

RESUMEN EJECUTIVO

Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay 2022



INFORME SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN URUGUAY 2022

Edición: Nro.1 - Noviembre 2023

Coordina esta edición: Paola Dogliotti, Camila Falkin, Cristian López

Equipo Coordinador OEd: Paola Dogliotti, Camila Falkin, Cristian López

Diseño y comunicación del OEd: Natalia Vilanova

Diseño y maquetación: Natalia Vilanova

Avenida Uruguay 1695
11.200 Montevideo – Uruguay
Tel: (+598) 2408 1230
observatorio.dereduy@gmail.com
www.fhce.edu.uy/oded





INTRODUCCIÓN

El *Informe sobre el derecho a la educación en Uruguay* aborda los temas que marcaron el debate educativo en el año 2022, así como las políticas educativas propuestas y en desarrollo, con sus efectos sobre la efectivización del derecho a la educación.

Al ser el primer informe de estas características elaborado en el marco del Observatorio, integra también informaciones y análisis vinculados a años previos. Esto permite contextualizar lo sucedido en el año 2022 y abordar procesos de más larga duración, considerando especialmente los cambios que se iniciaron a partir de la asunción del actual gobierno nacional en marzo de 2020. El informe abarca los niveles educativos de enseñanza básica (inicial, primaria, media básica y superior) y formación docente, no así la enseñanza de nivel universitario ni la educación no formal.

Se trata de un trabajo realizado por un equipo de investigadoras e investigadores del Observatorio del Derecho a la Educación (ODED)¹ tomando en consideración tanto los principales documentos de política educativa y los cambios legislativos a nivel más amplio como las normativas y circulares de las diversas estructuras que componen el sistema educativo. También se prestó particular atención a las miradas desplegadas desde diversos colectivos que son parte del quehacer educativo y se integraron aportes recogidos a través de notas de prensa.

El informe completo se organiza en siete capítulos. En el primero de ellos se presentan brevemente los puntos de partida conceptuales y ético-políticos que delinean nuestra mirada sobre el derecho a la educación, y la igualdad y la justicia en este campo. En cada uno de los seis capítulos restantes, a cargo de distintos grupos de investigación que componen el ODED, se aborda un aspecto central vinculado al derecho a la educación. El segundo capítulo, elaborado por María Eugenia Ryan y Antonio Romano, se centra en las principales transformaciones que han operado en el gobierno de la educación. El tercero, a cargo de Guillermo Moyá y Silvina Páez, coloca el foco sobre las trayectorias escolares. El cuarto capítulo, de Eloísa Bordoli, Stefanía Conde, Paola Dogliotti y Silvina Páez, describe y analiza las políticas curriculares. El quinto capítulo, de autoría de Stefanía Conde y Camila Falkin, se centra en el trabajo docente. El sexto capítulo, de Felipe Stevenazzi y Victoria Díaz, aborda debates y perspectivas surgidos dentro de algunos colectivos organizados vinculados a la educación. Finalmente, el séptimo capítulo, de elaboración colectiva, sintetiza los principales desafíos relativos al derecho a la educación identificados a lo largo de todo el trabajo.

1. En la actualidad, llevamos adelante el Observatorio el Grupo Políticas Educativas, Currículo y Enseñanza (PECE), el Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas (GEPPRED), el Grupo de Estudio y Trabajo Forma Escolar y Experimentación Pedagógica (GETTRAPEEP) y el Grupo Historia de la Educación en Uruguay. Proyectos, Sujetos, Prácticas y Saberes en los Siglos XIX y XX de la FHCE, en conjunto con el Grupo de Investigación Políticas Educativas, Cuerpo y Curriculum (PECUC) de la FHCE y el ISEF, Udelar.



