

LA FORMACIÓN DOCENTE EN CUESTIÓN. IMPULSO TRANSFORMADOR, FRENO Y PROCESOS DE HIBRIDACIÓN EN EL URUGUAY DEL PROGRESISMO (2008-2018)

A formação de professores em questão. Transformações, freios e processos de hibridação no Uruguai do progressismo (2008-2018)

The teaching education in question. Transformative impulse, brake and hybridization processes in the Uruguay of the progressivism (2008-2018)

Eloísa Bordoli*
Stefanía Conde**
Paola Dogliotti***

<https://doi.org/10.38117/2675-181X.formov2020.v2i1n3.37-60>

RESUMEN

El presente artículo tiene por objetivo analizar los cambios, así como las tensiones y los procesos de hibridación que se han operado en la última década en la formación docente en el marco de los gobiernos del Frente Amplio. La década ha estado signada por las disputas vinculadas a la transformación del modelo normalista de formación en un modelo universitario caracterizado por la autonomía, el cogobierno, la participación y el desarrollo de la investigación y la extensión. El análisis se centra en los cambios proyectados y operados a nivel institucional y curricular desde un eje predominantemente sincrónico. Se estudian las propuestas efectuadas en el período, los efectos y las disputas de los discursos de los organismos internacionales por hegemonizar los sentidos sobre la formación docente, así como los frenos políticos de los partidos de la oposición. Desde una perspectiva de Análisis Político del Discurso (LACLAU; MOUFFE, 1987) es posible identificar, en las diversas posiciones y propuestas de cambio de los actores e instituciones involucradas, tanto a nivel nacional como internacional, dos universos de sentidos antagónicos. De modo minimalista, estos universos pueden sintetizarse en el que se configura en torno al significante *universidad* y el que se nuclea en torno al sintagma *marco de competencias para la profesión docente*.

PALABRAS CLAVE: Formación docente; competencias para la profesión; Universidad.

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar as mudanças, bem como as tensões e os processos de hibridação que foram realizados na última década na formação de professores no âmbito dos governos da Frente Amplio. A década foi marcada por disputas ligadas à transformação do modelo normalista de formação em modelo universitário, caracterizado por autonomia, co-governo, participação e desenvolvimento de pesquisa e extensão. A análise enfoca as mudanças projetadas e operadas no nível institucional e curricular a partir de um eixo predominantemente síncrono. São estudadas as propostas feitas no período, os efeitos e as disputas dos discursos das organizações internacionais para hegemonizar os sentidos sobre a formação de professores, bem como os freios políticos dos partidos da oposição. De uma perspectiva da Análise do Discurso Político (LACLAU; MOUFFE, 1987), é possível identificar, nas várias posições e propostas de mudança dos atores e instituições envolvidas, nacional e internacionalmente, dois universos de sentidos antagônicos. De maneira minimalista, esses universos podem ser sintetizados no que se configura em torno da significante *universidade* e no que se centra em torno da frase quadro de competências para a profissão docente.

PALAVRAS-CHAVE: Formação de professores; competências para a profissão; Universidade.

ABSTRACT

This article aims to analyze changes and hybridization processes which have taken place in the last decade in teacher education within the framework of the “Frente Amplio” (Broad Front) governments. The decade has been marked by disputes linked to the transformation of the normalized model of formation in a university model characterized by autonomy, cogovernment, participation and development of research and extension. The analysis focuses on the projected and operated change at the institutional and curricular level from a predominantly synchronous axis. We studied proposals made during the period, the effects and disputes of the discourses of international organizations for hegemonizing the senses on teacher education, as well as the political brakes of opposition parties. From a perspective of Political Discourse Analysis (LACLAU; MOUFFE, 1987) it is possible to identify, in the various positions and proposals for changes of the actors and institutions involved, both nationally and internationally, two universes of antagonistic senses. Minimalistly, these universes can be synthesized in which it is set up around the significant *university*, and the one that is built around the phrase *framework of skills for the teaching profession*.

KEYWORDS: Teacher education; skills for the profession; University.

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo analizar las disputas discursivas acaecidas en torno a la formación docente y a los procesos de transformación de esta operados en Uruguay entre los años 2008 y 2018 en el marco de los gobiernos del Frente Amplio¹. La década señalada estuvo caracterizada por los debates vinculados a los sentidos de la formación docente en dos planos interrelacionados: local y global. Las disputas locales se articularon en torno a las herencias del modelo de formación de la década de los noventa caracterizado por una concepción centrada en la capacitación y en la fragmentación de las propuestas de la formativa de los docentes (BORDOLI; DOGLIOTTI, 2014). Esta concepción neoliberal moderada o heterodoxa², que caracterizó la reforma educativa de la última década del siglo pasado, se asentó en la tradición normalista del magisterio uruguayo al tiempo que la resignificó. A esta discursividad se opuso la propuesta de conformación de una universidad de la educación que albergara al conjunto de la formación docente que impulsaron los colectivos de maestros, profesores y estudiantes, así como la mayoría de la coalición de gobierno del Frente Amplio³. A su vez, los debates nacionales sobre los sentidos de la formación docente, los modelos de arreglos institucionales y las propuestas de cambio curricular estuvieron afectados por los informes y recomendaciones de los Organismos Internacionales, especialmente por los discursos centrados en las competencias, la evaluación y las formas de gobernanza de la educación.

En función de lo señalado y desde una perspectiva de Análisis Político del Discurso (LACLAU; MOUFFE, 1987) es posible identificar dos universos de sentidos antagónicos. De modo minimalista, estos universos pueden sintetizarse en el que se configura en torno al significante *universidad* y el que se nuclea en torno al sintagma *marco de competencias para la profesión docente*. En el primero de estos, el significante *universidad* condensa un conjunto de reivindicaciones colectivas y sentidos educativos y políticos vinculados al lugar de los sujetos (tanto estudiantes como docentes de los institutos de formación), las finalidades formativas, las relaciones de la enseñanza con la investigación y la extensión, así como los modos de participación, niveles de autonomía

¹ El 1º de marzo de 2005, por primera vez, en Uruguay asume el gobierno la coalición de centroizquierda Frente Amplio (FA) encabezado por el doctor Tabaré Vázquez. La irrupción del FA en el gobierno implicó un cambio de signo político en tanto este siempre había estado conducido por los partidos tradicionales (Colorado y Nacional). Este cambio se operó en un contexto regional particular caracterizado como “giro progresista” (MOREIRA, 2005, p. 434).

² Para profundizar en la caracterización de las reformas de los noventa como heterodoxa o moderada se puede consultar: MOREIRA, 2001; LANZARO, 2004; entre otros. Específicamente, las investigaciones que profundizaron en la reforma del campo educativo en Uruguay ver: BENTANCUR, 2008; MARTINIS, 2013; BORDOLI, 2015, entre otros.

³ La discusiones y diferencias internas de los colectivos docentes y estudiantiles, así como las ocurridas dentro del Frente Amplio exceden el alcance de este trabajo.

y gobierno de la educación. A su vez, el segundo significativo, marco de competencias para la profesión docente, articula un modelo de formación diferencial en el que el docente, así como los trayectos formativos de estos se caracterizan por el desarrollo de competencias, el vaciamiento de contenidos o *washingdown*, la evaluación como modo de control y ciertas formas “tuteladas” de formación y desarrollo profesional.

Como se adelantó, los actores educativos y políticos que se congregaron en torno al discurso universitario para la formación docente fueron los colectivos docentes organizados en la Asamblea Técnico Docente (ATD)⁴ del actual Consejo de Formación en Educación (CFE)⁵ de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)⁶, las autoridades del mencionado consejo y los grupos mayoritarios del Frente Amplio en el parlamento. A nivel del poder legislativo, los partidos de la oposición⁷, con matices, se opusieron al discurso de universidad de la educación. Como se desarrollará en los siguientes apartados, el *quid* argumental se centró fundamentalmente en los reparos a la participación docente, a las formas de gobierno y a la autonomía de la nueva institucionalidad.

