

# Haciendo Foco

Apuntes para el debate

Nº3 - AGO. 2022

**LAS TRANSFORMACIONES ACTUALES  
EN FORMACIÓN DOCENTE  
Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN**



El *dossier* “Haciendo foco. Apuntes para el debate” es una publicación periódica del Observatorio del Derecho a la Educación. En cada edición colocaremos el foco en una temática diferente, que servirá como clave de lectura del derecho a la educación en Uruguay, e invitaremos a actores del campo educativo a compartir sus diversas miradas y contribuir al debate público mediante la producción de breves columnas de opinión.

“Haciendo foco” es posible gracias a los aportes de las personas y colectivos que en él escriben, permitiéndonos poner a disposición de las y los lectoras/es múltiples perspectivas, un abanico de miradas —inevitablemente incompleto— que espera aportar al intercambio, al diálogo sobre temas clave en materia del derecho a la educación.

Las opiniones vertidas en las columnas son responsabilidad exclusiva de sus autoras/es y no reflejan, necesariamente, el posicionamiento del Observatorio del Derecho a la Educación.

#### HACIENDO FOCO. APUNTES PARA EL DEBATE

Edición: Nro.3 - Agosto 2022

Equipo Coordinador: Pablo Martinis, Camila Falkin, Cristian López

Equipo de diseño y comunicación: Victoria Díaz, Natalia Vilanova

Diseño y maquetación: Natalia Vilanova, Victoria Díaz

Arte de tapa: Natalia Vilanova, Victoria Díaz

Fotografía perteneciente al Centro de Fotografía de Montevideo - Serie Diario El Popular

Avenida Uruguay 1695

11.200 Montevideo – Uruguay

Tel: (+598) 2408 1230

oded@fhce.edu.uy

www.fhce.edu.uy/oded



## Presentación

Las políticas relacionadas a la formación de los docentes y de los educadores es un elemento clave para la mejora de la educación. En Uruguay, en las últimas décadas se han promovido cambios significativos en la materia. Particularmente, desde la aprobación de la Ley General de Educación, N° 18.437, en el año 2008 se establece la creación de un Instituto Universitario de Educación (IUDE) en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública Terciaria que debería desarrollar las funciones universitarias: enseñanza, investigación y extensión. No obstante, esta nueva institucionalidad universitaria para la formación en educación no se pudo concretar por no contar con los acuerdos parlamentarios exigidos por la Constitución para la creación de un nuevo ente autónomo.

El artículo 198 de la sección III de la Ley de Urgente Consideración, N° 19.889, del 2020 establece un nuevo mecanismo para el reconocimiento del carácter universitario de los docentes y educadores del actual Consejo de Formación en Educación al tiempo que abre la posibilidad a que otras instituciones aspiren a ese reconocimiento.

Indudablemente, las dos estrategias políticas esbozadas para otorgar el carácter universitario de los educadores y docentes son divergentes. Para debatir en torno a estas políticas hemos invitado a cuatro destacadas personalidades de la educación nacional. Se trata de la **Dra. Patricia Viera Duarte** que ejerció la presidencia del Consejo de Formación en Educación en el período 2020 – 2021; el **Mtro. Luis Garibaldi** quien integró el Consejo de Formación en Educación entre los años 2015 - 2020; la **Prof. Rosana Cortazzo** actual integrante del Consejo de Formación en Educación electa por los docentes; y el **Lic. en Economía Gonzalo Baroni** actual Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura. Lamentablemente, este último, luego de aceptar amablemente, no pudo cumplir con los plazos de entrega del artículo. Agradecemos a todos ellos los aportes efectuados en torno a un tema de suma relevancia.

#### Eloísa Bordoli, Stefanía Conde

Coordinadoras de la línea de Investigación Políticas Educativas, Currículum y Enseñanza



## Indice

<b>Las políticas públicas en materia de Formación de Educadores y de Docentes en Uruguay</b> .....	<b>3</b>
(Patricia Viera Duarte)	
<b>La formación en educación en Uruguay</b>	
<b>Continuidades y rupturas; discursos y realidades</b> .....	<b>11</b>
(Luis Garibaldi)	
<b>La formación en educación pública en disputa</b> .....	<b>23</b>
(Rosana Cortazzo)	



# Las políticas públicas en materia de Formación de Educadores y de Docentes en Uruguay

Patricia Viera Duarte<sup>1</sup>

**¿Desde dónde y hacia dónde se han dirigido las transformaciones en Formación de Docentes y de Educadores?**

En Uruguay, a lo largo del siglo XX, las carreras de docencia han recorrido trayectorias diferentes según los niveles educativos: Maestros de Educación Primaria, Profesores de Educación Secundaria, Maestros y/o Profesores Técnicos, Educadores Sociales. En lo que refiere a la carrera de formación inicial de Educadores, el hecho de que los entes desconcentrados a lo largo del siglo pasado se encargaran —por separado— de la formación de sus docentes provocó una heterogeneidad de concepciones acerca de las características y dimensiones de esta formación. Se ha partido de supuestos ontológicos y epistemológicos disímiles —a veces contradictorios— en la construcción del campo de la teoría y práctica de la Enseñanza y por ende se ha visto dificultada la búsqueda de algunos acuerdos básicos en lo que respecta al estatuto epistemológico de las Ciencias de la Educación —o de la Educación— y de la Didáctica como disciplinas de estudio.

A pesar de que estos supuestos epistemológicos centrales aún no se han colocado en profundidad dentro de la agenda de debate académico, sí —desde el retorno a la democracia en este país— se han constatado varios proyectos de transformación referidos a la organización de la Educación Pública y al lugar de la Formación de los Docentes en la



arquitectura de la estructura del Sistema Nacional de Educación. En el Siglo XXI, el problema sigue siendo el mismo: la falta de diálogo entre distintos actores de la academia, los tomadores de decisión en materia de política educativa pública y los legisladores. La Ley de Educación N° 15.739 del año 1985 creó —en su artículo 5— la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) con un Consejo Directivo Central (CODICEN) y otros Consejos encargados de la administración de los distintos niveles de Educación Pública (Primaria, Secundaria, Enseñanza Técnica). La novedad de ese momento —que tuvo resistencias y adhesiones— fue el intento de mejorar la articulación entre los entes des-concentrados además de aglutinar —por primera vez— la Formación de Docentes bajo el paraguas de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFyPD) dentro de la órbita del CODICEN de la ANEP (Uruguay, 1985).

A partir de ahí se han sucedido varios movimientos de transformaciones. Como es de esperar, dada la idiosincrasia del ciudadano uruguayo, y en el marco de la libertad de expresión, muchos documentos constatan las diferentes percepciones, interpretaciones y reacciones de los docentes en general ante esta nueva estructura del Sistema de Educación Pública y algunas de sus políticas educativas. Para delimitar la reflexión en la Formación Docente, la intención de transitar hacia un carácter universitario de las carreras se encuentra en varios documentos públicos. El papel de las Asambleas Técnico Docentes (ATD), creadas por la Ley de 1985, tienen suma relevancia hasta la actualidad. En especial las ATD Nacionales de Formación Docente —a partir del año 2006— dejaron de manifiesto la firme posición de crear un nuevo ente autónomo de Educación fuera de la ANEP y fuera de la Udelar: la “Universidad Nacional de Educación” con alto grado de acuerdo entre los docentes, pero que se complejizó en las discusiones parlamentarias en el momento de decidir el grado de autonomía y más que nada el de gobierno de esta nueva institución pública en el ámbito legislativo.

