

El proceso de universitarización de la Formación en Educación en Uruguay: una cuestión compleja

IBARRONDO, Patricia /Consejo de Formación en Educación, Uruguay -
pibarrondo33@gmail.com

Eje: Estado, políticas públicas y administración del sistema educativo. Tipo de trabajo: ponencia

Palabras claves: proyecto de investigación - formación en educación- Uruguay

> **Resumen**

El presente proyecto pretende constituirse en una investigación acerca del proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay entre los años 2014-2024. En dicho periodo de tiempo se dan dos gobiernos de distintos partidos políticos lo que produce cambios sustanciales en la política educativa para la Formación en Educación uruguaya. De ahí que se considere importante describir los quiebres, continuidades y variaciones, existentes en el proceso, evidenciar el lugar de las funciones y principios universitarios en dicho proceso, visualizar acontecimientos que incidieron, identificar actores protagonistas para describir sus maneras y acciones, así como lograr analizar, los fundamentos implícitos y/o explícitos que sustentan el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay en el recorte temporal establecido. Cabe señalar que si bien acá no se presenta el proyecto de tesis, sí constituye un trabajo que se encuentra en ciernes y viene siendo pensado a partir del proyecto de tesis de los cursos Taller de Tesis I y II en el programa Doctorado en Educación de la Universidad de Rosario (FHyAr- UNR-Argentina) Cohorte de Uruguay II.

> **Esbozo acerca del proceso que se ha dado en la Formación en Educación de Uruguay desde 2005 hasta el presente**

En Uruguay la Formación en Educación no es universitaria ya que las cinco carreras de Educación se llevan a cabo en el ámbito del Consejo de Formación en Educación (CFE). Este Consejo es tutelado por el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). La ANEP es un ente autónomo que nuclea toda la Educación Pública no universitaria del país. Si bien la historia es más extensa y compleja, aquí solamente se hará mención sucinta, al periplo

que docentes nucleados/as en la Asamblea Técnico Docente (ATD) del CFE, vienen llevando a cabo desde el año 2005, con la pretensión de consolidar una institucionalidad nueva para la Formación en Educación: la Universidad Nacional de la Educación (UNED). En los inicios este proyecto no tuvo respaldo político ni de otras entidades tales como la UdelaR e incluso los Sindicatos de Enseñanza no se movilizaron en su favor; siendo en 2006, el primer revés que sufre el proyecto cuando en el primer Congreso Nacional de la Educación “Maestro Julio Castro”, no hubo votación favorable. Con los insumos del I Congreso Nacional de Educación, el Parlamento elabora la LGE 18437 del año 2008, la que dicta la salida de la Formación Docente del ámbito de la Dirección y Perfeccionamiento Docente del CODICEN de la ANEP y la organiza en un Consejo desconcentrado, el CFE. Antes de esta fecha, la Formación en Educación, no alcanzaba ni un mínimo rango de autonomía respecto al CODICEN de ANEP, constituía una mera dirección dentro del ente. A su vez, la LGE propone un tránsito hacia la creación de un Instituto Universitario de Educación, el que tampoco logró concretarse en los quince años de gobiernos frenteamplistas.

A lo largo de estos años, mientras en el Parlamento uruguayo continuaban naufragando proyectos para la creación de la Universidad de la Educación, siendo el principal argumento, la falta de cultura universitaria, desde el CFE se fue construyendo la mencionada cultura universitaria. Esto es, creación de la estructura académica, la estructura curricular, la participación, aspectos vinculados a las funciones de enseñanza, investigación y extensión, entre otros. La mira estaba puesta en el futuro, en la creación de la Universidad de la Educación, Nacional, autónoma y cogobernada.