Sobre el Observatorio del Derecho a la Educación

El desarrollo e instalación del ODED se enmarcó, en sus inicios, en el Programa de Investigación Grupos I+D de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) denominado «Formas escolares y posiciones docentes en la producción del derecho a la educación en el Uruguay actual», y en la actualidad tiene continuidad en el Programa Grupos I+D (CSIC) «Políticas educativas y derecho a la educación en Uruguay. Disputas y tensiones público/privado en el territorio del Plan Cuenca Casavalle (2010-2025)». Ambos programas son desarrollados por grupos de investigación del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) y del Instituto Superior de Educación Física (ISEF) de la Universidad de la República (Udelar).¹ El ODED se encuentra activo desde noviembre de 2021 y difunde sus aportes mediante su sitio web, alojado en el portal de la FHCE, Udelar.

El Observatorio es concebido como un sistema de información y como un espacio de producción, difusión y sistematización de conocimiento desde el campo pedagógico. Por su intermedio, se propone contribuir desde una perspectiva crítica y propositiva al debate educativo y a la comprensión y construcción de políticas que promuevan la efectivización del derecho a la educación en Uruguay sobre la base de experiencias educativas más justas e igualitarias. El objetivo del ODED es poner en diálogo diferentes perspectivas, democratizar el debate sobre la educación y contribuir a reconfigurarlo de modo de incorporar nuevos ejes que, centrados en la idea de derecho, trasciendan la dimensión jurídica y enfatizen una perspectiva de igualdad y justicia.

El concepto de derecho a la educación se posiciona como clave para analizar el fenómeno educativo, su abordaje desde las políticas públicas y sus tensiones y disputas en diversos períodos en función de diferentes perspectivas político-ideológicas. Esta categoría no se agota en el discurso sociopolítico y jurídico que ubica a la educación como un derecho universal, sino que requiere de un correlato en términos pedagógicos que permita efectivizar dicho mandato y que asuma el reconocimiento de la dignidad de todos los sujetos como base de la acción educativa. Esta concepción exige adentrarse en los procesos educativos, no solo observarlos desde fuera con base en sus aspectos medibles. Este posicionamiento impulsa más allá de la caracterización global del estado de situación a partir de datos macro.

El ODED coloca el énfasis en la educación como derecho y, como contracara, en la responsabilidad política que acarrea su efectivización. De esto se desprende una de sus principales señas de identidad: poner foco en la responsabilidad estatal y no en

1. PECE, GEPPRED y GETTRAPEEP de la FHCE, Udelar y PECUC de la FHCE y el ISEF, Udelar.



la responsabilización individual o colectiva de las personas más vulneradas por sus «fracasos educativos». Un posicionamiento claro atraviesa esta labor, se concibe como inadmisibles cualquier formulación de política o cualquier práctica educativa que, eximiendo al Estado de sus responsabilidades, se sustente en una desvalorización y culpabilización de los sujetos.

Con base en esta mirada conceptual y política, el recorte temático del ODED se centra en la responsabilidad estatal reflejada en las políticas educativas, aborda las posiciones presentes en las tendencias y debates que influyen sobre estas políticas, analiza las definiciones oficiales y recupera experiencias de actores del campo educativo que avanzan en la construcción de alternativas pedagógicas.



Principales aportes para el debate

A continuación, se recuperan los principales aportes generados a lo largo del informe y se señalan diferentes aspectos en los que se ha visto afectado el efectivo ejercicio del derecho a la educación en nuestro país, como se presenta en el último capítulo del informe. Una vez más, el objetivo es enriquecer el debate respecto a la construcción de una educación más participativa, más democrática y más justa.

En primer lugar, interesa resaltar las modificaciones introducidas con la Ley de Urgente Consideración n.º 19.889 (LUC) en materia de gobierno de la enseñanza, caracterizadas por una concepción gerencialista que sustituye a los consejos desconcentrados de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) por direcciones generales unipersonales, salvo en los casos del Consejo Directivo Central (Codicen) y el Consejo de Formación en Educación (CFE), en los que se mantiene el carácter colegiado con representación docente. Asimismo, la LUC otorga un lugar preponderante al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en la orientación de la política pública nacional. De este modo, se disminuye el principio de participación y se fortalecen las competencias del MEC en diversos campos que históricamente fundamentaron el sentido de la autonomía de los entes de enseñanza como organismos especializados. Ejemplos de esto son la forma de designación de las autoridades del Codicen y el procedimiento para otorgar el carácter universitario a la formación docente.