En este artículo interesa identificar cómo estos discursos antagónicos se materializan en las discusiones en torno a los arreglos institucionales y las modificaciones curriculares. El énfasis descriptivo y analítico se inscribe, básicamente, en un eje sincrónico en torno a los documentos relevantes del período seleccionado, sin dejar de desconocer los discursos históricos que han matizado la formación docente.

El artículo se estructura en cuatro apartados centrales; en el primero se presentan, sucintamente, los ejes discursivos centrales definidos en el período por las autoridades de la ANEP; en el segundo se realiza un análisis de los discursos y de las principales políticas propiciadas por los organismos internacionales; finalmente, en los apartados tres y cuatro

⁴ATD son órganos representativos del cuerpo docente de cada uno de los Consejos de Educación; en este artículo nos referiremos específicamente la ATD de formación docente. Las ATD tienen derecho de iniciativa y función consultiva en aspectos educativos de cada rama específica y de la educación en general según el artículo 70 de Ley General de Educación, N° 18.437, aprobada en 2008 (URUGUAY, 2009, p. 30).

⁵El CFE es un organismo transitorio creado en 2010 (Acta Ext. N° 5, Resol. N° 1 del CODICEN del 24 de junio de 2010) en el marco del proceso de creación del Instituto Universitario de Educación previsto en los artículos 84, 85 y 86 de la Ley General de Educación, N° 18.437, aprobada en 2008.

⁶La ANEP, como ente autónomo, es creado por personería jurídica por la Ley N° 15.739, de 28 de marzo de 1985 (URUGUAY, 2009, p. 23). Este ente es conducido por un Consejo Directivo Central (CODICEN) integrado según la presente ley por cinco miembros. Tres de ellos, entre los que se encuentra el presidente, son designados, al comienzo de cada período de gobierno, por el presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores por tres quintos de votos. Los otros dos miembros son electos por el cuerpo docente del ente, el año anterior a las elecciones nacionales (URUGUAY, 2009, pp. 24-25).

⁷ Estos son: el Partido Nacional, el Partido Colorado y el Partido Independiente; se ubican en un espectro de centroderecha.

se describen y analizan los sentidos de los cambios institucionales y los sentidos curriculares de la formación docente en Uruguay.

La guía que ha estructurado el trabajo heurístico ha sido identificar las marcas de sentido que los discursos globales de los organismos internacionales han impreso en los discursos nacionales y las afectaciones que estos han tenido en el proceso de disputa simbólica por otorgar sentido a las formas institucionales y curriculares en el campo de la formación docente.

Ejes discursivos en educación en los gobiernos del Frente Amplio: *transición y transformación*

Al analizar los documentos centrales de la ANEP del período, se identifican cuatro ejes estratégicos de trabajo que se sintetizan en: promover el desarrollo del Sistema Nacional Integrado de Formación Docente, estimular la participación real de los órdenes o claustros (docentes, estudiantes y egresados) en el gobierno de la formación docente y de la educación en general, garantizar el desarrollo democrático y transparente de la gestión y desarrollar la informatización de los procesos (ANEP-CODICEN, 2005). En este artículo interesa subrayar los dos primeros ejes en tanto refieren al objeto de análisis y, a su vez, aluden a dos de los núcleos densos del debate en torno a la formación docente, el político y el vinculado a las formas de producción y reproducción del saber. Tanto la participación de los órdenes en el gobierno de la educación como la reproducción y generación de conocimientos tienen modos disímiles de procesarse en un modelo universitario inscripto en la tradición latinoamericanista y en un modelo de formación terciaria.

A nivel de formación docente, el período seleccionado estuvo caracterizado por dos debates específicos que se materializan en: la reorganización y unificación de la formación docente que en la reforma educativa de 1995 se había diversificado y fragmentado al crearse un Centro de Capacitación y seis Centros Regionales de Formación de Profesores en el interior del país⁸ y la propuesta de transformación de la formación de nivel terciario a universitario. El primero de estos debates tiene un primer nivel de síntesis con la creación del Sistema Nacional Integrado de Formación Docente que pasa a articular los diferentes centros de formación docente de la capital y el interior del país. A su vez, en el año 2008 la nueva Ley General de Educación N° 18.437⁹,

⁸Los Centros Regionales de Formación de Profesores (CERP) en el interior del país se crean en los departamentos de: Rivera (1997), Salto (1997), Maldonado (1998), Colonia (1999), Canelones – Atlántida (1999) y en Florida (2000).

⁹Según esta ley “la educación terciaria universitaria será aquella cuya misión principal será la producción y reproducción del conocimiento en sus niveles superiores, integrando los procesos de enseñanza,

condensa el reclamo de los colectivos docentes y estudiantiles de conformar un Instituto Universitario de Educación. Como se describirá y analizará en los apartados tres y cuatro también se establecieron mecanismos transitorios que garantizaran el proceso de construcción de la nueva institucionalidad y los sentidos que esta condensa.

El Plan Único de Formación Docente mencionado introduce una serie de modificaciones significativas en los trayectos formativos a nivel curricular e institucional al tiempo que habilita la creación de estructuras por áreas de conocimiento, Departamentos, con la finalidad de promover ámbitos de investigación en el seno de una institución que se había caracterizado, fundamentalmente, por la enseñanza. La concreción de ámbitos institucionales para habilitar procesos de generación de conocimiento es un indicador del nuevo sentido universitario que se disputa en formación docente en este período.

Sobre este marco contextual del período, en el que la formación docente se caracteriza por haber desarrollado un proceso gradual de transformaciones con los asociados conflictos que todo cambio conlleva, se opera una significativa disputa de sentidos en torno a dos dimensiones medulares de la formación docente: la epistemológica y la política. Como se describirá y analizará en los siguientes apartados los debates de naturaleza política se materializan en la forma institucional de la formación (terciaria/universitaria), el modo de gobierno y la participación de los diferentes órdenes, así como el grado de autonomía institucional. A su vez, la dimensión epistemológica de la disputa discursiva sobre la formación se materializa en los diseños y sentidos curriculares, así como en el lugar de la investigación y la extensión en el trayecto formativo de los estudiantes y de los profesores de formación docente.

Discursos acerca de la formación docente en Uruguay: la visión de los organismos internacionales

Al analizar los discursos internacionales sobre educación, uno de los informes más relevantes relativo al Uruguay y que aborda dentro de sus tópicos la formación docente, es el documento¹⁰ de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), publicado en 2016, titulado “Revisión de Recursos Educativos: Uruguay”. El documento señala que si bien Uruguay tiene una larga tradición en la formación inicial de docentes y un sistema nacional único de formación de docentes (Plan 2008), las tasas

investigación y extensión. Permitirá la obtención de títulos de grado y posgrado” (URUGUAY, 2009, artículo 30, p. 17).

¹⁰ Elaborado por los consultores Paulo Santiago, Beatrice Ávalos, Tracey Burns, Alejandro Morduchowicz y Thomas Radinger.

de culminación son muy bajas¹¹. El factor que la OCDE entiende como determinante de este problema es la falta de focalización y adaptación del currículo y de las estrategias docentes al tipo de población estudiantil. En este sentido, consideramos que uno de los ejes centrales del discurso-recomendación internacional es ubicar al alumno en el centro, concomitante con los modelos hegemónicos de la didáctica que atravesó a todo el siglo XX y el presente: la didáctica psicologizada (BORDOLI, 2005) o la discursividad de la enseñanza-aprendizaje (BEHARES, 2005)¹². Asimismo, los discursos de los organismos internacionales, concomitantemente a la focalización de los alumnos, ponen en cuestión a los docentes, sus competencias como enseñantes y de este modo argumentan la necesidad de control, evaluación, certificación y capacitación de estos. Como se verá en los siguientes apartados, este discurso global ha afectado los debates nacionales y se ha materializado en alguno de los lineamientos de cambio curricular promovidos en formación docente.