Hacia 2029, tanto las autoridades que gobernaron el CFE (período 2014-2019), como algunos actores políticos del Frente Amplio, Sindicatos, la UdelaR y la consolidación del Grupo de Reflexiones sobre la Educación (GRE), Estudiantes, han ido sumando al proyecto de la nueva institucionalidad, en la misma dirección que la ATD. De todos modos, el avance en las adhesiones se ha visto empañado con el advenimiento del actual gobierno en 2020, volviendo la situación cada vez más difícil para el proyecto de la ATD. Concretar la institucionalidad universitaria para la Formación en Educación se aleja, ya que el gobierno del presidente Lacalle Pou introduce una ley de urgencia, repleta de artículos (aprox. 500), donde 79 artículos remiten a la Educación y entre ellos se establece que las titulaciones de las carreras de Educación tendrán “carácter” universitario por reconocimiento del MEC. La ATD no acuerda con ese “carácter” ya que siempre ha manifestado la importancia de la institución formadora universitaria para la profesionalización docente, impulsada desde los principios de la autonomía, el cogobierno y la descentralización territorial. Por lo tanto, no considera pertinente un sello asignado a

las titulaciones por el poder político a través del MEC. Se argumenta, además, el desconocimiento por parte del gobierno, de la historicidad del proceso hacia la Universidad de la Educación y se realiza una firme crítica respecto a la implementación de dicho carácter universitario.

El nuevo escollo, no es óbice para que lxs docentes continúen la lucha tras el objetivo, de ahí que en el mes de septiembre del año 2021 se haya conformado el Movimiento en defensa de la formación universitaria pública de docentes y educadores que lleva el nombre del maestro Miguel Soler Roca. Al respecto, en artículo periodístico de la Diaria, del 22 de septiembre de 2021 se puede leer el siguiente texto:

Después de que en el Parlamento naufragaran dos proyectos de creación de una universidad de la educación y de que la ley de urgente consideración (LUC) introdujera cambios normativos, distintos colectivos y organizaciones sociales decidieron agruparse para dar más fuerza a sus demandas. La Asamblea Técnico Docente (ATD) del Consejo de Formación en Educación (CFE), la Asociación de Docentes de la Universidad de la República (ADUR), la Federación de Estudiantes de Formación en Educación del Uruguay (Fefeu), el Grupo de Reflexión sobre Educación (GRE) y la Intergremial de Formación Docente (IFD) son los colectivos que dieron el puntapié inicial.

El movimiento Miguel Soler, no será la única expresión a favor de la consolidación de la UNED ya que la Formación en Educación logra revitalizar el sindicato, antes denominado Intergremial de Formación Docente y pasa a consolidarse como Sindicato de Formación en Educación (SIDFE) (2020) el que junto a la Asamblea Técnico Docente del CFE (ATD-CFE) logran mancomunar acciones en torno a la creación de la UNED. Como se puede apreciar, si bien por un lado el actual gobierno parece alejar la posibilidad de la institucionalidad universitaria para la Formación en Educación, por otro lado genera cada vez más espacios de resistencia y reivindicación de tal institucionalidad.

> **El problema de investigación**

El problema de investigación consiste en el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay entre los años 2014-2024. Dada la necesidad de una demarcación que otorgue precisión y alcance a la investigación, se plantean varias interrogantes, las que cuestionan: ¿Cómo ha

sido el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay entre los años 2014-2024? ¿Cómo son los quiebres, continuidades, variaciones, existentes en el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay entre los años 2014 y 2024? ¿Se evidencian funciones y principios en el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay, entre los años 2014 y 2024 y en qué consisten? ¿Qué acontecimientos inciden y cómo, en el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay entre los años 2014 y 2024? ¿Quiénes son actores protagonistas, cómo son sus maneras y acciones en el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay entre los años 2014 y 2024? ¿Cuáles son los fundamentos implícitos y/o explícitos que sustentan el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay y cómo estos se relacionan con las funciones y principios universitarios, entre los años 2014 y 2024?