Por otra parte, en cuanto a las políticas de inclusión educativa nos interesa resaltar el proceso retrospectivamente a mediano plazo. En la Administración progresista hubo una proliferación de políticas de inclusión educativa que produjo diferentes modalidades de extensión del tiempo pedagógico y modificaciones al formato escolar tradicional para sostener las trayectorias educativas de los sujetos. Este proceso condujo, en mayo de 2015, a la creación de la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE). La actual Administración de la educación plantea continuar con las políticas sobre trayectorias educativas en el país desde una visión sistémica de preservación de las políticas que se entienden válidas para el acompañamiento de las trayectorias más complejas y que posibilitan un entramado de acciones educativas que intenta sostener la continuidad y, con ello, extender el ejercicio del derecho a la educación. Ejemplo de ello es la prueba Acredita Ciclo Básico elaborada por la Dirección Sectorial de Planificación Educativa en diciembre de 2018, cuya primera edición se desarrolló en el mes de febrero de 2020 y hoy se encuentra ya en su cuarta edición.

Sin embargo, una particularidad que le ha impregnado esta Administración al monitoreo institucional de las políticas de trayectorias educativas es un enfoque que prioriza una racionalidad cuantitativa, densamente estadística. Este sesgo se comprende desde la planificación del Estado, pero desde una mirada pedagógica nos cuestionamos si esos análisis se traducen necesariamente en políticas articuladas de



protección de trayectorias que efectivicen el ejercicio del derecho a la educación o si esta tendencia a la estadística refuerza la responsabilidad en los individuos. En esta línea, algunas construcciones de sujeto que sustentan las propuestas pedagógicas a partir del nuevo gobierno de la educación corren el riesgo de reforzar concepciones en torno a la responsabilización individual sobre las trayectorias educativas. En este sentido, al respecto de los Centros Educativos María Espínola, que se presentan como un formato modelo para la nueva Administración, nos preguntamos sobre las posibilidades y los límites de las estrategias de extensión del tiempo para atender las trayectorias de los sujetos. A su vez, el Reglamento de Evaluación del Estudiante se apoya principalmente en Acompañamientos Pedagógicos Específicos para sostener el proceso del estudiante y promover la acreditación. Esta propuesta se plantea como forma alternativa a la repetición en un formato flexible y centrado en el estudiante, por lo que resulta complementaria con el énfasis dado al aprendizaje en términos de política curricular y al enfoque centrado en las competencias.

En tercer lugar, interesa hacer referencia a la Transformación Curricular Integral para el sistema educativo de enseñanza básica que lleva adelante esta Administración y en la que se agudizan y tecnifican algunos procesos comenzados sobre todo en el último quinquenio de la era progresista.

Esta transformación se presenta como el quid de los cambios del sistema educativo a partir de un diagnóstico que instala de forma permanente la idea de una gran crisis educativa. Se plantea mediante la estructuración de un currículum basado en competencias como la principal herramienta de cambio, lo que profundiza la sustitución de la enseñanza por el aprendizaje. A su vez, se produce un énfasis en la medición y el control de la educación a través de estandarizaciones internacionales que toman las competencias como producto observable y medible. Esto genera un efecto de vaciamiento de los contenidos en las aulas y establece una mirada reduccionista del acto educativo.

Los modos de participación para llevar adelante estos procesos de cambio curricular son de una tónica más individualizada y consultiva que de procesos colectivos de participación sustantiva. Los principales cuestionamientos de los colectivos docentes a esta transformación se pueden categorizar en tres ejes: 1) falta de tiempo para procesar y discutir los cambios educativos, lo que ha llevado a una gran improvisación; 2) estandarización y tecnificación del acto educativo, con el consecuente estilo propagandístico con el que se difundió a la población; 3) aproximación del rol docente al de un técnico y distanciamiento de una perspectiva que lo ubique como intelectual transformador.