Para resolver el problema de la falta de docentes titulados, el documento de la OCDE propone la implementación de cursos o programas focalizados en estos docentes a través fundamentalmente de tres vías: mediante formato parcial, reconocimiento de experiencia y actividades en línea (OCDE, 2016, p. 18 y 29).

La centralidad operada en el alumno que contribuye a la configuración del *marco de competencia para la profesión docente*, también se aprecia dentro de las principales recomendaciones señaladas en el documento que se desarrollarán a continuación.

Se propone aumentar el profesionalismo docente a través de un marco nacional de competencias docentes, entendidas como el conjunto de conocimientos, habilidades y saberes fundamental es para el ejercicio de la docencia (OCDE, 2016, p. 28).

Por otra parte, el documento plantea implementar una estructura de la carrera laboral docente a través de mecanismos de evaluación y certificación docente¹³. Propone tres tipologías o rangos para esta estructura: docente, docente reconocido (tutor) y docente consumado/experto (coordinador del desarrollo profesional). La centralidad en la evaluación entendida como control a partir de los mecanismos anteriormente explicitados

¹¹ 42% y 31% de docentes sin titulación en Educación Media Básica y Superior respectivamente (OCDE, 2016, p. 17).

¹² Se entiende a aquella centrada en los problemas del alumno, y la invasión de las psicologías del aprendizaje a los estudios sobre la enseñanza. En términos más estrictos, se puede entender a los discursos sobre la enseñanza del siglo XX, caracterizados por establecer un único proceso de enseñanza- aprendizaje. Todos ellos igualmente remiten a una concepción de sujeto psicológico, uno, racional, pleno. Sobre estos aspectos consultar Behares (2005 y 2004) y Bordoli (2005).

¹³ Actualmente un docente con la misma titulación y antigüedad percibe el mismo salario. La OCDE destaca las bajas tasas de participación en desarrollo profesional docentes si se las compara con estándares internacionales (OCDE. 2016, p. 20).

son parte de esta discursividad atravesada a su vez, por un modo de delimitación diferencial y jerarquizado de la carrera -estructura docente.

Articulado a lo que proponen anteriormente y en el entramado discursivo que venimos analizando, la OCDE se expresa a favor de crear una universidad de la educación que permita brindar un nuevo estatus a la formación y someterse a procedimientos de acreditación mediante mecanismos de evaluación externa. El significante *universidad* en estos documentos no se articula con los sentidos indicados al inicio del artículo, relativos a los ejes de la participación, el cogobierno, una formación crítica y política. Por el contrario, la cadena equivalencial que establecen se asocia con los modelos tecnicistas de certificación, control y medición ajenas a los actores educativos.

Otra de las recomendaciones emanadas en el documento internacional propone organizar mejor los estudios de formación inicial de docentes aumentando los componentes comunes de los programas y disminuyendo la especialización en educación media (pasar de disciplinas a áreas de conocimiento). Esto lo podemos relacionar con los cambios acaecidos en la reforma del ciclo básico de la educación secundaria del segundo quinquenio de los 90¹⁴. En este sentido, estas recomendaciones proponen una serie de cambios que tienden a la escolarización de la formación de los docentes, aplicando en espejo medidas similares hacia todos los niveles del sistema educativo, alejándose profundamente de la tradición universitaria.

En sintonía con lo analizado precedentemente, como broche de oro de las principales propuestas señaladas en el documento de la OCDE, se propone fortalecer la formación de todos los docentes para atender las diferentes necesidades de sus alumnos. El eje de los procesos de formación dirigidos a la formación inicial de los docentes como ya se señaló al inicio del apartado, se centra en el alumno y la satisfacción de sus requerimientos, alejándose así de un posicionamiento epistemológico que conlleva a la minimización de los objetos de conocimiento por parte de quienes tienen la responsabilidad de su transmisión.

En varios de los aspectos analizados precedentemente, constitutivos de los organismos internacionales, se aprecia cierta afectación y hibridación discursiva¹⁵ con los

¹⁴ Para un análisis de estas transformaciones se recomienda consultar Dogliotti (2008; 2009).

¹⁵ En términos de Laclau (1996, p. 93): “La hibridación no es un fenómeno marginal sino el terreno mismo en el que las identidades políticas contemporáneas son construidas”. A partir de la afectación teórica de la escuela de Essex y los aportes bajtinianos es posible caracterizar a la hibridación discursiva en torno a los siguientes elementos: “(...) la no esencialización de los elementos culturales, lingüísticos e identitarios; la coexistencia del conflicto en los diversos elementos simbólicos (culturales, lingüísticos e identitarios) que se manifiesta en la tensión viejo/nuevo y en las variadas formas de resemantización; el conflicto y la disputa simbólica por hegemonizar sentidos; el carácter significativo que la trama histórico-situacional posee con respecto a los objetos culturales, construcciones lingüísticas y procesos identitarios; la tensión sociohistórico/acento singular del sujeto en las palabras y enunciados. En síntesis, en el constructo

lineamientos y fundamentaciones de los cambios desarrollados por el CFE; esto se profundizará en los siguientes apartados relativos a las tendencias institucionales y curriculares actuales.

A modo de síntesis de los principales aspectos analizados en el presente apartado, podemos decir que los principales lineamientos de los organismos internacionales se nuclean en torno a la discursividad que denominamos *marco de competencia para la profesión docente* caracterizada por el énfasis dado a las competencias como organizadoras de la evaluación, de la planificación y del diseño curricular así como de la estructura de la carrera laboral docente; la centralidad puesta en el aprendizaje y en las necesidades de los alumnos, tanto a nivel de la política educativa general como de la organización curricular. En este entramado discursivo,

las operaciones de análisis y fragmentación ya no serán los del objeto de conocimiento sino las del sujeto de aprendizaje. El axioma madre sobre el que se construirán los diversos enunciados didácticos es la concepción de desarrollo. (...) *‘En este momento el centro de la reflexión didáctica estará en los sujetos de aprendizaje, en la posibilidad de intervenir, regular, graduar sus procesos. Ya no bastará con desagregar a los diversos saberes en átomos de conocimiento, ahora será necesario desagregar al sujeto en sus etapas evolutivas, así como en sus diversas “capacidades” o “conductas” o “competencias”’* (BORDOLI, 2004b *apud* BORDOLI, 2005, p. 21; cursiva de la autora).

Como se retomará, la distinción principal que se puede señalar entre las orientaciones nacionales e internacionales es la relativa a la inclusión de las funciones de investigación y extensión para el mejoramiento de la formación inicial de los docentes, tanto a nivel de organización curricular como de la tarea cotidiana de los docentes. Estas funciones no son jerarquizadas en el documento internacional citado ni en general en los discursos de los organismos internacionales; si bien se señala la importancia de no circunscribir las tareas de los docentes a la enseñanza directa, el énfasis está puesto en proponer un proceso de tutorías sistemático regulado para cuando los docentes ingresan al sistema educativo e implementar una oferta de desarrollo profesional (principalmente asociada a cursos y concursos implementados en forma endogámica al interior del sistema educativo) vinculada, sistemáticamente, a la evaluación docente (OCDE, 2016: p. 20). No se mencionan en los documentos de la OCDE acciones relativas al desarrollo de

hibridación es posible apreciar la interrelación de tres lógicas: política, lingüística y subjetiva” (BORDOLI, 2018, p. 126).

posgrados, a la transformación de la función de inspección por mecanismos de investigación y sistematización de experiencias pedagógicas y didácticas, entre otras.