Asimismo, se propone un objetivo general que apunta a: comprender el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay entre los años 2014-2024. Mientras tanto, los objetivos específicos pretenden guiar los pasos que permitan alcanzar el objetivo general al responder a cada una de las interrogantes formuladas. De ahí que se considere fundamental: Describir los quiebres, continuidades y variaciones, existentes en el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay entre los años 2014 y 2024. Evidenciar la existencia (o no) de funciones y principios en el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay, entre los años 2014 y 2024 para explicar en qué consisten. Visualizar acontecimientos para analizar su incidencia en el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay entre los años 2014 y 2024. Identificar actores protagonistas para describir sus maneras y acciones en el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay entre los años 2014 y 2024. Sondar para analizar, los fundamentos implícitos y/o explícitos que sustentan el proceso de universitarización de la Formación en Educación de Uruguay entre los años 2014 y 2024.

› **Relevancia del proyecto**

Concretar la investigación diseñada en el presente proyecto podrá ser de utilidad a distintos actores institucionales, el primero de estos, la Asamblea Técnico Docente del CFE (ATD-CFE), ya que como lo expresa Davyt (2013), al dar cuenta de los avatares del proceso hacia 2007 y 2008, momento del Debate Educativo Nacional para gestar la Ley General de Educación 18437:

La Asamblea Técnico Docente (ATD) de Formación Docente, se constituyó en uno de los actores clave, y lo hizo a través de una propuesta institucional concreta. Sus intervenciones y la de los demás actores políticos que incidieron en los resultados visualizados en esta etapa, dieron lugar a una trama compleja, dinámica y también conflictiva, ya que la emergencia de una nueva institucionalidad para Formación Docente implicaba la consolidación de un nuevo campo. (p.13)

De ahí que una investigación puede permitir la ruptura con el conocimiento cotidiano en busca de la posibilidad de la construcción de conocimiento científico en relación al problema.

En otro orden, se considera valioso la realización de un trabajo cuyas interrogantes de investigación apuntan a un abordaje desde la perspectiva de las Políticas Públicas. Abordar la cuestión universitaria de la Formación en Educación tendrá el efecto de consignar en la historia de las Políticas Públicas del Estado uruguayo una cuestión que ha sido sistemáticamente ralentizada. Los insumos que se pretenden sistematizar y analizar podrán ser significativos para comprender el proceso de transformación hacia la institucionalización universitaria de la Formación en Educación de Uruguay en un recorte temporal (entre los años 2014 y 2024), del que no se conoce la realización aún de trabajos de investigación. Para el CFE y la ATD, podrá constituir relevancia la mirada autorreferencial, meta analítica que le permita mirarse y ver. Al sistema educativo, al ámbito político y a la sociedad misma, puede proporcionar mayor conocimiento sobre la temática en un tramo temporal marcado por giros políticos.

Asimismo, la adopción del pensamiento de autorxs de Argentina, Colombia y Uruguay para la enmarcación teórica, dota de relevancia por la perspectiva latinoamericana que se asume en la investigación.

Perspectiva teórica y conceptos orientadores

Cabe señalar el atravesamiento desde distintos campos científicos y disciplinares, entre ellos la Ciencia Política, las políticas educacionales, la Historia de la Educación, la Filosofía, la Geopolítica del conocimiento, la Sociología, desde donde se desplegará el marco teórico desde una perspectiva crítica. Esta última supone adoptar una concepción de la realidad en sentido dialéctico, asumiendo que la realidad se transforma a partir del conflicto.

