constituyéndose una vez más en el principal documento de referencia. Esta vez ya no se plantea el cierre de escuelas rurales ni la creación de grandes nucleamientos escolares rurales. Tampoco en esta oportunidad se exponen cambios curriculares ni proyectos específicos para la Educación Rural. Aparece, a modo de extrapolación de las orientaciones generales, la propuesta de Escuelas Rurales de Tiempo Completo, en función de que a nivel primario este programa de horario extendido para algunas escuelas se constituirá en el centro de las políticas educativas, a la vez que en el nivel secundario comenzará a instrumentarse una transformación de la enseñanza media superior.

Veamos algunos detalles que ayudan a comprender este proceso. En 1994 aún subsistían en nuestro país una serie de programas y proyectos destinada a apoyar y sustentar la Educación Rural, fundamentalmente a nivel de escuelas primarias. Como reflejo de una sólida estructura vinculada a la Educación Rural que había operado hasta entonces —aunque en constante decadencia desde principios de la década de los sesenta—, aún se mantenían lineamientos coherentes con la especificidad atribuida a la educación

desarrollada en ámbitos rurales. Esto todavía se materializaba a través de instancias de formación y actualización para los docentes, publicaciones específicas, unidades móviles con docentes y equipamiento técnico de apoyo a las escuelas de los departamentos limítrofes y con características de mayor aislamiento. Si bien estos programas tuvieron diferencias con aquellos que conformaron el movimiento en favor de la escuela rural (Soler, 1996), construido décadas atrás y en torno a la génesis de la concepción del Programa para Escuelas Rurales de 1949; aún comportaban una continuidad conceptual y práctica. Explícitamente y por la vía de los hechos, las sucesivas administraciones habían seguido considerando a la Educación Rural como un sector que debía ser atendido de manera diferenciada, por lo que el hecho de que estas acciones específicas siguieran operando resultaba coherente con esa posición.

Sin embargo y por primera vez en los cincuenta años de implementación de programas concretos para la Educación Rural, se produce un corte casi absoluto. Hacia fines de los noventa la administración suspende las actividades que venían desarrollando las unidades móviles, dejan de editarse las publicaciones específicas y no se ofrecen cursos de actualización para maestros rurales. El cierre de escuelas en función de las experiencias de consolidación era un fenómeno que ya venía registrándose, por lo que los lineamientos expuestos en la Ley de Presupuesto de 1995 hacían suponer la concreción de modificaciones profundas en la Educación Rural uruguaya. El horizonte implícito de esta concepción suponía el abandono de la especificidad de la Educación Rural, por lo que también desde lo curricular la tendencia estaba marcada hacia la desaparición de toda diferencia entre educación urbana-educación rural, como se venía registrando hasta el momento. Nada de eso ocurrió. La desaparición de las acciones específicas no estuvo acompañada de modificaciones pedagógicas de ninguna naturaleza. Lo anunciado como reestructura administrativa y que afectaba

la existencia misma de muchas escuelas rurales del país, tampoco se concretó en la práctica. La escuela rural como centro de referencia cultural y social para las comunidades rurales, junto con la idiosincrasia sociocomunitaria de la escuela señalada en los fundamentos del Programa de 1949, aún operando fuertemente, desencadenaron mecanismos de resistencia y de presión que impidieron materializar en la práctica la propuesta principal que se había planteado desde la administración. El cierre y reagrupamiento de escuelas no se produjo y estas siguieron funcionando en cada comunidad, con el programa específico, aunque ya sin apoyos educativos concretos que facilitaran su aplicación.

La resistencia social en torno a las escuelas rurales y ciertas dificultades operativas básicas hicieron que la política educativa hacia la Educación Rural diera un giro importante, como lo evidencia el texto de la Ley de Presupuesto para el período 2000-2004. En el nivel primario, la política educativa coloca en el centro de sus planteos al Programa de Escuelas de Tiempo Completo, a partir de diagnósticos que indican la necesidad de una propuesta educativa con horario extendido y actividades extracurriculares, capacitación de los docentes y dotación de materiales didácticos e infraestructura edilicia. A manera de extrapolación de la propuesta al medio rural, los lineamientos para el quinquenio plantean la creación de «Escuelas rurales de tiempo completo». Aunque esto no aparece explícitamente en los textos, se configura como un nuevo intento de consolidar la tendencia hacia la indiferenciación entre escuelas urbanas y rurales, dotando a estas últimas de una propuesta educativa similar a las escuelas con horario extendido del medio urbano. La especificidad de lo rural parece diluirse, aun cuando sigue apareciendo la consideración del término «educación rural» como uno de los puntos del texto que define la política educativa. Sin embargo, vuelve a producirse el mismo fenómeno que en el período anterior. En rigor, no se crean escuelas rurales de Tiempo

Completo; las escuelas rurales siguen manteniendo su carácter y funcionamiento habituales, al tiempo que la propuesta inicial se reduce en la práctica a una capacitación de los docentes y un apoyo en infraestructura y materiales. Sin embargo esta capacitación y el desarrollo de un proyecto de coordinación de escuelas rurales por departamento (Capder)², han sido las únicas experiencias concretas que se desarrollaron en el período.

En síntesis, asistimos en esa década a un proceso donde lo que se expresa en los lineamientos de la política educativa para el medio rural no se concreta luego en la práctica, o tan solo se materializa de forma moderada y matizada por las influencias de la matriz pedagógica construida en torno a los fundamentos del Programa de 1949 y las experiencias posteriores. Esa matriz que determina para las escuelas rurales una fuerte impronta social, aunque relativizada por los cambios producidos en la sociedad rural de las últimas décadas, aún es capaz de operar con contundencia a la hora de ofrecer resistencias a las reformas que se manifiesten como contrarias a la concepción de especificidad de la Educación Rural.

Todas las propuestas de transformación o reestructuración de la Educación Rural aparecidas en los lineamientos de las políticas durante este decenio no se pudieron concretar tal como fueron concebidas en el plano teórico. Estos mecanismos ocultos e implícitos —de carácter histórico, ideológico y conceptual— operando desde el texto del Programa oficial, en la relación inevitablemente estrecha entre escuela y comunidad y en el imaginario colectivo de los docentes, pueden resultar insuficientes para explicar y proponer relaciones educativas pertinentes a la realidad actual de la sociedad rural, muy distinta a la que generó los orígenes conceptuales de esta matriz pedagógica. Sin embargo, sí demostraron ser suficientes

² Centros de Apoyo Pedagógico Didáctico para Escuelas Rurales.

para detener eventuales procesos que pudieran modificar la estructura misma de la escuela rural como institución referencial.

En este sentido, podemos decir que en esos años la política educativa en los textos planteó transformaciones estructurales y administrativas, aunque en la práctica solo fue posible operar con omisiones. Se cortaron experiencias y proyectos de trabajo específicos para las escuelas rurales, no fueron sustituidos por otros alternativos y las transformaciones planteadas no se cumplieron, o se están llevando a la práctica en versiones de muy bajo impacto.

En cuanto a lo curricular, un programa diferencial pauta de alguna manera la continuidad conceptual que sostiene que la Educación Rural supone una educación distinta a la urbana. Los espacios vacíos que dejaron los proyectos para la Educación Rural que, articulados con el Programa, estructuraban un conjunto de propuestas que atendían esa especificidad y apoyaban la labor docente en tal sentido, se han ido llenando con elementos de aplicación general para todo el sistema. Sucede esto con los libros de texto, la formación y actualización de los docentes, las publicaciones y guías didácticas; elementos estos que no se articulan con el Programa urbano —mucho menos con el rural— y que, por tanto, no complementan la noción de especificidad de lo rural, si es que esta se pretende seguir manteniendo.

Se puede decir que, al igual que en los textos que fundamentan las políticas educativas en nuestro país, existe un «factor Varela» que determina gran parte del discurso, volviéndolo por momentos poco coherente y hasta contradictorio con las líneas de acción que se proponen; en los textos referidos al área rural opera fuertemente un «factor Ferreiro».³ Esta influencia no se abandona en el discurso —quizá porque el peso del discurso histórico no permite que se

³ En referencia al maestro Agustín Ferreiro, figura destacada en el primer período del movimiento a favor de la escuela rural uruguaya (Soler, 1996).

abandone—, aunque las líneas de acción transcurran por un canal muy diferente. El resultado es una política educativa contradictoria que oscila entre el conservadurismo y la renovación, e innova donde puede hacerlo y deja intactas las estructuras que no puede transformar. Este limbo pedagógico no parece constituir, desde el punto de vista conceptual, una posición cómoda de sostener, aunque inevitablemente las prácticas siguen discurriendo con ese marco de fondo.

Se pueden considerar algunas razones que explican las omisiones o ausencia de propuestas para el sector rural, allí donde las transformaciones no ocurrieron. Implícitamente han sobrevolado tres ideas en el marco de las políticas educativas y que han desencadenado esta tendencia, haciendo ver como innecesario implementar soluciones para problemas que, al no ser objeto de análisis, «no existen como tales».

En primer lugar, el argumento de la paulatina desaparición de la población rural. El reconocimiento oficial de que en el campo son cada día menos lleva a que cada vez sea menor también la atención, la preocupación y la responsabilidad que el sistema debe tener para implementar allí acciones específicas.

En segundo lugar, la falsa idea de que los graves problemas sociales y económicos del campo, otrora denunciados —como el de los rancheríos rurales—, fueron solucionados en su momento (planes de contingencia, préstamos para reconversión productiva, planes del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural) y que, por tanto, ya no se registran casos de pobreza extrema en el medio rural. Esta idea tiene a su vez, por lo menos, dos argumentos derivados: que la emigración hacia las ciudades como búsqueda de mejores oportunidades económicas y salidas del aislamiento, siempre y en todos los casos constituye una decisión de las familias previa a que su situación económica adquiera carac-

terísticas de marginación, quedando el medio rural exento de tal problemática. Opera, asimismo, el imaginario que considera que en la escuela rural no se reflejan conflictos sociales, un medio que es pasivo y rutinariamente invariante.

En tercer lugar, la lectura —también errónea si se la adopta de manera generalizada— que reduce al mínimo las diferencias entre el medio rural y el urbano, producto de los medios de comunicación, la tecnología y las dinámicas actuales. Esto ha deslegitimado toda discusión que implique, por parte de los educadores y la sociedad rural, reivindicaciones que atiendan su realidad particular.

La versión actual

En el *Proyecto de presupuesto y Plan de desarrollo educativo 2020-2024* (ANEP, 2020) se hace mención a una «nueva propuesta educativa para la ruralidad en todas sus modalidades» (2020, p. 137). Esto aparece en el marco del segundo lineamiento estratégico relacionada con la búsqueda de reducir la «inequidad interna del sistema educativo y mejorar los aprendizajes de los estudiantes, con foco en los sectores de mayor vulnerabilidad educativa y social» (p. 137).

La anterior mención tiene un aire fundacional que desconoce la historia de la educación y de la pedagogía rural en general y los acontecimientos de los últimos años en particular. Esta impronta fundacional, igual que en 1960, actúa por omisión al no tomar en consideración los procesos de los últimos años, tanto sea para generar continuidades o rupturas. Esta omisión alcanza a la propia especificidad de la Educación Rural a la que se le aplica un excesivo reduccionismo al incluirla dentro de los sectores de vulnerabilidad educativa.

Si bien esto puede ser de recibo en análisis complejos, la Educación Rural tiene elementos diversos que se compensan mutuamente en sus aspectos sociales, culturales, bajas escalas institucionales, disponibilidad de recursos, aulas multigrado, atención personalizada y Formación Docente. Algunos de estos elementos juegan en contra y otros a favor con resultados finales que, en términos generales, resultan muy satisfactorios dentro del sistema educativo. De hecho se habla de «inequidad» y «mejorar los aprendizajes» cuando los indicadores de la Educación Rural en cuanto a niveles de aprendizajes, ausentismo y desvinculación han sido francamente positivos. A falta de argumentos de justificación, la mención a la Educación Rural en el segundo lineamiento estratégico parece hija de un prejuicio y no de un análisis detallado.

De las cuatro estrategias que se plantean, tres parecen corresponder a educación media y la última es de carácter general. La primera, referida a evaluar «las diferentes propuestas educativas en el medio rural a partir de fortalecer, integrar y desarrollar las mismas considerando las realidades existentes y las ofertas en educación primaria y media» (ANEPE, 2020, p. 137), parece también vincularse al sistema en su conjunto. Sin embargo, cuando se habla de «diferentes propuestas educativas» estaría refiriéndose a las distintas modalidades de educación media rural, dado que en Educación Inicial y Primaria, salvo los internados rurales, no hay diversidad de ofertas.

Llama la atención que se plantee como estrategia el «establecimiento de instancias de desarrollo profesional docente con especial énfasis en cuestiones pedagógicas propias en estos contextos» (2020, p. 137). El término «establecimiento» no solo da cuenta de la referida impronta fundacional, sino que se convierte en la máxima manifestación de las omisiones. En la última década el Centro Nacional de Formación de Maestros Rurales Agustín Ferreiro se ha convertido en una referencia para los procesos de formación per-

manente, investigación académica y procesos de reflexión sobre prácticas educativas en centros educativos rurales. Sus alcances han trascendido la Educación Inicial y Primaria generándose instancias académicas tales como coloquios y seminarios de carácter nacional e internacional.

Quizá el avance más importante de la última década en la Educación Rural del país haya sido precisamente la revalorización de la especificidad pedagógica propia de la Educación Rural. Eso que se dice establecer es, sin embargo, lo que mayor desarrollo ha tenido, siendo esto reconocido por parte de los docentes rurales y estudiantes magisteriales de todo el país.

La mención al «multigrado» solo aparece en relación a la Educación Inicial. «Toma relevancia este tramo educativo en el medio rural en la modalidad de multigrado, con un acompañamiento sistemático desde la supervisión integrada en diferentes áreas» (p. 155). Se desconoce aquí una línea de trabajo al respecto que en los últimos años se implementó en coordinación entre el Departamento de Educación para el Medio Rural y la Inspección Nacional de Educación Inicial, que llevó a la realización de cursos sobre Educación Inicial en las aulas multigrado de escuelas rurales y una serie de coordinaciones de apoyo técnico en territorio.

Resulta muy familiar un párrafo que específicamente se refiere a la pedagogía rural, familiaridad conceptual que, sin embargo, no cita la fuente correspondiente:

Existe una pedagogía rural uruguaya históricamente construida y que cuenta con dos grandes vertientes: la social y la didáctica. Ambas siguen teniendo vigencia en los medios rurales de hoy. La primera deriva de la importancia que la escuela rural tiene para las comunidades como única institución pública y como centro de confluencia social y cultural en el territorio. La segunda se vincula con las maneras particulares de enseñar y aprender en las escuelas rurales, por las características del medio, sus recursos y saberes;

y por las particularidades del aula multigrado, su circulación de saberes y su potencial para el aprendizaje (ANEP, 2020, p. 158).⁴

Además de las similitudes que surgen de la comparación de este texto con Santos (2019), es llamativa la referencia a la pedagogía rural uruguaya en total desconexión con las omisiones anteriores señaladas. Aparece, por lo tanto, como una referencia teórica y del orden de la legitimación político-técnica, sin mencionar las acciones que como manifestación práctica aparecen en los mismos documentos de donde se extrajo la cita. Más adelante se reitera la necesidad de «reconocer la rica tradición de la Educación Rural y su pedagogía» (ANEP, 2020, p. 187), aunque la única referencia conceptual que se menciona de la pedagogía rural sea la de Agustín Ferreiro: «no hay nada que tenga más íntimo contacto con el campo que la Escuela» (2020, p. 183).

En los fundamentos de la «nueva propuesta educativa para la ruralidad en todas sus modalidades» se pone énfasis en la Educación Media. «Estudios realizados por grupos de trabajo integrados por representantes de los distintos subsistemas, nos muestran que el medio rural se identifica como área crítica en la que se registra población en los tramos etarios de entre 12 y 17 años que no asisten al sistema educativo formal» (p. 182). No se da cuenta de cuáles son los grupos de trabajo a los que se hace mención. Hasta 2019 y

⁴ En el documento 10 claves educativas en el siglo XXI se señala: «La educación rural representa en nuestro país una larga tradición pedagógica a partir de una serie de pensadores y experiencias de referencia. Esto ha dado lugar a la denominada Pedagogía Rural Uruguaya, constructo teórico práctico que se manifiesta en dos vertientes: la social y la didáctica. La primera refiere al grado de confluencia social que la escuela rural representa para las comunidades. La segunda tiene que ver con las particulares formas de enseñar y de aprender en las escuelas rurales, por las relaciones con el medio y sus recursos y por la existencia del aula multigrado» (Santos, 2019, p. 11).

desde hacía varios años funcionó, en la Sectorial de Planificación Educativa del Consejo Directivo Central (Codicen) de la ANEP, la Comisión de Universalización de la Educación Media Rural —integrada por representantes de todos los subsistemas— que produjo varios documentos, llevó adelante una serie acciones en territorio y generó múltiples estudios de diagnósticos y propuestas en territorios rurales. Sin embargo, el documento no menciona estos antecedentes y la referida comisión dejó de ser convocada desde 2020.

En el documento de ANEP se expresa que «resulta pertinente y necesario tener una política específica para atender estas comunidades educativas en un marco de reformulación integral de la propuesta educativa, desde primaria y proyectándose a la educación media en su conjunto» (2020, p. 183). Esta apelación a «tener una política específica» sin hacer referencia a antecedente alguno, nuevamente da cuenta de un desconocimiento o de una falta de consideración de las políticas desarrolladas hasta el momento.

Lo anterior se complementa con una serie de consideraciones que excede por mucho lo estrictamente educativo: «la nueva ruralidad exige que la propuesta educativa se adapte a exigencias actuales, que son diversas y nuevas, con el propósito de dotar a los jóvenes de las competencias necesarias para su formación y desarrollo, posibilitando incluso, la permanencia en el medio que lo vio nacer. Para ello es fundamental la generación de propuestas pertinentes y relevantes, potenciando su vinculación con el contexto» (p. 183).

Cuando se enumeran las actividades propuestas para el cumplimiento de las estrategias se puede ver la realización de «acuerdos periódicos interinstitucionales», «encuentros bimestrales de los distintos actores», «estudio de los diseños programáticos de 7°, 8° y 9° que se desarrollan en escuelas rurales profundizando en la pertinencia contextual, en un marco de acción conjunta respecto

de educación media rural», así como de «congresos, seminarios, cursos» (p. 186).

A juzgar por la denominación de las actividades —dado que no se entra en detalles descriptivos— se trata de acciones que se vienen implementando desde hace varios años. La ya citada Comisión de Universalización de la Educación Media Rural funcionó con reuniones mensuales durante varios años, produjo informes con diagnósticos y propuestas, avanzó en territorio sobre problemáticas específicas y trazó un camino que necesitaba ser continuado. A su vez, desde la Comisión se realizaron diversas instancias en territorio a nivel nacional y regional con la participación de maestros y profesores que formaban parte de distintas modalidades de Educación Media Rural. Además, si algo caracterizó e identificó a la Educación Rural en los últimos años fue la realización cada año de una multiplicidad de cursos de formación permanente para maestros rurales, coloquios nacionales de Educación Rural y seminarios internacionales de investigación sobre Educación Rural, instancias académicas todas que tuvieron como referencia al Centro Nacional de Formación de Maestros Rurales Agustín Ferreiro en Cruz de los Caminos.

Desde 2009 el Coloquio Nacional de Educación Rural presentó cada año un conjunto de experiencias de Educación Rural desarrolladas en todos los departamentos del país, algunos de los cuales se han publicado (Santos, 2020). En los últimos años esta instancia académica nacional ha sido complementada con la realización de coloquios departamentales de Educación Rural, que han permitido compartir cientos de experiencias en territorio. Desde 2010 y hasta 2019 se realizaron diez ediciones del seminario internacional, que ha posicionado a la Educación Rural uruguaya en el contexto iberoamericano y permitido conformar redes continentales de gran alcance académico, lo cual también puede seguirse en publi-

caciones (Santos, 2021a) y presentaciones en foros y congresos en España y América Latina.

La investigación en Educación Rural también ha tenido una presencia importante en la última década en torno a temáticas diversas, entre las que se destaca la didáctica multigrado en escenarios rurales. Una síntesis de ese proceso de reflexión e indagación puede verse en *Aulas multigrado en escuelas rurales: recorridos de reflexión e investigación* (Santos, 2021b). Ninguno de estos elementos e insumos se mencionan ni se tienen en cuenta en las propuestas de ANEP para el período.

En el marco de una flagrante violación a la autonomía de la ANEP consagrada en la Constitución de la República, la LUC le otorga al MEC una serie de potestades que antes no tenía. Entre ellas está la de proponer un *Plan de política educativa nacional 2020-2025* (MEC, 2021).

Si bien son exigüas las referencias que el referido plan hace sobre la Educación Rural, en él se plantea la meta de «fortalecer, integrar y desarrollar una propuesta educativa para la ruralidad, como forma de favorecer la continuidad educativa en todos los niveles obligatorios» (MEC, 2021, p. 21). Lo anterior se inscribe dentro de la línea de acción «ampliar el acceso a los trayectos educativos» que, a su vez, forma parte del principio general «más oportunidades para todos». Como sucede en todo el documento, el MEC manda a la ANEP a desarrollar acciones que se expresan como indicadores de logro: «evaluación por parte de ANEP de las diferentes propuestas educativas en el medio rural», «reformulación por parte de ANEP de las propuestas educativas de liceos rurales, centros educativos integrados y escuelas rurales con 7°, 8° y 9° y escuela agrarias» (2021, p. 21). Lo anterior coincide con lo expuesto en el propio documento de la ANEP. En el *Plan* del MEC, sin embargo, se agrega un indicador de carácter más general referido

a la evaluación de propuestas «sobre la promoción de la ruralidad» (p. 21) previstas en la Ley N° 19924 (Presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 2020-2024).

Más allá de los documentos y su impronta fundacional, las decisiones políticas sobre Educación Rural en 2020 y 2021 han estado signadas por las omisiones y las indefiniciones. A la ya mencionada desaparición de la Comisión de Educación Media Rural se deben agregar, al menos, dos elementos. Por un lado, la resolución de la Dirección General de Educación Inicial y Primaria de eliminar uno de los cuatro centros de pasantías, instituciones claves en el organigrama del Departamento de Educación para el Medio Rural en términos de un modelo pedagógico rural para estudiantes y de formación práctica para los docentes. Por otro lado, los cuestionamientos sobre las funciones y la existencia misma de los Centros de Apoyo Pedagógico Didáctico para Escuelas Rurales (Capder) que salieron a la luz a mediados de 2021, lo cual motivó una serie de desmentidos por parte de las autoridades. Llama la atención esta sospecha sobre los Capder que no solo han sido uno de los ejes fundamentales de la Educación Rural en territorio en los últimos veinte años, sino que constituyen el único componente de importancia originado en el período conservador anterior.

A modo de cierre

Estamos asistiendo a la segunda etapa del proyecto conservador en la Educación Rural en los últimos treinta años. Las omisiones son más claras que en el período anterior. En los años noventa el discurso de política educativa sobre Educación Rural fue prolífico pero las acciones derivadas muy exigüas. A juzgar por los documentos y las acciones desarrolladas hasta el momento, en este período ni los discursos ni las acciones forman parte de las agendas. Tanto es así que durante 2020 y 2021 la mayor presencia que

la Educación Rural ha tenido en las decisiones políticas ha estado relacionada con los calendarios de virtualidad y presencialidad determinados por la pandemia.

Esta versión del proyecto educativo conservador aplicado a la Educación Rural prescinde del «factor Ferreiro», esto es, a diferencia de la versión anterior ya no reivindica los preceptos de la pedagogía rural uruguaya. Salvo menciones poco originales y muy fugaces, no hay fundamentos anclados en concepciones pedagógicas específicas e históricamente construidas. Se pueden hacer varias interpretaciones al respecto.

La primera supone una apelación a una pretendida actitud pragmática que ponga énfasis en las acciones concretas y no en principios pedagógicos o discursos emanados de ciertas tradiciones educativas. Esto implica evidentes contradicciones que para el caso de la Educación Rural parecen claras: hay problemas y se necesitan acciones concretas para resolverlos. Sin embargo y al mismo tiempo se desconocen o no se consideran todas las acciones, programas y proyectos que sobre la temática se han venido realizando en los últimos años.

La segunda implica el ejercicio de la sospecha permanente. En estos tiempos la ofensiva conservadora desde las autoridades se ejerce con una continua desconfianza hacia los cuadros técnicos. Estos son visualizados como una amenaza por lo que el ejercicio de una autoridad a la defensiva, inmoviliza, bloquea las acciones y enlentece los procesos.

La tercera está vinculada con la nueva gobernanza de la educación por efecto de la Ley de Urgente Consideración y sus modificaciones sobre la Ley General de Educación. La excesiva centralidad del Consejo Directivo Central, la eliminación de los colegiados en los subsistemas y su sustitución por direcciones generales unipersonales, además de la supresión de la representación docente en Inicial y Primaria, Secundaria y formación Técnico Profesional,

conspiran claramente contra la pertinencia y calidad de las decisiones políticas.