Para finalizar, es relevante mostrar la visión negativa que presenta la OCDE relativa a la participación de los docentes en los órganos de decisión de la política educativa, tanto del CODICEN como los consejos desconcentrados. Al respecto señala:

Esta participación directa de los docentes en la administración del sistema educativo es debatible ya que, inevitablemente, existen intereses creados. Esta práctica permite que los intereses corporativos incidan en el desarrollo de la política educativa. El riesgo que se corre es que algunas políticas educativas puedan verse sesgadas para favorecer los intereses de los docentes. En consecuencia, el sistema educativo corre el riesgo de estar más centrado en ellos que en los alumnos (OCDE, 2016, p. 11).

Tradicionalmente en Uruguay se ha promovido la participación de docentes y estudiantes en el gobierno de la educación. En este contexto, oponer los intereses de los docentes al de los estudiantes en forma binaria no es una postura que contribuya a entender la complejidad del fenómeno educativo y la multiplicidad de intereses en juego (no solo el de los docentes como se señala en la cita precedente). Si hay algo a destacar a nivel de los diversos actores que han configurado la tradición del sistema educativo uruguayo es la unanimidad respecto a la importancia de la participación de los diferentes actores en la construcción colectiva de la política educativa.

Por lo tanto, de lo analizado en este apartado, destacamos que el discurso de los organismos internacionales que se caracteriza por el *marco de competencia para la profesión docente*, en el nivel epistemológico, reúne una serie de elementos (como una formación docente centrada en el alumno, la ausencia de la investigación y la extensión, y en su lugar la apuesta a un sistema de tutorías de acompañamiento a trayectos formativos que escolarizan la formación y el énfasis en un desarrollo profesional docente centrado en la acreditación y evaluación como control) que conducen a un vaciamiento de los contenidos en las aulas y a un corrimiento de lo epistemológico propiamente dicho, a lo psicológico. A nivel político, esta discursividad se caracteriza por el desconocimiento de la autonomía y el cogobierno como una matriz constitutiva del sistema universitario uruguayo y latinoamericano, la simplificación de los complejos fenómenos educativos, atravesados por relaciones de poder donde no solo los docentes luchan por sus intereses, negando así la dimensión conflictiva y política de la educación.

Disputas de sentidos en torno a los cambios institucionales de la formación docente: implicancias políticas

Como se señaló precedentemente, la formación docente en Uruguay a partir de la promulgación de la Ley General de Educación N° 18.437/2008, comenzó un proceso de transformación de educación terciaria a educación terciaria universitaria¹⁶ en el marco de un debate simbólico en torno a los sentidos políticos y epistemológicos que debería tener la formación de los futuros docentes. Dicha normativa establece que: “la formación en educación se concebirá como enseñanza terciaria universitaria y abarcará la formación de maestros, maestros técnicos, profesores de educación física y educadores sociales, así como otras formaciones que el Sistema Nacional de Educación¹⁷ requiera” (URUGUAY, 2009, art. 31, p. 17). Para efectivizar esta transformación, la ley prevé que la formación docente pública esté a cargo de otro ente autónomo:

créase el Instituto Universitario de Educación (IUDE)¹⁸ en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública que desarrollará actividades de enseñanza, investigación y extensión. Formará maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, y otorgará otras titulaciones que la educación nacional requiera” (URUGUAY, 2009, p.33-34).

Para la transición institucional se crea el Consejo de Formación en Educación (CFE) en el ámbito de la ANEP que tendrá entre sus funciones más importantes elaborar los objetivos de la formación, el perfil de egreso, la estructura curricular y académica, y las características del personal docente (MEC, 2010, p. 36).

Los debates en torno a cómo sería la nueva institucionalidad universitaria que preveía la ley se materializaron en varios proyectos de ley que significaban de modo diferencial las dimensiones políticas y epistemológicas en pugna. A modo de ejemplo, en mayo de 2012, el Poder Ejecutivo eleva para su tratamiento al parlamento el Proyecto de Ley del IUDE elaborado por el MEC. También fueron elaborados otros dos proyectos de

¹⁶Según esta ley “la educación terciaria universitaria será aquella cuya misión principal será la producción y reproducción del conocimiento en sus niveles superiores, integrando los procesos de enseñanza, investigación y extensión. Permitirá la obtención de títulos de grado y posgrado” (URUGUAY, 2009, artículo 30, p. 17).

¹⁷ Es integrado por el MEC, la ANEP, la UdelaR y demás entes autónomos de la educación pública estatal. Es coordinado por la Comisión Coordinadora de la Educación Pública, creada por esta ley, que funciona en el ámbito del MEC (URUGUAY, 2009, pp. 22 y 40).

¹⁸Según lo indica la Ley N° 18.437/2008, “luego de que los Consejos Directivos de la ANEP y la Universidad de la República aprueben el Informe elaborado por la Comisión de Implantación, y hasta tanto no se apruebe su Ley Orgánica, el Instituto Universitario de Educación funcionará en el ámbito de la ANEP, como órgano desconcentrado de carácter privativo, con las atribuciones establecidas en dicho informe para esta situación” (URUGUAY, 2009, literal I de las Disposiciones Transitorias, p. 45).

ley, uno por el Partido Colorado de la oposición que su principal crítica ha sido que no propone una estructura cogobernada¹⁹ y otro por la ATD (Asamblea Técnico Docente) de Formación Docente. El IUDE, según el articulado del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, funcionaría como ente autónomo al amparo de lo establecido por los artículos 202 al 205 de la Constitución de la República e integraría el Sistema Nacional de Educación Pública y dentro de este el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (SNETP)²⁰ como institución de enseñanza terciaria universitaria según lo establecido en la vigente ley de educación. En este sistema se promoverían programas conjuntos en el área de la educación con otras instituciones nacionales. Desarrollaría las tres funciones universitarias (enseñanza, investigación y extensión) en todo el país y otorgaría títulos de grado y posgrado en educación²¹. A su vez, en el marco del SNETP, se permitiría la movilidad de los estudiantes a través del reconocimiento de créditos académicos o por la reválida de los conocimientos adquiridos en otras carreras de carácter terciario. Con relación a la carrera docente, se establecía que se ingresaría y ascendería mediante concurso y que sus contratos serían renovables en períodos no mayores a cinco años. También se preveía la contratación de docentes de dedicación exclusiva (MEC, 2012).

El proyecto enviado por el Poder Ejecutivo no contó con las mayorías especiales necesarias para su aprobación²². No fue posible establecer consensos con respecto al carácter autónomo y cogobernado de la nueva institución universitaria. Si bien ese era un principio sostenido por el partido de gobierno y por los sindicatos y actores técnico-docentes de la educación, este no fue aceptado

los partidos de la oposición. De este modo quedó bloqueada la posibilidad de dar curso al mandato contenido en la Ley de Educación N° 18437. El mismo proyecto fue reconsiderado en el año 2013, sin reunir los consensos necesarios.

¹⁹ Presentado por el Senador Bordaberry, establecía un órgano directivo de seis miembros, la mitad de los cuales serían designados a iniciativa del Poder Ejecutivo. El proyecto tampoco logró concitar las mayorías requeridas ya que no tuvo el apoyo del partido de gobierno. Un proyecto similar fue presentado en agosto de 2013, el cual tampoco fue aprobado.

²⁰ Para la articulación de toda la educación terciaria pública, la ley de educación establece, según su artículo 83, la conformación en el marco del Sistema Nacional de Educación, de un Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (SNETP). Dentro de sus finalidades, se destaca: “contribuir a la dignificación de la profesión docente, así como a la formación de nivel universitario, la calificación permanente y la evaluación sistemática de todos los docentes de la enseñanza pública, desde el nivel inicial hasta el superior” (URUGUAY, 2009, p. 33).

²¹ Es importante destacar que la formación de licenciados en educación pertenece a la FHCE de la UdelaR.