A pesar de que una Comisión Multipartidaria de Educación (Comisión de técnicos creada en 2010) logró un proyecto consensuado de creación de una nueva Universidad, en el ámbito político hubo discrepancias básicamente por el artículo referido al régimen de gobierno de esta nueva Institución que se resumía a: “cogobierno, sí o no” y algunas propuestas intermedias como la de un “cogobierno ampliado”. Finalmente, en 2013, la etapa de discusión parlamentaria terminó con media sanción del proyecto de Ley de creación de una Universidad Nacional de Educación en la Cámara de Representantes, pero no llegó a los acuerdos necesarios para su aprobación en la Cámara de Senadores.

En 2008 se aprobó la Ley de Educación N° 18.437, que nuevamente puso el foco en las transformaciones estructurales del Sistema de Educación y profundizó la articulación del Sistema Educativo con la creación del Sistema Nacional de Educación (SNE) y del Sistema de Educación Pública (SNEP) dentro del cual se encuentra la ANEP (Uruguay, 2008). En lo que refiere a Formación Docente, el texto de esta Ley creaba un Instituto Universitario de Educación (IUDE) dentro de la Administración Nacional de Educación Pública, a modo de avanzar en la construcción de una cultura universitaria.

**Habría que analizar por qué —aunque sí se pudo consolidar un Sistema Nacional de Formación Docente— no se pudo implantar el IUDE. Sería muy pertinente propiciar un debate sobre este momento de la historia de la política educativa uruguaya ya que desde 2005 hasta 2019 no hubo cambio de signo político en el gobierno nacional.**

Desde este punto de vista ¿podría descartarse la hipótesis de que las discusiones en materia de Educación —en Uruguay— se convierten en bandera electoral, cuestión que dificulta una política de Estado en esta materia? **Se abren nuevas preguntas para estudiar, con rigurosidad, las dimensiones más micropolíticas de las transformaciones educativas.**

A partir de 2020, las discusiones y desencuentros de lógicas cambian de dirección, pero continúan en esencia dentro de las propuestas de cambios a nivel organizacional y de gobernanza del Sistema. Entra en escena el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) con una propuesta —a través de la Ley N° 19.889— de reconocimiento de carreras de Formación Docente por parte del Ministerio que, para la tradición uruguaya y en el imaginario colectivo, significó una fuerte amenaza a la autonomía del gobierno de la Educación Pública; fenómeno que se comprende solamente en Uruguay y que resulta muy novedoso para los investigadores en materia de política pública de los países de la Región y del mundo: la educación para instalarse como política de Estado no debería depender del Poder Ejecutivo del gobierno de turno.

Como respuesta a la Resolución N° 366-022 del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) de fecha 28 de marzo de 2022 referida al procedimiento de reconocimiento de carácter universitario de carreras de Formación en Educación, el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP —a través de la Resolución N° 941/22— deja claro que si bien este CODICEN, está dispuesto a presentar las carreras de su Consejo de Formación en Educación (CFE) al reconocimiento del carácter universitario por parte del MEC como alternativa provisoria —dado que en más de 15 años no se ha logrado la creación de la Universidad de la Educación ni del Instituto Universitario de Educación— existen condiciones que ya habían sido planteadas por el Consejo de Formación en Educación (CFE) desde el inicio de la Administración 2020 y refieren a, por lo menos, dos aspectos innegociables: (i) el CFE debe ser quien presenta las carreras (a nivel nacional y en todo el país) para su reconocimiento asegurando el **derecho a la educación de calidad para todos**, dentro de todo el Sistema Nacional de Formación Docente y en Educación con sus 32 centros/institutos distribuidos en todo el territorio nacional. (ii) También se rechaza la propuesta del MEC de que se deba rendir una prueba fuera de CFE en un Instituto (el INEE) que tiene otros cometidos de acuerdo a su mandato fundacional. Esto no llama la atención



ya que —para la ANEP y demás entes autónomos de la Enseñanza Pública en Uruguay— el derecho a la Educación es indiscutible; premisa de partida para aprobar las innovaciones que se necesiten realizar con el fin de acompañar la vorágine de los cambios en el mundo actual. Cambios sí; pero en el marco de la democratización de la educación que es innegociable.

## El problema a resolver continúa siendo, a lo largo de las décadas, el equilibrio entre la calidad y el derecho a la Educación, problema que debería unir a todas las partes en un diálogo genuino.

Al decir de Habermas (1994) un diálogo con las condiciones de la intersubjetividad en la comunicación aseguradas ya que existen presupuestos universales de la acción comunicativa como un tipo de acción orientada al entendimiento. Sin estas condiciones del habla, con enfoque moral, no es posible dialogar y se desvirtúa la acción comunicativa en perversas manipulaciones discursivas. En anteriores publicaciones —de hace casi una década atrás— ya se estaban planteando los mitos que habría que superar para lograr un diálogo y una transformación real en la Formación Docente, entre ellos

el MITO de que el cambio se produce solamente por el cambio de planes y programas de estudio. La realidad muestra que los sucesivos cambios de Planes de Estudio (coincidentes con cada cambio de administración y gobierno de turno) produce un estancamiento -cuando no un descenso- en la calidad de la Educación (Viera, 2014, p. 107).

Es curioso constatar que las experiencias de innovación en Formación Docente en Uruguay se centraron en los Planes de Estudio y además se discontinuaron antes de ser evaluadas; incluso el Plan 2008 llegó a implementarse antes del egreso de la primera cohorte del Plan de 2005 de Magisterio y de la reformulación 2005 del Plan 97 de los CERP. El desafío de aquí en más —al decir de Brunner (2000)— sería deconstruir mitos para provocar un anillo de interfases de la carrera con el entorno y evitar, así, la tradicional endogamia en la formación de maestros/profesores hasta lograr un punto de equilibrio entre las tensiones y des/articulaciones entre los diversos actores en este proceso.

## Tensiones entre las políticas educativas a nivel macro y la micropolítica institucional en las concreciones que se desarrollan en la Formación de Docentes y de Educadores

De acuerdo con Cox (2008) tradicionalmente, las políticas educativas se planificaban de forma fragmentada con lo que se creaba una brecha entre las distintas fases de planificación, diseño e implementación. Esto hacía que unos fueran los actores que formularan la política (desde los gobiernos), otros que realizaran diagnósticos y se encargaran de diseñar los currículos (los técnicos y expertos) y los educadores eran quienes terminaban implementando algo de lo que no habían sido partícipes y que —por tanto— no comprendían o resistían. Para revertir esta situación, todos los actores deberían ser partícipes de las distintas fases de estas políticas, con diferentes niveles de protagonismo en cada una de ellas, pero logrando una mirada holística y de comprensión del proceso en su conjunto.

Desde hace muchos años se viene demostrando que existen actores clave en el momento de implementación de políticas educativas y que hay una interrelación de lógicas que no se puede desconocer; es imprescindible lograr una mirada entre planos “macro- micro políticos” en la intersección de distintas instituciones. Esta constatación convierte a las culturas institucionales particulares en un escenario a tener en cuenta en la compleja relación entre las propuestas nacionales de transformación educativa —prescriptas centralmente— y las concreciones que se desarrollan o no en las carreras de docentes y educadores en territorio.