En lo referente a los lineamientos de política educativa en los que se inscriben los cambios curriculares, sostenemos que el desarrollo de políticas focalizadas puede terminar por reforzar los procesos de estigmatización social y educativa, más que propiciar la concreción del efectivo derecho a la educación. Estas políticas se inscriben en el discurso de la «equidad» y se desarrollan bajo el supuesto de que los sujetos en situaciones de pobreza requieren diseños curriculares diferenciales y prácticas de enseñanza específicas.



Como se ha planteado, el diseño de estas estrategias ha implicado la modificación de algunas de las políticas de «inclusión educativa» desarrolladas en el contexto de los gobiernos progresistas, así como el diseño de otras propuestas focalizadas que, si bien se presentan en el marco del discurso de la innovación, trabajan sobre la base de propuestas que ya se implementaban. Entre otros aspectos, estas propuestas ponen acento en la gestión, en el discurso de la autonomía vinculado a una lógica de responsabilización, en la organización curricular por competencias y en las habilidades socioemocionales.

Con respecto a los cambios curriculares en la Formación en Educación es posible concluir cuatro cuestiones. En primer lugar, la política y las estrategias escogidas por las nuevas autoridades del CFE en el proceso de elaboración del marco y las mallas curriculares han apuntado a jerarquizar los estamentos técnicos e individuales de docentes seleccionados y se han basado en un enfoque *top-down*. Al mismo tiempo, se ha buscado reducir al mínimo los procesos deliberativos y propositivos de los ámbitos colectivos, tanto los vinculados a las estructuras institucionales del CFE —Comisión de Enseñanza y Desarrollo Curricular, departamentos e institutos académicos— como a las Asambleas Técnico Docente establecidas por ley. Este proceso de elaboración contrasta con los del período precedente, en el cual se institucionalizaron y promovieron diversos ámbitos de consulta y participación colectiva. En segundo lugar, la política y las estrategias de cambio del marco curricular llevadas adelante por esta Administración no condicen con los parámetros y la tradición universitaria pública latinoamericana, en la que los diferentes órdenes —docentes, estudiantes, egresados— y las diversas estructuras institucionales —salas docentes, comisiones, claustros y consejos— garantizan amplios procesos de participación, debate y elaboración de las propuestas curriculares. En tercer lugar, la política y las estrategias de cambio del marco curricular desarrolladas están en consonancia con las modificaciones que introduce la LUC referidas a la nueva y original modalidad de otorgar carácter universitario a la formación docente. En cuarto lugar, el paradigma de las competencias que estructura el marco curricular se ciñe a una noción particular de este concepto que se une con la de «ser competente», «eficiente» y «responsable». A su vez, la concepción de investigación-acción que se presenta aparece subordinada al enfoque de *accountability* y se aleja de cualquier perspectiva hermenéutica o crítica existentes en el campo curricular.

Respecto a las condiciones de trabajo docente, en los años 2021 y 2022 se observa un recorte presupuestal en la ANEP que las afecta fuertemente y, por consiguiente, repercute en las condiciones de enseñanza y aprendizaje del estudiantado. En particular, se asiste a una caída del salario real, a una reducción de la cantidad de horas docentes y a un aumento de la cantidad de estudiantes por grupo en términos generales. Asimismo, se observan afectaciones a las condiciones de trabajo en los programas de inclusión educativa que se desarrollan en los diferentes subsistemas. Entre otros ejemplos, los casos más notorios son los del Programa Maestros Comunitarios, el Plan de Formación Profesional Básica y las horas de tutorías en educación secundaria.