Es importante establecer, que el enfoque desde el cual se visualiza el problema es el de las Políticas Públicas comprendiendo en éstas a la Política Educacional. Según Bentancur (2015), “las

investigaciones sobre políticas educativas, se ubican en un intersticio entre lo que denomina “la política de intereses y las políticas producto de la acción gubernamental”. (p.1) Agrega que:

Si bien las políticas educativas ostentan elementos distintivos (...) en términos generales comparten todos los rasgos atribuidos a las políticas públicas. Por ende, para rastrear explicaciones sobre la direccionalidad de las decisiones gubernamentales en la arena educativa podemos orientarnos en el punto de partida por ciertas teorizaciones de las políticas públicas, que cuentan con una larga trayectoria (p.1)

En sintonía con esta perspectiva de las Políticas Públicas, cabe investigar y teorizar acerca de la naturaleza de lo universitario, por los distintos momentos en ese largo proceso, por la participación de distintos actores, pero principalmente por las funciones universitarias y los principios de la universidad, por los fundamentos que han atravesado la historia del proceso. Así como por las tensiones que se producen entre los distintos enfoques a partir del giro político que afecta decididamente al proyecto de la institucionalidad universitaria.

Por otra parte, entre los conceptos sensibilizadores emanados del problema y de la pregunta central, existe alguno que requiere de construcción situada, como por ejemplo “proceso de universitarización”. De todos modos, los conceptos neurálgicos giran en relación a “institucionalización universitaria”, “universidad”, “Formación en Educación”, por lo tanto estos se constituyen en los conceptos clave. A su vez, emanado del título propuesto, el concepto “cuestión” atraviesa el conglomerado conceptual de manera intencional, demostrando la naturaleza del tema y problema. Si bien el marco teórico versará de modo focalizado sobre dichos conceptos, aquí se propone apenas un bosquejo de dos de ellos, cuestión y Universidad.

Cuestión

El problema se presenta en clave de cuestión dando cuenta de la complejidad del objeto que se estudia e investiga. Elegir al concepto cuestión no supone solamente la utilización de un vocablo, sino que, emulando la categoría sociológica de la “cuestión social”, pretende dar cuenta en primer lugar, de un conjunto de problemas que tiene la Formación en Educación uruguaya en relación a la institucionalidad universitaria o a la falta de dicha institucionalidad. Expresar la temática en clave de cuestión supone que el problema ha trascendido y ha sido puesto en la agenda pública estatal y en las acciones de la política educacional del país. En tercer lugar, la institucionalización universitaria de la Formación en Educación se conecta y se conforma como parte de otra cuestión, la cuestión docente debido a que alude directamente a la naturaleza de la institución formadora de maestros, profesores y educadores. En ese sentido, es pertinente el pensamiento de Pulido (2022), para quien la temática de la

formación, inscrita en la cuestión docente adopta carácter estructural en la sociedad toda, no implica sólo a los docentes.

Por otra parte, al adquirir carácter público la cuestión de la institucionalidad en la que se forman docentes y educadores, van emergiendo una serie de factores que hacen a la complejidad de la cuestión. Uno de esos factores tiene que ver con las propuestas acerca de la institucionalidad para la Formación en Educación y cómo llegar a ella. Se evidencia así, las tensiones características de lo que Pulido (2019) denomina las disputas hegemónicas y contrahegemónicas para la Formación en Educación en América Latina. Dichas tensiones enfrentan “el enfoque de derechos, la defensa de la educación pública y el enfoque privatizador, administrativista y gerencial que golpea de manera frontal y dura la profesión docente. (Pulido 2019. p.71). En Uruguay existen propuestas enfrentadas, manifestándose tensión entre la concepción de los derechos y el enfoque privatizador que plantea el autor. La propuesta de la Universidad de la Educación por parte de la ATD del CFE que hace fuerte énfasis en la Educación y la Universidad como derecho, mientras que las propuestas gubernamentales dejan librada la cuestión a mecanismos burocráticos y generan facilidades para la privatización.

Universidad como “cosa pública” y la Educación superior como derecho humano

El pensamiento de Eduardo Rinesi constituye referencia principal en materia de institucionalidad universitaria, ya que viene a contribuir con la reflexión acerca de la Universidad, la historia, los cambios y permanencias de las universidades, sus funciones y conveniencia para la sociedad, entre otros aspectos, tales como la necesidad de democratización de la universidad, la universidad como un derecho, la responsabilidad del Estado, la autonomía, la relación con la “cosa pública”.