El punto de apalancamiento para mover estos obstáculos eternos radica en lograr un cambio de lógica de la Política Educativa. El estilo top-down (de arriba a abajo) ya debería estar perimido; incluso deberíamos estar superando el planteo dicotómico de los modelos “top-down vs. bottom-up” (de abajo hacia arriba) ya que el pensamiento lineal debe abrir paso a **una racionalidad sistémica que posibilite una forma ecológica de pensamiento.**



Desde hace muchos años se viene demostrando que existen actores clave en el momento de implementación de políticas educativas y que hay una interrelación de lógicas que no se puede desconocer; es imprescindible lograr una mirada entre planos “macro-micro políticos” en la intersección de distintas instituciones. Esta constatación convierte a las culturas institucionales particulares en un escenario a tener en cuenta en la compleja relación entre las propuestas nacionales de transformación educativa —prescriptas centralmente— y las concreciones que se desarrollan o no en las carreras de docentes y educadores en territorio.

Cabe resaltar que el camino del diálogo constructivo entre Udelar y ANEP viene dando sus primeros pasos en el ámbito de la Comisión Mixta desde 2005, ahora con la consolidación de acuerdos que fortalecen la formación de la Educación Superior Pública a través de la firma de convenios de cooperación del CFE/ANEP con la Universidad de la República y desde 2021 con la incorporación de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) a dicha Comisión. Los acuerdos posibilitaron en plena pandemia fortalecer la formación docente, estimular la trazabilidad estudiantil, robustecer el acompañamiento a las trayectorias de los estudiantes en tránsito de la Educación Media a la Educación Superior y, sobre todo, continuar en el sentido de la cooperación conjunta interinstitucional a través de los Grupos de Trabajo (GT) de esta Comisión Mixta que se había afianzado en 2019 y que se promovieron en 2020: GT1 Observatorio de trayectorias estudiantiles; GT2 Programas de acompañamiento a trayectorias estudiantiles; GT3 Mejora de la gestión entre instituciones (sistemas informáticos); GT4 Articulación académico-curricular -Navegabilidad estudiantil; GT5 Posgrados conjuntos y GT6 Asociación de unidades académicas.

En 2021, se dio un paso importante de descentralización de la articulación interinstitucional a través de la instalación de subcomisiones Mixtas Regionales ANEP- Udelar-UTEC que tienen como meta desarrollar grandes líneas de trabajo conjunto optimizando recursos y potencialidades para asegurar el derecho a la Educación Superior Pública de calidad para todos en todas las regiones del país.

El desafío está dado en el plano del cambio de lógicas institucionales y en el fortalecimiento del trabajo en redes académicas en algunas regiones concretadas en campus interinstitucionales y en carreras conjuntas como, por ejemplo, la Licenciatura en Educación Física opción Prácticas Educativas (ISEF-Udelar/CFE-ANEP). Solamente así, se podrá superar los problemas que provoca el fenómeno del “timón distribuido” entre los planificadores de las políticas educativas nacionales y los demás actores que viven la cotidianeidad educativa en territorio. Dado que tanto las alianzas y adhesiones como los conflictos y las resistencias se dan fundamentalmente en el campo simbólico discursivo, el desafío está planteado en las estrategias que se deberían desplegar para generar ámbitos saludables de diálogo académico-político-ético, descentralizados, en los que la comunicación real y honesta se pueda concretar más allá de los juegos de intereses.



## REFERENCIAS

<sup>1</sup>Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad Católica del Uruguay); Magíster en Investigación de los Procesos de Enseñanza y Aprendizaje (Universidad ORT); Doctora en Educación con Énfasis en Políticas Educativas (Universidad de la Empresa).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEP-CODICEN (2022). Acta 14. Resolución 941/22. Expediente 2022-25-1-1629. Montevideo.

Brunner, J Joaquín. (2000). Educación superior: desafíos y tareas. Biological Research, 33(1), xxvi-xxxvi. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-97602000000100004>

Ball, S. (1994). Education Reform. A critical and post structural approach. Buckingham. UK. Open University Press.

Cox, C (2008). Expansión del acceso y reformas del currículo en la educación escolar latinoamericana: implicancias para la cohesión social en Eugenio Titoni (editor), redes, estados y Mercados. CIEPLAN, Ifhc. Santiago: Uqbar.

Habermas, J (1994). Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. 2ªEd. Madrid: Cátedra. Original en alemán: Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns.

Uruguay (1985). Ley N° 15.739. Ley de Emergencia para la Enseñanza en General. Registro Nacional de Leyes y Decretos: Tomo: 1 Semestre: 1 Año: 1985. Página: 1035 Montevideo: IMPO.

Uruguay (2008). Ley N° 18.437. Ley General de Educación. Registro Nacional de Leyes y Decretos: Tomo: 2 Semestre: 2 Año: 2008 Página: 2959. Montevideo: IMPO.

Uruguay (2020). Ley N° 19.889. Ley de Urgente Consideración. Sección III: Educación. Montevideo: IMPO.

Viera Duarte, P. (2018). Internacionalización e interlocución entre la educación básica y superior: el problema de la formación docente. Dossiê Organismos multilaterais e políticas públicas na educação básica e superior: diretrizes, desafios e práticas. Revista Roteiro, vol. 43, núm. 1, pp. 43-62. Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Brasil ISSN: 2177-6059. DOI: <https://doi.org/10.18593/r.v43i1.13095> Disponible en: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/13095>

Viera Duarte, P. (2014). La formación docente en Uruguay: entre tradiciones e innovaciones. Revista Professare. V1, núm. 3, pp. 98-111, 2014. Santa Catarina. Brasil: Editorial Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (UNIARP).

# La formación en educación en Uruguay Continuidades y rupturas; discursos y realidades

Luis Garibaldi<sup>2</sup>

Aunque con diferentes énfasis y marcos conceptuales, toda la literatura educativa confirma el papel central de las políticas docentes en la mejora de los sistemas educativos. Estas políticas abarcan diferentes dimensiones tales como el reclutamiento de aspirantes, la formación inicial y continua, la carrera docente, las condiciones de trabajo, el salario y los incentivos.

La formación docente considerada como la formación inicial y continua debe analizarse en ese marco, considerando integralmente el desarrollo profesional docente (DPD).

En este sentido para este artículo se considerarán las políticas educativas para la formación en educación expresadas por el nuevo gobierno a través de su Programa, la Ley de Urgente Consideración (LUC), Decretos reglamentarios, resoluciones del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Plan de Política Educativa y el Plan de Desarrollo del Consejo de Formación en Educación (CFE) 2020-2024.

El propósito es analizar las continuidades y rupturas con políticas anteriores, así como observar los niveles de concreción de los planes actuales.

## El carácter universitario de la formación en educación

A nivel mundial la tendencia de los sistemas educativos es ubicar la formación docente inicial y continua en el nivel superior, crecientemente en el nivel universitario.

En Uruguay esta tendencia ha seguido los mismos pasos. La Ley N° 14.101 (1973) ubicó la educación magisterial en el tercer nivel junto a educación secundaria y a educación técnico profesional superiores. A la salida de la dictadura, la Ley N° 15.739 (1985) definió que la formación docente debía organizarse a nivel terciario.