²² Según la legislación uruguaya, la creación de un nuevo ente autónomo solamente puede ser aprobada en las Cámaras Parlamentarias mediante una mayoría especial de al menos tres quintos de los componentes de cada una. Ello necesariamente requiere la celebración de acuerdos entre diversos partidos políticos. En este caso, el partido de gobierno que presentaba la propuesta a consideración contaba con una mayoría parlamentaria del 51%, por lo cual la aprobación de la propuesta no era posible sin lograr acuerdos con sectores de la oposición.

A nivel parlamentario las discusiones sobre la nueva institucionalidad para la formación docente siguieron; en octubre de 2013 un nuevo proyecto enviado por el Poder Ejecutivo obtuvo los votos necesarios a nivel de la Cámara de Representantes²³. En este proyecto se mantuvo el carácter autónomo y cogobernado de la futura Universidad, estableciéndose que sería gobernada por un Consejo, el cual estaría integrado por el Rector y seis consejeros, dos representando a cada uno de los órdenes (docentes, estudiantes y egresados). En el año 2014, este proyecto, al ser tratado por la Cámara de Senadores, no obtuvo la mayoría especial necesaria para lograr su aprobación. En el presente período el Poder Ejecutivo impulsó otro proyecto de ley orgánica de universidad de la educación con características similares al que fue discutido en el año 2014 que también naufragó en la discusión parlamentaria por las mismas discrepancias que los proyectos anteriores. Existe un fuerte consenso a nivel de las instituciones de enseñanza universitaria públicas del país en cuanto a la necesidad de creación de la Universidad de Educación. Este consenso se ha expresado en la realización de pronunciamientos formales por parte de la Universidad de la República (UdelaR) apoyando la creación de la referida Universidad.

El Consejo Directivo Central (CDC) de la UdelaR, con fecha 7 de mayo de 2017, declara:

La creación de una institución universitaria de educación es un hecho de la mayor relevancia en el acontecer nacional. La oportunidad es propicia para dar un salto de calidad en la formación de los docentes, construyendo un dispositivo institucional verdaderamente transformador. Si los esfuerzos en curso se redujeran a un cambio inercial o menor, el país desperdiciaría una estupenda oportunidad. Para evitar que esto ocurra, es preciso integrar todos los valiosos recursos existentes, tanto dentro del sistema tradicional de formación docente como fuera de él, atendiendo a la escala del país, a la dotación de recursos humanos calificados y a la existencia de conocimientos y trayectorias diversas que, conjugadas, son capaces de enriquecer cualquier proyecto innovador. En síntesis, encarar las transformaciones desde una perspectiva de sistema y no exclusivamente contemplando a los distintos componentes de manera aislada (CDC de la UdelaR, 2017).

En esta declaración, la UdelaR además señala, que es de su interés, en el marco de la creación de la nueva institución, que se promuevan titulaciones y carreras docentes compartidas entre ambas instituciones, amplia movilidad estudiantil entre las diversas carreras y la ampliación de los procesos de descentralización y regionalización universitaria en el interior del país. Esta declaración es clave, ya que tiende a generar condiciones propicias para el proceso de implementación de una nueva institucionalidad

²³Esta Cámara introdujo una variación a la propuesta originalmente recibida: eliminó la denominación de “Instituto Universitario de Educación” e introdujo la de “Universidad de Educación”.

en la formación docente, así como para la posible articulación entre las ofertas formativas y los recursos humanos y materiales de ambas instituciones, condiciones imprescindibles para que efectivamente la formación docente devenga en universitaria.

Disputas de sentidos en torno a los cambios curriculares de la formación docente: implicancias epistemológicas

Desde el año 2015 el CFE se encuentra impulsando un proceso de trabajo para elaborar una nueva “Propuesta Curricular 2017” de formación inicial de profesionales de la educación, que en principio se pensaba implementar en 2018. El propósito central de esta propuesta es integrar las funciones de enseñanza, investigación y extensión, como forma de avanzar hacia una formación de nivel universitario caracterizada por la producción de conocimiento como se planteó precedentemente. Este propósito se inscribe en un cambio institucional más amplio, que no solo implica modificaciones de planes y programas. De este modo, en el documento “Orientaciones y objetivos Consejo de Formación en Educación 2015-2020” (CFE, 2015a), se explicita como uno de los desafíos de esta transición la necesidad de crear las bases académicas acordes con la formación a nivel universitario, en el marco del cual se crean, por Resolución del CFE (CFE, 2016e), los Institutos Académicos que contemplan las tres funciones universitarias²⁴. Además, se plantea la necesidad de reformular la estructura académica de cargos docentes y elaborar normas estatutarias propias del Consejo.

A continuación, presentamos las principales tendencias curriculares y las diferentes tensiones que se expresan en los documentos elaborados por el CFE para la discusión y el debate, así como en el proceso de trabajo de la Comisión de Enseñanza y Desarrollo Curricular (CEDC)²⁵.

Un primer eje de tensión discursiva gira en torno a la identidad profesional docente. Al respecto, tradicionalmente el término empleado para referirse a la formación de los profesionales en el campo educativo ha sido “profesional docente”. En el presente, desde el CFE se opta por la expresión “profesionales de la educación”, ubicando el

²⁴ En dicha resolución se establece que estos Institutos serán entidades que agrupan los actuales Departamentos y secciones. Los Institutos Académicos que se crean siguiendo un criterio epistémico para el agrupamiento son: Instituto de Ciencias de la Educación, Instituto de Humanidades y Artes, Instituto de Matemática y Ciencias e Instituto de Áreas Tecnológicas.

²⁵ El objetivo de esta comisión designada por el CFE es estudiar la nueva propuesta curricular 2017, a la vez que constituirse en una modalidad organizada e institucional de participación de los tres órdenes, teniendo en cuenta que la propuesta curricular nunca es cerrada por lo que estará en constante revisión. La Comisión está conformada por cuatro representantes de docentes, estudiantes y egresados, uno de cada una de las carreras de maestro, profesor, maestro técnico y educador social, un representante de los Coordinadores Académicos y un representante de Directores de Centros/Institutos dependientes del Consejo.

desempeño docente en un área de conocimiento y un campo profesional específico, integrando diversas funciones.

Desde la CEDC existe una tensión con respecto a este punto. Por un lado, se plantea la complejidad del debate en torno a la identidad, al estar la comisión integrada por representantes que pertenecen a diversos lugares de la formación en educación (CFE, 2015d). En este sentido, se señala por parte de algunos integrantes, la falta de acuerdo en globalizar el término “profesionales de la educación”. Los representantes de los directores advierten sobre el riesgo del término “profesionales de la educación”, al poder desdibujar el rol del docente (necesidad de pensar en los perfiles propios de cada carrera) (CFE, 2015e). Por otro lado, se entiende que la noción de docentes no abarca a todos, teniendo en cuenta las nuevas carreras y las que podrán tener lugar en el futuro; en este sentido, “todos somos profesionales de la educación, más allá de las diferencias de las distintas carreras” (Romano²⁶ en CFE, 2016b: p. 5). Por su parte, el colectivo de Maestros Técnicos expresa que no se ven identificados (CFE, 2015d).

El énfasis en la denominación “profesional de la educación” que engloba a profesores, maestros, maestros técnicos y educadores sociales altera de este modo las trayectorias que históricamente caracterizaron a cada uno de los perfiles señalados.

Otro eje de tensión lo ubicamos en torno al enfoque de competencias. En los propios documentos elaborados por el CFE para su discusión se configura una tensión con respecto al lugar de los contenidos en la formación. Por un lado, se plantea - particularmente para el profesorado- la necesidad de considerar la incidencia de las disciplinas en la construcción de su identidad profesional. Por otro lado, se explicita que la nueva propuesta curricular debe poner énfasis en la profesión de educar más allá de cada una de las asignaturas. Siguiendo esta línea, desde la institucionalidad del CFE también se visualiza como un desafío revertir la mirada asignaturista, haciendo hincapié en la identidad de los profesionales como educadores más allá de la especificidad.