Referencias bibliográficas

- ANEP (2020). *Proyecto de presupuesto y Plan de desarrollo educativo 2020-2024*.
- MEC (2021). *Plan de política educativa nacional 2020-2025*.
- Santos, L. (2006). Una historia de ausencias. Las políticas educativas del Estado uruguayo hacia el medio rural en el decenio 1994-2004. En Martinis P. y Redondo P. (Comps.). *Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas*. Ediciones del Estante.
- Santos, L. (2019). *Educación para el medio rural. 10 claves educativas en el siglo XXI*. CEIP-ANEP.
- Santos, L. (2020) (Comp.). *Escuelas rurales en movimiento. Memorias del Coloquio Nacional de Educación Rural*. Organización de Estados Iberoamericanos.
- Santos, L. (2021a) (Comp.). *La Educación Rural tiene la palabra. Memorias del Seminario Internacional de Investigación sobre Educación Rural*. Organización de Estados Iberoamericanos.
- Santos, L. (2021b) (Comp.). *Aulas multigrado en escuelas rurales: recorridos de reflexión e investigación*. Organización de Estados Iberoamericanos.
- Soler, M. (1996). *Educación y vida rural en América Latina*. ITM-FUM.

IMPACTOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA ACTUAL EN EL ÁREA DE LA EDUCACIÓN FÍSICA.

Las vicisitudes de actores, instituciones y definiciones políticas en las marchas y contramarchas de procesos inconclusos

Paola Dogliotti

Silvina Páez

Resumen¹

El presente artículo aborda las políticas educativas en el área de la Educación Física en los tres subsistemas de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) desde la asunción del actual gobierno el primero de marzo de 2020 al presente. A partir de la inquietud de si hay señas de un nuevo proyecto conservador para la Educación Física, se realizan un relevamiento de los principales documentos elaborados en el período y entrevistas a informantes calificados. Se indaga una serie de retrocesos en torno a recortes presupuestales, modos de toma de decisiones y circulación

¹ Este trabajo es un producto del grupo de investigación Políticas Educativas, Cuerpo y Currículum (ISEF-Udelar) y la Línea de investigación Políticas educativas, Cuerpo y Enseñanza (FHCE-Udelar).

de la información, así como sobre ciertas tensiones entre lo público y lo privado. Cobran relevancia algunos asuntos que se caracterizan como marchas y contramarchas entre la «era progresista» y la actual administración, respecto a la estructura de los cargos de gestión y los nuevos proyectos impulsados en el área. Finalmente, queda instalada la pregunta al respecto de qué significa pensar una Educación Física conservadora.

Introducción

El período comprendido entre 2005 y 2019 estuvo a cargo del gobierno del Frente Amplio y desde la Ciencia Política local ha sido definido como una «era progresista» (Garcé y Yaffé, 2005). Entre las principales acciones, en términos de política de Educación Física, se destacan: la universalización de la Educación Física en todas las escuelas públicas del país en el primer quinquenio (2005-2009); el pasaje del Instituto Superior de Educación Física (ISEF) a la Universidad de la República (Udelar) en enero de 2006, con la duplicación de su presupuesto a partir de 2015 y un vertiginoso crecimiento de su matrícula estudiantil;² la unificación de un único plan de estudios en 2008 para todos los liceos públicos del país, con un aumento a todos ellos de tres horas semanales de Educación Física de cuarenta y cinco minutos de duración cada una.³ El diseño de dos nuevos programas con un altísimo impacto,

² Para un análisis de este proceso consultar Dogliotti (2018).

³ En el período de la Reforma Educativa liderada por Germán Rama (1995-2000) se configuró un discurso curricular focalizado en sectores de pobreza y se implementó en esos liceos el Plan 1996 que tenía una carga horaria destinada a la Educación Física de tres horas de cuarenta y cinco minutos frente al resto de los liceos que tenían dos horas de cuarenta minutos y seguían bajo el Plan 1986. Para un análisis de este Plan 1996 referirse a Dogliotti (2008 y 2009) y de los programas de Educación Física 1986, 1996 y 2006 consultar Dogliotti (2006).

la Formación Profesional Básica en Deporte y el Bachillerato Tecnológico opción Deporte y Recreación en el ámbito del entonces Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP); y la creación de las estructuras de cargos medios de nivel inspectivo en Primaria y directivo en los tres subsistemas de la ANEP: directores coordinadores de Educación Física en el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), profesores articuladores zonales (PAZ) en el Consejo de Educación Secundaria (CES) y referentes departamentales de Educación Física (RED) en el CETP-UTU.

A partir de estos cambios, el presente estudio aborda las políticas educativas en el área de la Educación Física en los tres subsistemas de la ANEP desde la asunción del actual gobierno el primero de marzo de 2020 hasta el presente. Se analizan las tensiones y disputas entre los diversos actores involucrados en las políticas de este sector, contrastando los principales documentos elaborados durante el período respecto a políticas educativas, a nivel macro, con las acciones y experiencias desarrolladas por los principales actores encargados de llevar adelante las políticas en el área de la Educación Física.

Con este objetivo se realiza un relevamiento de los principales documentos elaborados en el período y se entrevista, entre setiembre y noviembre de 2021, a seis informantes calificados de los tres subsistemas de la ANEP: tres de Educación Primaria, dos de Secundaria y uno de Técnico Profesional. Los aspectos abordados en las entrevistas se centraron en tres temáticas principales: condiciones laborales (mecanismos de distribución de horas docentes, datos sobre tipo y cantidad de variación de horas y paquetes horarios docentes), gestión (modificaciones en la estructura y cantidad de cargos intermedios a nivel inspectivo y directivo, modos de seguimiento docente, comunicación y diálogo entre los diversos niveles de la política) y cambios curriculares (principales transformaciones, planes, programas y proyectos).

Desde una perspectiva afectada por el análisis del discurso, los principales nudos analíticos se centran, por una parte, en determinar los impactos de los cambios más generales de la política educativa en el campo de la Educación Física y, por otra, en definir si las mayores transformaciones que se implementaron en el área se articulan o no con los cambios más generales de las nuevas autoridades en el gobierno de la educación. Como punto de partida nos preguntamos: ¿se debilita o no el carácter público de la educación para el área de la Educación Física?, ¿hay señas del nuevo proyecto conservador para la Educación Física específicamente?

El artículo se estructura en dos grandes capítulos y consideraciones finales. En el primero, a partir de la metáfora de Real de Azúa (1964) sobre «el impulso y su freno», se muestran los principales retrocesos en el área en torno a tres asuntos: los recortes presupuestales; los modos de toma de decisiones y de circulación de la información entre los diversos niveles de la política educativa, en especial entre los sectores medios (inspectores y directores-coordinadores) y los niveles macro (las recién creadas direcciones generales); y las tensiones entre lo público y lo privado. En el segundo capítulo se muestran las marchas y contramarchas entre la «era progresista» y el actual gobierno en dos aspectos: la estructura de los cargos de gestión y los nuevos proyectos impulsados en el área.

«El impulso y su freno»: desandando la universalización de la Educación Física

Recortes presupuestales

La Educación Física en Educación Primaria tiene un largo recorrido. Si bien desde un inicio la Comisión Nacional de Educación Física (CNEF)⁴ se hacía cargo del dictado de la Educación Física en las escuelas públicas, es recién en el año 2009 que se alcanza una cobertura total para las escuelas urbanas y el CEIP lo cataloga como «Año de la universalización de la Educación Física». En otro trabajo (Páez, 2019) afirmábamos que la universalización de la Educación Física estuvo vinculada no solamente a un proceso exponencial cuantitativo⁵, sino a un proceso de largo aliento que incorporó una demanda histórica del campo en la medida en que la no universalización era vista como una «falta» por docentes, técnicos y autoridades. En este sentido, el proceso que desembocó en la declaración de su obligatoriedad para la enseñanza primaria —a partir de la Ley N° 18213 del 27 de noviembre de 2007⁶— implicó, en primer lugar, cierto compromiso político. Este es asumido

⁴ Creada el 7 de julio de 1911, se encargaba de las políticas de Educación Física y del deporte a nivel nacional, regulaba la Educación Física en el sistema educativo, en el sistema de plazas de deporte y en el sistema federado del deporte. A inicios del siglo XXI se transformó en una Dirección Nacional de Deporte en el ámbito primero del Ministerio de Deporte y Juventud y luego del Ministerio de Turismo y Deporte hasta convertirse en una Secretaría Nacional de Deporte dependiente de Presidencia de la República en el período (2015-2019). Para un análisis de las políticas de la CNEF en sus primeros años consultar Matsuo (2020a); Dogliotti (2015) y Scarlato (2015).

⁵ Con una cobertura para escuelas urbanas de un 38,6 % en 2005 a un 100 % en 2009 (Almirón, Etcheverría y Curto en Páez, 2019, p. 82). Este hecho no desconoce que no se alcanzó la cobertura total para escuelas rurales y jardines.

⁶ Para un análisis de esta ley, referir también a Dogliotti (2012); Torró, Ruegger y Rodríguez (2010) y Rodríguez Giménez (2013).

en 2005 en el marco del primer período de gobierno progresista y su centralidad estuvo puesta tanto en la figura del presidente Tabaré Vázquez, operando desde el orden de lo contingente, como en el conjunto de acciones caracterizadas como «neohigienistas»⁷. Asimismo, afirmábamos que «la universalización de la Educación Física escolar articula en la trama discursiva de la política del quinquenio, dentro del conjunto de derechos de todos los niños» (Páez, 2019, p. 142), al tiempo que señalábamos la existencia de un

[...] nudo de sentidos, que se configura de manera precaria, donde se producen algunos corrimientos a partir de los que se afirma que la Educación Física ha de estar integrada a lo educativo y, particularmente, a la escuela pública. [Señalando también que] aquí lo novedoso no es el vínculo entre pedagogía y Educación Física, sino una perspectiva pedagógica que pone el acento en el aseguramiento de un piso común a todos los niños y que permite el distanciamiento del análisis de las maneras en que la Educación Física disciplina los cuerpos hacia las posibilidades que otorga como acceso común a una porción de la cultura y que legitima que sea público (2019, pp. 142-143).

Este proceso que devino en ley también implicó la participación activa de diversos actores que, desde diferentes lugares, escuchando o siendo escuchados, habilitaron la incorporación de tal demanda. En este sentido, explicitábamos:

[...] según la reconstrucción del proceso desde la mirada de docentes, técnicos y algunas autoridades, al interior de Primaria se daban una serie de discusiones, negociaciones e innumerables reuniones en las que condensa discursivamente la relevancia del papel de los docentes de Educación Física para promover algunos

⁷ Sobre el concepto de *neohigienismo*, retomamos los aportes de Rodríguez Giménez (2013) y Núñez (2005).

movimientos y particularmente de un grupo identificado como grupo impulsor. Además, las figuras del Edith Moraes y Graciela Almirón son destacadas como habilitadoras de tales procesos. Incluso, la preocupación por el buen relacionamiento con los docentes, como norte de la primera gestión educativa del Frente Amplio, constituye un marco a estas negociaciones para la implementación [de la Educación Física en el CEIP] (2019, p. 144).

Estos eventos descritos significaron cambios sustantivos en las condiciones laborales de los docentes de Educación Física, al tiempo que se tradujeron en procesos de legitimación del área en la enseñanza formal.⁸

En el marco de la actual Administración de gobierno y según el informante calificado 1 (E1), la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP), en un acuerdo nacional en los primeros meses de este año, explicitó que para todas las instituciones nuevas se crearán cargos de director, maestros y auxiliares de servicio y no se incluirán cargos para profesores de Educación Física ni del área artística. El informante (E3) ratifica esta información y agrega que las cuatro escuelas y cuarenta y nueve jardines de infantes creados en el período 2020-2021 no poseen ordinal para el cargo de profesor de Educación Física.⁹ Afirmamos que esta decisión desconoce todo el proceso vivido a partir del cual la apuesta a la universalización

⁸ Estos cambios cuantitativos, se complementaron con diversas acciones en el segundo período de gobierno progresista (2010-2014): cartillas, videos y revista *Hacer escuela: miradas docentes de la Educación Física* (Dagliotti, 2012).

⁹ A su vez, cinco escuelas con cargos compartidos perdieron su ordinal por transformación y pasaje del cargo a una sola escuela. Por otra parte, otras diecisiete escuelas y treinta y tres jardines vienen de la gestión anterior sin cargo. Si bien, como ya mencionamos, la cobertura en jardines no fue parte del proceso de universalización, según el informante calificado 3 en la anterior administración se crearon ordinales compartidos para jardines públicos en los años 2018 y 2019.

de la Educación Física fue relevante para garantizar el derecho a la educación, en sintonía con la Ley de Educación de 2008 (LGE, 2008). A su vez, ignora los procesos de negociaciones que desencadenaron en la apuesta universal para todas las escuelas públicas del país con su consecuente incorporación del gasto. Si la concepción de este derecho se entrelaza con las actividades del mercado y el papel de la familia, siguiendo a Esping-Andersen (1990, p. 41), el Estado se debilita en términos de protección y ciudadanía social. La obligatoriedad de la Educación Física para todas las escuelas públicas suponía una apuesta importante de desmercantilización de los derechos de ciudadanía. En este sentido, además, cierta porción de la cultura no se estará transmitiendo como legado cultural a las nuevas generaciones en las escuelas que se han creado sin ordinales de Educación Física.

En consonancia con el nivel primario, respecto a la educación media también hubo un recorte de horas de Educación Física. Según el informante calificado 4 (E4), en las elecciones de diciembre 2020 no se pusieron a disposición de la elección de horas las trescientas catorce horas correspondientes a las horas deportivas recreativas de quinto y sexto año de Bachillerato.¹⁰ A nivel de la Educación Técnico Profesional hubo dos recortes importantes de horas, según el informante calificado 5 (E5), por un lado, se perdieron mil setecientas horas de profesor auxiliar que acompaña a los grupos en los bachilleratos en Deporte y Recreación y, por el otro, se quitaron trescientas cincuenta horas al desaparecer los cargos de referentes departamentales de Educación Física (RED) que habían sido creados en la era progresista (2005-2019) pero no se

¹⁰ Segundo el informante calificado 4, estas horas «se convirtieron» a partir de un llamado realizado a inicios de 2021 en horas de dinamizador digital de Educación Física para asesorar y crear herramientas específicas de acompañamiento a los docentes del área para dinamizar sus clases en la virtualidad.

habían llegado a efectivizar. Según el entrevistado, el RED «es clave, es el contacto con el territorio... Nosotros estamos perdiendo contacto con un montón de lugares en los cuales tenemos muchos cursos y propuestas y no tenemos a nadie que esté orientando esas cuestiones» (E5). Frente a esta situación los actores medios, el nivel inspectivo, tanto del campo de la Educación Física como a nivel general, disputan la relevancia de ese rol. En palabras del informante 5: «estamos reivindicando esa figura, estamos luchando por esa figura, hay un expediente que viene circulando desde marzo, todos los inspectores regionales, la mayoría han aprobado esta situación... Estamos hablando de 120 horas... Teníamos 6 RED de 16 horas y 14 de 12 horas» (E5).

En la misma línea, a nivel de Educación Primaria, el informante calificado 2 (E2) explicitó que no hay creación de cargos del área, en términos presupuestales, solamente en los casos en que un profesor se jubile. Y ello se emparenta con la idea de que lo que se busca es «reducirnos a la mínima expresión». Más aún, afirma que «lo que sucede con los cargos es una muestra más de lo que se está viviendo». Consultado al respecto nos informa que, por un lado, ello se produce «en el marco de una educación caótica en las que se crean cargos de maestros sin edificio» y, por otro, que «no les interesa la Educación Física, ni el área de lo corporal... a no ser que sea por lo socioemocional». En el primer tomo del *Plan de desarrollo educativo* (ANEP, 2020), específicamente en el Programa 603 de Primaria, encontramos una referencia en este sentido:

Se proyecta focalizar en la calidad de las prácticas de enseñanza potenciando el abordaje interdisciplinario y transdisciplinario, optimizando la articulación de saberes a través de la coordinación entre docentes de diversas áreas del conocimiento (Educación Artística, Educación Física, Segundas Lenguas). Asimismo, abordar el aprendizaje desde una concepción compleja e integral que involucre la corporeidad, la emotividad y la intelectualidad (2020, p. 158).

Por último, retomando las palabras del entrevistado, solo resta «resistir lo que se está imponiendo», mientras que resalta la falta de creación de ordinales para las escuelas nuevas en la medida en que «hay una ley que dice que es obligatoria» (E2).

Ajenidad y falta de diálogo

En cierta forma, entendemos que algunos procesos actuales no son respetuosos con quienes estuvieron antes e institucionalizaron algunos logros. Esto que sucede, por ejemplo, en el marco de la actual DGEIP, se emparenta con la denuncia de «falta de diálogo» señalada por los entrevistados, una «nueva manera de gobernar» (E1), en la que «no hay escucha» (E2). Por un lado, la documentación manejada es escasa, «no hay información» (E2), «escribir poco y hablar mucho» (E3), por el otro, a nivel de Educación Secundaria se explica que de muchos cambios se enteraban por la prensa (E4).

Sumado a ello, se observa en los hechos la conformación en Primaria de un «“equipo técnico paralelo” a inspección técnica lo cual genera que todas las solicitudes y expedientes vayan y vengan demorando mucho las resoluciones. Esto enlentece mucho la gestión y genera mucha incertidumbre en todos los actores, principalmente en las escuelas» (E1). A partir del relato recogido, señalamos que esta nueva forma de funcionamiento ha generado problemas diversos, más aún en el marco de la actual emergencia sanitaria, ya que las decisiones son comunicadas a destiempo del cotidiano escolar.

Otro nudo central lo constituye la consulta a los informantes calificados de los tres subsistemas al respecto de las transformaciones curriculares previstas para la Educación Física a partir del documento *Transformación curricular integral. Hoja de ruta 2021* (ANEP-Codicen, 2021a), como una de las acciones centrales del nuevo gobierno en materia de política educativa para el quinque-

nio. A nivel de Primaria, el informante calificado 1, aunque conoce dicha propuesta de cambios y lo que se plantea adaptar para Educación Inicial y Primaria, señala que no posee información sobre lo que se está trabajando para el área de Educación Física y explica que menos aún están siendo consultados para la elaboración de posibles cambios curriculares. Los informantes de educación media, tanto a nivel de Secundaria como de Técnico Profesional, ni siquiera conocían el documento. Uno de ellos señala «no hemos tenido comunicación oficial sobre la transformación curricular integral» (E4). Este documento que es aprobado por la Dirección Ejecutiva de Políticas Educativas, en el marco del «Lineamiento Estratégico N° 3» del *Plan de desarrollo educativo 2020-2024*, prevé «adecuar la propuesta curricular en todos los niveles educativos», la «evaluación del Marco, las competencias y los perfiles de egreso diseñados» para setiembre de 2021 y los procesos de «difusión» a docentes y a la opinión pública no más allá de diciembre de 2021 (ANEP-Codicen, 2021b, pp. 11-16).

En Primaria, los informantes calificados 1 y 2 señalaron total incertidumbre respecto a la incorporación de algún representante del área a nivel de los equipos de Planeamiento Educativo en Codicen. Bobbio (2017) describe como «paradoja tecnocrática» a algunos asuntos por los que las democracias caminan en sentido contrario a procesos democratizadores. En esta línea, señala que la acentuada especialización y burocratización de la toma de decisiones contribuye a la producción de una «ciudadanía heterodirigida» (p. 58). A partir de aquí afirmamos que es necesario que las políticas educativas recuperen la voz de los docentes de Educación Física en sus múltiples lugares ocupados en la administración, esto es, profesores, directores coordinadores e inspectores del área. Solo de esta manera se pueden pensar políticas públicas en educación con sentido democratizante; son los docentes quienes conocen la realidad de las escuelas y de los niños que asisten a ellas. Son ellos

quienes pueden reflexionar acerca de qué Educación Física es necesaria para nuestras escuelas públicas.

Con relación al área de Educación Física en Inicial y Primaria, el comunicado N° 35 de mayo de 2021 (ANEP-DGEIP, 2021a) esboza algunas líneas de acción. Se afirma que estas, focalizadas para 2021, concretizan los «objetivos estratégicos trazados en el *Programa de desarrollo educativo 2020-2024*» para cada uno de los componentes de la División; en este caso, para la «Coordinación Nacional de Educación Física»; y señala «acciones a impulsar» y «actores y recursos» (2021a, p. 11). En este documento resulta particularmente llamativa la idea de

reconceptualizar la Educación Física escolar revisando los conceptos vertidos en el Programa de Educación Inicial y Primaria (PEIP) y el DBAC¹¹ en busca de una mayor coherencia a los tiempos actuales (ANEP-DGEIP, 2021a, p. 11, el resaltado es nuestro).

Este llamado de atención se debe a que en el proceso reciente que desembocó en el Programa para el Área de Conocimiento Corporal del PEIP en 2008, ya encontrábamos la idea de «reconceptualizar la Educación Física» y construirla en tanto «cosa escolar» como ideas fuerza (Páez, 2019). Textualmente afirmábamos:

Algo parece gestarse en palabras de los entrevistados. Aunque la Educación Física dentro del CEIP ya tenía un largo recorrido y, por tanto, este proceso no es reconstruido como algo inaugural o totalmente nuevo, se construye la idea de que esta progresiva institucionalización de la disciplina en el organismo habilita algunos micro-procesos que llevaron a una reconceptualización de la Educación Física en la escuela. Lo antedicho configura subrepticiamente una mirada sobre este proceso (2019, p. 83).

¹¹ Documento base de análisis curricular del año 2016.

Aunque sin visiones homogéneas al respecto de estos eventos, cuando nos propusimos indagar en qué sentidos se señalaba esta reconceptualización, algunos entrevistados afirmaban que implicó ciertos movimientos respecto a una Educación Física históricamente legitimada en vínculo con una perspectiva deportivizada. Y, al mismo tiempo, condensó en la idea de una construcción de la Educación Física como «cosa escolar», diferente a la Educación Física para otros subsistemas, a partir de las soluciones encontradas en la tarea cotidiana de algunos docentes en las escuelas ubicadas en contextos desfavorables, con su consecuente materialización e incorporación de nuevos contenidos en el PEIP como el circo, las actividades acuáticas y «jugar el deporte» (Páez, 2019, pp. 116-126). A su vez, estos procesos se vieron fortalecidos por los encuentros anuales de profesores de Educación Física denominados «Construcción de saberes», en los que los docentes socializan experiencias de aula sistematizadas y discuten sobre la Educación Física escolar.¹² Entonces, ¿por qué habría que reconceptualizar la Educación Física en Primaria si esto ya se hizo en 2008 con diversas instancias de discusión y debate? ¿Qué quiere decir «reconceptualizarla» para los «tiempos actuales»? Según el informante calificado 3, sobre este tema «hay mucha tela para cortar» ya que «generó polémica» (E3). En este sentido, nos explica que lo que se quiso proponer es una revisión del programa luego de más de diez años de vigencia y de la mirada de la Educación Física escolar. Lo preocupa de ello es que, según el informante calificado 2, los profesores de Educación Física y directores coordinadores permanecen inconsultos al respecto de esta reconceptualización. Además, este explicita que «es la única área que dice reconceptualizar, el resto dice desarrollar, potenciar...» (E2), e informa que solicitaron entre-

¹² Para una aproximación mayor sobre estas jornadas referirse a Dogliotti (2012, p. 8).

vista con la Inspección Nacional de Educación Física y defendieron la relevancia de «reconceptualizar» como puerta abierta a la discusión. Sin embargo, señala que el riesgo de «abrir esta puerta» es habilitar a que la Educación Física deje de ser un área de conocimiento y pase a tener valor únicamente en términos «socioemocionales». En esta línea, se corre el peligro de que se pierda como parte de los saberes propios de la cultura a ser transmitida en la escuela como un asunto de derecho. En el marco de estas disputas, esto se agrava ya que, según el informante calificado 3, en una reunión con la Dirección General en el mes de noviembre 2021 se transmitió la intención de una reformulación del área. Por lo tanto, si bien la primera intención de «reconceptualizar» se centraba en una revisión programática, podría habilitar movimientos que pongan en riesgo toda la estructura de Educación Física en Primaria. En palabras del entrevistado 3, esta estructura llevó «mucho esfuerzo» por lo que es necesario «sostener el área» (E3).