En 2008 la Ley N° 18.437 (LGE) estableció que la formación en educación “se concebirá como enseñanza terciaria universitaria” (Uruguay, 2008). Finalmente, en 2020 la Ley N° 18.889 (LUC) modificó este artículo estableciendo: “el Estado, a través de las entidades públicas con competencia en la materia, asegurará el carácter universitario de una formación en educación de calidad” (Uruguay, 2020a).

Esta última redacción genera cierta incertidumbre acerca del nivel actual de la formación en educación, aunque mantiene el propósito de su carácter universitario.

Por otra parte, la LGE no se limitó a definir el nivel educativo de la formación en educación, sino que estableció una institucionalidad y un trayecto para lograrla. Creó el Instituto Universitario de Educación (IUDE) y una Comisión de Implantación (CI) y, hasta tanto no se aprobara la Ley Orgánica correspondiente, previó la creación de un órgano desconcentrado de carácter privativo dentro de ANEP. El proceso se cumplió con el funcionamiento de la CI y la creación del Consejo de Formación en Educación (CFE).

Sin embargo, a pesar de haberse incluido en los Acuerdos Interpartidarios de 2010 y 2012, no se logró la aprobación de la Ley Orgánica del IUDE que en el debate político institucional se transformó en Universidad de la Educación (UNED) ya que no se obtuvo la mayoría de dos tercios de votos de ambas cámaras, como lo establece el Art. 202 de la Constitución de la República.

Lo anterior demuestra que existieron voluntad y esfuerzos para otorgarle nivel universitario a la formación en educación. Incluso se produjeron avances en ese sentido. Entre ellos, los cambios que avanzaron en la transición universitaria. Entre 2005 y 2010 en la Dirección General de Formación y Perfeccionamiento Docente se crearon el Sistema Único Nacional de Formación Docente y los Departamentos Académicos, se iniciaron postgrados en acuerdo con la Udelar y se otorgaron horas de departamento a los docentes para complementar su labor de enseñanza.

**[...] existieron voluntad y esfuerzos para otorgarle nivel universitario a la formación en educación. Incluso se produjeron avances en ese sentido. Entre ellos, los cambios que avanzaron en la transición universitaria.**

Luego, a partir de 2010, con la instalación del CFE se avanzó en la creación de ámbitos co-gobernados de comisiones de carreras, de enseñanza y postgrado, se impulsó la investi-

gación y la extensión creando programas específicos destinando recursos para ello; se elaboró una propuesta de reformulación de planes de estudio, se amplió la oferta de postgrados y se aprobó un nuevo marco estatutario para la tarea docente. Estos procesos se propusieron avanzar en una transición sustantiva más que declarativa hacia el nivel universitario.

El cambio de gobierno trajo modificaciones importantes. También estancamientos y retrocesos. En Compromiso por el país de noviembre de 2019, la Coalición propuso un “Plan nacional de fortalecimiento de la profesión docente, que incluya un sistema de formación universitaria con un marco común y diversidad de instituciones formadoras”. Para lograrlo se incorporan cambios en la LGE haciendo virar el debate de la transformación institucional a la del reconocimiento del título.

Según este Plan, el CFE o sus institutos y centros dejarían de ser los responsables de la formación en educación del país, como la concebimos hasta ahora, para pasar a ser parte de la “diversidad de instituciones formadoras”.

Su Plan de Desarrollo 2020-2024 presenta algunas continuidades con políticas anteriores como el desarrollo de la investigación, la extensión y los postgrados y la ampliación del sistema de becas estudiantiles.

Llama la atención la reiteración de un objetivo clave: la “Formulación, discusión, aprobación e implementación de un nuevo régimen estatutario”, siendo que el nuevo régimen fuera aprobado por CODICEN en 2019 y se encontraba vigente en marzo de 2020. Efectivamente, el CFE y el CODICEN “dejaron en suspenso” la aplicación de esa nueva formulación estatutaria en julio de 2020 e iniciaron un proceso de “ajuste”. Sin embargo, entrado ya 2022 esa nueva normativa no se aprobó ni se aplicó.

Este no es un aspecto menor ni meramente burocrático. La transformación de carácter universitario tiene varios componentes, pero uno clave es el de las características del trabajo docente.

En esa nueva formulación se crearon grados académicos a los que se accedería por concurso, con exigencias de formación, producción académica e investigación, y se diferencia la antigüedad de la carrera docente. La postergación de su aplicación significa un retraso de gran impacto.

El Plan del CFE prevé la realización de concursos, la reconversión de horas (en cargos) y la creación de cargos de media y alta dedicación, sobre lo cual nada se ha avanzado. Hasta ahora, todas las definiciones sobre personal docente en el CFE, ya sea ordenamientos escalafonarios, llamados a aspiraciones o concursos se viene realizando a partir del marco estatutario anterior.

En este Plan se aprecia una débil presencia de la estructura académica donde participan los órdenes: los Institutos Académicos, las Comisiones de Carrera y la Comisión de Enseñanza. Por otra parte, los Departamentos Académicos y las Unidades Académicas en 2022 han quedado sin coordinaciones y algunas de las últimas fueron disueltas. En sustitución se aplica la política de fortalecimiento del papel de las direcciones de los centros educativos y la descentralización de los recursos y políticas como las del Profesorado Semipresencial.

En una institución que procura su reconversión institucional, desde la normalización a la cultura universitaria, las medidas adoptadas van en sentido contrario.

**La cultura universitaria implica un relacionamiento horizontal entre pares y órdenes. Implica generar un clima de libertad académica que permita la creación de conocimiento.**

La estructura expresada en el Estatuto Docente de ANEP y la restauración de normativa son la expresión de la verticalidad y el traslado de criterios de educación básica a la formación en educación.

### **¿Formación o titulación?**

El fracaso en la creación de una institución universitaria para formación en educación es el pretexto para un giro en la política para la formación en educación y su carácter universitario.

El cambio de normativa propone un procedimiento por el cual es el MEC quien determina el carácter universitario de estos títulos. Lo hace al amparo del Art. 198 de la LUC, el Decreto 358 de diciembre de 2020 y luego desarrollado en las Resoluciones del MEC 355 del 28 de marzo y 368 del 1 de junio, ambas de 2022.

Sintéticamente este procedimiento consta de una presentación voluntaria de carreras de formación en educación ante el MEC para que este reconozca su carácter universitario. Inicialmente aprobado para carreras públicas en la LUC, la resolución del MEC, y posteriormente el Decreto 112/22, la amplían a instituciones privadas.

**Promover una educación de nivel universitario para la formación en educación tiene como propósito fundamental que docentes, educadores y educadoras se formen en un ambiente de creación de conocimientos, de libertad académica, de análisis crítico de la realidad y de las prácticas educativas, en la vinculación de la enseñanza con la investigación y la extensión.**



A su vez la Resolución 355 exige una estructura curricular mínima y condiciones formativas de los docentes e incorpora una prueba final que aplicaría el INEE y que no sería condición para el ejercicio profesional, pero sí para la obtención del título de Licenciatura en Pedagogía. La resolución 368 realiza algunas de las modificaciones solicitadas por el CFE y el CODICEN de ANEP, sin modificar esencialmente la anterior.