Rinesi (2012), da cuenta del origen medieval de las universidades, recuerda que esta institución que tiene alrededor de mil años nace preocupada por lo que ocurre fuera de ella, en la sociedad misma. El autor, recurriendo al pensamiento kantiano, señala que:

la universidad estudiaba tres cosas que estaban fuera de ella y que tenían un interés público (2012): Dios, las leyes, los cuerpos. Esas cosas, y el saber sobre esas cosas, tenían un interés público, y tanto tenían un interés público que las facultades donde se enseñaban debían ser reguladas por el Estado. (p.6)

Este origen tiene influencia y un correlato en la historia de las universidades en Occidente, provocando que dichas instituciones estén en permanente revisión y constituyan objeto de estudio, pensamiento y

acción. En tal sentido, cabe tener presentes los movimientos reformistas como el de Córdoba (1918) y los vinculados al mayo francés (1968).

Refiriéndose al pensamiento kantiano, Rinesi (2012) problematiza el papel del Estado, la regulación y control ejercido por éste sobre las universidades, así como la trascendencia a tal control para evitar el dogmatismo, introduciendo así, otro elemento clave, el de la autonomía universitaria.

Sin dudas, uno de los aspectos del pensamiento de Rinesi (2020) que más contribuye a la orientación teórica tiene que ver con el vínculo que establece entre Universidad y la Democracia. Principalmente la noción de democratización entendida como profundización en materia de libertades y derechos que los gobiernos de los Estados latinoamericanos deben promover, garantizar y defender (p.11). Es así que la Educación Superior es percibida como bien público y social en contraposición a la idea de mercantilización de la misma. Por ende, el concepto “cosa pública” tratado ampliamente por el autor, constituye referencia para el presente trabajo.

Libertades y derechos resultan categorías necesarias para el abordaje de la institucionalidad universitaria, dado que, si la universidad es pensada como derecho, lo primero que se debería proponer pensar para el caso de la Formación en Educación de Uruguay, es la creación de una institución universitaria que comprenda la formación de maestros, profesores, maestros y profesores técnicos y educadores sociales, así como otras carreras relacionadas con la educación y la formación permanente (de posgrado).

› **Acerca de la perspectiva metodológica cualitativa y las técnicas que se piensa implementar para recolectar información**

La metodología que sustentará la investigación será la cualitativa, principalmente por su carácter holístico y comprensivista. En tanto para la recolección de datos se visualiza como técnica principal el análisis documental, seguido de la entrevista.

Respecto a las técnicas documentales Morena de Diago (2013) indica que estas “emplean documentos públicos y/o privados que, mediante el análisis de contenido, pragmático y/o del discurso son utilizados para los fines de la investigación. Se aplica a todo tipo de documentos (textuales, audiovisuales, numéricos, etc.)” (p. 48).

La técnica cobra relevancia debido a que se pretende realizar un estudio que tomará como punto de partida la evidencia documentada, la que si bien será sometida al análisis interpretativo, no deja de constituir uno de los principales pilares de la estrategia metodológica.

Aproximación a los documentos para el análisis: tipos, criterios para la búsqueda documental y para la clasificación de documentos

La búsqueda documental se realiza a partir de categorías tales como: carácter universitario de la Formación en Educación. Universidad de la Educación. Titulaciones Formación en Educación. Educación Pública Uruguay. En lo que respecta a la clasificación de la documentación, se podrá agrupar siguiendo los siguientes criterios.