Tensiones entre lo público y lo privado

Cuando en las líneas de acción para el área de Educación Física en el nivel primario se señalan los actores a ser involucrados, se incluye la participación de privados (entre ellos, federaciones deportivas) para la consulta y ejecución de tales acciones. Incluso, al señalar a los «organismos de nucleamientos de profesores de Educación Física», se incluye a la Federación Nacional de Profesores de Educación Física del Uruguay (Fenapefu) y a la Federación Internacional de Educación Física (FIEP, por *Physique*). En este sentido, hay dos hechos que merecen señalamiento: por un lado, queda afuera de esta integración la Asociación de Maestros del Uruguay (Ademu) y, por otro, se incluye la FIEP. Sobre el primero, según lo indagado al respecto del proceso de universalización de la Educación Física en lo que era el CEIP, un grupo de profesores de Educa-

ción Física con núcleo en Ademu constituyó un «grupo impulsor» para el proceso. Respecto a la construcción de una nueva mirada sobre el rol del docente de Educación Física que se institucionalizaba en Primaria, la por entonces coordinadora técnica de Infamilia en CEIP¹³ señalaba:

[...] esos son procesos que hubo que hacer, que hasta interpe-
laron a algunos profesores que dijeron: «yo así no trabajo». Pero la
gran mayoría lo comprendió, lo entendió, lo trabajó... y hay como
un grupo impulsor que por algo fueron los primeros coordinado-
res (citada en Páez, 2019, p. 98).

Sobre el segundo señalamiento, es llamativa la ponderación de la FIEP, en tanto organización de carácter internacional en vínculo con la Unesco,¹⁴ cuyo Comité Ejecutivo está compuesto por integrantes de países centrales; pues entendemos que hay innume-
rable producción científica local y regional que puede sentar las bases para reflexiones y toma de decisiones contextualizadas a la Educación Física nacional.

En el campo de la Educación Física la gestión privada en diversas políticas no es una novedad, tenemos el caso del sistema deportivo a nivel federado, totalmente en manos de privados. El sistema de las plazas de deportes ha comenzado en las últimas décadas a sufrir una serie de cambios en sus modos de gestión; la fundación Todos a Ganar ha tenido un rol importante en la selección y contratación del personal a trabajar en las plazas de depor-

¹³ La Coordinación Técnica de Infamilia (Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia) que actuaba desde 2003 en el CEIP, redirecciona sus cometidos en 2005 y se concentra, entre otras tareas, en la implementación de la Educación Física en el CEIP.

¹⁴ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

tes.¹⁵ En el área de la política de educación física y deportiva hay algunas tensiones entre lo público y lo privado en los modos de entender el sentido y la orientación de los diez polideportivos recién construidos,¹⁶ en el marco de un proyecto impulsado e iniciado en la administración progresista del último período de gobierno (2015-2019) y cuyos usufructo y gestión se están instrumentando desde inicios del año 2021 en un trabajo interinstitucional entre la Secretaría Nacional del Deporte (SND)¹⁷ y la ANEP. Respecto a esta tensión, el informante calificado 5, perteneciente a la Educación Técnico Profesional y en el marco del liderazgo que está teniendo la DGETP en la organización de la estructura de cargos que gestionarán los polideportivos que dependerán de este organismo desde enero de 2021, expresaba:

Cuando comenzó a gestarse los polideportivos era aquella lógica de que todos los chiquilines del barrio independientemente de su procedencia del sistema público o privado, todos tenían una comunión y convivían y se les brindaba un espacio de extensión del tiempo escolar. Hoy en día esa lógica cambió, 7 h a 17 h está el sistema educativo público con sus clases formales, y a partir de las 17 h se abre a la comunidad, no tiene exclusividad en esos horarios. Esa lógica cambió, no hay esa lógica de unir al barrio. Ahora la lógica es que el sistema público tenga un lugar decoroso como para hacer la actividad física en esos espacios. La articulación con la SND es compleja porque ellos venían con la lógica de un docu-

¹⁵ No profundizaremos en este asunto ya que no es tema central de este artículo.

¹⁶ Construidos seis en predios de la SND y cuatro en predios de la ANEP.

¹⁷ Órgano descentrado dependiente directamente de Presidencia de la República encargado de la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de planes en el deporte.

mento que había hecho el Instituto ACJ¹⁸ de un modelo de gestión que hoy en día está totalmente descontextualizado, lo había hecho Miguel Blasco (E5).

A partir de las disputas en torno al sentido y orientación que debían tener los polideportivos vemos cómo las marchas y contramarchas de procesos gestados anteriormente dan cuenta de que las políticas educativas que se van configurando por los actores intermedios, el cuerpo inspectivo, muchas veces no son lineales con las políticas generales impulsadas por el gobierno de turno. En este caso, más allá de una agudización de la política educativa actual de privatización de la educación,¹⁹ los actores medios en un área de conocimiento como la Educación Física logran una defensa del proyecto de los polideportivos como espacio público que garantiza el derecho a la educación, priorizando su utilización por parte de los tres subsistemas de la ANEP, frente a una propuesta de gestión del gobierno anterior progresista en el marco de la SND que no priorizaba el usufructo de los polideportivos por parte de la educación pública.²⁰ Por otra parte, no es de soslayar en este punto la singularidad del caso uruguayo y sus tradiciones en el campo de la Educación Física, que ha estado matrizado históricamente por articulaciones entre la CNEF y la Asociación Cristiana de Jóve-

¹⁸ Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes.

¹⁹ Para un análisis de las políticas educativas del gobierno actual en términos de privatización consultar Martinis (2020 y 2021).

²⁰ En este punto, el entrevistado 5 afirma «Estaba muy inclinado a lo social, y lo público quedaba muy por fuera. Cambió ahí la lógica. Queda más claro la lógica. No es fácil convocar para lo extracurricular, es muy difícil convocar, hoy en día hay otras propuestas que atraen y sino, terminaba siendo elitista».

nes.²¹ En el próximo apartado profundizaremos sobre las marchas y contramarchas de los procesos ya iniciados en la era progresista.

Marchas y contramarchas de procesos gestados anteriormente

La estructura de cargos de Educación Física en cada subsistema

Asimismo, indagamos al respecto de otros procesos que se desprenden de lo sucedido en las anteriores administraciones, en el marco de gobiernos progresistas, y que fueron terreno fértil para el desarrollo de iniciativas que caminan en sentido contrario a sentar bases conceptuales y adecuadas condiciones laborales del área en los distintos subsistemas de la ANEP. En primer lugar, la falta de concreción y efectivización de una estructura cabal para el área en cada uno de ellos. A nivel de Educación Primaria, si bien en el período progresista se avanzó a pasos agigantados en términos de cobertura, no se realizaron llamados a cargos efectivos de director coordinador de Educación Física desde su primera convocatoria en 2012. Según señala el informante calificado 1, hubo un compromiso de realización de un nuevo llamado que no se concretó en el período de gobierno anterior. Ello da cuenta de las marchas y contramarchas en estos procesos de legitimación de un área al interior de la administración. Ciertos momentos de estancamiento llevaron a que el impulso por el que los profesores de Educación Física tuvieron un «desembarco» en las escuelas, no lograra sedimentar completamente en la estructura jerárquica suficiente que

²¹ Para un análisis de esta articulación se sugiere consultar Dogliotti y Malán (2015) y Matsuo (2020b). Un dato importante es que en Uruguay se creó en primer lugar en el ámbito privado la formación de profesores de Educación Física de nivel universitario (el Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes, creado en 2004) y luego en el ámbito público (el Instituto Superior de Educación Física, que pasa a la Universidad de la República recién en 2006).

todo organismo público requiere. Según nos señala el informante calificado 1, actualmente está en discusión la permanencia del rol de los directores coordinadores de Educación Física en la medida que «a principio de mes [setiembre] salieron las bases para llamando a directores de todas las áreas, debía incluirse Educación Física, y quedó fuera». En la misma línea, el informante calificado 2 explica que «ya lo han dicho... porque molesta mucho el cargo de director coordinador, lo van a eliminar, porque no encaja en la estructura jerárquica» pero, paralelamente, explica que es algo que viene de la anterior administración porque «hay cosas que se les dejaron la puerta abierta». Sobre el cargo de director coordinador de Educación Física, en otros trabajos analizábamos el componente novedoso e instituyente en la medida en que es un cargo que posee una lógica territorial y que no se ciñe a la función de supervisión sino de acompañamiento pedagógico a la tarea docente (Dogliotti, 2012; Páez, 2019). A estas discusiones respecto a la figura del director coordinador, se suma que la Inspección Técnica el año pasado presentó las bases de concurso efectivo para Inspección Nacional de Educación Física y del Área Artística y la DGEIP no las aprobó. Luego de cierta insistencia de inspectores y coordinadores del área, se logró que se incluyera un llamado al cargo de inspector coordinador nacional de Educación Física con carácter interino. Si sumamos estos hechos a la mencionada disposición de no incluir cargos de profesores de Educación Física en las nuevas escuelas, más que a procesos de estancamiento, asistimos a serios retrocesos del área en la actual administración.

A nivel de Educación Media, por un lado, los cargos de profesor articulador zonal (PAZ) en Secundaria y, por el otro, los cargos de referentes departamentales de Cultura Física (RED) en educación Técnico Profesional, no fueron efectivizados. Estos cargos fueron creados en el período progresista, a partir del «contagio» del proceso vivido en Primaria, llevando una experiencia territorial no-

vedosa a los otros subsistemas. Esto dejó abierto, al igual que en Primaria, la posibilidad de que corriera cierto riesgo su continuidad, como es el caso ya relatado de su desaparición en la DGETP. Al respecto, al referirse a los diez polideportivos que el nuevo director de la DGETP asumió en su gestión, el informante calificado 5 señala: «la estructura de Cultura Física se comienza a armar a partir de aquí y se desarma todo lo que teníamos... Desde el inicio planteó el armado de una estructura nueva, de toda la UTU y de Educación Física a partir de los polideportivos». Esta se compone de diez cargos de coordinador directivo con cuarenta horas y de coordinador ejecutivo con treinta horas, y en algunos lugares asistente técnico con veinte horas, más administrativo. En esta línea, se reordena el gasto mientras se recorta en figuras ya existentes y valiosas para cada subsistema.

Proyectos específicos

En el marco de aquello gestado en la anterior administración, cabe destacar también la presentación en 2020 de un preproyecto elaborado por la SND de «escuelas de iniciación deportiva» para las escuelas públicas. Este preproyecto llega a Primaria de forma inconsulta y sorpresivamente para los diferentes cargos medios y profesores del área. A partir de un trabajo interinstitucional, a demanda principalmente de los directores coordinadores de Educación Física de la DGEIP, se trabajó en una comisión para la re-elaboración del proyecto a partir de la que se logró menor injerencia de los técnicos deportivos y lineamientos de la SND en la Educación Física escolar. En la resolución que recoge este trabajo (ANEPE-DGEIP, 2021b), quedan cabalmente esclarecidas las competencias de la SND con relación a la realización de actividades de deporte comunitario en horario de extensión escolar. Este abordaje del deporte presenta marcadas diferencias al trabajo en la Educa-

ción Física escolar bajo el paradigma de «jugar el deporte» (Barrios y otros, 2008), más emparentado a la formación de licenciados y profesores de Educación Física, cuya competencia es de la DGEIP. Entendemos que esta colectivización de una demanda que llevó a reformular el proyecto de escuelas deportivas sí produce acciones con sentido democratizador. Ello puede relacionarse con la propuesta política de construcción de una «política de lo común» (Dardot y Laval, 2014):

La política de lo común es siempre transversal a las separaciones instituidas, y actualiza una exigencia democrática al mismo tiempo generalizada y coherente: está literalmente en todas partes, en todos los ámbitos donde los seres humanos actúan juntos y deben tener la posibilidad de participar en las reglas que les afectan, en el gobierno de las instituciones donde actúan, viven, trabajan (p. 520).

Es en esta línea que afirmamos que debería encaminarse el gobierno de la educación, en tanto intervención colectiva en los asuntos comunes. Cuando describíamos el proceso de universalización de la Educación Física escolar, señalábamos la relevancia de resituar a la escuela como un lugar público posibilitador de ciudadanía y no como mero espacio tecnocrático de gestión despolitizado tal como afirman Bordoli y Romano (2019), repensarla como proyecto pedagógico y de disputa política en tanto lugar de formación de sujetos pensantes y políticos. Solo ampliando los márgenes para la participación en el gobierno y autogobierno de las instituciones y reglas que ordenan lo educativo es que la educación pública puede moverse del análisis de las formas de gestión eficiente y descontextualizada hacia el desarrollo de acciones con sentido para docentes y niños que habitan cotidianamente las escuelas. Al mismo tiempo, sostene mos que moverse en sentido antidemocrático implica priorizar las lógicas de gestión «eficiente» y «de calidad» extrapoladas del sector privado al sector público (Conde, Falkin y Rodríguez, 2020, p. 47).

Un proyecto insignia del actual período de gobierno que hace sinergia con la lógica de la gestión empresarial explicitada anteriormente es el de los centros María Espínola (CEME). Aprobado el 2 de diciembre 2020 por el Consejo Directivo Central (Codicen) de la ANEP como un nuevo modelo de centro educativo de enseñanza media básica, que tiene como objetivo «cambiar la matriz de organización de la enseñanza media» (ANEP-Codicen, 2020b, p. 1). Su propósito es definido como «reducir la inequidad interna del sistema educativo y mejorar los aprendizajes de los estudiantes, con foco en los sectores de mayor vulnerabilidad educativa y social» (ANEP-Codicen, 2020a, p. 2). Compartimos con Martinis (2021) que la propuesta en su globalidad se sustenta en una lógica de focalización en poblaciones vulnerables y la caracterización de los diversos roles del equipo docente en términos de «liderazgo». Se pone en riesgo en cierta medida el carácter público de la educación.

La promoción de un modelo de centro educativo diverso al establecido en la educación pública, a los efectos de incidir en la educación de las poblaciones urbanas pobres, muestra uno de los ejes discursivos en los que se han sustentado las posiciones que articulan conservadurismo y neoliberalismo en el escenario educativo uruguayo. Por otro lado, la incorporación de formas de gestión y significantes propios del ámbito empresarial privado dan la pauta de un momento de avance significativo, ahora desde la gestión del propio sistema educativo público, en los procesos de privatización endógena. Una forma de concebir y hacer la educación pública con fuerte impronta privatizadora se va instalando decididamente (Martinis, 2021, p. 157).

A partir de este análisis general, en lo que tiene que ver con el área de la Educación Física, en el documento de la propuesta de los CEME es mencionada en términos de «la recreación y el deporte»,

dentro de los aspectos centrales a los que apunta la propuesta pedagógica (ANEP-Codicen, 2020a, p. 6) y así se describe:

El deporte y la recreación como espacios de encuentro y desarrollo.

En esta propuesta educativa ocuparán un lugar clave ya que son considerados instrumentos que posibilitan la interacción de aspectos sociales, emocionales y físicos del bienestar de los estudiantes y son incentivados con el fin de promover el mejoramiento de las capacidades físicas de los estudiantes, el manejo de sí mismo en su entorno y la práctica de valores tales como compañerismo, convivencia, disciplina, justicia, lealtad, respeto, responsabilidad, superación, trabajo en equipo y tolerancia, entre otros. El desarrollo de este componente estará a cargo de los docentes de Educación Física y Recreación y de los talleristas cuyas propuestas se asocien al desarrollo de programas deportivos (ANEP-Codicen, 2020a, p. 23, cursivas en el original).

Dos aspectos centrales a ser analizados de la cita precedente: por un lado, ubica al área como un instrumento, lo que se articula discursivamente con las bases tecnicistas y gerenciales generales de la propuesta; por otra parte, ese instrumento que es el deporte y la recreación está al servicio fundamentalmente de «aspectos sociales, emocionales y físicos». La centralidad de la cita en los aspectos morales e instrumentales va en la línea de la política del nuevo gobierno en términos del desarrollo de capacidades emocionales, sobre todo en poblaciones focalizadas en los sectores de pobreza, tal como es explicitado anteriormente.

Por otra parte, la propuesta de los CEME propone un «Sostenido desarrollo profesional docente» (ANEP, 2020a, p. 26) y en este marco es que, según el informante calificado 6 (E6), se le solicita al Programa de Campamentos Educativos del Codicen (programa que desde que asumió la nueva administración hasta julio de 2021 estuvo en suspenso) que organice el dictado del curso de «Forma-

ción a docentes en el campo pedagógico de la recreación y la lúdica en educación». Específicamente fue dictado a cuarenta docentes (asistieron veintidós de los seis liceos seleccionados del interior de Educación Secundaria²² y dieciocho de las seis escuelas de Educación Técnico Profesional²³, la mayoría de Educación Física, aunque había de varias disciplinas). El curso constó de cinco sesiones virtuales, el campamento presencial en Salinas en el departamento de Canelones y un proyecto final escrito de cada CEME. Hay tres actores nuevos que se crean: coordinador de Enseñanza, coordinador de Tecnología e Innovación y coordinador de Actividades y Participación. Según el informante 6, en este último cargo la presencia de docentes de Educación Física es relevante (en cuatro de los seis liceos).

A la hora de contrastar la experiencia vivida por los docentes que asistieron al curso con el enfoque instrumental desde donde es ubicada el área de Educación Física, se presentan en palabras del informante 6 ciertos «puntos de fuga». Así señala: «fue una “fuga” literalmente al enfoque del documento ANEP (2020a)» (E6), con procesos interesantes de reflexión y formación que van en otra ló-

²² Los liceos que se incorporaron en el 2021 son de poca matrícula y todos en sus antecedentes eran de Tiempo Completo o Tiempo Extendido, dos urbanos: Rivera y Mercedes, y el liceo de Cardal en Florida, el de Villa Rosario en Lavalleja, el de Achard en Tacuarembó y el de Sequeira en Artigas (E6). No es menor destacar en este punto que todos los liceos elegidos hayan sido del interior, en este sentido se podría decir que intentaban sortear la resistencia y crítica que fundamentalmente la Asociación de Docentes de Educación Secundaria (ADES) de Montevideo ha puesto a esta propuesta.

²³ Tres ubicadas en Montevideo: la escuela de Flor de Maroñas, la escuela del barrio Lavalleja y el Centro Educativo Abierto (CEA) N° 230 de Puntas de Manga. Otras tres ubicadas en el interior: el CEA N° 71 de Paysandú, la escuela Tres Fronteras en la ciudad de Bella Unión, del departamento de Artigas, y la Escuela Agraria ubicada en la ciudad de Minas, en Lavalleja.

gica que la pensada desde la macropolítica educativa. «Fue una propuesta que tensionaba mucho, por no decir chocaba con la definición [del deporte y la recreación] como “instrumento”. Eso. Dos enfoques visiblemente distintos» (E6). Por otra parte, otro punto destacado por el entrevistado fue la gran disposición de los docentes y que el curso permitió abrirse a «la mirada local del interior del país con respecto a la educación» (E6). Los procesos micropolíticos vuelven a disputar y de cierto modo revertir las lógicas de las macropolíticas educativas.

Consideraciones finales

Los principales recortes como «freno» al «impulso» instaurado en la era progresista son una serie de recortes presupuestales: las cincuenta y tres escuelas y jardines infantiles creados entre 2020 y 2021 sin profesor de Educación Física, desestimando la ley de obligatoriedad de la Educación Física para la enseñanza primaria; el recorte de horas en educación media referidas a horas deportivas y recreativas y las mil setecientas horas de profesor auxiliar. A su vez, se desarma la estructura del área en los diferentes subsistemas; en términos generales: no se efectivizan cargos al detener llamados previstos en la estructura y se quitan cargos de referentes territoriales del área. En segundo lugar, se establece una forma de gobierno de la educación fuertemente centralizada en las autoridades políticas sin comunicación fluida hacia los cargos medios en algunos de los subsistemas.

Por otro lado, señalamos las ambigüedades, marchas y contramarchas entre izquierda y derecha en las políticas del área, en relación a las tensiones entre lo público y lo privado y a los aspectos que la izquierda no logró consolidar, como la efectivización de toda la estructura. Esto se tornó un *boomerang* para los actores que venían sosteniendo el área en los tres subsistemas y fue terreno fértil para

una serie de acciones de cariz conservador en el nuevo gobierno de la educación, interesado por el achicamiento del gasto público. En definitiva, estos eventos erosionan el carácter público de la educación.

A nivel de los actores, se muestran ambivalencias en las lógicas de izquierda y derecha al tiempo que constituyen un espacio de disputa política en la construcción de política educativa «desde abajo». Claro ejemplo de esto fue el enfoque privatizador en el gobierno de izquierda de los polideportivos liderados por la SND y la recuperación del lugar de lo público en los polideportivos por parte de los cargos medios de la ANEP en la administración actual. Afirmamos también que las vicisitudes de los actores, sus modos de relacionamiento y conflictos interpersonales trascienden muchas veces el proyecto político de derecha o izquierda, menoscabando los proyectos generales en detrimento de la mejoría del área.

A partir del señalamiento de límites difusos entre izquierda y derecha para el campo de la Educación Física, nos preguntamos: ¿qué significa pensar una Educación Física conservadora? Si bien podría afirmarse que es difícil ubicar un proyecto educativo conservador para el área, algunos eventos señalados se dirigen en este sentido. Nos referimos a fundamentar la Educación Física desde la centralidad de las habilidades socioemocionales y con un sentido instrumental, a recortar el gasto público y eliminar algunas funciones con énfasis en lo territorial, lo que propicia formas de privatización, junto a la centralidad otorgada a la gestión eficiente e inconsulta hacia los actores que trabajan cotidianamente en las instituciones.

Referencias bibliográficas

- ANEPE (2020). *Proyecto de presupuesto y Plan de desarrollo educativo. Tomo 1.*
- ANEPE-Codicen (2020a). *Centros Educativos María Espínola.*
- ANEPE-Codicen (2020b). Acta Extraordinaria N° 12.
- ANEPE-Codicen (2021a). *Transformación curricular integral. Hoja de ruta 2021.*
- ANEPE-Codicen (2021b). Circular N° 28/2021. Acta N° 10, Resol. N° 662/021, Exp. N° 2021-25-1-001523.
- ANEPE-DGEIP (2021a). Comunicado N° 35. División Educación. *Líneas de acción 2021.*
- ANEPE-DGEIP (2021b). Acta N° 18. Resol. N° 4. Gestión N° 806621 / 2021.
- Barrios, N., Cabrera, M., Cirio, H., Iglesias, B., Ponce, A. y Quintans, R. (2008). *La Educación Física en la nueva propuesta programática escolar.* XII Encuentro Nacional y VII Internacional de Investigadores en Educación Física «Educación Física y sistema educativo». ISEF-Udelar.
- Bobbio, N. (2017). ¿Podrá sobrevivir la democracia? En Calderón Gutiérrez, F. (Comp.). *Los límites de la democracia*, vol. 1 (pp. 53-62). Clacso.
- Bordoli, E. y Romano, A. (2009). Introducción. En Bordoli, E. y Romano, A. (Comps.). *Pensar la escuela como proyecto (político) pedagógico* (pp. 15-22). Psicolibros Waslala.
- Conde, S., Falkin, C. y Rodríguez, G. (2020). *Una mirada crítica al Plan de desarrollo educativo 2020/2024 de ANEP.* Fenapes.
- Dardot, P. y Laval, C. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI.* Gedisa.
- Dogliotti, P. (2006). El cuerpo en los programas de Educación Física en el Ciclo Básico de Educación Secundaria (1993-2006), *Revista Universitaria de la Educación Física y el Deporte*, Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes (IUACJ), Facultad de Educación Física, III, 3, 2010. <http://www.revistasiuacj.edu.uy/index.php/rev1/article/view/28/26>
- Dogliotti, P. (2008). Cuerpo y currículum: una mirada a los Programas del Ciclo Básico de Educación Media (Plan 1996). En Bordoli, E.

(Coord.) *Coloquio permanente de políticas educativas*, 18-24. FHCE-Udelar, Departamento de Publicaciones, Papeles de Trabajo.

Dogliotti, P. (2009). Lo político y las políticas educativas: el cambio curricular en la reforma educativa uruguaya (1995-2000), *Políticas Educativas*, 2(2), Campiñas, 18-33.

Dogliotti, P. (2012). *Una mirada sobre los discursos que atraviesan a las políticas de Educación Física escolar en el Uruguay (2006 - 2011)*. VI Congresso Sulbrasileiro de Ciências do Esporte, Río Grande, 1-15. <http://congressos.cbce.org.br/index.php/6csbce/sul2012/paper/downloadSuppFile/4030/3991>.

Dogliotti, P. (2015). *Educación del cuerpo y discursividades en torno a la formación en Educación Física en Uruguay (1874-1948)*. CSIC-Udelar.

Dogliotti, P. (2018). La democratización de la educación superior en el Uruguay: el caso del Instituto Superior de Educación Física de la Universidad de la República. En Crisorio, R., Seré Quintero, C. y Rocha Bidegain, A. L. (Comps.). *Democratización de la Educación Superior: políticas, actores e instituciones* (pp. 75-96). Biblos.

Dogliotti, P. y Malán, P. (2015). La influencia protestante y del movimiento asociacionista de Springfield College en la educación del cuerpo y la Educación Física en el Uruguay. En Martínez Moctezuma, L. (Coord.). *Formando el cuerpo del ciudadano. Aportes para una historia de la Educación Física en Latinoamérica* (pp. 239-258). Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, 1993.