Estas resoluciones, que en principio solo abarcan las carreras de educación inicial y primaria y educación media, agregan un conjunto de apoyos que recibirían las instituciones que se presenten para ser reconocidas.

Ante este original mecanismo, la primera y principal pregunta que surge es, ¿este procedimiento asegura el nivel universitario de la formación en educación?

Promover una educación de nivel universitario para la formación en educación tiene como propósito fundamental que docentes, educadores y educadoras se formen en un ambiente de creación de conocimientos, de libertad académica, de análisis crítico de la realidad y de las prácticas educativas, en la vinculación de la enseñanza con la investigación y la extensión.

De esta forma quienes ejerzan la profesión de enseñar y educar podrán concebir el conocimiento en permanente construcción, podrán transmitir un conocimiento para su incorporación crítica, podrán aplicar herramientas de investigación en su práctica educativa, podrán analizar el contexto en que se desarrolla y trabajar de igual a igual con otros profesionales.

El propósito de reconocer el carácter universitario del título también tiene un efecto en la valoración social del cuerpo docente que ha sufrido un importante deterioro. Si bien no es la única vía, el reconocimiento del título universitario resulta una señal importante.

Otro propósito del carácter universitario de los títulos es permitir que quienes egresan de carreras docentes puedan realizar estudios de postgrado.

Si analizamos estos tres propósitos podemos señalar que el procedimiento no puede asegurar la existencia de una formación de nivel universitario, también puede entorpecer el acceso a cursos de postgrados ya que actualmente los egresados de formación en educación han podido aspirar a postgrados en universidades públicas y privadas nacionales y extranjeras, sin embargo, a partir del nuevo procedimiento, los egresados que quieran seguir postgrados deberán someterse a la prueba. Y por supuesto que el CFE seguirá sin poder ofrecer postgrados.

Incluso el reconocimiento social podría ser cuestionado ya que el procedimiento del MEC alude a que el título universitario no es necesario para ejercer la profesión docente y queda librado al interés de cada persona presentarse o no a la prueba final.

## El factor institucional

**El procedimiento aprobado no incursiona en aspectos vinculados a la organización institucional ni exige que las instituciones (públicas o privadas) que se presenten tengan ese carácter. Sólo exige una organización curricular con cargas horarias mínimas, un componente de investigación vinculado al plan de estudios y un plantel docente con ciertas características.**

No hay exigencia de estructura académica, ni sobre los mecanismos de selección y evaluación docente, tampoco sobre la existencia de una estructura organizacional donde puedan desarrollarse plenamente las tres funciones universitarias con plena libertad de cátedra.

Seguramente, se dará el caso de instituciones no universitarias privadas que podrán expedir títulos universitarios sin cumplir con los requisitos establecidos en la Regulación de la educación terciaria privada expresada en el Decreto 104/14 de 28 de abril de 2014.

Esto retoma un debate producido en el ámbito de la educación superior nacional e internacional. **¿Es posible desarrollar carreras universitarias en instituciones que no lo son?**

En Uruguay existe amplio acuerdo con la idea de que el carácter de las instituciones incide de forma determinante en las carreras que ofrecen. Esto se ha visto reflejado en la práctica para la autorización para el funcionamiento de instituciones universitarias privadas y en las características del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET) creado en 2019 por Ley N° 19.852.

Por otra parte, como lo indica el Informe Final de la Comisión de Implantación del IUDE “resultan propiedades esenciales de la educación universitaria la autonomía institucional y las libertades académicas, que no suponen autarquía” (CCSNEP, 2010, p. 14).

Siguiendo este razonamiento parece necesario señalar que **la creación de una institución de carácter universitario debería ser un objetivo nacional que trascienda cualquier procedimiento o regulación.**

Este aspecto devuelve la discusión al ámbito parlamentario y político. El Ministro de Educación y Cultura en su comparecencia al Parlamento el 6 de mayo de 2020 señaló:



los gobiernos del Frente Amplio fracasaron dos veces en el intento de crear una universidad de la educación porque la oposición no estaba de acuerdo con el modelo de gobernanza que se proponía. Y si el actual Gobierno presentara un proyecto de universidad de la educación con un modelo de gobernanza diferente, probablemente también fracasaría porque el Frente Amplio no le daría los votos a un modelo de gobernanza muy diferente (Uruguay, 2020b).

Ciertamente los proyectos anteriores fracasaron, pero con una relación de fuerzas diferente, ¿no amerita realizar nuevos intentos si todos concuerdan en la necesidad de una institución universitaria para la formación en educación?, ¿por qué entiende el Sr. Ministro que la oposición de hoy tendría la misma actitud que tuvieron en su momento quienes hoy gobiernan?

En un país donde crear nuevas instituciones terciarias es una necesidad, debería hacerse el máximo esfuerzo para encontrar acuerdos como se encontraron para la aprobación de la UTEC en 2012.

### **Público y privado**

La LUC no solo introduce un nuevo procedimiento, también promueve la existencia de un universo nuevo para la oferta de carreras de formación en educación que abarcaría “carreras de formación docente impartidas por entidades públicas no universitarias” (Uruguay, 2020a). Pero después la Resolución 0355 del MEC y el Decreto 112/22 de 5 de abril de 2022 se extralimitan agregando a las instituciones privadas en el mismo procedimiento.

Estas definiciones claramente buscan ampliar el tipo y cantidad de instituciones que ofrezcan carreras docentes para que exista “diversidad de instituciones formadoras”. De esta manera, a diferencia de lo que sucede en otros países, la regulación no es producto de una diversidad existente, sino de la voluntad política de fomentarla.

Por un lado, abre la posibilidad de que instituciones públicas no dedicadas a la formación docente puedan incursionar en ella. Por otro lado, se estimula a las instituciones privadas a incrementar sus ofertas con la posibilidad de recibir apoyos del Estado para ello.

Esta concepción no se sustenta en la idea de que falten candidatos a estudiar carreras docentes ya que los datos estadísticos indican un crecimiento constante desde el año 2005 a la fecha. Se sustenta en la idea que la competencia mejora los resultados educativos.

Claro que lo hace no solo abriendo las posibilidades, sino utilizando fondos públicos para ello. La resolución del MEC menciona el pago de “horas de consultoría”, “fondos para traslados y alojamiento de consultores”, “fondo para asegurar conectividad y equipos informáticos”, para “horas de clase a distancia”, un “Fondo de Movilidad de Estudiantes” y otro “de Movilidad de docentes”, “un programa de becas para estudiantes de tercero y cuarto año, por un monto que les permita dedicar la mayor parte de su tiempo al estudio”. Todo disponible para instituciones públicas y privadas.

### **Evaluación**

La Resolución 0355/022 establece que los estudiantes deberán rendir una prueba de certificación final que “será diseñada y administrada por INEEEd”. Pero agrega: “las instituciones que, por diez cohortes consecutivas, logren un porcentaje de aprobación en el primer intento superior al 80% de quienes culminen los curso, quedarán exoneradas de la obligación de solicitar la renovación del reconocimiento cada seis años” (MEC, 2022).

Esto quiere decir que la prueba final tiene una doble finalidad, por un lado, es el medio por el cual los egresados pueden obtener el título de Licenciatura en Pedagogía y por otro es el medio de evaluación de las carreras.