Esta tensión también está presente en la CEDC en tanto se plantean dos aspectos: 1) el contenido disciplinar no debería considerarse como fin en sí mismo sino como medio para educar. En este sentido se hace referencia a la necesidad de explicitar qué es lo que va a prevalecer en la formación de profesionales de la educación; 2) el contenido es también un fin en sí mismo. Los profesores educan a través de los contenidos: “lo disciplinar tiene que ver con dejar marcas en otros en la trasmisión de contenidos culturales” (CFE, 2015f, p. 4).

Con relación a esta tensión, interesa destacar que adquieren centralidad las competencias que el educador debería tener al momento del egreso. De este modo, si bien

²⁶ Asesor Académico.

se reconoce desde el CFE que la noción de competencia es un término polisémico que llega al campo educativo no exento de controversias, deben considerarse sus ventajas al momento de pensar cada una de las formaciones. Desde la CEDC si bien se plantea la necesidad de precisar los conceptos utilizados en los documentos que el CFE ha puesto a disposición para el debate siendo uno de ellos el de competencias, en el entendido de que los mismos pueden dar lugar a diversas interpretaciones (CFE, 2015c y CFE, 2015d), no se aprecia una discusión de fondo que problematice este enfoque en el proceso de construcción curricular. En este sentido se expresa: “existe una cultura educativa donde están estigmatizadas ciertas palabras y competencias es una de ellas. No necesariamente hay que expresarlo en currículo por competencias. Pero puede llamarse de otras formas” (CFE, 2015e, p. 7).

Como se precisó en los apartados precedentes, el énfasis que desde algunos discursos se otorga al enfoque de competencias se alinea con las recomendaciones realizadas por los organismos internacionales, que al mismo tiempo ubican el énfasis en el aprendizaje y en las necesidades de los alumnos.

Con respecto a este último punto, en los documentos elaborados por el CFE se hace referencia a un “**cambio de paradigma**”, en el marco del cual se señala que el foco debe estar en el aprendizaje. En este sentido, “sin descuidar la enseñanza, el aprendizaje y su atención adquieren mayor importancia. O, dicho de otro modo, la tarea principal de todo educador es que se produzcan los aprendizajes que intencionalmente se ha propuesto” (CFE, 2015b, p. 7).

En el marco del “cambio de paradigma”, y con la intencionalidad de conocer cómo aprenden los sujetos, se hace alusión a la importancia de la incorporación de las neurociencias. Con respecto al proceso de discusión en el marco del trabajo de la CEDC, si bien se plantea la necesidad de profundizar en lo que refiere a “cambio de paradigma” (CFE, 2015d), se da cuenta del énfasis que tradicionalmente se le ha dado a las formas de enseñar sobre el tema de cómo se aprende, lo que hace difícil comprender las causas de las dificultades que presentan algunos estudiantes para aprender aquello que el docente pretende enseñar (CFE, 2015e, p. 7).

El énfasis en el aprendizaje y el estudiante desplaza de este modo los sentidos asociados a la enseñanza: “la propuesta curricular específicamente se fundamenta en el reconocimiento de la centralidad del estudiante como protagonista del aprendizaje” (CFE, 2016d: p. 5). Siguiendo la misma línea, se explicita: “la formación, al estar impregnada por la investigación, permite establecer un abordaje distinto del conocimiento, y no que el mismo sea entregado o transmitido” (CFE, 2016d, p. 5). El énfasis en el aprendizaje se alinea a la idea de autorregulación o autonomía del sujeto que aprende a la vez que en la centralidad otorgada a la evaluación.

En este contexto, apreciamos una doble tensión: una que ubica la centralidad del aprendizaje sobre la enseñanza, y otra que desplaza el sentido asociado a la transmisión, confundiendo esta última con la noción de reproducción del conocimiento. Al respecto, cabe precisar, siguiendo a Birgin y Dussel (2000), que la educación

es un acto de autoridad que conlleva una responsabilidad: la de asumir la tarea de transmitir/enseñar algo a otros (...) "Responsabilidad" aquí reemplaza a "mandato", que tiene el rasgo de lo inapelable y lo divino. La responsabilidad de los educadores no es cumplir mecánicamente con un mandato, sino analizar cuál es la transmisión cultural que debe tener lugar hoy, con qué contenidos, con qué formas de autoridad; y dejar espacio para crear pedagogías nuevas (BIRGIN; DUSSEL, 2000, p. 7).

Desde esta perspectiva, la transmisión/enseñanza como centro de la actividad docente, lejos de constituirse en un lugar "adulto-céntrico y autoritario" (BIRGIN; DUSSEL, 2000, p. 3) en el marco del cual el sujeto de la educación se constituye de un lugar pasivo, supone un pasaje para habilitar al otro a reconstruir desde un lugar diferente. En este sentido, "la transmisión no es (...) una reproducción idéntica e incesante de lo mismo, sino un acto donde se pasa la cultura, se deja un legado, y donde también aparece algo nuevo" (BIRGIN; DUSSEL, 2000, p. 5). Desde este lugar, transmitir supone compartir el relato y "habilitar al otro" a construir una nueva significación" (FRIGERIO, 2000, p. 4). La titularidad de la interpelación del otro es clave, teniendo en cuenta que sin la interpelación la transmisión no se vuelve posible, y por lo tanto tampoco la educación. Así, "la educación básicamente es este acto de transmisión de la herencia" (ROMANO, 2013, p. 171).

La linealidad discursiva entre el énfasis que se otorga al aprendizaje, el enfoque de competencias y la centralidad en el alumno, con el sucesivo desplazamiento "de una cierta manera de comprender la enseñanza y el maestro, comprensión dentro de la cual está el reconocimiento de que los maestros están ahí para enseñar" (BIESTA, 2016, p. 2) constituye una de las principales tensiones, tratándose de la formación de los docentes.

Por último, reconocemos un eje de tensión en lo que refiere a **la integración de las funciones universitarias: la investigación y la extensión**. Al respecto, el proceso de trabajo en el marco de la CEDC expresa cierta incertidumbre en cuanto a cómo se van a integrar estas funciones a la nueva propuesta curricular. En este sentido, se realizan algunas aclaraciones respecto a que configurar un nuevo modelo no se traduce necesariamente en la idea de replicar el modelo universitario: "no toda la investigación ni la extensión se va a curriculizar, sí se trata de impregnar a toda la institución de sus dinámicas" (ROMANO, en CFE, 2016b, p. 5).

Se plantea que la nueva propuesta debe contemplar los espacios para la investigación (CFE, 2016a) reivindicando su lugar a los efectos de evitar la reproducción.

Por otro lado, se explicita la necesidad de institucionalizar líneas de investigación en todas las formaciones, a la vez que se configura como una inquietud la necesidad de crear condiciones para investigar. En este sentido, se expresa que los docentes tienen las mismas limitaciones que los estudiantes; por otro lado, hay docentes que no tienen interés en investigar (CFE, 2016a).

En el documento aprobado por la CEDC “Fundamentos y orientaciones de la Propuesta 2017” (CFE, 2016d), **la investigación se concibe como producción de conocimiento pedagógico, didáctico y/o referido** al campo propio de la actividad profesional, previendo también la articulación de varias áreas de conocimiento. Por su parte, en cuanto a la extensión, se menciona que es la función desde la cual se produce el vínculo con la sociedad.

La incorporación de esta función habilita la posibilidad de conocer y comprender mejor los contextos de intervención de los futuros profesionales de la educación, promoviendo un mayor compromiso con su comunidad y su entorno aportando una mirada más amplia que le permitirá adecuar sus prácticas a los diferentes medios en los que se desempeña (CFE, 2016d, p. 6).