Garcé, A. y Yaffé, J. (2005) *La era progresista*. Fin de Siglo.

Martinis, P. (2020). Disputas en torno al carácter de la educación pública en Uruguay: de la privatización latente a la privatización impuesta. *Educar em Revista*, 36, Curitiba.

Martinis, P. (2021). Las disputas sobre el sentido de lo público en la educación uruguaya: de los liceos públicos de gestión privada a la reforma conservadora (2010-2021). En Gluz, N., Elías, R. y Rodríguez, C. (Coords.). *La retracción del derecho a la educación en el marco de las restauraciones*.

- raciones conservadoras: una mirada nuestroamericana* (pp. 133-176). Clacso. https://www.clacso.org.ar/librerialatinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=2407&pageNum_rs_libros=0&totalRows_rs_libros=1576
- Matsuo, S. (2020a). Sports Policy, Batllismo, and the Complexity of Party Politics in Uruguay (1911-1933), *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 31(2), 92-110. <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1680>
- Matsuo, S. (2020b). Chapter 1. Sport Policy, the YMCA, and the Early History of Olympism in Uruguay. En Sotomayor, A. y Torres, C. R. (Eds.). *Olimpismo. The Olympic Movement in the making of Latin America and the Caribbean* (pp. 13-30). The University of Arkansas Press.
- Núñez, V. (2005). *Participación y Educación Social*. XVI Congreso Mundial de Educadores Sociales, Montevideo. <http://centrodedocumentos.blogspot.com/2006/03/pedagogia-educacion-social.html>
- Páez, S. (2019). *Construcciones discursivas en torno a la obligatoriedad de la Educación Física en la enseñanza primaria en Uruguay de 2005 a 2009*. [Tesis de Maestría]. FHCE-Udelar.
- Real de Azúa, C. (1964). *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Rodríguez Giménez, R. (2013). Educación del cuerpo y políticas educativas: de la formación superior al patio escolar. *Revista Iberoamericana de Educación*, (62). <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/371880>
- Scarlatto, I. (2015). *Corpo e tempo livre: As plazas vecinales de cultura física em Montevidéu (1911-1915)*. [Dissertação de Mestrado]. Universidad de Santa Catarina. Centro de Ciencias de la Educación. Programa de Pós-graduação em Educação. Florianópolis.
- Torrón, A., Ruegger, C. y Rodríguez, C. (2010). Política, escuela y cuerpo: reflexiones sobre las relaciones entre legalización y legitimación de la Educación Física escolar, *Páginas de Educación*, 3(1), 117-133. <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/paginasdeeducacion/article/view/662>
- Uruguay (2008). Ley N° 18437. Ley General de Educación.

LA EDUCACIÓN NO FORMAL COMO PARTE DE UNA ESTRATEGIA PARA PROMOVER

Una educación para todos, a lo largo de toda la vida

Jorge Camors

Resumen

El texto se propone confrontar dos modelos de la política de Educación No Formal en Uruguay, analizando la concepción y las acciones que se despliegan a partir del año 2005 y la concepción que se pretende imponer a través del paradigma conservador que se observa en la Ley de Urgente Consideración del año 2020 y en el *Plan de política educativa nacional* del 2021.

A partir de un análisis teórico y de un *racconto* histórico de la Educación No Formal en el mundo, en América Latina y en nuestro país, se da cuenta de los desafíos que implicó conceptualizar la Educación No Formal en ese tiempo y espacio, ya que se tenía la oportunidad de elaborar la concepción que el presente y el futuro próximo de nuestra realidad requerían.

En este sentido, se presentan las principales acciones que dan cuenta de la estrategia desarrollada para la formulación, diseño y ejecución de esa política. Intentando ilustrar el marco pedagógico y político de la Educación No Formal y contribuyendo a una política educativa de mayores dimensión y alcance.

Posteriormente, se analizan los cambios en la concepción y en las acciones establecidos por la Ley N° 19889 (Ley de Urgente Consideración, LUC) y por el *Plan de política educativa nacional* (MEC, 2021), a través de lo que se propone, revierte y omite; es decir, lo que se mantiene en el papel, pero se deja de promover en los hechos.

Por último, se desarrolla una serie de reflexiones y propuestas, en clave de alternativas de cambio superadoras del repliegue operado, no en el sentido de retorno a situaciones anteriores sino a las proyecciones necesarias y convenientes, desde la Educación No Formal a la educación, en su sentido amplio y profundo, a «una educación para todos, a lo largo de toda la vida».

Introducción

En diciembre de 2003, en el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio Héctor Rodríguez, se discutieron y aprobaron los Grandes Lineamientos Programáticos para el período 2005-2009 para presentar a la ciudadanía en las elecciones de octubre de 2004.

Entre los diferentes ejes temáticos se puede apreciar el apartado dedicado a la educación: «Educación para el desarrollo y la cultura ciudadana». Cabe señalar que el programa de gobierno se orientaba a la

construcción de un país productivo y justo que apunte al desarrollo humano, la construcción de ciudadanía, la formación permanente, la cultura y la innovación. La educación debe atender las tremendas desigualdades sociales existentes, rescatando su carácter integrador y su apertura a la comunidad (Frente Amplio, 2003)

Luego se desarrollan las políticas educativas específicas, entre las que se incluía: «La enseñanza no formal y comunitaria, al igual

que los medios de comunicación,¹ deben aprovecharse al máximo en esta dirección» (2003).

Finaliza el capítulo referido a la educación planteando la necesidad y el compromiso de incrementar los recursos presupuestales para llevar a cabo el programa, «tendiendo a ajustarse a las recomendaciones de organismos como la Unesco» (2003).

Sería interesante profundizar en un análisis teórico y político de este capítulo, pero de acuerdo al propósito de este trabajo solamente se desea establecer el mandato político que exigió el desarrollo de la política de Educación No Formal (ENF) a partir de marzo del año 2005, ya desde el gobierno, con el apoyo de la mayoría de la población. «El mandato político era desarrollar la enseñanza no formal y comunitaria», en el marco de la concepción educativa desarrollada en el programa.

En el Acuerdo Interpartidario del 16 de febrero de 2005, los delegados de los partidos políticos con representación parlamentaria incluyeron en el capítulo «Resultados del diálogo político en materia de Educación», entre otros conceptos, la ENF.

Corresponde mencionar dos elementos sustantivos.

En el discurso ante la ciudadanía, el día que asume como presidente de la República el doctor Tabaré Vázquez, refiriéndose al Ministerio de Educación y Cultura, este manifiesta que:

La educación y la cultura son mucho más que un ministerio.

Son un derecho. Un derecho de todos y durante toda la vida. La educación, lo dijimos muchas veces, no es solamente escolaridad, y dijimos también la cultura es todo. En todo caso, el Ministerio [de

¹ No es el propósito de este trabajo abordar el tema de los medios de comunicación, pero es necesario estudiar ese tema y su estrecha relación con la educación en esta perspectiva que se menciona en el programa.

Educación y Cultura] se encargará de garantizar que todos los uruguayos tengan igualdad de oportunidades para ejercer ese derecho (MEC, 2006, p. 28).

La política educativa que consigna el Ministerio de Educación y Cultura al comienzo del período en marzo de 2005 es «educación para todos a lo largo de toda la vida, en todo el territorio nacional», (Unesco, 1990).

En esta primera etapa se debieron enfrentar diversos desafíos, entre los cuales se destacan la delimitación de la política educativa y, en consecuencia, la profundización en el marco teórico que fundamentara y orientara su desarrollo. La política le pidió apoyo a la teoría para su formulación y ejecución.

También es cierto que se pudieron realizar muchas acciones, con el propósito de contribuir a una mejor comprensión de la concepción de la ENF y del lugar que se le atribuía, en el marco de una «visión ampliada» de la educación para todos y a lo largo de la vida,² en todo el territorio nacional.

Es imposible pensar que la Educación Formal, actualmente con catorce años de obligatoriedad por ley, pueda preparar para una vida que cada vez es más larga y compleja; en la cantidad y dimensión de las necesidades, intereses y problemas que se les presentan a las personas.

[...] una llamada a diversificar los espacios, las modalidades y los medios de enseñar y de aprender, evitando el modelo único y homogéneo, reconociendo la importancia de la educación inicial y la de adultos, la complementariedad entre la educación formal, la

² En algún momento pensamos conveniente agregar «a lo ancho», también para dar cuenta de la diversidad de ámbitos y contenidos que las personas necesitan y le interesan para la vida.

no formal y la informal, la necesidad de romper con el aislamiento de la educación y de vincularla a otras esferas igualmente básicas (economía, trabajo, salud, nutrición, medio ambiente, etc.) (Torres, 2000, p. 43).

Es necesario ampliar y diversificar las oportunidades educativas para promover y apoyar, a través de diversas experiencias y contenidos, los aprendizajes y la educación a lo largo de la vida. Esa ampliación requiere coordinar la reflexión y el debate sobre el rumbo y el sentido de la política, los programas y proyectos. El Estado tiene la función de coordinar y articular las propuestas de las instituciones públicas y de otras provenientes de la sociedad civil (organizaciones, sindicatos, cooperativas, etc.).³

En síntesis, la ENF debe ser concebida como parte de una política educativa nacional, que tiene por objetivo fundamental «que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal», y que se articularán con otras políticas públicas (LGE, artículos 12 y 13, no derogados por la LUC).

³ El rol del Estado es un tema político que se hace evidente en la realidad educativa nacional reciente, que queda manifiesto en el contraste entre la LGE del 2008 y los cambios introducidos por la LUC del 2020.

Las principales acciones (2005-2019)

Con la intención de reconocer y legitimar una modalidad de la educación que ya existía en el país y que se desarrollaba con diferentes criterios, de diversas formas y logrando distintos tipos de resultados, a través de múltiples prácticas y proyectos, con variados marcos institucionales, públicos y privados, se propuso ampliar el campo de la educación más allá de la escolarización, reconociendo todo lo que era expresamente educativo o susceptible de modificarse o potenciarse para contribuir a una política de educación nacional y pública, tal como se mencionó antes (Camors, 2014, pp. 84-87).

En este sentido, desde el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) se planteó la política «educación para todos a lo largo de la vida». Esto supuso definir «para todos» y «a lo largo de la vida».

Si la educación es un derecho humano que a la vez permite conocer y ejercer los demás derechos humanos, la política educativa del Estado debe ser pensada e implementada para «Todos los habitantes de la República son titulares del derecho a la educación, sin distinción alguna» (LGE, artículo 6). Se estima que un 70 % de la población no está participando de alguna propuesta educativa.⁴ Esta política, desde el punto de vista conceptual, establecía una ruptura con la idea instalada en la sociedad de que la educación es «solamente» para las nuevas generaciones, al decir de Durkheim. Se establece expresamente «de cualquier edad» (LGE, artículo 5).

Por lo tanto, desde el MEC, en los primeros meses del año 2005, se conformaron tres grupos de trabajo interinstitucionales para formular esta política:

⁴ De acuerdo a los datos del *Anuario estadístico* del MEC, en el año 2019 había 1003, 996 matriculados en todo el Sistema Educativo Nacional, un 28,5 % del total de la población del país, según la proyección del INE para ese año (alguna persona puede estar matriculada en más de un curso).

- *Educación No Formal*: invitando a las instituciones públicas encargadas histórica y legalmente de la educación pública, tales como la Universidad de la República (Udelar) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Se invitó además a la Unesco, en base al reconocimiento explícito de su especialidad y de sus competencias en Educación No Formal.

- *Educación y trabajo*: invitando a las instituciones públicas encargadas de los temas de juventud y empleo, a representantes de empresarios y trabajadores, a entidades privadas de capacitación laboral; con el propósito de analizar desde la Educación No Formal la articulación entre educación y trabajo.

- *Educación de adultos*: a instancias del Consejo Internacional de Educación de Adultos (ICAE), interesado en apoyar las políticas educativas anunciadas para el período que comenzaba. Se invitó a las instituciones públicas de la Educación Formal (Udelar y ANEP) y al Ministerio de Desarrollo Social (Mides) coordinador de las políticas sociales, así como a otras organizaciones no gubernamentales de experiencia regional e internacional: Consejo de Educación de Adultos de América Latina (Ceaal) y la Red de Educación Popular Entre Mujeres (Repem).

Los grupos de trabajo conformados prestaron su colaboración y participaron en el proceso de formulación de la política de Educación No Formal, incluyendo la educación de personas jóvenes y adultas, Formal y No Formal, así como educación y trabajo. Este proceso se apoyó en la interinstitucionalidad que permite comprender mejor el alcance y dimensión intersectorial de la ENF.

Los tres grupos participaron en el Debate Educativo durante el año 2006 y en el primer Congreso Nacional de Educación Julio Castro en diciembre de ese año, presentando propuestas y recomendaciones. El trabajo de estos tres grupos se articuló y enriqueció a lo largo de los años con otros aportes provenientes del Instituto de

la Unesco en Hamburgo (UIL), del Crefal en México, así como de diversos académicos y especialistas en la temática⁵ que fueron invitados a participar y colaborar con el proceso de reflexión.

En síntesis, había una política educativa decidida, sustentada en un marco conceptual, que expresaba una voluntad de cambios en la educación en general y de reconocimiento a la ENF con el propósito de ampliar el campo educativo.

El respaldo legal

Esta política educativa se respaldó con la LGE, en una concepción educativa que atraviesa transversalmente todo el texto, en el cual se integran la especificidad jurídica, un marco teórico pedagógico y una orientación política. En particular corresponde señalar los artículos 37, 39 y 92 a 95, si bien hubo cambios en la Ley de Presupuesto de 2015 y en la LUC de 2020.

En relación a la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA), con el pretexto de participar en la preparación y posterior realización de la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos (Confintea VI) convocada por la Unesco, se creó un Comité Interinstitucional por resolución del presidente de la República del 22 de abril de 2007. Después de la Conferencia, se formó un nuevo Comité Interinstitucional para la articulación y seguimiento de los compromisos asumidos, por resolución del presidente de la República del 29 de diciembre de 2010.

⁵ Violeta Núñez, Jaume Trilla, José Antonio Caride, María Teresa Sirvent, Rosa María Torres, José García Molina, Olga Niremberg, Bettina Bochynek, Ulrike Hanemann, Timothy Ireland, Paul Belanger, Sergio Haddad, Evelcy Monteiro, Roberto Da Silva, Lidia Rodríguez, Sylvia Schmelkes, Mercedes Ruiz, Ernesto Rodríguez, Graciela Riquelme, José Rivero, María Eugenia Letelier, Alberto Biondi y Ariel Zysman.

Las acciones a destacar

En este contexto, se desarrolló un marco conceptual y político de la ENF que era necesario consolidar con acciones concretas.

Dos propuestas significativas e ilustrativas (Camors, 2014)

En el año 2005 no resultaba sencillo impulsar esta perspectiva sobre la educación, pero a la vez era necesario poder «mostrar» ejemplos y experiencias que ayudaran a comprender.

En el MEC existían dos centros de Capacitación y Producción (Cecap), uno en Montevideo, creado en 1981, y otro que databa de 1993 en Rivera. Estos centros ofrecían una capacitación en oficios a jóvenes mayores de quince años con educación primaria completa.

En el MEC se crea en 2005 el Programa Nacional de Educación y Trabajo, a partir de estos dos Cecap, como una propuesta de ENF para jóvenes de quince a veinte años en situación de vulnerabilidad social, con educación primaria completa, que no estudiaron ni trabajaron. Este programa desarrolló en aquel período veinte centros educativos en diferentes puntos del país, ofreciendo una propuesta de educación integral a los jóvenes. La iniciativa educativa incluía: talleres experimentales, artísticos y culturales, conocimientos básicos, recreación, Educación Física y deportes e informática, con un referente educativo y laboral, individual y grupal. Asimismo, incluía una beca para apoyar la asistencia y alimentación en el centro (desayuno, almuerzo, merienda). Se amplió la oferta para participar contrahorario en propuestas especiales, a cargo de los consejos de Educación Secundaria y Técnico Profesional (UTU) para culminar la educación media básica. Los jóvenes podían participar también de pasantías educativo-laborales y de proyectos productivos.

En síntesis, una propuesta educativa integral, variada, útil y atractiva, con valor educativo en sí mismo y, a la vez, ofreciendo la conexión con la Educación Formal para quienes quisieran rein-

gresar, culminar la educación media básica y continuar si así lo desearan. Educación integral en conexión con el mundo del trabajo, con un funcionamiento flexible y un trabajo educativo individual y grupal, a cargo de educadores con disponibilidad.

Se solicitaron evaluaciones externas, para poder analizar la práctica e introducir los ajustes que fueran necesarios. Las dos primeras a cargo del Área de Seguimiento y Evaluación del Mides, en setiembre de 2009 y en agosto de 2012 (MEC-PNET, 2009 y 2012); la tercera a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República (OPP). Los resultados fueron oportunamente publicados y difundidos.

En el MEC en el año 2006 se creó el Programa Aprender Siempre (PAS), como una propuesta de ENF para personas jóvenes y adultas mayores de veinte años. Se ofrecían cursos en cualquier punto del país, en coordinación con distintos actores locales, que facilitaban la identificación y participación de personas y grupos, sin requisitos de formación previa, abriendo un abanico de temas para abordar la vida cotidiana, social y humana, la participación y la ciudadanía.

Los cursos se inspiraban en la concepción de «aprender a vivir juntos» (Delors, 1996) con temas tales como Identidad, cultura y participación, Niñez y adolescencia en el siglo XXI, Género y vida cotidiana, Educación ambiental, Derechos y responsabilidades ciudadanas, entre otros.

Las temáticas propuestas constituían un punto de partida,⁶ para luego desarrollar con los interesados un programa más específico del curso que tomara en cuenta sus intereses y contextos sociales.

⁶ El concepto de *temas generadores* de Paulo Freire (1970) fue inspirador para pensar esta propuesta.

Se desarrollaban por una dupla de educadores que planificaba la propuesta tomando como base dichos intereses, de tal forma que se construyeran rutas de aprendizaje según los participantes.

Se ofrecían cursos de corta duración (treinta horas en diez semanas) y las personas podían participar en más de un curso. Lo importante era sensibilizar para retomar y comenzar nuevas etapas en la vida y promover procesos educativos para seguir aprendiendo.

En el marco de contribuir a una política de educación en contextos de encierro, el PAS ofrecía y desarrollaba estos cursos también en centros de privación de libertad.

En síntesis, se han mencionado dos propuestas significativas e ilustrativas:

- *Significativas*, porque han convocado personas que en su gran mayoría se encontraban «por fuera» de la educación. Las personas jóvenes y adultas participantes en estos programas eran consideradas sin posibilidades ni oportunidades, ni derecho a seguir aprendiendo.

Quienes participaron en esta propuesta pudieron darse a sí mismos una nueva oportunidad, conocerse y reconocerse, proyectar un nuevo camino a recorrer.

Son propuestas educativas significativas porque se distinguen por su intencionalidad, por los contenidos pertinentes que ponen en juego, porque promueven aprendizajes y procesos con flexibilidad, en función del sujeto, que amplía y mejora sus condiciones, para seguir aprendiendo. A esto le llamamos el «valor educativo en sí mismo» de la ENF.

- *Ilustrativas*, porque la educación es mucho más que la escolarización; porque es importante ampliar el campo de la educación, reconocer escenarios diversos, alternativos y complementarios entre sí, para promover y realizar aprendizajes y procesos educativos.

La institucionalidad propia y específica

Incluir la Educación No Formal en el Sistema Educativo Nacional

Se plantea hacerlo respetando tres criterios: 1) tener una institucionalidad propia y específica. 2) partir de una coordinación transversal con otros espacios del Sistema Nacional de Educación que articule con otras políticas públicas que ejecuten instituciones estatales y privadas que hacen educación en forma explícita o implícita (Mides, MTSS, MSP, etc.). 3) debe existir un órgano coordinador que conecte los ámbitos de la educación formal y no formal, dando coherencia a la totalidad del Sistema Educativo Nacional. (CNE, 2007, p. 258).

En la «Recomendación al Congreso Nacional de Educación» aprobada se proponía una estructura «independiente de los otros subsistemas o Consejos [...] regulará, supervisará y coordinará los distintos programas, proyectos y prácticas [...] para garantizar la calidad de los mismos» (CNE, 2007).

La LGE del 2008 tomó estas propuestas del Congreso, plasmadas en los artículos 92 a 95, y creó el Consejo Nacional de Educación No Formal (Conenfor) en el marco del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP), con una Comisión Directiva interinstitucional y un Comité Asesor y Consultivo interinstitucional, que se instalaron en 2009. La integración de estos órganos daba cuenta de la concepción de la ENF y constituyó un soporte de la política educativa a implementar.

Se creó un Área de Articulación y Coordinación, para dar cuenta del cometido asignado por la ley. Y un Registro de Instituciones Privadas, estableciendo una serie de requisitos para integrarlo; se implementó un sistema de supervisión de instituciones y se realizaron visitas en diferentes puntos del país. El Área designó referentes departamentales para la ENF en todo el país, con el especial

cometido de participar en las comisiones departamentales de educación creadas por la LGE (artículo 90).

Se conformó un Área de Educadores, orientada a pensar y promover la profesionalización de los educadores de la ENF, para lo cual se instituyó un Registro de Educadores, iniciando una primera línea de requisitos y base de datos para la elección de sus representantes en el Comité Asesor y Consultivo. Se realizó una primera etapa de capacitación de los educadores registrados.

También se dio creación a un Área de Investigación y Evaluación con el propósito de fortalecer el lugar de la ENF en el *Anuario estadístico de la educación* y aportar insumos para la política a seguir por la Comisión Directiva, así como para coordinar estrategias con la supervisión de instituciones del Área de Articulación y Coordinación.

En síntesis, se desarrollaron diversos programas de ENF desde el MEC y se promovieron otros en diferentes instituciones públicas y privadas, y con todas se procuró la articulación y coordinación. Se implementó una institucionalidad propia y específica para la ENF a través del Conenfor en el marco del SNEP y de la política educativa nacional.

Los cambios operados desde 2020

El 23 de abril de 2020 el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de Ley de Urgente Consideración sobre diversos temas, entre los cuales el Capítulo III estaba dedicado a la Educación. En este capítulo se modifican cincuenta y siete artículos de la LGE del 2008, se derogan otros doce y once de las Disposiciones Transitorias y Excepcionales del Título VI. La LUC propone modificaciones en otras leyes que han ido conformando el espacio del Sistema Educativo Nacional, relacionadas al Conenfor, al Ineed, a Ceibal y

a la ANII. Es una transformación radical del SNEP a nivel conceptual y organizativo.

En Julio de 2021 el MEC presentó un *Plan de política educativa nacional para el período 2020-2025*.

Los cambios operados en la educación, a nivel conceptual y organizativo, afectan a la ENF. Se fractura la visión sistémica de la educación del período anterior y se reducen y distorsionan la dimensión y el alcance de la Educación No Formal.

Una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida versus certificaciones

La ENF se concebía «en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida» (LGE, artículo 37).

En la LUC (artículo 139) desaparece ese concepto y se suprime, también, la orientación a «personas de cualquier edad»; por lo tanto, la educación ya no será para todos.

Elimina del texto el valor específicamente educativo de las propuestas educativas «organizadas expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos»; por lo tanto, ubica el valor exclusivamente en la Educación Formal obligatoria, desconociendo la variada gama de alternativas y oportunidades que existen y se pueden suscitar, promoviendo diferentes «actividades, medios y ámbitos» (LGE, artículo 37).

Se suprime así la concepción de que la educación se puede desarrollar «en diversos ámbitos de la vida social» (LGE, artículo 37), porque parecería que el conjunto social deja de ser un objeto de intervención del Estado, que simplemente facilita la libre circulación y acceso a los certificados a aquellas personas que pueden por sí mismas y seguramente con el apoyo del capital familiar.

Se restringe la concepción educativa a la «Educación Formal obligatoria» con el objetivo de «garantizar el desarrollo de competencias para la vida» y se dice que «la culminación de sus diferen-

tes niveles da derecho a certificaciones» (LUC, artículo 130), que seguramente permitirá competir con más méritos y mayor estatus en la sociedad y en el mercado de empleos.

Esto constituye una simplificación de la educación; un desconocimiento del «derecho a la educación como un derecho humano fundamental», definición que obligaba al Estado a «garantizar y promover una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida», que va mucho más allá de extender certificaciones (LGE, artículo 1).

La educación, en sentido amplio, Formal y No Formal, para todos, impacta progresivamente la vida cotidiana y la sociedad. El cambio cultural, en clave de desarrollo humano, es necesario y posible.

Formar «humanos con recursos» versus formar «recursos humanos»

Cabe recordar que la educación tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna (LGE, artículo 2).