Este mecanismo de evaluación es muy diferente a los procesos de evaluación que utiliza la Udelar, los que se aplican a la educación terciaria privada, ni se congenia con la acreditación prevista en la Ley de INAEET que recoge una importante experiencia nacional y regional en la materia.

Para su transformación universitaria parece imprescindible concebir a las carreras en educación en el marco del sistema terciario y universitario, para lo cual es necesario que comparta los procedimientos de evaluación.

Por esto último debería instalarse el INAEET y que esta institución tome en sus manos los procesos de evaluación de las carreras de formación en educación, siguiendo estándares nacionales e internacionales comunes con otros programas de carácter universitario.

### **Algunas conclusiones**

Las nuevas políticas de formación docente impulsadas desde 2020 constituyen un cambio importante no solo a lo que se venía impulsando desde 2005, sino también a la tradición nacional en la materia.



**La clave de las nuevas políticas está en promover que muchas instituciones ofrezcan formación en educación y que compitan entre sí, siendo el MEC quien las regula. Las políticas de formación en educación ya no son responsabilidad del CFE de la ANEP. Este es un actor más en competencia con otros.**

Por otra parte, las exigencias no se encuentran en las características de la institución, sino en la formación, separando artificial y peligrosamente lo institucional de las formaciones que se ofrecen.

Al mismo tiempo, se incorpora un procedimiento de evaluación de carreras que no es convergente con el aplicado para el resto del sistema universitario y desconoce la construcción institucional en la materia.

El CFE por su parte, se encuentra ajeno a ese proceso y se verá en la encrucijada de revertir todas sus políticas de desarrollo universitario si quiere obtener el reconocimiento del MEC. Esto puede explicar en parte el estancamiento y retroceso que han sufrido varias de las políticas impulsadas en años anteriores.

**El resultado más previsible de estas políticas es el avance de la educación privada en formación en educación y una transformación del CFE que se reducirá a cambios curriculares orientados desde afuera, una dilución de la cultura universitaria y un retorno a prácticas verticales con importante reducción de la participación docente y estudiantil.**

Nada hace pensar en que estas políticas redunden en un mejoramiento de la calidad de la formación en educación. Mucho menos que se formen profesionales “que puedan integrarse críticamente a las dinámicas sociales actuales y (...) que se desarrollen como personas críticas, reflexivas, transformadoras y con iniciativa” (CCSNEP, 2010, p. 17), como propuso el Informe Final del IUDE.

Para quienes no acordamos con estas políticas es imperioso avanzar en una alternativa que pasa por impulsar la creación de la Universidad de la Educación, reconstituir el sistema terciario público e instalar efectivamente el INAEET como fruto de un amplio acuerdo político institucional. Para todo lo cual será necesario lograr los mayores apoyos posibles, tener capacidad de propuesta y de negociación.



## REFERENCIAS

<sup>2</sup> Maestro de Educación Primaria (Instituto Normal); Profesor de Idioma Español (IPA).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEP (2020). Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024. vol 1. Montevideo, agosto de 2020. Disponible en: <http://repositorio.cfe.edu.uy/handle/123456789/1704>

CCSNEP (2010). Comisión de implantación del IUDE. Informe final, Montevideo abril de 2010. Disponible en: <http://repositorio.cfe.edu.uy/handle/123456789/794>

CFE (2015). Orientaciones y objetivos Consejo de Formación en Educación 2015 – 2020. Montevideo, mayo de 2015. Disponible en: <https://www.cfe.edu.uy/index.php/institucional/mas-informacion/documentos-aprobados>

CFE (2019). Memoria 2015-2019. Disponible en: <http://repositorio.cfe.edu.uy/handle/123456789/484>

CFE (2020). Plan de Desarrollo 2020-2024. Disponible en: <http://repositorio.cfe.edu.uy/handle/123456789/1270>

Evans, T. (2020). Informe de matrícula inicial del Consejo de Formación en Educación 2020. CFE-División de Información y Estadística. Montevideo, julio de 2020. Disponible en: <http://repositorio.cfe.edu.uy/handle/123456789/1319>

Evans, T. (2021). Informe de Egresos de Formación en Educación 2011-2020. CFE-División de Información y Estadística Montevideo, noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.cfe.edu.uy/index.php/division-informacion-y-estadistica>

MEC (2021) Plan de Política Educativa Nacional. Montevideo, agosto de 2021. Disponible en: <http://repositorio.cfe.edu.uy/handle/123456789/1485>

MEC (2022). Resolución 0355/022 de fecha 28 de marzo de 2022.

PNUD-UNESCO, MEC Aportes para la elaboración de políticas educativas. Tomo VI. Políticas hacia el sector docente. Estudio analítico multipaís. Montevideo, 2014. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/programa-aportes-para-elaboracion-politica-educativa-uruguay-publico-estudios>

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

Uruguay (2020a). Ley N° 19.889. Sección III – Educación. Montevideo: IMPO.

Uruguay (2020b). Comisión Especial para el estudio del proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración. Sesión celebrada el 6 de mayo de 2020. Parlamento del Uruguay.

# La formación en educación pública en disputa

Rosana Cortazzo<sup>3</sup>

“La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos” (Artículo 202, Constitución de la República).

“Dichos Consejos establecerán el Estatuto de sus funcionarios de conformidad con las bases contenidas en los artículos 58 a 61 y las reglas fundamentales que establezca la ley, respetando la especialización del Ente” (Artículo 204, Constitución de la República).

La actual coyuntura coloca a la formación de docentes y educadores, por un lado, ante la irrupción de normas que la precarizan y promueven su desinstitucionalización desde una mirada amplia de la política educativa y por otro, desde su organización interna, se expresan diferentes retrocesos en el proceso de universitarización (Mancebo, 2019, p. 85). Para ahondar en estos enunciados, se presenta un primer bloque relativo a tensiones que se presentan a la hora de concebir y organizar la educación superior como un derecho humano y un segundo bloque que profundiza sobre las transformaciones en proceso para la formación de educadores.

## Pensar la formación inicial de docentes y educadores en el ámbito público en clave de derechos

Posicionarnos desde la perspectiva de los derechos, como sustento para el diseño de una política social, implica pensar en los jóvenes y adultos que ingresan y transitan por la formación inicial de docentes y educadores, como titulares de derechos. Esta debe



fundamentar el accionar en estrategias para la inclusión social desde un paradigma de derechos y de ciudadanía plena. Este accionar no es incompatible con el dotar de los profesionales necesarios para el sistema educativo obligatorio, pero sin duda lo debe trascender. En tal sentido, se puede señalar la incorporación y apertura de nuevas carreras y especialidades a lo largo de los últimos años. A modo de ejemplos, asistente y maestro en primera infancia, profesor de danza, educador y gestor en tecnologías digitales. Estas tensiones estuvieron y están en el presente, a la hora de mirar qué es lo que se requiere y en qué marcos institucionales se debe desarrollar la formación de educadores.