En lo que respecta a estructura de la propuesta curricular, se establecen las siguientes apreciaciones generales: la centralidad puesta en el estudiante y sus aprendizajes; el enfoque de competencias y su incidencia en los perfiles de egreso; la necesidad de articular la teoría y la práctica; la consideración de los tres núcleos de formación (ciencias de la educación, contenidos específicos o disciplinares y la práctica); la necesidad de integrar las funciones universitarias; el diseño de un currículo que contemple la flexibilidad de trayectos, la semestralización u otras temporalidades, espacios comunes equivalentes y específicos, la creditización y la navegabilidad entre instituciones así como diferentes espacios (asignaturas, módulos, seminarios, talleres); énfasis en la evaluación vinculada al énfasis en el aprendizajes; y la interdisciplinariedad y el trabajo en equipos pedagógicos.

En este contexto, y especialmente en lo que refiere a los cambios curriculares que se impulsan en las carreras de formación docente, es posible apreciar que algunos de estos procuran estructurar modificaciones que coadyuven en el tránsito institucional de consolidación hacia un modelo universitario en tanto otros se ubican en el marco de las tendencias de los organismos internacionales. En este sentido, interesa señalar la particularidad que tiene Uruguay en su forma de procesar los cambios: un modelo gradual que, generalmente, se encuentra mediado por instancias amplias de debate.

Conclusiones

En función del trabajo heurístico realizado es posible arribar a tres conclusiones principales. En primer término, el proceso de transformación de la formación docente se inscribe en la particular forma de procesar los cambios que tiene Uruguay; este es progresivo, gradual y heterodoxo. En esta modalidad se conjugan, de modo diferencial y particular, las tradiciones discursivas autonómicas impulsadas por diversos actores intelectuales, políticos -principalmente vinculados al Frente Amplio- y gremiales de la educación, así como, las autoridades educativas y las asambleas técnicas con la matriz normalista terciaria y la actual influencia de los discursos-recomendaciones de los organismos internacionales.

Más allá de los juegos políticos e intereses particulares de los partidos, es posible identificaren la tramitación parlamentaria de la ley orgánica de la universidad de la educación, el peso relativo de los discursos autonómicos vinculados al modelo universitario y el marco de competencias para la profesión docente impulsado por los discursos internacionales. Estas afectaciones semánticas se materializan en las progresivas dilaciones parlamentarias efectuadas por los partidos de la oposición que han impedido la consagración de la ley de creación de una universidad arguyendo los perjuicios de la participación, el cogobierno y la autonomía traerían a una institución de formación de docentes.

No obstante, estas dilaciones no han podido inhibir un proceso de *transición gradual* hacia un nuevo modelo que tienda a un funcionamiento participativo, con niveles de cogobierno y autonomía, y en el que las dinámicas vinculadas a la investigación y a la extensión se articulen con las de la enseñanza. Como se ha desarrollado, estas transformaciones se configuran en tensión con respecto al modelo normalista terciario que ha caracterizado a la formación docente uruguaya²⁷ así como al modelo impulsado en la reforma de los noventa y al discurso de los organismos internacionales centrado en las competencias para la profesión docente. Estos últimos, si bien mencionan la importancia de configurar una universidad de la educación para la formación docente lo efectúan bajo un paradigma netamente diferente al de la matriz latinoamericanista de universidad.

En segundo lugar, es posible sintetizar que los debates discursivos en torno a la forma institucional, así como a las modificaciones curriculares referentes al perfil de egreso o identidad profesional, competencias e integración de las funciones universitarias, aluden, fundamentalmente, a aspectos de orden político y epistemológico. Junto al debate en torno al cogobierno y las relaciones con la producción y circulación de

²⁷Para profundizar se puede consultar: Bordoli; Romano, 2010; Bordoli; Dogliotti, 2012, etc.

conocimientos, lo que está en pugna, en última instancia, es la posición que adquirirá - en el proceso de formación, así como en el ejercicio profesional- el docente. En el discurso universitario latinoamericanista se delinea un estudiante y futuro profesional participativo y poseedor de un instrumental conceptual y técnico que le permite intervenir y transformar críticamente la educación. A su vez, en los discursos-recomendaciones globales de los organismos internacionales se articula, básicamente, una posición para el estudiante de formación y del futuro profesional docente pasivo y dependiente, centrado en competencias que lo habiliten a un saber hacer.

La tercera conclusión, se sustenta empíricamente en los hallazgos del trabajo de investigación efectuado en torno a los diseños curriculares y el perfil de egreso común en los cuales se advierten tres tensiones centrales vinculadas a la disputa en torno a la identidad profesional, las competencias y la integración de las funciones universitarias. En estos debates se identifican semejanzas con algunos significantes emanados de los documentos-recomendaciones internacionales, especialmente los referentes al énfasis en el aprendizaje, el enfoque de competencias y la centralidad en el alumno. Pero a su vez, también se aprecian articulaciones significantes con la cultura de participación que caracteriza a las instituciones educativas uruguayas, así como el valor otorgado a la autonomía y el cogobierno característico del discurso universitario. Al precedente nivel político se adhieren los avances identificados en el nivel epistemológico concerniente al lugar de la producción de conocimiento y la extensión. La conformación de departamentos de investigación en formación docente, así como, la concreción de proyectos de producción de saberes y las alianzas con centros universitarios son claros indicios del proceso de transformación iniciado en el período estudiado.

Los elementos señalados precedentemente dan cuenta, no solo de la forma de tramitar los cambios y las disputas político-partidarias en juego, sino de procesos de afectación simbólica en el cual los discursos que otorgan sentido y direccionalidad a las transformaciones operadas en la institucionalidad y en los diseños curriculares en formación docente se presentan de modo híbrido. Esto permite apreciar un desarrollo heterogéneo, en el que se dan avances y frenos, así como conflictos por la asignación semántica y la direccionalidad de los cambios.

Referencias

ANEP-CODICEN. *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones del Codicen de la ANEP (Tomos I y II)*. Montevideo: ANEP-Codicen, 2005.

BEHARES, L. E. Enseñanza-Aprendizaje revisitados. Un análisis de la “fantasía didáctica”. En: BEHARES, Luis Ernesto. (dir.) *Didáctica mínima. Los Acontecimientos del Saber*, Montevideo: Psicolibros, 2004. p. 11-30.

BENTANCUR, N. *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: Banda Oriental, 2008.

BIESTA, G. Devolver la enseñanza a la educación. Una respuesta a la desaparición del maestro. (Traducido por Noguera, C.). En: *Pedagogía y Saberes*. No. 44, Universidad Pedagógica Nacional, Facultad de Educación, 2016. p. 119–129.

BIRGIN, A.; DUSSEL, I. *Rol y trabajo docente*. Aportes para el debate curricular. Memorias. Secretaría de Educación. Argentina: Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires. 2000. Disponible en: http://www.opech.cl/bibliografico/Doc_Docente/S_Rol_y_trabajo_docente_Birgin-Dussel.pdf Acceso el: 31 ago. 2019.

BORDOLI, E. *La construcción de la relación pedagógica. Sujetos, saber y gobierno de los niños*. Montevideo: FHCE-UdelaR, 2015.

BORDOLI, E. El lugar de la teoría en la investigación educativa. Reflexiones en torno a la tensión teoría /empiría en el trabajo heurístico. En: *Revista Fermentario*, Número 12, vol. I. Unicamp, UdelaR, 2018. Disponible en: <http://www.fermentario.fhuce.edu.uy/index.php/fermentario/article/viewFile/300/388> Acceso el: 7 set. 2019.

BORDOLI, E. Didáctica Moderna: ¿más o menos preguntas, más o menos respuestas? En: BORDOLI, E.; COLOMBO (Comps.) *Enseñanza del saber y saber de la enseñanza*. Montevideo: FHCE, 2005. p. 9-15.