La educación debe estar orientada a la búsqueda de una vida armónica e integrada a través del trabajo, la cultura, el entretenimiento, el cuidado de la salud, el respeto al medio ambiente y el ejercicio responsable de la ciudadanía, como factores esenciales del desarrollo sostenible, la tolerancia y la plena vigencia de los derechos humanos (LGE, artículo 3), que se deben tener en cuenta como una referencia fundamental en cualquiera de las modalidades de las propuestas, programas y acciones educativas (LGE, artículo 4).

La formación de recursos humanos se sustenta en la adquisición de competencias y certificados que son logros individuales, necesarios, pero no suficientes, porque no inciden en las desigualdades sociales sino que las perpetúan. Los recursos humanos se piensan en función de un sistema económico determinado.

Como señala Natorp: «no subordina la educación, como medio, a los fines de la economía y del orden social, sino que más bien considera a estos como medios para conseguir el fin último de la educación» (1987, p. 122).

La educación como proceso permanente de humanización de las personas y de la sociedad supone pensar que las personas se transformen en sujetos de la educación, adquiriendo elementos diversos, adecuados y útiles para una identidad autónoma, responsable y solidaria.

Sujeto de la educación versus consumidor de un servicio educativo

Otro cambio operado se aprecia en el concepto de *sujeto de la educación* (LGE, artículo 5).

En el período anterior se concebía un sujeto protagonista que en base a la participación pudiera ir construyendo una personalidad con mayor autonomía, logrando emanciparse de eventuales «destinos asignados»,⁷ para construir una trayectoria de acuerdo a sus intereses, condiciones y posibilidades, en base a sus razones y convicciones.

La participación es un concepto que atraviesa todo el texto legal del año 2008, en tanto la propone como un medio y un fin de la educación (LGE, artículo 9).

Considerar la categoría de «sujeto de la educación» exige otorgar una centralidad a los participantes en la planificación, desarrollo y evaluación de la propuesta educativa. Ese *lugar* es fundamental en el proceso educativo, en la adquisición y comprensión de los aprendizajes, para que el sujeto sea consciente de sus logros y dificultades.

⁷ Se apela a la noción de *antidestino* de Violeta Núñez (1999).

La participación responsable y solidaria se aprende participando; se adquieren compromisos con uno mismo y con los otros; se incorporan conocimientos, se ensayan habilidades y se descubren intereses. El ser humano se construye en sujeto de la educación y, por lo tanto, social. La educación le ofrece y aporta los elementos pertinentes a su proceso.

En relación, Faure plantea «contrariamente a las ideas y a las prácticas tradicionales, es la enseñanza la que debe adaptarse al enseñado, no este quien debe plegarse a las reglas preestablecidas de la enseñanza» (1978, p. 305).

Educación para «todos» versus educación para «algunos»

La LGE se sustenta en la concepción de «educación para todos, a lo largo de toda la vida», consensuada en la Declaración de Jomtien (Unesco, 1990) y antes contemplada en el *Informe Faure* (Unesco, 1972).

Por primera vez en la historia de la educación nacional se reconocía y ubicaba en una ley la educación de personas jóvenes y adultas a nivel formal (LGE, artículo 35) y a nivel no formal (artículo 37); incluso se reconocía la validación de los conocimientos, habilidades y aptitudes alcanzados por una persona fuera de la educación formal para habilitar la continuidad educativa (artículo 39). Esta concepción estaba pensada para todas las personas, independientemente de cada situación individual, pero claramente orientada a promover un permanente y mayor nivel educativo.

Cuando se procura implementar el concepto «para todos» se deben trascender los parámetros de las matriculaciones para pensar en el conjunto de la sociedad, porque todos tienen derecho a la educación, a lo largo de toda la vida.

Cabe recordar que la política educativa nacional (por ley y no habiendo sido propuesta su derogación por la LUC) tiene,

el objetivo fundamental, que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal (LGE, artículo 12).

Pensar en una educación para todos en clave de derechos humanos, justicia e igualdad, requiere tener en cuenta un panorama más amplio y profundo de la vida humana y social, para que el Estado, *escudo de los pobres*,⁸ articule las políticas educativas con políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, técnico, científico y económico y con políticas sociales (LGE, artículo 12).

En el *Plan de política educativa nacional*, el tercer principio general propone «más oportunidades para todos», sin pensar que muchos requieren más atención y apoyo que otros; la perspectiva del *Plan* se reduce a proponer «una ampliación significativa del acceso y del egreso en los distintos trayectos educativos» (MEC, 2021).

Los fines y el *Plan de política educativa nacional*

El concepto y los fines de la política educativa nacional desarrollados en los artículos 12 y 13 de la LGE, que no ha sido propuesta su derogación por la LUC, mantienen total vigencia y constituyen un rumbo claro para la educación nacional en general y en consecuencia para la ENF.

Llama la atención que en junio de 2021 el MEC presente un *Plan de política educativa nacional* fundamentado solamente en el artículo 145 de la LUC, desconociendo los artículos 12 y 13 de la LGE.

⁸ Concepto del ideario de José Batlle y Ordóñez (1856-1929).

Nos preguntamos: ¿cuál es objeto de intervención de un *Plan de política educativa nacional*? Si hay una referencia a «lo nacional», debería ser «para todos». El documento presentado no contiene un diagnóstico del estado del nivel educativo de la población, ni de los intereses y necesidades de la sociedad en su conjunto.

El primer principio general que expone es «mejorar el funcionamiento de la educación uruguaya, porque considera que requiere una reforma de la gobernanza que fortalezca la lógica ciudadana, y un mejoramiento de la gestión que reduzca las trabas burocráticas y la disolución de responsabilidades» (MEC, 2021).

Un principio general que se reduce a un tema de gestión, sin explicitar las «trabas burocráticas» ni el problema de las responsabilidades. Se limita al «funcionamiento», sin priorizar las grandes ideas que marquen el rumbo hacia dónde ir.

Continuando con el análisis del *Plan*, cabe preguntarse: ¿cuál es la población objetivo? No se percibe con claridad una preocupación por elevar el nivel educativo de toda la población; no hay evidencia de que se promueva una «educación para todos, a lo largo de toda la vida».

Más aún, las certificaciones y titulaciones no pueden ser consideradas puntos terminales, sino siempre inflexiones de cara a desafíos mayores. Así entendemos la «continuidad educativa».

La política de la ENF debería contribuir a los fines de la educación y estar ubicada en el marco de un *Plan de política educativa nacional*.

La política educativa nacional a nivel de la ENF

Las metas que se propone el *Plan* están dirigidas hacia el MEC, que establecerá coordinaciones con diferentes organismos públicos (ANEPE, INAU, Mides, MSP, ASSE, Inefop y MTSS), pero no resultan claros los objetivos ni las acciones. Se reduce la mención a los Cecap, que retroceden a la denominación de los años previos a

2005, como Centros de Capacitación y Producción, eliminando la «E» de la sigla que explicitaba el carácter de «Educativos», decidido en 2006.

La única referencia que se encuentra relativa a la EPJA se hace con la finalidad de «recuperar a quienes no están dentro del sistema» (MEC, 2021). El indicador de éxito sería estar dentro del sistema, al que se identifica con la ANEP. Una política más centrada en la institución que en las personas.

Se propone que la ANEP profundice las estrategias de acreditación de saberes en Educación Media, para las personas jóvenes y adultas que no han culminado la Educación Formal obligatoria. Esto es una condición necesaria pero no suficiente.

Luego el *Plan* se orienta a los Cecap para que, en coordinación con la ANEP, procuren la reincorporación de estudiantes a los trayectos de educación obligatoria. Parecería que los Cecap pasan a ser funcionales a la ANEP, y la mención a la orientación vocacional que se realiza es con el supuesto de que los sectores de la población que concurren a los Cecap no van a seguir estudiando y lo mejor es orientarlos a un empleo. ¿Una política educativa pobre para pobres? Las evaluaciones e investigaciones realizadas en el período anterior muestran que adolescentes y jóvenes tienen deseos de estudiar y seguir aprendiendo; «¿Por qué no venimos todos los sábados al Cecap?» expresó un joven de un Cecap.

El *Plan* orienta el Programa Aprender Siempre (PAS) hacia las personas privadas de libertad y refugios de personas en situación de calle, para lograr la «reinserción social y educativa». Esto es una reducción del PAS a los centros de privación de libertad, apartándose de una política de la ENF «para todos», en diferentes puntos del país, a partir de demandas de la comunidad, como antes.

No hay una sola mención a una política de la ENF más allá del MEC y menos aún se propone promover el funcionamiento y alcance del Conenfor.

Articulación y coordinación versus conducción centralista y vertical

El segundo principio general del *Plan* se propone «más coordinación entre los diferentes organismos públicos». La LGE creó la Comisión Nacional de Educación (artículos 42 y 43) y la Comisión Coordinadora del SNEP (artículos 106 al 108). Estas instancias de coordinación fueron eliminadas por la LUC. Si bien en los artículos 187 a 189 la LUC crea la Comisión Coordinadora de la Educación Pública en el ámbito del MEC, no ha convocado aún a coordinar.

El Congreso Nacional de Educación (LGE, artículos 44 y 45) funcionó en cada período, pero ahora «podrá ser convocado» según el artículo 143 de la LUC, eliminando el compromiso de hacerlo.

Conenfor, creado en la LGE con una institucionalidad propia y específica, reduce su ámbito de influencia al MEC y ya no al SNEP y transforma el Consejo en Comisión Asesora de los programas del MEC. En los años 2020 y 2021 no fue convocado.

Actualmente existen tres consejos directivos autónomos para regir los servicios docentes del Estado (Constitución de la República, artículo 202) y el Poder Ejecutivo cuenta con un ministerio. El MEC tiene una serie de cometidos asignados por la LGE del 2008, por primera vez en la historia definidos por ley. La LUC propone su modificación, ampliando sus cometidos en el artículo 145.

Por lo tanto, en relación al *Plan de política educativa nacional*, cabe preguntarse también: ¿con quiénes y cómo se debería elaborar un plan? Tal como se aprecia en el conjunto de ideas y propuestas de la LUC, y en el proceso de elaboración del *Plan*, no se percibe un espíritu participativo, incluso no se ha convocado a las instancias de coordinación contempladas en la propia LUC.

En síntesis

Se ve un «repliegue» conceptual, con efectos «excluyentes» en la población objetivo de las políticas educativas, que ya no parecen estar orientadas «para todas las personas de cualquier edad».

Se aprecia una mirada acotada de la educación, con una atención casi exclusiva a la Educación Formal obligatoria para niños, niñas y adolescentes de cuatro a diecisiete años; no se discute su importancia, porque es una condición social necesaria pero no suficiente.

Los niños, niñas y adolescentes conviven con personas jóvenes y adultas, gran parte del día y de la vida, en familia y en comunidad. Las personas mayores de quince años conforman el 84,3 % de la población en 2021. Pero el 70 % del total de la población no está matriculado en ninguno de los niveles y modalidades educativos. ¿Quién se ocupa de la educación de personas jóvenes y adultas en la sociedad? ¿Cuál es el papel del Estado? ¿Cuál es la institucionalidad pública que se dedica a ello en el Sistema Educativo Nacional?

Considerando las recomendaciones específicas en materia de ENF y de EPJA, el país cuenta con una plataforma importante para afrontar tales desafíos.

Reflexiones finales y propuestas

Para promover y desarrollar una «educación para todos, a lo largo de la vida» es imprescindible haber construido una determinada visión del modelo de vida en sociedad que queremos tener en nuestro país, una cierta perspectiva del ser humano y de su vida individual y social. En este sentido, los conceptos de educación y de cultura pasan a tener una dimensión que nutre y orienta todas las acciones: las políticas, los programas y las prácticas educativas (Formales y No Formales).

Esta concepción fundamenta una política educativa en general y una política de la ENF en particular. La misma debe estar orientada en función de los sujetos, sus antecedentes históricos y culturales, sus necesidades, intereses y problemas, sus posibilidades y dificultades. Por lo tanto, la organización de la educación debe estar diseñada como «un medio» para lograr los fines educativos propuestos.

Desde esta concepción, la ENF debe ser pensada para ampliar el campo de la educación, para sumar más personas y propuestas; diferentes espacios y diversos contenidos, en función de las particularidades de las personas y sus respectivos contextos. Políticas, programas y prácticas educativas que se articulen y se orienten para posibilitar a todas las personas vivir bien.⁹

La ENF no debe ser una «educación pobre para pobres». La ENF no es un camino alternativo a la Educación Formal. La ENF se pensó en clave de «educación inclusiva» (Unesco, 2008), una oportunidad para todos, cada uno con sus singularidades. Esto significa pensar que para algunos pueda constituir una oportunidad de reencontrarse consigo mismo, con sus intereses y necesidades de aprender, de satisfacer sus curiosidades; y para otros la posibilidad de ampliar el panorama de la vida, profundizar inquietudes a partir de la plataforma de conocimientos e ideas que ha ido conformando.

Esta modalidad educativa requiere también pensar la profesionalidad que se necesita (Camors, 2018), la formación específica de los educadores. En este sentido, será necesario idear algo nuevo en función de los desafíos que presenta esta modalidad educativa (MEC, 2011), especialmente cuando se propone trabajar «fuera

⁹ La teoría del «buen vivir» (Sumak Kawsay). Ver Tapia Avilés (2013).

de la escuela» con personas jóvenes, adultas y adultas mayores, en ámbitos diferentes a los tradicionalmente educativos (fábricas, cooperativas de diferentes tipos, explotaciones agropecuarias, comunidades, residenciales, clubes sociales, culturales y deportivos, otros).

Las perspectivas del futuro nos obligan a pensar las transformaciones necesarias y convenientes. En el marco de los procesos de cambios en la educación hay que incluir los que atañen a los educadores, los enseñantes, los diferentes tipos de profesionales de la educación que se requieren, para trabajar en forma colaborativa y en equipo.

Será necesario promover la investigación en educación, una que permita la producción de conocimiento, necesario y conveniente, para la formación de los profesionales de una educación que articule la Educación Formal y No Formal y que aporte al proceso de formulación de políticas.

Será imprescindible pensar la institucionalidad propia y específica que requiere la Educación No Formal. En 2008 se propuso un Consejo en el marco del SNEP; será necesario retomar esa idea o ir más lejos, hacia un Consejo Directivo Autónomo (artículo 202 de la Constitución de la República).

La EPJA, Formal y No Formal, en el marco de la construcción de una sociedad de aprendizajes, requiere pensar la educación en articulación con las políticas públicas, para que juegue un rol destacado en la profundización de la participación ciudadana y la democracia, la cultura, el arte, la innovación, la ciencia, la tecnología y la producción.

La educación en general y la ENF en particular deben promover la participación creativa y responsable de todos en clave de educación comunitaria.

Se tuvo la oportunidad y la necesaria audacia para proponer una conceptualización de la Educación No Formal, de acuerdo a

los desafíos que presentaba la educación en ese momento particular de la historia de nuestro país.

La ENF en Uruguay, en el año 2005, fue parte de una estrategia de implementación de una concepción pedagógica y de una política educativa que se proponían una «educación para todos, a lo largo de toda la vida». Un desafío aún mayor se impone para el futuro próximo.

Referencias bibliográficas

- Camors, J. (2014). La Educación No Formal en Uruguay. Políticas públicas para la integración social, *Noveduc*, 283, 84-87, Buenos Aires.
- Camors, J. (2018). *Los profesionales de la educación como objeto de los estudios en docencia*, Primeras Jornadas del Instituto de Educación. FH-CE-Udelar.
- CNE (2007). *Recomendación al Congreso Nacional de Educación*.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Dower.
- Faure, E. y otros (1978). *Aprender a ser*. Alianza-Unesco.
- Freire, P. (1970). *La educación como práctica de la libertad*. Tierra Nueva.
- Freire, P. (2001). *Política y educación*. Siglo XXI.
- Frente Amplio (2003). *Grandes lineamientos programáticos para el período 2005-2009*, IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio Héctor Rodríguez.
- MEC (2006). *Educación No Formal. Fundamentos para una política educativa*. Unesco-MEC.
- MEC (2021). *Plan de política educativa nacional*.
- MEC. Área Educación No Formal (2011). *El educador en la Educación No Formal: aportes al debate*.

- MEC. PNET (2009). *Educación y trabajo. Innovaciones y experiencias pedagógicas I.*
- MEC. PNET (2012). *Educación y trabajo. Innovaciones y experiencias pedagógicas II.*
- Natorp, P. (1987). *Curso de Pedagogía Social*. Porrúa.
- Núñez, V. (1999). *Pedagogía Social: cartas para navegar en el nuevo milenio*. Santillana.
- Tapia Avilés, D. (2013). Educación y buen vivir, *Yachana. Revista Científica*, 2(2).
- Torres, R. M. (2000) *Educación para todos. La tarea pendiente*. Popular.
- Unesco (1972). *Informe Faure*.
- Unesco (1990). *Declaración mundial sobre educación para todos*.
- Unesco (2008). *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*.
- Uruguay (1967). *Constitución de la República*.
- Uruguay (2008). Ley N° 18437. Ley General de Educación.
- Uruguay (2020). Ley N° 19889. Ley de Urgente Consideración.

POR UNA CRÍTICA POLÍTICA DEL SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD EN LA ESCUELA MEDIA

Pertenecer, descriminalizar y despatologizar para proteger el derecho a la educación

Nilia Viscardi

Introducción

Aparece, a los ojos de los colectivos docentes, la seguridad como un problema de la realidad educativa. «Acá hay violencia. Todo es violencia» (Docente, 2016, 40 años). Y así, se ha generalizado la idea de que la violencia permea los liceos. Ello desafía lo vínculos entre docentes y alumnos y la naturaleza del trabajo docente, centrado en la transmisión del saber y no en el trabajo en vínculos a nivel de enseñanza media. Allí, precisamente, donde se instala con mayor fuerza el problema de la violencia: en el Ciclo Básico de enseñanza media.

Al decir de los docentes, el trabajo en los vínculos no forma parte de su trabajo, queda fuera de la enseñanza de su asignatura o de lo que ocurre en el aula. Forma parte de lo que el sistema asistencialista debe hacer instalado en la escuela o de lo que los agentes encargados de los problemas de seguridad deben resolver (Viscardi y Habiaga, 2017). A ello se suman dinámicas de distanciamiento de las familias y comunidades pobres en las instituciones de barrios vulnerables (Viscardi y Alonso, 2015). En este panorama, algunos

discursos docentes dicen tomar distancia del «oficialismo»¹ que — con el «discurso de la inclusión»² — los obliga a tolerar estudiantes que, con sus conductas, « pierden el derecho a la educación»³ (Cristóforo, Martinis, Míguez y Viscardi, 2017). Es en tal situación que se expanden los pedidos y la demanda de medidas de seguridad (Viscardi y Alonso, 2015).

Postulamos que, al generar prácticas que afectan al reconocimiento, a los derechos y a los vínculos de los adolescentes en diversos ámbitos de su experiencia escolar (Honneth, 1997) y al manifestarse como exceso de poder hacia ellos tales dinámicas, pueden analizarse como violencia institucional, violencia inherente a una mirada conservadora que preserva la ley (la regla, la norma) antes que el derecho progresivo (la inclusión, la igualdad). Esta articulación no es lineal y es importante atender a las conexiones entre sentimiento de inseguridad, temor, peligrosidad, pertenencia y comunidad, para determinar cómo se instala tal estado de situación. Asimismo, y en la cotidianeidad educativa, las sensibilidades en juego avalan y naturalizan la expulsión y la sanción disciplinar de los adolescentes vulnerables en plena vigencia de un nuevo paradigma legal de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. De estas dinámicas, daremos cuenta a seguir.

¹ Esta palabra designa, de un modo peyorativo, a quienes representan y concuerdan con las políticas estatales. Las mismas se inscriben en el marco de las políticas progresistas impulsadas por los gobiernos del país desde el año 2005.

² El «discurso de la inclusión» es un término que, utilizado de un modo peyorativo, busca denunciar aquellos discursos, prácticas y acciones que están a favor de sostener la inclusión de los adolescentes vulnerables, cumpliendo con el mandato de la nueva Ley General de Educación aprobada en Uruguay en el año 2008.

³ La expresión surge de una entrevista realizada a un director de centro y da cuenta del modo en que la institución defiende la expulsión de los alumnos que tienen conductas disruptivas, expulsión que va contra los derechos del adolescente y la normativa legal vigente.

Sentimientos, política y sociedad

Para explicar la emergencia de la familia y de la infancia fue necesario transformar las sensibilidades y las mentalidades. Sin sentimiento de cuidado no hay niñez ni maternidad. Sin complacencia sentimental entre la familia y la escuela no hay educación moderna. Dicha articulación no se sostiene en el aire: la sostienen sentimientos que vinculan individuos, constituyen subjetividades y moralizan las prácticas (Ariès, 1987; Donzelot, 2008). En épocas de auge del Estado de bienestar, la experiencia escolar en la enseñanza media en Uruguay se fundó en base al modelo de familia y de adolescencia propio de la tradición moderna (Giddens, 1995) conformando una temprana y sólida «tradición escolar» en el país (Romano, 2013).

En América Latina, los fundadores de los sistemas educativos se inspiraron en las experiencias revolucionarias ocurridas sobre todo en Estados Unidos y en Francia para estructurarlos. En Uruguay la influencia del modelo francés fue fundamental (Romano, 2013). Dicho modelo se basaba en la confianza en el saber y en la ciencia, en el poder del cargo y en la autoridad de la institución, en la imposición de la razón de Estado sobre la comunidad y en la homogeneización de las identidades —un idioma, una nación, una cultura—. Asimismo, en los saberes de la pedagogía y de la medicina para pensar la normalidad en los niños y sus familias. La disciplina y el higienismo fueron las matrices de organización del cuerpo en la escuela.

La autoridad se ejercía conforme los parámetros de la época: el docente detentaba el poder del cargo y del saber, la disciplina organizaba la institución y se aceptaba la humillación, el castigo y la expulsión de quienes rechazaban el modelo. Esta tradición consolidada en dispositivos institucionales tuvo su auge durante el período en que la asistencia a enseñanza media no alcanzaba al 20 % de la población en edad de hacerlo (CIDE, 1965). Con poste-

rioridad a los años sesenta, la crisis económica, social y política devino en violencia contra la institución y sus docentes (Soler, 2005). Se observaron entonces dinámicas de defensa de la autoridad en nombre del orden, prácticas y discursos de lucha ideológica contra la subversión de los jóvenes y se legitimaron los fundamentos de una pedagogía autoritaria (Romano, 2010).

En este panorama y a partir de mediados de los años ochenta los gobiernos democráticos emprenden la tarea de universalizar la enseñanza media. Un largo camino se recorrió y se impulsaron reformas de diverso cuño que difícilmente alcanzaban a modificar su estructura. La entrada al siglo XXI está signada por el impulso de nuevas políticas en materia de derechos humanos, por la extensión del sistema en la población, por la emergencia de planes de inclusión e inserción social paralelos y por reformas de planes de distinto orden. Con limitaciones diversas, se sostuvo el impulso a la universalización y la democratización del acceso a la enseñanza media (Yarzábal, 2010).

Aunque los adolescentes más vulnerables fueron incorporándose paulatinamente al sistema, una de las mayores dificultades radicó en las penurias observadas para sostener su asistencia y romper los circuitos de la fragmentación cultural. El problema de la convivencia, de la calidad de la educación y de su democratización emergieron en un panorama en que el discurso de la «violencia y la anormalidad» capitalizaba paulatinamente la cuestión educativa (Viscardi y Alonso, 2013), y el de la «peligrosidad de los jóvenes» la cuestión social (Morás, 2016). En este proceso, las marcas del período autoritario y el discurso de la seguridad propio de los años noventa se configuraron en nuevas dinámicas que se plasmaron en políticas, prácticas y representaciones que asociaban educación, pobreza y seguridad (Martinis, 2013).

El temor está en el horizonte discursivo de los centros educativos y se objetiva en el miedo a los adolescentes pobres y a sus

familias peligrosas. El resultado es la instauración de prácticas que tienen por objetivo denunciar el problema de la violencia en la escuela, permiten a los «colectivos docentes» situarse como el grupo vulnerable y patologizan las conductas de los niños y adolescentes pobres. Ello favorece un escenario que habilita a la despolitización de prácticas que se instauran como violencia institucional.

Atribuir una lectura política es señalar el punto exacto en el que el fenómeno afecta a los actores más débiles de la sociedad. Hemos intentando explicar por qué consideramos que es adecuado hablar de convivencia y no de violencia. Precisamente, esto tiene consecuencias para un trabajo en convivencia que parte de modificar un conjunto de visiones. La interpretación en la que se muestran los déficits sociales que impiden al sistema educativo llevar adelante su tarea y el modo en el que los mismos originan la violencia, tienden a situarlo como el elemento a proteger. De hecho, en el sistema educativo quienes deben ser protegidos son los jóvenes, víctimas de un modelo social que los excluye a diferentes niveles, lo cual se comprueba en las altas tasas de repetición, extraedad y abandono de la escolarización secundaria en Uruguay (Yarzábal, 2010).