Con relación a las discusiones en torno a la laicidad, en los últimos años se han suscitado diversos cuestionamientos a docentes y organizaciones sindicales en el marco de discursos que promueven una fuerte desconfianza y una gran hostilidad hacia estos actores. Los múltiples eventos que se han producido en torno a la laicidad y las discusiones provocadas a partir de ellos tienden a regular y limitar la práctica docente, jerarquizan un enfoque jurídico sobre una perspectiva pedagógica para poner acento en una lógica de vigilancia y control y niegan el carácter político de la educación y de las y los docentes en tanto profesionales de la educación.

Finalmente, recuperamos lo planteado por las Asambleas Técnico Docente, la Federación Uruguaya de Magisterio y Trabajadores de la Educación Primaria, la Asociación de Maestros del Uruguay, los colectivos Familias Organizadas de la Escuela Pública y Familias Organizadas del Liceo Público y UTU, y presentamos algunos elementos que consideramos relevantes. Varios de ellos coinciden con la mirada expuesta en los otros capítulos. En primer lugar, destacamos la preocupación de estos colectivos por los efectos que tuvo y tendrá la pandemia en términos educativos y sociales, así como por la vulneración de los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. En segundo lugar, los colectivos cuestionan la pérdida de espacios de participación docente en los diferentes ámbitos de gobierno de la educación. En tercer lugar, resaltan el corrimiento hacia el aprendizaje en el marco de la «transformación educativa». Desde su mirada, no se trata de menospreciar la preocupación sobre los aprendizajes, pero entienden que para atenderlos es fundamental considerar las acciones de enseñanza como hecho social y político de primer orden para el desarrollo de una democracia. Por último, expresan una preocupación respecto a la sostenibilidad de una transformación educativa desarrollada sin procesos sustantivos de participación, ni de tiempos y espacios adecuados para que las y los docentes como actores directamente involucrados puedan plantear sus posiciones.

Este conjunto de factores —pandemia y sus efectos sociales y educativos, el corrimiento de la enseñanza como dimensión sustantiva de la actuación docente, la no participación del colectivo docente en las políticas educativas y su erosión como sujetos políticos con capacidad de transformación— constituyen aspectos significativos para que una transformación educativa pueda ser sostenible.

A modo de síntesis, un tema sustantivo que atravesó la mirada en todos los capítulos, desde los cambios normativos y curriculares hasta las reivindicaciones de los colectivos organizados, refiere al debilitamiento de la participación en los procesos de cambio educativo. Desde la Administración se habilitó la participación mediante mecanismos individuales o consultivos, no así mediante la inclusión directa de los actores en espacios de decisión y su intervención sistemática en el proceso. A su vez, en cuanto a la concepción del docente, y en el marco de los procesos de reforma curricular, se aprecia un enfoque tecnicista que privilegia el avance de dicha reforma a través de documentos producidos fundamentalmente desde los ámbitos técnicos de la ANEP y que debilita la participación docente y su incidencia en las discusiones políticas. Se relega el rol docente al de ejecutor de la política y, en lo que refiere a las



prácticas educativas, se refuerzan lógicas vinculadas a la estandarización del trabajo docente y a una primacía de la gestión sobre la dimensión pedagógica.

Desde nuestra perspectiva, los ejes transversales de todos estos cambios en educación, que profundizan procesos que vienen de gobiernos anteriores, son producto de una mirada gerencialista. A partir de la instalación de un discurso de crisis educativa, que no se ve reflejada en los informes que la propia Administración ha publicado, se apuesta a una transformación cuyos criterios centrales son la gestión desde un enfoque gerencial y jerárquico de la gobernanza que confronta los procesos de participación en la producción de las políticas, una racionalidad cuantitativa con preponderancia de los aspectos observables y medibles, un énfasis instrumental basado en la mirada técnica y una concepción del individuo meritocrática, que responsabiliza al propio sujeto de aprendizaje. Desde nuestra perspectiva, estas tensiones debilitan y empobrecen las respuestas políticas y pedagógicas que se pueden construir para producir el derecho a la educación.



fhce.edu.uy/oded

observatorio.dereduy@gmail.com