### **Pensar la formación inicial de docentes y educadores en el ámbito público en clave de derechos**

Posicionarnos desde la perspectiva de los derechos, como sustento para el diseño de una política social, implica pensar en los jóvenes y adultos que ingresan y transitan por la formación inicial de docentes y educadores, como titulares de derechos. Esta debe fundamentar el accionar en estrategias para la inclusión social desde un paradigma de derechos y de ciudadanía plena. Este accionar no es incompatible con el dotar de los profesionales necesarios para el sistema educativo obligatorio, pero sin duda lo debe trascender. En tal sentido, se puede señalar la incorporación y apertura de nuevas carreras y especialidades a lo largo de los últimos años. A modo de ejemplos, asistente y maestro en primera infancia, profesor de danza, educador y gestor en tecnologías digitales. Estas tensiones estuvieron y están en el presente, a la hora de mirar qué es lo que se requiere y en qué marcos institucionales se debe desarrollar la formación de educadores.

En la Ley General de Educación (LGE) N° 18.437, un tema que aparece en forma recurrente bajo diferentes enfoques, es el de los derechos humanos, tanto en el entendido que la educación es uno de estos derechos como en la orientación que debe darse a la educación, donde estos derechos aparecen como elementos esenciales que deben incorporarse en todas las propuestas, programas y acciones educativas. En la ley N° 15.379 de 1985, estos derechos también están presentes, pero en forma más acotada, dentro de los cometidos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Suma al debate, la extensión de la obligatoriedad de la educación a nuevos niveles educativos que se han desarrollado en los últimos 50 años.

En acciones reformistas de los 90 y en las actuales, se evidencia que el foco y los énfasis se ubican fundamentalmente en aspectos basados en resultados, eficiencia y productividad (Krotsch, 2001), a la hora de pensar qué requiere la ANEP en cuanto a la formación de “docentes”. El entrecomillado a “docentes” busca problematizar la perspectiva, en la medida que en el actual Consejo de Formación en Educación (CFE), se forman educadores y su hacer profesional se expresa en un amplio campo de acción.

**En tal sentido, pensar la formación terciaria en clave de derechos requiere trascender la visión de la formación docente basada en la lógica técnico-instrumental de la modernidad, centrada en el control, la productividad.**

Al discurrir, en una formación de docentes y educadores como horizonte de posibilidad y en relación crítica y reflexiva con el saber, implica una comprensión multidimensional e inconclusa de la realidad, que se nutre en el acontecer cotidiano de la praxis pre-profesional.

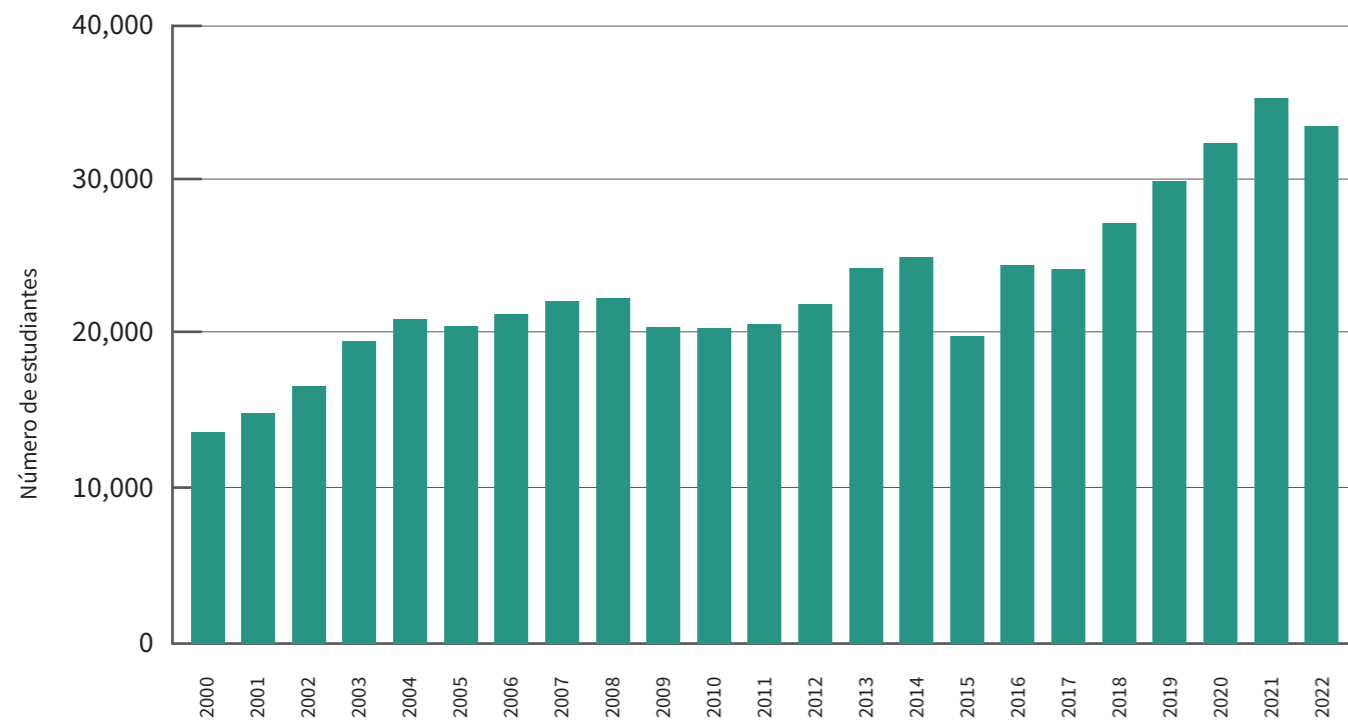
Retomando los recorridos históricos, en los años 90 se amplió la oferta de formación con la creación de los Centros Regionales de Profesores como forma de que el aspirante a carreras docentes no debiera desplazarse de su lugar de residencia. Igualmente, estos Centros no colmaron las expectativas en cuanto a ingreso, permanencia y egreso para dotar a la enseñanza media de profesionales suficientes.

Con posterioridad y bajo nuevos paradigmas en las políticas educativas, se generaron acciones que promovieron la universalización del acceso, así como también la ampliación de la oferta a nivel territorial y la apertura de nuevas carreras y especialidades.

Si analizamos la evolución de la matrícula entre los años 2000 y 2016, así como entre los años 2017 y 2022, encontramos un incremento sostenido, aunque con matices, respecto de los jóvenes que acceden a la formación de educadores (ver gráfico 1). Cabe señalar, que el segundo tramo mencionado, muestra cómo la apertura y expansión territorial de carreras existentes y nuevas carreras, implicó una variación porcentualmente superior de estudiantes en formación en educación alcanzando en 2022 los 34.000 estudiantes matriculados.

**Gráfico 1**

Evolución de la matrícula del Consejo de Formación en Educación



Si comparamos la relación porcentual de estudiantes Montevideo/Resto del País en los años 2008 y 2022, se observa:

Año	Montevideo	Resto del país
2008	48 %	52 %
2022	38 %	62 %

Si trascendemos la órbita del CFE, considerando la expansión que también registra la Universidad de la República (Udelar)<sup>1</sup>, en 2022 ingresan a CFE y Udelar en el entorno de 30.000 nuevos estudiantes, de los cuales un tercio corresponde a carreras en formación en educación, lo que equivale al 50% de la matrícula de la Udelar. En cuanto a la oferta territorial CFE alcanza un 62% de estudiantes matriculados fuera de Montevideo y la Universidad un 20%. Es decir, tres quintas partes del estudiantado del CFE se forman en Institutos y Centros ubicados fuera de Montevideo.