En este proceso debe destacarse la importancia que adquieren diversos procesos a nivel de la subjetividad de los estudiantes. Por un lado, la conformación de estigmas que van desde aquellos en los que el alumno naturaliza la condición del que no aprende, la del violento, los estigmas del cuerpo (gordura, fealdad, diferencias), la pobreza o el consumo, los estigmas sexuales, los de género o los raciales, hasta los de aquellos que son apartados por *nerds* o «tragas». Estas diversas formas de estigmatización, discriminación o segregación se vinculan directamente al fenómeno del maltrato escolar, más conocido como *bullying*.

Sin embargo, el sistema escolar suele preocuparse sobre todo por aquellos conflictos que se manifiestan en los que adoptan particularmente una cultura contraescolar, centrada en la construc-

ción de una práctica de resistencia del sistema educativo, sus normas y sus saberes. Este proceso es preocupante en tanto estructura identidades basadas en la oposición al sistema, las cuales, por un complejo conjunto de conexiones, refuerzan procesos sociales de exclusión. Este proceso, de importancia en la conformación de las identidades juveniles en sectores populares o socialmente excluidos, finaliza muchas veces en la atribución de estigmas sociales que los estudiantes incorporan por la vía de la construcción de una identidad deteriorada. En este aspecto es imprescindible acentuar la necesidad de una reversión de las relaciones que la escuela tiene con los jóvenes, pues, como lo ha mostrado Willis (1988) en su clásico trabajo, la cultura de la resistencia escolar es una de las vías que conducen a la reproducción de las desigualdades de clase.

Cuando el mundo social al que el sistema educativo se dirigía estaba compuesto por jóvenes de clases medias altas y altas, la escuela resolvía, por vía de la imposición autoritaria, un conjunto de conflictos que no aparecían como tales a los ojos del sentido común o de los analistas. A su vez, esta mayor legitimidad de la escuela frente a su público hacía que se toleraran más sus propios actos de violencia. Por este motivo, el relacionamiento autoritario y normativo fue, por mucho tiempo, el sustento de una relación que era socialmente percibida como más pacífica (Vivet y Defrance, 2000).

En los años ochenta, el acceso a la educación por parte de los jóvenes originarios de los sectores pobres y tradicionalmente excluidos de la educación modificó este tipo de relación. A ello se sumó la crítica a las formas de ejercicio de la autoridad y las modalidades disciplinarias de nuestro sistema educativo a la salida de la dictadura. El sistema educativo perdió en gran parte las bases sociales de su legitimidad para resolver, desde la autoridad y la imposición violenta, los nuevos conflictos que se estructuraban en su interior.

El centro educativo, la pertenencia y la comunidad

La cotidianidad escolar se juega en el marco de un colectivo, una comunidad, que tiene sus propias características y particularidades. ¿Qué entendemos por comunidad educativa? El concepto se utiliza frecuentemente y forma parte también de la legislación existente (representantes de la «comunidad educativa» en los Consejos de Participación). Al respecto, recurriremos a las definiciones tradicionales del concepto de *comunidad* formuladas por Weber (1992) en su distinción entre comunidad y sociedad. Para este autor, la esencia de la comunidad es una relación social en la cual se inspira la acción social y el sentimiento subjetivo de los partícipes a fin de constituir un todo. A diferencia de ella, la sociedad es una relación social en la que la actitud se inspira en una compensación de intereses por motivos racionales (de fines o valores). Así, la mayoría de las acciones sociales participan en parte de la «comunidad» y en parte de la «sociedad».

El sentimiento de pertenencia es clave en la definición, ya que el hecho de participar de algunos rasgos o conductas de cierta situación no implica una comunidad ni la crea. Weber establece que ella existe, propiamente, sobre la base de «ese sentimiento» de la acción recíprocamente referida y en la medida en que esta referencia «traduce el sentimiento de formar un todo». Así, la claridad con que se establece la diferencia entre ambos tipos de agrupaciones, comunidad y sociedad, radica en un punto subjetivo de difícil formalización, que es el sentimiento de pertenencia.

Puntos de partida y de llegada, los instrumentos de promoción de la participación muchas veces requieren de la identificación de representantes de la «comunidad» (local, vecinal, educativa, barrial, etc.). Pero, a su vez, también tienen por objetivo conformar y estrechar lazos comunitarios allí donde estos son escasos. Se entiende que el empoderamiento —la participación en la toma de decisiones sobre diversos aspectos de la vida cotidiana— permite

reforzar o crear este sentimiento. No obstante la dificultad es visible: el sentimiento de pertenecer puede o no existir, es difícilmente formalizable y no siempre compartido en su sentido y sus consecuencias por los integrantes posibles de una cierta comunidad. Un estudiante que ha sido excluido de su liceo puede aún sentir que pertenece a él. Los maestros de una escuela pueden no sentirse parte de la comunidad de la misma, ya sea deslindándose de la identificación con cierto barrio o determinado conjunto poblacional, lo que podría, por esta vía, excluir a un actor sustantivo para los Consejos de Participación. O el profesor que dicta seis horas semanales de clase en un liceo puede sentirse ajeno a la realidad de los alumnos, de los padres y del barrio.

Claramente, la pertenencia a la comunidad puede ser objeto de conflicto. Sea porque se la quiere ampliar, porque se la desea restringir o se anhela ingresar. Un ejemplo paradójico de exterioridad lo constituye la denominación del programa que, en el año 2006, se aprobó a efectos de contar con seguridad policial en los liceos: Programa Comunidad Educativa Segura. La denominación parece develar una filosofía en la que «comunidad educativa» está «segura», no es amenazada, si la presencia policial protege al recinto escolar de su propio entorno o de las acciones de los alumnos, padres, vecinos o jóvenes del barrio.

Así, no pensamos en la comunidad desde una mirada idealizadora de la misma. La comunidad escolar, en tanto colectivo humano, está surcada por relaciones de poder, y en ella quienes menos poder tienen, hoy en día, son los estudiantes y sus referentes, padres o familiares. En relación a ello, Sen (2007) explica claramente que la idea de comunidad, tratada muchas veces como «capital social», se constituye en tanto fuente de poder social e inscripción (en tanto, precisamente, que capital). No obstante esto, la misma comunidad puede también ser fuente de exclusión y discriminación.

Efectivamente, todos los espacios que suponen la representa-

ción y la participación deben evitar el problema de la discriminación. Y este tiene mucho que ver con la visibilidad y el uso de la palabra en espacios públicos. Pues la pertenencia y la legitimidad dependen de roles y reconocimientos a efectos de que alguien pueda «tomar la palabra» y ser escuchado en sus ideas y propuestas. Esto es, propiamente, participar. «Tomar la palabra» está en el origen mismo de los mecanismos de debate y discusión —la asamblea— y su incidencia en los procesos de delegación y representación —la elección—.

Sabemos que el *ágora* no es un espacio en el que los argumentos sean escuchados únicamente con criterios de razonabilidad. En su teoría de la acción comunicativa, postulando que el lenguaje es performativo, un instrumento de acción, Habermas (1981) establece que el poder, el dinero y la influencia ejercen, en el ámbito de la vida cotidiana, limitantes para que sean escuchados los argumentos de quienes participan en el diálogo. Desde otra perspectiva teórica, Bourdieu establecerá que para comprender el poder del lenguaje debe comprenderse el juego simbólico que existe en su uso. Este presupone explicar las condiciones sociales del uso de las palabras (Bourdieu y Wacquant, 1985, p. 67).

Si comunidad, representación, legitimidad y uso de la palabra son fundamentales, el problema de la fragmentación social agrega un último elemento conceptual a tomar en cuenta, pues la cultura escolar está fuertemente marcada por la existencia de escenarios fragmentados, entendiendo por fragmentación la «distancia social» entre los integrantes de diferentes grupos o sectores de la sociedad. Siguiendo a Tiramonti (2009), la fragmentación se manifiesta en las modalidades por las cuales las comunidades excluyen, limitan o condicionan el acceso a determinados recursos al resto de los miembros de la comunidad. Se trata de un modelo de segregación que afecta la distribución de «ciertos bienes sociales» o impide un acceso abierto a recursos «socialmente valorados».

El sentimiento de inseguridad y la violencia de la escuela

Sin dudas, las diferencias objetivas tienen un papel central en la definición de la calidad del lazo social y, por lo tanto, de «distancia entre los diferentes grupos». Hablar de cultura política y por tanto de convivencia, de participación y de representación, supone abordar los valores, las expectativas y los modos de vida que se encuentran en cada centro. Tender una perspectiva de sociedad significa evaluar qué distancias se expresan en los distintos centros para estas dimensiones. Las desiguales expectativas de aprendizaje sobre el alumnado, el descrédito moral de la «comunidad», del «entorno» o del «contexto» del centro son elementos que expresan estas distancias.

La violencia puede ser una palabra vacía de sentido cuando pasa a ser utilizada como significante de los más diversos discursos. Es el centro de una agenda mediática permanente y se asocian a ella discursos técnicos y científicos, luchas políticas, imágenes y sentimientos. Se habla, en Ciencias Sociales, de violencia simbólica y de sentimientos de inseguridad (Kessler, 2009), de políticas de seguridad y de tendencias punitivas. En este contexto, la pluralidad de dichos sentidos y su complejidad nos llevaron a poner en foco el problema de «la violencia que está en todos lados», al decir de varios directores de centros educativos. Es la constatación de que hace más de veinte años que los docentes y directores concuerdan en que la violencia se ha instalado y eso a pesar de que los centros educativos no son inseguros. Pero hay cambios. Las causas ya no son la niñera electrónica, la falta de trabajo, los medios masivos o los divorcios (Viscardi, 1999). Hoy las causas las constituyen la «marginalidad» y el «mundo narco», la existencia de jóvenes que vienen de «otra cultura», la «peligrosidad de las familias», la «anormalidad» de los estudiantes y la imposibilidad de aprender debido a las «dificultades de aprendizajes» (Viscardi y Alonso, 2013; Viscardi y Habiaga, 2017). Es necesario desontologizar tal discurso.

El programa de la sociología ha logrado desnaturalizar la violencia y subrayar los procesos funcionales, sistémicos y racionales que están por detrás de ella (Arteaga y Arzuaga, 2017). Ello la enfrentó a pensar el hecho de que la violencia es también una dramatización social, un sentido sujeto a interpretación en el entramado social. Pensamos este trabajo como aporte a la tarea de comprensión de la violencia a partir de las diversas construcciones de sentido que hacen los sujetos, colaborando en comprender cómo se define la violencia en tanto espacio de significación social. ¿Cómo pensar esta dramatización en relación a la violencia escolar? El proceso de construcción del individuo tiene que ver con el vínculo entre lo singular y lo colectivo, puesto que la subjetividad se construye en la intersubjetividad y que el proceso de individuación se produce en la socialización (Honneth, 1997). Hay, según Honneth, tres esferas de reconocimiento: la afectiva —el amor—, la jurídico-política —el derecho— y la de la estima social —la solidaridad—. En el proceso de construcción de la identidad y de las subjetividades de los adolescentes y jóvenes, podemos reconocer la incidencia de estas tres dimensiones.

Ellas se expresan en las prácticas que avalan discursos y dinámicas de los colectivos docentes. Como se dijo, muchos profesionales de la educación entienden que, fuera de la enseñanza de su asignatura o de lo que ocurre en el aula, el problema «de la violencia» que surge de los jóvenes forma parte de lo que los asistentes sociales, la policía y los programas de derivación deben atender. Los jóvenes violentos o con conductas disruptivas, que no aprenden, deben estar fuera de la institución. En voz de muchos de ellos, con su conducta los alumnos ratifican que « pierden el derecho a la educación» (Cristóforo, Martinis, Míguez y Viscardi, 2017).

Se conforma así una particular forma de violencia institucional, aquella que tiene lugar en el sistema educativo. Es importante señalar que diferenciamos el concepto de *violencia institucional*

de un conjunto de prácticas que, en la teoría de la educación, han sido pensadas a partir de los procesos de disciplinamiento y del concepto de violencia simbólica. La «disciplina» —aquella que defendía Durkheim (1972)— forma parte de las dinámicas escolares y puede derivar en un exceso de poder cuando la práctica pedagógica se vacía de sentido, los objetivos de convivencia se reducen al orden y el mandato de construcción de ciudadanía se restringe al establecimiento de reglas de conducta restrictivas. La *violencia simbólica* (Bourdieu y Passeron, 1972), en tanto inculcación del arbitrario cultural, cuestiona teóricamente el rol de la escuela en una sociedad de clases, incluso reconociendo la imposibilidad que cualquier cuerpo de saberes tiene de pregonar para sí la posibilidad de su afirmación como fuente de verdad y sistema de conocimientos superior a otro. No obstante, ¿puede la escuela funcionar sin violencia simbólica? En una sociedad de clases, la respuesta de Bourdieu y Passeron es negativa.

Conclusiones

Es necesario deslindar las ideas de *violencia simbólica* y *disciplina* de la de *violencia institucional*, la cual pensamos como la serie de mecanismos legitimados en una tradición disciplinaria y de saber que utiliza la institución para recusar su rol político: la protección y la enseñanza en un vínculo que deposita en la escuela el deber de enseñar. Analizamos en tanto violencia institucional los procesos por los cuales en esta relación dialéctica los docentes abandonan el ejercicio de la autoridad del saber (concebida en términos de reconocimiento subjetivo) y se amarran la férrea disciplina, la expulsión, a la sanción, a la derivación y a la medicalización para regular un vínculo en que se sitúan en un plano de vulnerabilidad que los equipara a los adolescentes, cuando no los transforma en sus víctimas. Este proceso se produce mediante la recuperación de

un discurso de debilidad de la postura del docente, discurso que ancla en la noción de docente en tanto *trabajador* y no en tanto *autoridad*. Actualmente, cuando le habla al Estado y a la sociedad, cuando hace paro, el docente es un *trabajador*. Cuando le habla al alumno, es una *autoridad*.

Este posicionamiento de vulnerabilidad se valida mediante la recuperación del concepto de *anormalidad* (Viscardi y Alonso, 2013), haciendo un ejercicio de un concepto médico que coloca una alteridad monstruosa y obliga a buscar la defensa del grupo amenazado (Foucault, 2006) —el colectivo docente— y no de la sociedad —los adolescentes—. La violencia adolescente resulta de «patología social» y torna vulnerable la posición docente. Desde esta posición de vulnerabilidad los docentes invisibilizan prácticas de exceso de poder que ejercen cuando se estigmatiza, expulsa o solicita la medicación. Un esfuerzo importante se ha hecho para denunciar que la escuela no es solamente cárcel o encerrona. Es aprendizaje, relación con el saber y también es asistencia, cuidado y hospitalidad (Antelo, 2007). Pero, si prima el temor a los adolescentes, la cárcel se fortalece.

Así, se fortalecen los caminos que hacen retroceder la hospitalidad y la protección y hacen de la escuela una muralla bajo la cual se atrincheran los docentes. Describimos los mecanismos por los cuales la enseñanza media en Uruguay muchas veces se encierra en una disciplina vacía que excluye a adolescentes y padres, que abandona el cuidado y enfatiza la sanción. No desconocemos la experiencia de prácticas de resistencia (Viscardi, 2017) que colaboran con la construcción de caminos alternativos, pero no son ellas las que priman la mayoría de las veces. Alentando un camino excluyente, se favorecen las dinámicas y sentimientos en que se basa la posibilidad concreta de un proyecto conservador.

Referencias bibliográficas

- Antelo, E. (2007). Variaciones sobre el espacio escolar. En Baquero, R., Diker, G. y Frigerio, G. (Comps.). *Las formas de lo escolar*. Ediciones del Estante.
- Ariès, P. (1987). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Taurus.
- Arteaga, N. y Arzuaga, J. (2017). *Violencia. Estructuras, sujetos, interacciones y acción simbólica*. Flacso.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1972). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Editorial Laia.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1985). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. Gedisa.
- CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) (1965). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*.
- Cristóforo, A., Martinis, P., Míguez, M. N. y Viscardi, N. (Comps.) (2017). *Derecho a la educación y mandato de obligatoriedad en la enseñanza media. La igualdad en cuestión*. CISC-Udelar.
- Debarbieux, E. et al (1999). *La violence en milieu scolaire*. Tome 2. ESF.
- Donzelot, J. (2008). *La policía de las familias*. Nueva Visión.
- Durkheim, E. (1972). *La educación moral*. Schapire.
- Foucault, M. (2006). *Genealogía del racismo*. Caronte Ensayos.
- Giddens, A. (1995). *Modernidad e identidad del yo*. Península.
- Habermas, J. (1981). *La teoría de la acción comunicativa Vol. II*. Taurus.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento*. Crítica.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Siglo XXI.
- Martinis, P. (2013). *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*. CSIC.
- Morás, L. E. (2016). *Los enemigos de la seguridad. Desigualdades y privación de libertad adolescente*. FCU.
- Romano, A. (2010). *De la reforma al proceso. Una historia de la Enseñanza*

- Secundaria (1995-1977). Trilce.
- Romano, A. (Comp.) (2013). *La tradición escolar. Posiciones*. CSIC-Ude-
lar.
- Sen, A. (2008). *Identidad y violencia: la ilusión del destino*. Katz.
- Soler, M. (2005). *Réplica de un maestro agredido*. Trilce.
- Tiramonti, G. (Comp.) (2009). *Las desigualdades de la trama educativa. Mutaciones de la escuela media*. Manantiales.
- Viscardi, N. (2017). Adolescencia y cultura política en cuestión. Vida cotidiana, derechos políticos y convivencia en los centros educativos, *Revista de Ciencias Sociales*, (41).
- Viscardi, N. y Alonso, N. (2013). *Gramáticas de la convivencia. Un examen a la cotidianidad escolar y la cultura política en la educación primaria y media en Uruguay*. ANEP.
- Viscardi, N. y Alonso, N. (2015). *Convivencia, participación y formación de ciudadanía: un análisis de sus soportes institucionales en la educación pública uruguaya*. ANEP.
- Viscardi, N. y Habiaga, V. (2017). El derecho a la educación en disputa: dinámicas de resistencia y dinámicas de exclusión. En Cristóforo, A., Martinis, P., Míguez, M. N. y Viscardi, N. (Comps.). *Derecho a la educación y mandato de obligatoriedad en la enseñanza media. La igualdad en cuestión*. CSIC-Udelar.
- Vivet, P. y Defrance, B. (2000). *Violences scolaires: les enfants victimes de violence à l'école*. Syros.
- Weber, M. (1992). *Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*. FCE.
- Willis, P. (1988). *Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de la clase obrera consiguen trabajos de clase obrera*. Akal.
- Yarzábal, L. (2010). *Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el Codicen 2005-2009*. ANEP.

UN NUEVO PACTO LAICO, A LA URUGUAYA

Antonio Romano

Ya sabemos que Fenapes no es parte de la solución, es parte del problema. (Ministro de Educación y Cultura, Dr. Pablo da Silveira).

Resumen

La laicidad viene siendo objeto de intensas disputas en los últimos tiempos. Sin embargo, la discusión actual presenta algunas características peculiares que la diferencian del modo en que se planteó en otros momentos históricos. Un aspecto a resaltar tiene que ver con la convergencia de actores políticos con visiones casi contrapuestas sobre la laicidad, como el Partido Colorado y el Partido Nacional, que han logrado arribar a una posición acordada. Una particular confluencia es la que ha permitido una articulación entre la postura tradicional del batllismo y una posición liberal conservadora, como la que ha caracterizado al herrerismo a lo largo de su historia. En este artículo nos proponemos analizar cómo fue posible que ocurriera esta convergencia produciendo lo que denominamos «un nuevo pacto laico», tomando la expresión de Jean Baubérot (1990).

Los sentidos de la laicidad en la tradición batllista actual

El batllismo históricamente ha hecho de la laicidad una causa con la cual ha identificado su accionar político. Precisamente por esta razón existe una preocupación en sus filas, porque consideran que «nuestra laicidad, como la concibieron quienes dedicaron su vida a consagrirla, se encuentra hoy en peligro» (Pioli, 2016, p. 11).

Se diría que esta no es una novedad. Es posible escribir la historia de la laicidad en forma paralela a la historia de las amenazas denunciadas por sus defensores contra las acciones que ha desarrollado la Iglesia Católica, al menos desde el último tercio del siglo XIX en adelante. Sin embargo, los autores contemporáneos señalan una diferencia con el pasado. Para Semino, «los peligros que enfrentan la laicidad y el laicismo en el Uruguay» no serían «los que tienen un origen netamente religioso, sino que se debe prestar especial atención a otros fundamentalismos que potencialmente los acechan» (Semino, 2016, p. 10). Y en el mismo sentido, Pioli plantea que los tradicionales ataques del dogmatismo religioso a la educación pública, «hoy están siendo secundados, y a veces con mayor fuerza, por otra suerte de fanatismos que atentan contra lo que ha sido una parte muy importante de nuestra identidad nacional y nos ha distinguido en la región y el mundo» (Pioli, 2016, p. 11).

En el discurso de Pioli se plantea una ofensiva contra la laicidad proveniente de una renovada reacción del dogmatismo religioso, al cual se suma la acción de nuevos «fanatismos», que incluso superarían la fuerza de los primeros desplazando el centro de las preocupaciones. Esto habría traído como consecuencia una profundización de la «crisis de la educación pública».

El autor abunda en calificativos para caracterizar al nuevo enemigo: dogmatismo, fundamentalismo, fanatismo, modos de acción militante de sectores políticos o sindicales que estarían debilitando la tradición laica. Sin embargo, la identificación del modo en que

los enemigos operan solo se explicita hacia el final de su libro. Según Pioli lo que estaría ocurriendo en nuestras aulas es que

nuestros hijos y nietos [son] adoctrinados en un relato histórico que no solamente se aparta de la verdad de los hechos, de los cuales muchos de nosotros fuimos testigos directos, sino que se ha construido sobre la dicotomía pueblo-antipueblo, amigo-enemigo (2016, p. 177).

Y esto tendría para el autor consecuencias funestas desde el punto de vista de la construcción de nuestra identidad, puesto que va en el sentido contrario

de concebir a la sociedad que nos nuclea con el espíritu fraternal que nos legaron aquellos que batallaron por el laicismo y la laicidad desde la segunda mitad del siglo XIX y lo mantuvieron enhiesto hasta pasada la primera mitad del siglo XX (2016, p. 177).

Entonces, lo que se denuncia es la presencia de un relato histórico falso que sería el principal responsable de profundizar la crisis de «esa potente educación laica que concibiera Varela». La operación discursiva de Pioli es esta: los «corporativismos se han encargado de deteriorar a la educación pública a niveles inimaginables», puesto que han utilizado los lugares de conducción del sistema educativo para influir en la construcción de un relato falso que establecería una suerte de antagonismo irreconciliable en la sociedad, que daría al traste con el Uruguay integrado y fraternal que los defensores de la laicidad habrían promovido.

Por eso, para el autor «debemos exigir que la laicidad resalte nuestra libertad y que los relatos históricos que se enseñan en nuestras escuelas no se distorsionen con dogmatismos políticos e ideológicos que pueden ser tan nocivos como otrora lo fueran los religiosos, con sus hogueras y sus anatemas» (Pioli, 2016, p. 178). Porque para el autor lo que está en juego es la identidad uruguaya.

De proseguir por esta vía del «adoctrinamiento político»

habremos de dejado de ser los uruguayos libres e iguales, integrantes de una «comunidad espiritual» que nos distinguió en el concierto de las naciones para pasar a ser una manada de individuos mal adoctrinados y cargados de prejuicios dogmáticos (2016, p. 178).

El primer proyecto de creación del Consejo de Laicidad (2015)

En este contexto discursivo adquiere otro sentido la presentación del proyecto presentado al Parlamento para controlar la actividad docente en el sistema educativo. El libro de Pioli se publicó a fines del 2016 y coincide con el contexto de presentación del proyecto para la creación de un Consejo de Laicidad, realizada por el senador Pedro Bordaberry. Parecería existir una fuerte preocupación en filas del Partido Colorado, al comienzo del tercer período de gobierno del Frente Amplio, por marcar una postura que reivindique una tradición laicista que históricamente caracterizó a esta colectividad. No deja de sorprender que la fecha de presentación del proyecto coincida con el primer día del comienzo de la actividad parlamentaria, que parece marcar una intencionalidad de realinear las filas coloradas bajo un mismo paraguas después de un desempeño electoral menguado.¹

En la exposición de motivos se plantea la necesidad de velar «por una enseñanza pública neutral y respetuosa de las diferentes vertientes de ideas y credos que existen en el país». En este sentido se establece que la «enseñanza debe ser un campo ajeno a las *luchas partidarias*, tal como lo fue en el país del éxito, que fue capaz de construir un “Estado de Bienestar”». En esta referencia al éxito en la construcción de una sociedad del pasado parece estar presente

¹ El Partido Colorado en la elección de 2014 apenas cosechó el 12,89 % del electorado obteniendo su mínimo histórico.

una evaluación acerca del estado de situación actual, que no estaría haciendo honor a aquella tradición. De ahí que se plantee un extraño remate que no menciona acontecimientos específicos, pero sí un clima existente: «Es obvia la necesidad del contrapeso institucional al desborde de la partidarización política de la educación, como medida de prevención».