Según su procedencia

- a) Político-gubernamentales: como ser normativa jurídica relacionada, ejemplo: Constitución de la República Oriental del Uruguay. Ley General de Educación 18.437 (2008), Ley 19889 de urgente consideración (2021), Decreto 338/20. Documentación del Ministerio de Educación y Cultura.
- b) De ANEP-CODICEN-CFE. Cualquier resolución demanda del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública así como del Consejo de Formación en Educación.
- c) Documentos emanados de los ámbitos de participación docente: Documentos de la ATD Nacional del CFE. Declaraciones de la Consejería Docente del CFE (escritas y orales en los medios de comunicación), y del Sindicato de Profesores de Formación en Educación, Salas Docentes Autoconvocadas.
- d) Documentos emanados de otras Universidades: Por ejemplo UDELAR.
- c) Documentos de organizaciones de la sociedad civil. GREE.
- e) Artículos periodísticos: La Diaria y otros.

Según su naturaleza

- a) Documentos escritos (resoluciones, artículos periodísticos, web institucionales)
- b) Documentos orales (videos, audios, grabaciones)

Con relación a la entrevista, la finalidad consiste en su implementación como estrategia de triangulación (o estrategia de estrategias).

> **A modo de cierre**

Como se indicó con anterioridad, este trabajo se encuentra en la fase de diseño, por lo tanto la idea de su presentación en las VIII Jornadas Nacionales y VI Latinoamericanas de investigadores en Formación en Educación /IICE tiene la finalidad de presentar la situación problema, dar a conocer una

partícula microscópica en el contexto de la Formación en Educación Latinoamericana, que es el caso de Uruguay. De esta manera, en el intercambio latinoamericano tal vez se logre ampliar la perspectiva.

Bibliografía

- Bentancur, N. (2015) Una contribución desde la Ciencia Política al estudio de las Políticas Educativas: el rol de las instituciones, las ideas y los actores. Publicado en: C. Tello (Coord.), Los objetos de estudio de la política educativa. Autores de Argentina, Buenos Aires, 2015. ISBN 978-987-711-427-0.
- Davyt, E. (2013) Cambios, permanencias y luchas en la emergencia de una nueva institucionalidad para Formación Docente. La propuesta de la Asamblea Técnico Docente. ISSN: 2393-7378. UdelaR. FHCE. CSE. CFE.MEU. Consulta: https://www.cse.udelar.edu.uy/wpcontent/uploads/2013/07/tesis_estela_davyt_2017.pdf
- Morena De Diago, B. (2013) Análisis de la Investigación Cualitativa en el área de Biblioteconomía y Documentación (1981-2010). Madrid.Universidad Complutense de Madrid- Recuperado de: <file:///home/chronos/u-b6ad20400a9857652af49e26a3e0cae9b40b0e34/MyFiles/Downloads/ecob,+043-064.pdf> (28/07/2022)
- Pulido, O. (2022). Formación docente, un asunto estratégico de las políticas educativas. Inter Cambios. Dilemas y transiciones de la Educación Superior 9(2).
- Pulido, O. (2019). Formación Docente y pensamiento crítico en contextos de “calidad educativa” a la luz de los nuevos paradigmas. En Torres Hernández, M. R. y Lozano Flórez, D. (editores) (2019). La formación de docentes en América Latina. Perspectivas, enfoques y concepciones críticas. (Cap. 3. Pp. 63 a 80) Editorial: CLACSO y CRESUR.
- Rinesi, E. (2020). Universidad y Democracia. CLACSO, 2020. Libro digital, PDF - (Red CLACSO de posgrados). Consulta:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20201127094702/Universidaddemocracia.pdf> f

(30.5.23)

Rinesi, E. (2012) ¿Cuáles son las posibilidades reales de producir una interacción transformadora entre

Universidad y Sociedad? IEC. CONADU. Consulta:

<http://www.cidac.filo.uba.ar/sites/cidac.filo.uba.ar/files/Cuadernillo-Eduardo-Rinesi-01.pdf>

(30.5.23)

Rinesi E. y Arese L. (2022) Programa del Curso de Doctorado “Política y filosofía de la historia en

William Shakespeare” Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad de Córdoba.

Argentina. Recuperado de

<https://ffyh.unc.edu.ar/posgrado/2022/08/16/curso-de-doctorado-politica-y-filosofia-de-la-historia-en-william-shakespeare/>