[...] la Formación en Educación ha ampliado el número de carreras y la diversidad de formaciones y sus complejidades, integrando las tres dimensiones de la docencia universitaria (enseñanza, investigación y extensión) e interpela al sistema exigiendo el estatus universitario.





Por otra parte, como se señaló con anterioridad, la Formación en Educación ha ampliado el número de carreras y la diversidad de formaciones y sus complejidades, integrando las tres dimensiones de la docencia universitaria (enseñanza, investigación y extensión) e interpela al sistema exigiendo el estatus universitario. Por lo tanto, si los problemas educativos requieren ser analizados en el marco de los contextos locales, nacionales e internacionales, la formación de educadores está expuesta al constante análisis de deconstrucción y reconstrucción de sus identidades para ubicarse en los nuevos escenarios sociales, económicos, culturales, tecnológicos y educativos. En tal sentido, las propuestas y respuestas deberían estar a la altura de estos desafíos.

### **Las transformaciones propuestas: acciones compensatorias sin modificaciones de fondo y con retroceso en el proceso de universalización**

A partir de la premisa que la formación de educadores deberá tener carácter universitario, desde lo normativo y desde lo académico se han gestado y puesto en marcha en los últimos años diversas acciones.

Si realizamos una mirada retrospectiva a las macropolíticas relativas a consagrar el carácter universitario podemos señalar que la LGE N° 18.437, preveía la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública Terciaria que desarrollaría actividades de enseñanza, investigación y extensión. Luego de transcurridos doce años, se puede señalar que hubo cuatro proyectos sin las mayorías parlamentarias necesarias: uno relativo a la ley orgánica del IUDE y tres sobre creación de una Universidad de la Educación impulsados dos por el Frente Amplio y uno por el Partido Colorado.

Acompasando esa macropolítica se impulsó en 2008, desde la entonces Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente dependiente del CODICEN de la ANEP el Sistema Único Nacional de Formación Docente (SUNFD), donde en los aspectos organizativos institucionales se estableció la departamentalización de la Formación en Educación, como espacio académico, de alcance nacional, articulado por diversos campos del saber, con la finalidad de promover actividades de investigación, enseñanza y extensión. Los Departamentos Académicos contaban con la figura de una coordinación nacional y las salas docentes con horas de departamento y coordinación académicas que permitieron el desarrollo de otras funciones dentro de la labor docente, facilitando a su vez la articulación entre los diferentes ejes formativos. Esto fue una idea germinal, sobre la que se incrementaron otras transformaciones:

- Creación de los institutos académicos, nuevos departamentos y unidades académicas.
- Programas para el desarrollo y fortalecimiento a la investigación, extensión y enseñanza.

- Creación de Comisiones de Carrera por cada una de las formaciones y la Comisión de Enseñanza y Desarrollo Curricular integradas por los tres órdenes: docentes, estudiantes y egresados.
- Creación de comisiones de becas locales y nacionales para atender desde una política integral a los estudiantes.
- Evaluación de la docencia e institucional por parte de los estudiantes.
- Generación de acuerdos interinstitucionales que permitieron desarrollar propuestas de posgrado para los docentes.
- Se estableció un repositorio institucional como herramienta de gestión científica y una estrategia para el desarrollo de la comunidad académica.
- Organización de la estructura docente en cargos y grados académicos, entre otros.

En 2020, se consagra la Ley de Urgente Consideración (LUC), donde en su artículo 198, se establece un procedimiento voluntario de reconocimiento de carreras de formación docente impartidas por entidades públicas no universitarias:

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, créase un procedimiento voluntario de reconocimiento del nivel universitario de carreras de formación docente impartidas por entidades públicas no universitarias. A dichos efectos se constituirá un Consejo Consultivo integrado por personas que, por sus antecedentes personales, profesionales y conocimiento en la materia, aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño. Este Consejo funcionará en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, actuará con autonomía técnica y tendrá una integración plural. Su cometido será el de asesorar al Ministerio de Educación y Cultura en 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. El Poder Ejecutivo reglamentará esta disposición en un plazo de noventa días (Uruguay, 2020).

**Este nuevo marco normativo, no consagra el carácter universitario. El mismo establece un mecanismo compensatorio sobre la titulación, pero desaparece de la escena la posibilidad de creación de una universidad de educación. La formulación de política pública, organizada y regulada por el MEC, pone hoy el foco en un problema erróneo, la titulación universitaria, contraponiéndola a la formación universitaria.**



Esto supone, no solo un cambio de rumbo sino también un retroceso en las políticas impulsadas donde se impone una lógica de individuación donde cada egresado accionará para obtener el reconocimiento de su título como universitario. Se trata de un proceso que reduce el accionar del Consejo de Formación, hasta individualizar en cada egresado que será el que podrá acceder o no a una titulación si superan una prueba de conocimiento y que no tiene relación con el plan de estudios que transitó durante la carrera. Es decir, el derecho a la educación queda en cuestión ante lo propuesto: la titulación, la que no será igual para todos los estudiantes ni para todas las carreras de formación en educación en el ámbito público. Este proceso de reconocimiento universitario de los títulos, desconocen las acciones universitarizantes que el CFE ha desarrollado desde su creación. A su vez, estas desde la organización interna, están en retroceso ante la suspensión de la organización de trabajo docente en grados académicos en julio de 2020 y la desarticulación de la estructura académica al cesar el 28 de febrero de 2022, a casi la totalidad de las coordinaciones académicas.

El objeto buscado en las políticas promotoras del carácter universitario de la formación de educadores es generar que tanto en el acceso, como en el desarrollo y el ejercicio profesional se alcance el derecho pleno de la ciudadanía en un ámbito que también es democratizador, eligiendo a sus representantes, evaluando a los docentes, investigando en el campo educativos, accionando con la comunidad en retroalimentación de saberes al recibir y compartir experiencia.

### A modo de cierre

La disputa tiene en ciernes violentar el mandato constitucional relativo a las competencias de los entes autónomos de la enseñanza. La ANEP no es un organismo habilitado por el MEC, es un ente autónomo con competencias bien definidas.

**La formación de docentes y educadores pública transita entre la sujeción al Ministerio de Educación y Cultura y el utilitarismo promovido desde la ANEP. Es necesario abrir nuevos caminos.**

### REFERENCIAS

<sup>3</sup> Véase declaraciones del Rector Rodrigo Arim, Diario El País, 14 de abril de 2022 Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/educacion/udelar-consolida-suba-alumnado-encamina-record-inscripciones-interior.html>

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Krotsch, P. (2001). Educación superior y reformas comparadas. Cuaderno Universitario N°6. Editorial Universidad Nacional de Quilmes. Bs As. Argentina.

Mancebo, M. E. (2019). Navegando entre la tradición normalista y la universitaria: la institucionalidad de la formación docente inicial en Uruguay (2005-2019). Cuadernos De Investigación Educativa, 10(1), 85 - 104. Disponible en: <https://doi.org/10.18861/cied.2019.10.1.2882>

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

Uruguay (2020). Ley N° 19.889. Sección III – Educación. Montevideo: IMPO.



[fhce.edu.uy/oded](http://fhce.edu.uy/oded)

[observatorio.dereduy@gmail.com](mailto:observatorio.dereduy@gmail.com)