La operación discursiva es bastante similar a la que propone Pioli: existió una tradición política laica en nuestro país, que hizo posible construir nuestras instituciones republicanas y que hoy estaría siendo amenazada por la acción de corporativismos docentes que «partidizan» la educación pública.

La posición del ministro Da Silveira y la LUC (2020)

Quienes somos críticos del laicismo coincidimos con el presidente [Jorge Batlle] en la necesidad de poner varias ideas en cuestión.
(Pablo da Silveira, 15/4/2001).

La perspectiva de Pablo da Silveira sobre la laicidad resulta particularmente importante para entender el modo en que la Ley de Urgente Consideración (LUC, 2020) fue redactada y la escasa atención que se le da a este concepto a la hora de introducir cambios en la Ley General de Educación (LGE, 2008). Su posición se puede rastrear tanto en artículos de prensa como en su producción académica. En esta última se identifican varios textos vinculados a la temática.²

² a) Laicidad, esa rareza (1995). En Geymonat, R. (Comp.) (2004). *Las religiones en Uruguay. Algunas aproximaciones*, Ediciones La Gotera; b) Libertad religiosa: ¿un derecho de las iglesias o de los individuos?, en Da Costa, N. (Org.) (2006). *Laicidad en América Latina y Europa*, Claeh; c) *Padres, maestros y políticos. El desafío de gobernar la educación*, Taurus, 2009; d) Prendre l'enseignement à domicile au sérieux, *Raison Publique*, (15), 2011; e) Libertad de enseñanza, libertad religiosa, secularización y laicidad: límites confusos y falsas asociaciones, *Páginas Educativas* 5(1), 2012.

El recorrido de la producción de Da Silveira da cuenta de que este no es un tema que le resulte ajeno. Entonces, la primera pregunta que surge es: ¿por qué la definición de laicidad que aparece en la LGE no fue alterada? ¿Se trata de que el ministro tiene coincidencias con lo que se expresa en cuanto al contenido del artículo 17? La hipótesis que planteamos es que para Da Silveira la laicidad no constituía la principal preocupación y que si fuera totalmente consecuente con su perspectiva quizás hubiera eliminado o reformulado este artículo, tal como se puede ver en *Padres, maestros y políticos*, pero esta decisión lo habría enfrentado directamente con uno de los principales socios de la coalición de gobierno, el Partido Colorado, que ha hecho de la laicidad una cuestión identitaria.³ Para no debilitar este apoyo, probablemente el ministro de Educación y Cultura haya elegido el camino de introducir los cambios que orientan el funcionamiento del sistema educativo en otros de los artículos, manteniendo el artículo 17 en forma incambiada.

¿En qué sustentamos la posición acerca de que Da Silveira es un fuerte crítico de la idea de laicidad? Esto puede derivarse de la lectura de los artículos producidos por el ministro con anterioridad a su asunción en la cartera. Lo que se puede ver en estos es una clara línea argumental que va desde el reconocimiento de la «Laicidad, esa rareza» (1995), donde identifica la adopción de esta solución de la relación entre el Estado y las confesiones religiosas como «una particularidad (a veces de una excentricidad) típicamente gala» (2004, p. 183), hasta en su último artículo sobre el tema, en el que pasa a sostener que incluso en Francia «el con-

³ Profundizaremos este argumento en el apartado siguiente cuando se analice el proyecto de creación de Consejo de Laicidad de Schipani. Pero, para plantear un ejemplo, en el prólogo del libro de Ulises Pioli, el Dr. Miguel Semino plantea que «la laicidad, sustentada en la doctrina del laicismo, como bien se dice, es parte integrante de nuestra identidad nacional» (Pioli, 2016, p. 9).

cepto de *laicidad* se ha vuelto crecientemente controvertido» (2012, p. 17). Según el autor: «Mientras sus defensores siguen viéndola como la única modalidad confiable de secularización del Estado, sus críticos son cada vez más contundentes al presentarla como un régimen hostil a la religión y, en última instancia, a la libertad» (2012, p. 17). Desde esta perspectiva, laicidad y libertad se habrían convertido en términos opuestos en la medida que la primera no reconoce a la religión como una expresión legítima del modo de vida que los sujetos eligen y que rige las decisiones que estos adoptan. Según el autor:

una de las principales objeciones que se dirigen contra la solución laicista consiste en señalar que no es suficientemente neutra entre la religión y la no-religión. Fingir que la fe religiosa no existe cuando es un dato de primera magnitud para buena parte de los ciudadanos conduce a tomar decisiones públicas que tendrán efectos discriminatorios (Da Silveira, 2012, p. 18).

Este movimiento que va del reconocimiento de la excepcionalidad de la solución francesa al cuestionamiento sobre su carácter democrático, ya había sido planteado en 2009 en *Padres, maestros y políticos*. En la segunda parte del libro relativo a «Preguntas difíciles» se desarrollan tres capítulos: el primero referido a la obligatoriedad escolar;⁴ el segundo sobre la gratuitad⁵ y el tercero... sobre la diversidad. Claramente el autor reformula el concepto de *laicidad* que acompaña a la tradicional trinidad de la escuela pública, gratuita, obligatoria y laica, por la preocupación respecto a la diversidad. Según Da Silveira, esto se origina como parte de un cambio de «sensibilidad» que hace que «la diversidad ha dejado

⁴ «¿Se puede justificar la obligación escolar?».

⁵ «¿Se puede justificar la gratuitad escolar?».

de ser percibida como una anomalía y ha pasado a ser vista como un fruto de la libertad» (2009: 148).

Como puede verse, nuevamente aparece confrontada la laicidad con la libertad. Según el autor

es falso suponer que si el Estado se hace cargo, la enseñanza estará a salvo de influencias particulares. La influencia estatal sobre la enseñanza ha servido para fortalecer a las mayorías culturales frente a las minorías, a los hombres frente a las mujeres y a quienes tenían alguna forma de poder frente a quienes no tenían ninguna. (Da Silveira, 2009, p. 170).

Al cuestionar el carácter neutro de la acción del Estado, se pretende desmontar los presupuestos sobre los cuales se ha sostenido el discurso de la laicidad. Según Da Silveira la laicidad sería una fachada para que las mayorías puedan imponer su dominio frente a las minorías culturales, étnicas, religiosas o sexuales. ¿Cuál sería entonces la solución que propone el autor?

En una sociedad que haya optado por alguna forma de enseñanza compulsiva, el Estado debe garantizar asimismo que todos los padres tengan a su alcance *una variedad de vías que conduzcan a la ciudadanía*. Si se hace obligatoria la enseñanza pero una parte de los padres solo puede acceder a *una* de las opciones que permiten satisfacer esa exigencia (por ejemplo, porque hay una única red escolar de acceso gratuito), el efecto será una expropiación de la capacidad de decidir (Da Silveira, 2009, p. 173).

Garantizar la libertad supone asegurar la libertad de elección de los padres del tipo de enseñanza que quieren para sus hijos. Para el ministro la garantía de la pluralidad no está en la laicidad que reserva la cuestión religiosa para el ámbito privado, sino en el reconocimiento de la religión como un factor de primer orden en las preferencias educativas de las familias. Por eso la laicidad ofrece una solución que no se ajusta a la actual sensibilidad más

abierta hacia la cuestión religiosa y, por ende, debe ser sustituida por la libertad de enseñanza que es la que favorece la libre elección de los padres.

El segundo proyecto de Consejo de Laicidad (2021)

El 19 de marzo de 2021, fecha emblemática para la educación pública, luego de aprobada la Ley de Urgente Consideración, el diputado colorado Felipe Schipani presenta nuevamente el proyecto de creación de un Consejo de Laicidad. La primera pregunta que nos realizamos es ¿por qué?⁶ Después de presentada la posición de Da Silveira, podemos plantear con certeza que esto ocurrió por las diferencias ideológicas entre los dos principales socios políticos de la coalición.

Probablemente la insistencia de Schipani con el proyecto tenga que ver con el debilitamiento de la perspectiva laicista en el marco de la LUC y la necesidad de recuperar un perfil del Partido Colorado cada vez más desdibujado. Sin embargo, no dejan de llamar la atención algunas diferencias entre el proyecto de Bordaberry y el de Schipani.

⁶ El autor del proyecto define su historia del siguiente modo: «El diputado colorado Felipe Schipani (Ciudadanos), autor de la exposición de motivos del proyecto, explicó a Brecha que la idea de este proyecto fue de Manuel Flores Silva y fue recogida en el programa del Partido Colorado para 2014. Luego, fue planteada como proyecto de ley por Pedro Bordaberry, pero terminó archivado».

Cuando realizamos una comparación, las diferencias principalmente remiten al grado de amplitud con que definen el alcance de la acción del Consejo de Laicidad.⁷ En el proyecto de Bordaberry se define la actuación en el artículo 1: «Declárase como base del sistema educativo el principio de laicidad entendido como respeto por la pluralidad y la integridad intelectual de todos aquellos que asisten a los centros educativos públicos del país».

En cambio, en el proyecto de Schipani se plantea:

Artículo 1º. Declárase como base del sistema democrático republicano el principio de laicidad, entendido en el terreno religioso como la neutralidad del Estado frente al fenómeno religioso consagrado en el artículo 5º de la Constitución, y en el terreno institucional como la prohibición de proselitismo en las dependencias públicas de acuerdo a lo prescrito en el artículo 58 de la Carta.

Como puede verse, el «principio de laicidad» en un caso se remite al ámbito del sistema educativo y en otro al sistema democrático republicano. Esta ampliación planteada por el proyecto de Schipani tiene consecuencias respecto del área de influencia del Consejo de Laicidad, que se extiende del sistema educativo al Es-

⁷ Y, por lo tanto, también varía la forma de integración de los actores que lo componen. En el proyecto de Bordaberry se plantea que: «estará integrado por cinco miembros: uno designado a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura que lo presidirá; uno a propuesta de las universidades públicas, uno a propuesta de la Administración Nacional de Educación Pública, uno a propuesta de los centros educativos privados habilitados de Educación Inicial, Primaria y media y otro a propuesta de las universidades privadas autorizadas por el Ministerio de Educación y Cultura». En cambio en el proyecto de Schipani dice que: «estará integrado por tres miembros: uno designado a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura que lo presidirá; uno a propuesta de la Administración Nacional de Educación Pública, uno a propuesta de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República debiendo ser preferentemente un integrante del Instituto de Derecho Constitucional».

tado. Sin embargo, esta extensión del control de la actividad «proselitista» hacia el conjunto de instituciones que abarca el Estado, tiende a excluir la fiscalización de la educación privada. Tal como queda expresado en las competencias del Consejo que se definen el artículo 7, que en sus numerales a, c y e, circunscribe exclusivamente su actuación al ámbito público,⁸ a diferencia del proyecto de Bordaberry que tanto en el apartado c como en el d refiere a «instituciones educativas públicas o privadas» (Ver Anexo).

Resulta por demás ilustrativa esa exclusión de la educación privada del proyecto de Schipani, puesto que la identificación de lo que define como «violación a la laicidad» estaría radicada exclusivamente en el sector público.

¿A qué obedecería esa diferencia? Resulta difícil no mencionar el nuevo contexto político de un gobierno de coalición, en el cual Schipani probablemente quisiera despejar la preocupación que podría surgir por parte de los defensores de la libertad de enseñanza de identificar al proyecto como un nuevo impulso del laicismo, en su pretensión de controlar la actividad de instituciones de enseñanza privada. Esto traería aparejado el rechazo del proyecto por parte de algunos de sus socios de la Coalición Multicolor y particularmente del ministro de Educación y Cultura.

En la exposición de motivos parece claro que la preocupación por la creación de un Consejo de Laicidad responde a la necesidad de garantizar el «respeto a la laicidad en forma general, la que debe formar parte del consenso nacional básico entre los partidos políticos». No se trata de establecer una nueva normativa para controlar

⁸ «La emisión de dictámenes, conclusiones o recomendaciones de oficio o a pedido de las entidades públicas, ante situaciones específicas que se generen y que estén dentro del ámbito de su competencia».

a las instituciones privadas, sino de afirmar la importancia que los partidos políticos defiendan este principio que se considera uno de los rasgos distintivos de nuestra república.

No obstante, la ampliación de la esfera de influencia del Consejo a otros ámbitos del Estado no deja lugar a dudas acerca de cuál es la principal preocupación de Schipani: «se propone —mediante el presente proyecto— la creación de un Consejo de la Laicidad, como una institución capaz de velar por el cumplimiento de los preceptos constitucionales que consagran la laicidad, con énfasis en una *enseñanza pública* neutral y respetuosa de las diferentes vertientes de ideas».

Esta centralidad de la fiscalización de la educación pública queda en evidencia en la descripción de las competencias del Consejo; el artículo 7, literal c, se especifica que «la sustanciación de denuncias sobre las violaciones de la laicidad deberán atender con particular prevención en el caso de que los destinatarios sean menores estudiantes que asisten a centros educativos».

¿Un nuevo consenso conservador en torno a la laicidad?

La permanencia del artículo 17 de la Ley General de Educación no puede ocultar las profundas transformaciones que se producen en relación a la laicidad, a partir de los cambios que la LUC introduce en el capítulo relativo a la educación. Luego de mostrar el modo en que dos actores como Da Silveira y Schipani, representantes de dos sensibilidades políticas casi opuestas sobre la laicidad, terminan por ajustar sus posiciones para lograr posibles niveles de acuerdo, proponemos analizar otros de los artículos que, aunque no abordan directamente el concepto de laicidad, permiten dar cuenta de los cambios que se están produciendo en torno a este concepto.

La libertad de cátedra

El proyecto original de la LUC contenía una propuesta para modificar el nombre con el cual se designa el modo en que se concibe el ejercicio de la función docente. Este cambio, que sustituía la «libertad de cátedra» por la «autonomía técnica», aunque el ministro en su intervención en el Parlamento lo haya minimizado como un «ajuste de nomenclatura», nos acerca a entender mejor cuál es el modo en que, desde una nueva perspectiva conservadora, se pretende regular y definir los límites de la actividad profesional docente.

Para un liberal como Pablo da Silveira la enunciación de la idea de libertad asociada a la función docente no puede considerarse un detalle menor, sobre todo si se tiene en cuenta que el programa filosófico que dice defender apunta a la afirmación de la máxima libertad de los seres humanos. Sin embargo, dentro de la ampliación de la libertad de las diferentes actividades humanas, ¿podría concebirse en el mismo plano la «libertad de cátedra» y la «libertad de enseñanza»? No, porque la libertad de enseñanza está destinada a reafirmar la potestad de los padres de familia como aquellos que tienen el derecho de elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos. En cambio, la libertad de cátedra está pensada para afirmar la potestad del docente para definir con libertad qué enseñar y cómo hacerlo.

Cuando avanzamos en el articulado de la LUC podemos identificar que el lugar del docente que se intenta delimitar no es precisamente al que remite la libertad de cátedra. Hay al menos dos artículos más relacionados con la libertad de cátedra y que redifinen el lugar del docente. Nos referimos al artículo 193 (sobre el Estatuto Docente y el No Docente) y el artículo 151 (relativo a la eliminación de la antigüedad docente como condición para integrar el Codicen).

Estos dos artículos, en primera instancia, no parecerían tener una relación directa con la libertad de cátedra ni, por lo tanto, con la laicidad. Sin embargo, es a partir de estos artículos que es posible explicitar cuál es la concepción del lugar del docente y la relevancia del saber de la educación en el marco de la LUC. Si profundizamos en el concepto implícito acerca de la teoría del cambio que sustenta la LUC, podemos ver que el actor privilegiado de la política educativa no es el docente sino el director. En correspondencia con esta jerarquización de la figura del director como líder pedagógico de un equipo docente, se busca transformar al sistema educativo en un espacio en el que se estimule la competencia entre diferentes instituciones. De ahí la importancia de la autonomía de centro, en la medida que permite a los padres poder elegir entre diferentes propuestas independientemente de que se trate de instituciones públicas o privadas.

La centralidad de la figura del director como líder pedagógico y como artífice del proyecto de centro, entonces, es el aspecto jerarquizado por este modelo. Lejos estamos de concebir un sistema educativo público articulado en torno a la institución del concurso para el acceso a los cargos y la jerarquización del saber profesional de cada docente como condición de la calidad educativa, sino que lo fundamental es la iniciativa y la creatividad del proyecto de centro elaborado por el director. Se trata de garantizar, en primer lugar, el derecho a la libre elección de los padres y de fomentar una forma de organización institucional que promueva la existencia de diferentes propuestas que compitan entre sí, lejos de una forma de organización del sistema educativo republicano que defina su cobertura a partir de garantizar un derecho en forma igualitaria.⁹

⁹ No es la oportunidad para plantear las diferencias entre el modelo que propugna la LUC y un modelo republicano de organización del sistema educativo, pero no queremos dejar de mencionarlo por lo que supone para el batllismo aceptar una propuesta de estas características con su postura tradicional de defensa de la educación pública.

Un nuevo estatuto paralelo para el personal docente y no docente

Este modelo explica la existencia del artículo 193, el cual establece la posibilidad de la existencia de más de un estatuto que regule la carrera docente. No vamos a entrar en consideraciones acerca del carácter inconstitucional en el que puede incurrir este artículo; para esto remitimos al excelente trabajo de Parrilla (2020).¹⁰ Nos importa mencionar las consecuencias que tiene para el ejercicio de la función docente la definición de nuevas reglas de juego para evaluar su desempeño profesional. En este artículo de la LUC se establece la posibilidad de que la evaluación docente puede estar asociada a la posible adhesión al proyecto del director, quien tendría potestades de definir su continuidad en el centro o no.¹¹

En este contexto, el desplazamiento de la libertad de cátedra hacia la autonomía técnica viene dado porque se pretende definir un nuevo modo de acceso a los cargos, y el eje no es ya la profesionalización del docente y la afirmación de su libertad de cátedra sino cómo ejerce su trabajo en el marco de un proyecto de centro en el cual las coordenadas conceptuales y metodológicas están definidas y el docente tiene la «autonomía» para pensar cómo las aplica en el aula.

Desde este punto de vista coincidimos con Parrilla (2020) en que el tipo de dependencia jerárquica que habilita el nuevo esta-

10 Plantea Parrilla: «¿Cómo se construye un sistema de carreras en un contexto distorsivo como el que se propone? No se la construye. Se la destruye. Por eso no debe caber dudas que la disposición contenida en el numeral A) del artículo 162 de la LUC está a “contrapelo” de los artículos 60 y 61 de la Constitución de la República» (2020, p. 13)

11 «El Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública podrá establecer compensaciones o complementos salariales y otros beneficios, atendiendo a circunstancias como la ubicación geográfica del lugar de trabajo, el contexto socio cultural en el que funciona el establecimiento, o el cumplimiento de metas de política pública definidas en cada caso, de acuerdo con las atribuciones constitucionales y legales atribuidas al efecto».

tuto «violenta la libertad de cátedra ya que en un contexto en el que unilateralmente se definan métodos y proyectos se restringe a su mínima o nula expresión, el derecho del profesional docente a la libre planificación de sus cursos y las actividades educativas» (2020, p. 12).

El lugar del saber docente

El artículo 151 de la LUC modifica el artículo 58 de la LGE, que establecía la antigüedad de diez años de actuación en la educación pública como condición para ser electo integrante del Codicen. También en el artículo 160 desaparece esta exigencia respecto de la designación de los directores generales, subdirectores y miembros del Consejo de Formación en Educación.

La eliminación de este artículo podría ponerse en relación con la influencia progresiva que adquiere la educación privada en la representación de la nueva institucionalidad, bajo la denominación de Coordinación Nacional de Educación.¹² Sin embargo, aun asumiendo que sean actores del sector privado a quienes se intenta habilitar para desempeñarse en funciones directivas, podría haberse determinado la experiencia en materia educativa, independientemente de su carácter público o privado, para el acceso a los cargos de máxima conducción del sistema educativo. Por tanto, suponemos que la desaparición de la experiencia docente como condición para el acceso a los cargos de dirección tiene otro sentido.

En la lógica gerencial que se expresa en la mayor parte de la nueva estructura definida (sustitución de los consejos de educación por

¹² Es importante mencionar que en el artículo 183 se sustituye la Coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública y se sustituye por la Coordinación del Sistema Nacional de Educación, eliminándose la referencia a lo público y estableciendo una nueva representación.

direcciones generales o centralidad del rol del director en la posible definición de la contratación o posible no renovación de contratos de docentes respecto al centro educativo) se revela una concepción de la gestión que no reconoce al saber docente como una condición para el desempeño de las funciones directivas. El «saber de la gestión» parece haberse autonomizado del «saber de la educación»; incluso podríamos plantear que el saber de la gestión no solo considera como irrelevante la experiencia docente sino que incluso la concibe como algo opuesto. Este nuevo tipo de saber que se buscar jerarquizar provendría de otros campos ajenos a la educación, vinculados a la administración empresarial, entre otros, como un modo de enfrentar la legitimidad de la experiencia adquirida en la organización del sistema educativo.¹³ Porque, tal como lo menciona Da Silveira, «lo que hoy está en cuestión es el *modelo burocrático de gestión y gobierno de la enseñanza*» (2009, p. 185).

Conclusiones

Al analizar las posturas de dos de los principales socios de la coalición formulábamos una pregunta: ¿cómo fue posible que actores políticos con concepciones contrapuestas de la laicidad hayan logrado converger en un articulado en torno a una nueva ley de educación? La explicación creemos que se encuentra en que tanto desde el herrerismo como del batllismo, se produce un desplazamiento que deja de identificar el problema de la laicidad ligado a la cuestión religiosa para plantearla casi exclusivamente en torno al problema del lugar del docente y el riesgo potencial que existiría en este colectivo de «partidizar» la educación pública.

Por supuesto que esto tiene consecuencias, sobre todo para el Partido Colorado, en un terreno que considera fundamental para su

13 Ver Romano (2020).

identidad y que amenaza con disolver su tradición política en una gestualidad casi vacía, pero no menos violenta. Esto puede verse en dos acontecimientos: el primero es la reiteración de la presentación del proyecto de creación del Consejo de Laicidad y, el segundo, la elección de la fecha de presentación coincidente con el natalicio de José Pedro Varela. Se trata de un doble movimiento a través del cual se intenta reactualizar una tradición política amenazada. Pero la forma que este proyecto asume jerarquizar la laicidad lo convierte en una maquina jurídica, montada para producir antecedentes que no puede sino terminar por identificar la laicidad con la «violación a la laicidad».

Resulta por demás interesante que en ninguna parte del proyecto se defina qué es la *laicidad* y, por tanto, tampoco lo que significa su *violación*. Parecería confiarse en que la acción del organismo creado sería la encargada de darle contenido a este concepto a partir de los dictámenes emanados de dicho Consejo. Como puede verse, se trata de una versión casi llevada al límite para definir aquello que parece volverse cada vez más evanescente. Esto puede comprobarse con la forma en que en la actualidad viene procediendo la Dirección General de Secundaria respecto al sumario de los docentes de San José, donde puede constatarse un desproporción entre la supuesta falta y la sanción que recae sobre estos docentes, llegando a proponerse la destitución por haberse fotografiado en el liceo con un cartel de «No a la baja» en el marco de un posicionamiento del núcleo sindical del Liceo N° 1 sobre la reforma constitucional a plebiscitarse en 2019.

Pero esta operación de identificar a los docentes, más en particular a los sindicatos docentes, como el problema de la educación pública fue parte de la retórica discursiva que galvanizó en las últimas elecciones a los actores unificados detrás de la coalición de gobierno. En su estrategia política de cambiar la gobernanza está implícita la idea de que las «corporaciones docentes» no solo ha-

brían sido reactivas a los cambios en la educación pública producto de sus intereses, sino que además serían virtualmente factor de preocupación por su posible acción proselitista sobre los estudiantes. Y es allí donde se produce esta nueva alianza entre el herrerismo y el Partido Colorado en torno a la construcción de un nuevo enemigo común que es necesario desarticular. Por eso, aunque representan concepciones opuestas de la educación y de la laicidad, pudieron establecer una acuerdo a partir de aquello contra lo cual se oponen, pasando así del *anticlericalismo* del principios de siglo XX al *antisindicalismo* docente a comienzos del siglo XXI. Y podemos decir que aquí estamos en presencia de un nuevo pacto laico, a la uruguaya.