BORDOLI, E.; DOGLIOTTI, P. Informe Uruguay. En: BIRGIN, Alejandra (Coord.) (et. al.) *Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del MERCOSUR*. Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur (PASEM), 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2014. p. 237-321.

BORDOLI, E.; ROMANO, A. Curriculum e identidad docente. Análisis de los planes de estudio de magisterio de 1910 y 1977 en el Uruguay. En: *Políticas Educativas*, v.: 3 2, 2010, p. 90-106.

DOGLIOTTI, P. Cuerpo y curriculum: una mirada a los Programas del Ciclo Básico de Educación Media (Plan 1996). En: BORDOLI, Eloísa. (Coord.) *Coloquio permanente de políticas educativas*, Línea de investigación: “Políticas educativas y enseñanza”. Departamento de Psicología de la Educación y Didáctica. Montevideo: FHCE-UdelaR, Departamento de Publicaciones. Papeles de Trabajo, julio 2008. p. 18-24.

DOGLIOTTI, P. Lo político y las políticas educativas: el cambio curricular en la reforma educativa uruguaya (1995-2000). *Políticas Educativas*, Campinas, v.2, n.2, 2009. p. 18-33. Disponible en: <https://seer.ufrgs.br/Poled/article/view/18376/10825> Acceso el: 6 set. 2019.

FRIGERIO, G. (2000). *¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?* Disponible en: <http://www.schwartzman.org.br/simon/delphi/pdf/frigerio.pdf> Acceso el: 31 ago. 2019.

LACLAU, E.; MOUFFE, Ch. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: FCE, 1987.

LACLAU, E. *Emancipación y diferencia*. Ariel. Buenos Aires, 1996.

LANZARO, J. *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000). Virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*, Serie Política Social N° 91, Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

MARTINIS, P. *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de 1990*. Montevideo: CSIC-UdelaR, 2013.

MEC-ANEP-UdelaR-INAU. *Informe Final Comisión de Implantación del IUDE*. Montevideo: abril 2010.

MOREIRA, C. La reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia. En: CALAME, P.; TALMANT, A. (Comps.). *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Montevideo: Trilce, 2001, p. 167-202.

MOREIRA, C. Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay. En: CAETANO, Gerardo. (Comp.) (2005). *20 años de democracia*. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples. Montevideo: Taurus, 2005, p. 431-437.

MOREIRA C.; RAUS, D.; GÓMEZ LEYTON, J. C. (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: Trilce.

OCDE. *Revisión de Recursos Educativos: Uruguay*. Resumen. Paulo Santiago, Beatrice Ávalos, Tracey Burns, Alejandro Morduchowicz y Thomas Radinger, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, OCDE Publishing, Paris, 2016.

ROMANO, A. Educar: un acto de justicia. En: SOUTHWELL, M. y ROMANO, A. (Comps.) *La escuela y lo justo*. Buenos Aires: UNIPE, 2013. p. 159 a 175.

ROMANO, A. Abordajes en la investigación y en la enseñanza de la Historia de la Educación en América Latina. En: GONDRA, J.G.; MACHADO, M. C. G.; SIMÕES, R.H.S. (Org.) *História da educação, matrizes interpretativas e internacionalização*. Vitória, Edufes, 2017. p. 203-226.

URUGUAY. *Ley General de Educación N° 18.437* del 12 de diciembre de 2008, Ministerio de Educación y Cultura: Impo, 2009.

URUGUAY. MEC. *Proyecto de Ley Orgánica del IUDE*. Montevideo: MEC, 2012.

URUGUAY. CFE. *Orientaciones y objetivos Consejo de Formación en Educación 2015-2020*. Montevideo, 2015a. Disponible en: <http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/>

LA FORMACIÓN DOCENTE EN CUESTIÓN. Impulso transformador, freno y procesos de hibridación en el Uruguay del progresismo (2008-2018)

documentos aprobados cfe/documento orientaciones objetivos.pdf Acceso el: 20 nov. 2018.

_____.CFE. Eje 1: La identidad de los profesionales de la educación y perfiles de egreso. Montevideo, 2015b. Disponible en: <http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/documentos aprobados cfe/eje1.pdf> Acceso el: 20 nov. 2018.

_____.CFE. *Acta N° 3 de la Comisión de Enseñanza y Desarrollo Curricular*. Montevideo, 2015c. Disponible en: http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/comisiones/ensenanzaydesarrollo_curricular/actas_2015/Acta_03_cedc_30.11.pdf Acceso el: 20 nov. 2018.

_____.CFE. *Acta N° 4 de la Comisión de Enseñanza y Desarrollo Curricular*. Montevideo, 2015d. Disponible en: http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/comisiones/ensenanzaydesarrollocurricular/actas2015/acta_04_cedc_07.12.pdf Acceso el: 20 nov. 2018.

_____.CFE. *Acta N° 5 de la Comisión de Enseñanza y Desarrollo Curricular*. Montevideo, 2015e. Accedido el 20 de noviembre de 2017 desde: http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/comisiones/ensenanzaydesarrollocurricular/actas_2015/acta_05_cedc_14.12.pdf Acceso el: 20 nov. 2018.

_____.CFE. *Acta N° 6 de la Comisión de Enseñanza y Desarrollo Curricular*. Montevideo, 2015f. Disponible en: http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/comisiones/ensenanzaydesarrollo_curricular/actas_2015/acta_06_cedc_29.12.pdf Acceso el: 20 nov. 2018.

_____.CFE. *Acta N° 9 de la Comisión de Enseñanza y Desarrollo Curricular*. Montevideo, 2016^a. Disponible en: http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/comisiones/ensenanzaydesarrollo_curricular/actas_2016/acta_09_cedc_01.04.pdf Acceso el: 20 nov. 2018.

_____.CFE. *Acta N° 17, Anexo 1 de la Comisión de Enseñanza y Desarrollo Curricular*. Montevideo, 2016b. Disponible en: http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/comisiones/ensenanzaydesarrollocurricular/actas_2016/acta_17_cedc_05.09-anexo1.pdf Acceso el: 20 nov. 2018.

_____.CFE. *Fundamentos y orientaciones de la propuesta 2017*. Montevideo, 2016d. Disponible en: <http://www.propuesta2017.cfe.edu.uy/fundamentosyorientacionespropuesta2017.pdf> Acceso el: 20 nov. 2018.

_____.CFE. *Res. N° 1: Creación de Institutos Académicos*, 12/10/2016. Montevideo, 2016e. Disponible en: http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/documentos aprobados_cfe/a38_res1_creacion_institutosacademicos.pdf Acceso el: 20 nov. 2018.

Recebido em: 17 mai. 2019.

Aprovado em: 10 jun. 2019.

* Eloísa Bordoli é Professora Agregada (Dedicación Total) da Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) da Universidad de la República, Uruguay. Doutora em Ciências Sociais (FLACSO-Argentina); Mestre em Ciências Humanas (FHCE, Udelar-Uruguay) e Especialista em Curriculum y Prácticas Escolares en Contexto (FLACSO-Argentina).

Orcid.org/0000-0003-0200-9394

E-mail: eloisabordoli@gmail.com

**Stefanía Conde é Mestre em Ciências Humanas (FHCE-Udelar) e especialista em Curriculum y Prácticas Escolares en Contexto e em Pedagogías de las Diferencias (FLACSO-Argentina).

Orcid.org/0000-0003-2065-9569

E-mail: stefa07_87@hotmail.com

*** Paola Dogliotti é Professora Adjunta (Dedicación Total) da Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) e do Instituto Superior de Educación Física (ISEF) da Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Doutora em Ciências de la Educación (FHaCE-Argentina); Mestre em Enseñanza Universitaria (Udelar) e especialista em Curriculum y Prácticas Escolares en Contexto (FLACSO-Argentina).

Orcid.org/0000-0002-1913-8099

E-mail: paoladogliottimoro@gmail.com