Bibliografía

- Baubérot, J. (1990). *Histoire de la laïcité en France*. Presses Universitaires de France.
- Da Silveira, P. (1995). Laicidad, esa rareza. En Geymonat, R. (Comp.) (2004). *Las religiones en Uruguay. Algunas aproximaciones*. Ediciones La Gotera.
- Da Silveira, P. (2009). *Padres, maestros y políticos. El desafío de gobernar la educación*. Taurus.
- Da Silveira, P. (2012). Libertad de enseñanza, libertad religiosa, secularización y laicidad: límites confusos y falsas asociaciones, *Páginas de Educación*, 5(1), 2012.
- Parrilla, D. (2020). Acerca de las pautas en materia estatutaria para los funcionarios de ANEP previstas por el proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC), *Separata de Fenapes. La educación en el anteproyecto de Ley de Urgente Consideración. Reflexiones y Comentarios*.
- Pioli, U. G. (2016). *La laicidad en peligro*. Ediciones B.
- Romano, A. (2020). De la reforma educativa al Plan Nacional de Educación, *la diaria*. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/6/de-la-reforma-educativa-al-plan-nacional-de-educacion/>

Anexo

	Proyecto Bordaberry	Proyecto Schipani
a	<p>La elaboración de dictámenes, evaluaciones y recomendaciones tendientes a preservar, en el ámbito de la educación pública, la aplicación de los derechos consagrados en los artículos 5 (neutralidad del Estado en materia religiosa), 29 (libertad de comunicación), 58 (neutralidad política de los funcionarios públicos) y 68 (libertad de enseñanza, preservación de la higiene, moralidad, seguridad y orden público) de la Constitución de la República.</p>	<p>La elaboración de dictámenes, evaluaciones y recomendaciones tendientes a preservar, en el ámbito del Estado, la aplicación de los derechos consagrados en los artículos 5 (neutralidad del Estado en materia religiosa), 29 (libertad de comunicación), 58 (neutralidad política de los funcionarios públicos) y 68 (libertad de enseñanza, preservación de la higiene, moralidad, seguridad y orden público) de la Constitución de la República.</p>
b	<p>La promoción de la convivencia, la integración social, la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos en todo el Sistema Nacional de Educación.</p>	<p>La promoción de la convivencia, la integración social, la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos republicanos laicos en todo el Sistema Nacional de Educación Pública.</p>
c	<p>La sustanciación de denuncias sobre el empleo de los procesos o de instituciones educativas públicas o privadas en lo pertinente como medio para la difusión proselitista de carácter ideológico, religioso o político, con particular prevención en el caso de que los destinatarios del mismo sean menores estudiantes que asisten a centros educativos. Las resoluciones de Consejo de la Laicidad tendrán el carácter de recomendaciones y, consecuentemente, no podrán modificar ni anular actos administrativos o jurisdiccionales, por lo que tampoco inhibirá los procedimientos que correspondan en dichos ámbitos.</p>	<p>La sustanciación de denuncias sobre las violaciones de la laicidad en dependencias públicas, con particular prevención en el caso de que los destinatarios sean menores estudiantes que asisten a centros educativos.</p> <p>Las resoluciones de Consejo de la Laicidad tendrán el carácter de recomendaciones y, consecuentemente, no podrán modificar ni anular actos administrativos o jurisdiccionales, por lo que tampoco inhibirá los procedimientos que correspondan en dichos ámbitos.</p>

d	<p>La proposición de medios correctivos tendientes a evitar las conductas que se consideren indebidas en el marco de los derechos y valores sustentados y protegidos por la esta ley, así como en toda normativa complementaria y concordante con la presente.</p>	<p>La proposición de medios correctivos tendientes a evitar las conductas que se consideren indebidas en el marco de los derechos y valores sustentados y protegidos por la esta ley, así como en toda normativa complementaria y concordante con la presente.</p>
e	<p>La emisión de dictámenes, conclusiones o recomendaciones de oficio o a pedido de las entidades públicas o privadas de la educación, ante situaciones específicas que se generen y que estén dentro del ámbito de su competencia.</p>	<p>La emisión de dictámenes, conclusiones o recomendaciones de oficio o a pedido de las entidades públicas, ante situaciones específicas que se generen y que estén dentro del ámbito de su competencia.</p>

¿SE TERMINÓ EL RECREO?

Notas acerca del proyecto educativo conservador

Pablo Martinis

A continuación presentamos algunas reflexiones con la intención de abonar los debates que, a partir de la lectura de los diversos textos aquí compilados, podrán desarrollarse. El capítulo cuenta con cuatro apartados. En el primero presentamos una visión del contexto general en el que se inscribe el libro. El segundo lo destinamos a una sistematización de las fuentes utilizadas para los diversos análisis de los diferentes capítulos. En el tercero planteamos algunos apuntes para una caracterización del proyecto educativo conservador. Finalmente, dedicamos el cuarto apartado a señalar algunos desafíos que se le presentan a la educación pública en el futuro cercano.

El contexto de la obra

Los artículos que forman parte de este libro han sido escritos durante el segundo año del gobierno de coalición que asumió el primero de marzo del 2020.

En relación a la educación, entre los hitos importantes que se desarrollaron en estos dos años, cabe destacar la aprobación de la Ley de Urgente Consideración N° 19889 (2020) —especialmente sus contenidos vinculados a la educación— y del *Plan de desarro-*

llo educativo de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP, 2020), así como la presentación del *Plan de política educativa nacional* del Ministerio de Educación y Cultura (MEC, 2021).

La aprobación de estas normas, además de otras específicas generadas en los propios ámbitos de gobierno de la educación pública, constituye el marco general en el que han sido implementadas las políticas educativas del nuevo gobierno.

Debemos mencionar que la implementación de estas políticas se dio durante la emergencia de la pandemia producida por el virus SARS-COV-2. La pandemia generó condiciones extraordinarias para el desarrollo de las acciones educativas, motivando la adopción de medidas también extraordinarias como la supresión de la enseñanza presencial y la suspensión en cierto momento de su obligatoriedad. Esta situación produjo profundos impactos en la cotidianidad de las acciones educativas, impulsando el surgimiento de nuevas desigualdades ante la educación que se sobreimpusieron a las estructurales ya existentes. No es el objeto de estas líneas valorar el impacto de la pandemia en las acciones educativas, pero sí nos interesa dejar en claro que esta situación implicó la generación de un escenario difícilmente previsible *a priori* en cuanto al desarrollo de las políticas educativas.

Retomando el desenvolvimiento general de la política educativa en los últimos dos años, es necesario tener en cuenta la reestructuración de la misma a partir de la aprobación de la LUC. Como se describe en los capítulos de esta obra, la aprobación del apartado sobre educación en esa ley introdujo una serie de cambios sustantivos para el desarrollo de las prácticas educativas. Se ha innovado con respecto a las concepciones de educación y educación pública presentes en la Ley General de Educación N° 18437 (LGE, 2008). También se han introducido modificaciones en lo que refiere a la estructura de la educación pública, la forma de gobierno del sistema educativo, el lugar del Ministerio de Educación y Cultura

(MEC) dentro de la educación nacional, las relaciones entre los ámbitos públicos y privados y los modos de concebir y gestionar el trabajo docente, entre otros aspectos.

La introducción de un recurso de referéndum contra ciento treinta y cinco artículos de la LUC, dentro de los cuales se objetan treinta y cuatro vinculados a la educación, constituye un elemento contextual de indudable relevancia a los efectos de trazar escenarios, tanto sobre el futuro de las políticas educativas como sobre las condiciones de desarrollo del proyecto educativo conservador.

No caben dudas de que en el caso de que la LUC sea ratificada por el soberano, esto significaría un impulso a las políticas educativas actualmente en desarrollo. Por otra parte, la anulación de los ciento treinta y cinco artículos impugnados implicaría un mensaje de claro rechazo a esas mismas políticas. De todos modos, más allá de que se produzca un escenario o el otro, entendemos que los capítulos que forman parte de la presente publicación serán de utilidad para el análisis de las futuras derivas del proyecto conservador en educación.

Las fuentes con las que se ha trabajado

Para el abordaje de las diferentes áreas temáticas en que se organiza el presente libro los / as autores / as han echado mano a una amplia diversidad de fuentes.

Entre los documentos textuales incorporados se destacan: la LUC y las transformaciones que la misma introdujo en la LGE; el *Plan de desarrollo educativo* de la ANEP aprobado en el año 2020, como parte de la solicitud presupuestal del Ente; el *Plan de política educativa nacional* presentado ante el Parlamento por el MEC en el año 2021; los diversos documentos de política educativa generados en los ámbitos específicos del sistema educativo; algunos proyectos de ley que han estado o están a consideración del Parlamento nacio-

nal, que tienen que ver con temáticas tales como la laicidad, la enseñanza virtual y las instituciones de enseñanza terciaria extranjeras.

También se han incorporado en los diversos análisis intervenciones públicas y artículos académicos de actores relevantes de la educación, perspectivas de actores técnicos y sindicales, así como entrevistas a informantes calificados.

Interesa muy particularmente destacar la extensión de fuentes de información tomadas en cuenta para el desarrollo de los diversos capítulos. Entendemos que esta amplitud muestra un esfuerzo por parte de los/as autores/as por producir análisis sistemáticos sustentados en la consideración de información de calidad.

Apuntes para la caracterización del proyecto educativo conservador

En las próximas líneas intentaremos realizar algunos aportes para una caracterización inicial del proyecto educativo conservador contemporáneo. Este intento se nutre de una lectura transversal de la presente obra. No pretendemos llegar a una visión total y completa de este proyecto, sino tan solo aportar insumos para un debate que resulta imprescindible.

El carácter general de la descripción que aquí proponemos no va en contra de la necesidad de profundizar en cómo este proyecto se encarna en las diversas áreas de la educación, esfuerzo desplegado en cada uno de los artículos precedentes, sino que intenta avanzar en algunos elementos que globalmente permiten avizorar el proyecto educativo conservador.

La caracterización de «conservador» de este proyecto educativo deberá tomarse como una significación general, a través de la cual pretendemos mostrar la articulación de perspectivas inspiradas en sensibilidades neoliberales, neoconservadoras y populistas autoritarias, según la definición ya mencionada de Apple (2003).

Entre los componentes fundamentales que identificamos como articulados en torno a una concepción conservadora de la educación en el Uruguay actual destacamos: las concepciones de educación y de educación pública, las iniciativas vinculadas al gobierno de la educación, las perspectivas acerca del trabajo docente y de la noción de laicidad, los procesos de privatización y/o mercantilización de la educación y los aspectos vinculadas a los recursos presupuestales destinados a la educación pública.

En lo que tiene que ver con la concepción de educación, del análisis de los capítulos precedentes puede deducirse la existencia de procesos de restricción del alcance que la misma presentaba en la Ley General de Educación N° 18437, lo cual abarcaría también las nociones de formación humana y de sujeto de la educación. También es posible apreciar una cierta reducción de los problemas vinculados a la política educativa, desde visiones que enfatizan la centralidad de la gestión educativa. Finalmente, es posible apreciar asimismo una restricción del concepto de Educación No Formal instrumentalizado en función exclusivamente de la Educación Formal.

Con respecto a la educación pública puede señalarse la existencia de un ánimo refundacional que opera resignificando el lugar que la misma ha tenido históricamente en nuestro país. Este movimiento podría ser apreciado, por ejemplo, a través de la eliminación del Sistema Nacional de Educación Pública que se enuncia en la LUC, y en el desplazamiento de la Universidad de la República de los ámbitos de coordinación del sistema educativo.

El aspecto vinculado al gobierno general del sistema educativo supone uno de los elementos más característicos del proyecto educativo conservador. En este sentido, diversos capítulos dan cuenta de la resignificación del lugar que asume el MEC en detrimento de la autonomía de los entes de la enseñanza consagrados constitucionalmente, así como de procesos de concentración de poder en el ámbito de la ANEP. Estos elementos, además de ubicar al MEC

en una posición que sería discutible en términos constitucionales, promueven procesos de verticalidad en la toma de decisiones y dificultan la circulación de información necesaria para un involucramiento de los diversos actores de la educación en el quehacer de la misma.

Otro componente destacado del proyecto educativo que estamos analizando tiene que ver con su concepción acerca del lugar que deben ocupar los y las docentes en el desarrollo de la educación. Diversos capítulos de esta compilación dan cuenta de la existencia de situaciones de hostilidad hacia actores docentes, en las que se manifiesta una sostenida desconfianza hacia su labor profesional y escasa disposición al diálogo con los mismos. Esta postura puede verificarse empíricamente a través de la disminución de los espacios de participación existentes, tanto a nivel sindical como de las Asambleas Técnico Docentes. De forma complementaria, esta mirada acerca de los agentes de la educación tiende a restringir sus niveles de autonomía profesional, introduciendo fuertes restricciones a la misma.

La construcción de esta perspectiva acerca del trabajo docente, que es una característica ampliamente documentada de las posiciones conservadores en educación a nivel global (Verger y Normand, 2015; Penna, 2016; Frigotto, 2017; Feldfeber, Puiggrós, Robertson y Duhalde, 2018), tiene un correlato destacado en los modos en que es resignificada la noción de laicidad. Como se ha destacado en el capítulo que aborda esta temática, tiende a generarse una contraposición entre la libertad de cátedra propia de la labor docente y la libertad de enseñanza concebida como potestad de los padres de familia. Esta contraposición se salda en la perspectiva conservadora a favor de la libertad de enseñanza, concebida como principio al cual debe ajustarse el funcionamiento de todo el sistema educativo.

Lo señalado implica, también, una subordinación de la noción de laicidad a la de libertad de enseñanza, que supone, retomando nuevamente el capítulo que ha trabajado sobre el tema, una reformulación de posiciones históricas con respecto a este concepto, en particular desde la tradición batllista. Como consecuencia se construye una posición consensual que articula la tradición herrerista con la batllista, lo que trae un remozado consenso conservador en el cual la tematización de la laicidad no se centra ya en el tradicional aspecto religioso, sino en una preocupación hacia el peligro que constituirían los docentes en tanto actores de procesos de adoctrinamiento en la educación pública.

Esta perspectiva en torno a los docentes, como potenciales agentes de procesos de adoctrinamiento, constituye un elemento común en los desarrollos contemporáneos desde perspectivas conservadoras. La avanzada en contra de los actores docentes se concretiza en una actitud peyorativa con respecto a los colectivos que los representan, particularmente los sindicales. Sobre esta situación existen varios ejemplos de dominio público a los que nos podríamos remitir: la instalación de un comisión en el Parlamento nacional para investigar el uso de licencias sindicales¹ o la solicitud de destitución de un conjunto de docentes del departamento de San José por fotografiarse sosteniendo una consiga sindical en

¹ Comisión «Investigadora con el cometido de investigar la extensión y la justificación de licencias irregulares a los integrantes de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (Fenapes) por parte del Consejo de Educación Secundaria en el período 2015-2019». El hecho que ya desde el nombre se califique de «irregulares» a las licencias que se deben investigar exime de mayores comentarios. Por más información sobre el trabajo parlamentario de esta comisión ver: <https://parlamento.gub.uy/Camarasycomisiones/Representantes/Comisiones/1220>

un liceo sin alumnos,² episodios sucedidos durante 2021, pueden ilustrar lo dicho.

Otro aspecto que está claramente presente en los textos que forman parte de esta compilación es la privatización educativa. Se identifican algunas formas de promoción de procesos de privatización como las incluidas en las disposiciones relacionadas con el Estatuto del Funcionario Docente de la ANEP en la LUC, la ampliación de la participación de actores privados en instancias de coordinación del Sistema Nacional Educación, la transferencia eventual de fondos públicos a instituciones privadas universitarias en el ámbito de la Formación en Educación y la habilitación para el ingreso sin restricciones de instituciones universitarias o empresas privadas en el campo de la enseñanza universitaria.

Algunos aspectos que tienen que ver con el principio neoliberal de promover la mercantilización de diversos ámbitos de la vida social se identifican en relación a formas de promoción de la competencia entre instituciones educativas, la apertura a la firma de acuerdos internacionales que pudieran tender hacia la mercantilización de la educación y la promoción de procesos de diversificación de mercado en la enseñanza universitaria.

Finalmente, un elemento que también está presente hace referencia a los recortes presupuestales en curso en la educación pública. Esto va en la línea de lo planteado por el Instituto Nacional

² El 25 de octubre de 2021 se notificó a dos docentes que se solicitaría su destitución por haber violado el artículo 58 de la Constitución de la República, el cual impide a los funcionarios públicos realizar proselitismo político. Sobre esta notificación y la consecuente reacción del sindicato docente ver: Docentes de San José fueron notificadas de que se pide su destitución y Fenapes está dispuesta a llevar el caso ante OIT y CIDH, la diaria, 26 de octubre de 2021.

de Evaluación Educativa (Ineed) en su informe sobre el estado de la educación en Uruguay en el período 2019-2020 (Ineed, 2021), donde se evidencia que en 2020 el gasto en educación en relación al gasto público total fue el más bajo de los últimos diez años.

En síntesis, siguiendo los planteos realizados en los capítulos precedentes, sería posible afirmar que una descripción inicial del proyecto educativo conservador debería incluir: caracterización restrictiva e instrumental del concepto de educación; subsidiariedad de la educación pública en el conjunto de la educación nacional; atribución de competencias al MEC en la definición de las políticas educativas; concentración de poder en ámbitos políticos de la ANEP, en detrimento de los procesos de participación de actores docentes y sociales; construcción de una determinación negativa de los docentes, articulada con una subordinación del concepto de laicidad con respecto al de libertad de enseñanza; avance del procesos de privatización de y en la educación pública; aliento a procesos de mercantilización de la educación; y, disminución global del presupuesto destinado por el Estado a la educación pública.

En principio, la existencia de estos elementos daría cuenta de una articulación conceptual propia de un discurso educativo conservador. Esto no implica que el listado sea exhaustivo, ni que no sea necesario poner en discusión los elementos señalados. Tampoco queremos negar la existencia de otros que sería necesario considerar. Tan solo se trata de un esfuerzo inicial por comprender más cabalmente los procesos en curso a nivel de las políticas educativas.

Por otra parte, recogiendo también aportes existentes en los textos compilados, no debemos menospreciar el rol activo que los actores cotidianos de las prácticas cumplen en la resignificación potencial de los principios establecidos por la conducción educativa. Los actores en los niveles micro e intermedios también hacen política educativa introduciendo elementos que complejizan su ca-

racterización, así como introducen elementos que alteran los resultados esperados en función de las concepciones asumidas desde los niveles de conducción jerárquica. Asimismo, es necesario tomar en cuenta las potenciales contradicciones existentes entre los integrantes del elenco de gobierno de la educación en función de su adscripción a diversas corrientes filosóficas y pedagógicas. Este último elemento no debe ser menospreciado a los efectos de no asignar a la conducción educativa una homogeneidad de la que es probable que carezca.

En definitiva, el aporte que puede realizar el presente libro tiene que ver con la caracterización de una forma de entender la educación en la actualidad, sin pretender otorgarle una lógica interna absoluta ni asumirla como exenta de contradicciones

Desafíos emergentes para la educación pública

A partir de los resultados del referéndum sobre la LUC que se realizará el 27 de marzo del 2022 podrán definirse nuevos escenarios para el despliegue del proyecto educativo conservador, así como de las prácticas de resistencia que ante el mismo se generan. Una confirmación de los contenidos de la ley seguramente alentará una profundización de las reformas en curso y de su cariz conservador. Si por el contrario, las normas en cuestión no fueran revalidadas por el soberano, nos encontraríamos frente a un escenario de obstaculización al mencionado proyecto educativo. De todos modos, incluso con ese potencial resultado, no hay por qué suponer un congelamiento de las acciones en desarrollo.

Con independencia de la respuesta ciudadana a la consulta, consideramos que los capítulos que forman parte de esta publicación continuarán aportando al análisis y a la comprensión de la visión conservadora sobre la educación. En el mejor de los casos, los mismos serán sometidos a discusión y a crítica, mostrándose en su

carácter de aportes contingentes a un debate que necesariamente deberá mirar más lejos.

Los desafíos que tiene por delante la educación pública refieren a escenarios de mediano y de largo plazo, más allá de los debates coyunturales. No se trata de que estos últimos no sean fundamentales, sino de remarcar la necesidad de poder mirar a través del complejo presente.

Defender la educación pública, en el contexto actual y en los que puedan presentarse a futuro, tiene que ver con reubicar su lugar central en una sociedad democrática y en la producción de los valores republicanos. Eso hace necesario habilitar procesos de participación profunda de diversos actores de la vida educativa y social asumiendo la construcción de la educación como proyecto nacional y colectivo.

Esta misma defensa de la educación pública vuelve imprescindible concebir un nuevo proyecto educativo nacional. No se trata, ciertamente, de pretender regresar a un pasado ideal ni de dejar de considerar críticamente experiencias educativas que pretendieron tener un carácter progresista. Cabe recordar que durante los gobiernos del Frente Amplio, más allá de los grandes cambios promovidos, se generó una legislación que hizo posible las donaciones de empresas privadas a instituciones educativas sobre la base de la renuncia fiscal, lo que implicó a lo largo de más de una década, y hasta el presente, la transferencia de recursos educativos públicos a proyectos privados sostenidos desde lógicas conservadoras. También debemos tener presente que en esas mismas administraciones se vivió la tentación de ampliar las atribuciones del MEC sobre la política educativa. Baste en este punto recordar los profundos debates sostenidos dentro de la propia izquierda y entre diversos actores de la conducción de la educación pública en instancias previas a la aprobación de la Ley General de Educación N° 18437. Finalmente, también habría que tener en cuenta que en

una de esas administraciones se produjo la declaración de «esencialidad» de la educación por parte del Poder Ejecutivo en el año 2016.

La profundización del carácter efectivo del derecho a la educación emerge como uno de los elementos fundamentales que desafía a la educación pública. Parafraseando la máxima artiguista, podríamos señalar que atender este desafío no admite la menor demora. Avanzar en esta dirección supone una acción enfática por remover las dificultades que hacen que aquellos adolescentes pertenecientes a los sectores más postergados de la población no consigan acceder a lo que les corresponde por derecho. No se trata de hacerlos responsables de su propia situación, ni de destinarnos acciones focalizadas o compensatorias, sino de reconocer su carácter de sujetos de la educación asumiendo que la responsabilidad por efectivizar sus derechos educativos recae en el Estado. Seguramente esto implique profundas discusiones acerca de las transformaciones necesarias en culturas institucionales instaladas desde larga data. Los debates que conduzcan a la producción de alternativas a esta situación de injusticia deberán ser amplios y habilitar multiplicidad de voces, ya que ningún cambio será posible si no lo es a través del convencimiento colectivo con respecto a los medios para lograrlo.

Por otro lado, asumir los desafíos de fondo que se presentan a la educación pública tiene que ver, también, con introducir el debate acerca de la necesidad de un modelo de desarrollo justo e inclusivo y de sus vínculos con la educación. Esto va mucho más lejos que la consideración de la educación como el camino hacia la obtención de un empleo. Tiene que ver con establecer la relevancia de una educación «para todos, a lo largo de toda la vida» que promueva un vínculo amplio con los procesos científicos y tecnológicos. Para un pequeño país como Uruguay, construir capacidades amplias que vinculen teoría y práctica en el conjunto de la población cons-

tituye una base indispensable para procesos de transformación productiva y de cambio social.

Esta concepción de un nuevo proyecto educativo, que aquí apenas hemos esbozado, requiere de herramientas de planificación educativa articuladas con el modelo nacional de desarrollo. La planificación ha de ser necesariamente de mediano y largo plazo a los efectos de permitir avanzar consistentemente hacia una satisfacción plena del derecho a la educación en términos universales. No es posible quedar empantanados en debates de corto alcance o en el despliegue de proyectos que pretenden refundar la educación uruguaya cada cinco años. Es por eso que el instrumento de un Plan Nacional de Educación se presenta como herramienta necesaria para el desarrollo del camino aquí sugerido.

Comprender las características que distingue al proyecto educativo conservador resulta indispensable a los efectos de producir alternativas. Estas no pueden tener un carácter simplemente reactivo y de añoranza de algún tipo de pasado ideal. Deben asumir profundamente el desafío de construir una educación pública que sea genuinamente popular, esto es, que garantice el más pleno e irrestricto acceso y goce de la educación por parte de todos y todas en el marco de una sociedad cada vez más igualitaria. Avanzar en esta dirección implica necesariamente un profundo conocimiento de las fuerzas que se le oponen, de ahí el sentido último de este libro.

Referencias bibliográficas

- ANEPE (2020). *Plan de desarrollo educativo*.
- Apple, (2003). *Educando à direita mercados, padrões, Deus e desigualdade*. Cortez-Instituto Paulo Freire.
- Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S. y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina. Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)*.
- Frigotto, G. (Org.) (2017). *Escola «sem» partido: esfinge que amenaça a educação e a sociedade brasileira*. UERJ-LPP.
- Ineed (2021). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2019-2020*.
- MEC (2021). *Plan de política educativa nacional*.
- Penna, F. (2016). *O ódio aos professores, Ação Educativa. A ideologia do movimento Escola Sem Partido: 20 autores desmontam o discurso*. Ação Educativa.
- Uruguay (2020). Ley N° 19889. Ley de Urgente Consideración.
- Verger, A. y Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativo global, *Educación Social*, 36(132), 599-622.