



# Una mirada crítica al Plan de Desarrollo Educativo 2020/2024 de ANEP

*Stefanía Conde, Gabriela Rodríguez y Camila Falkin*

Elaborado en el marco del acuerdo de cooperación entre FeNaPES y estudiantes del Doctorado de Ciencias de la Educación de la Udelar.



Una mirada crítica  
al Plan de Desarrollo  
Educativo 2020/2024  
de ANEP

Sobre las autoras:

---

***Stefanía Conde***

Docente de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República (UdelaR). Profesora de Educación Media en la especialidad Educación Cívica, Derecho-Sociología (Instituto de Profesores Artigas), y Licenciada en Ciencias de la Educación, Opción Investigación (FHCE, UdelaR). Magíster en Ciencias Humanas, Opción Teorías y Prácticas en Educación y doctoranda en Educación (FHCE, UdelaR). Integrante del Grupo “Políticas Educativas, Currículum y Enseñanza” y del “Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas” (FHCE, UdelaR).

***Camila Falkin***

Docente de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) y de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República. Licenciada en Sociología (FCS, UdelaR). Magíster en Educación y doctoranda en Educación del Programa de Pós-Graduação em Educação de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Brasil). Integrante del “Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas” (FHCE, UdelaR).

***Gabriela Rodríguez***

Docente de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República. Licenciada en Ciencias de la Educación, Opción Investigación (FHCE, UdelaR). Magíster en Políticas Públicas y Formación Humana del Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, Brasil) y doctoranda en Educación (FHCE, UdelaR). Integrante del “Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas” (FHCE, UdelaR).

---

Primera edición. Diciembre 2020

La Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria agradece a los compañeros que participaron en la elaboración de este documento.

Diseño gráfico editorial y fotografías: Perro Blanco

Impreso en

# Una mirada crítica al Plan de Desarrollo Educativo 2020/2024 de ANEP

---

*Gabriela Rodríguez, Camila Falkin y Stefanía Conde*

*Elaborado en el marco del acuerdo de cooperación entre FeNaPES y  
estudiantes del Doctorado de Ciencias de la Educación de la UdelaR.*

---





*Reuniones de trabajo entre integrantes del Comité Ejecutivo de FeNaPES y Facultad de Humanidades*

# Introducción

---

La presente publicación forma parte del trabajo que ha realizado la FeNaPES como resultado del acuerdo de cooperación interinstitucional con las estudiantes de Doctorado en Ciencias de la Educación del Instituto de Educación de la FHCE, Stefanía Conde, Gabriela Rodríguez y Camila Falkin.

Este trabajo sienta las bases para la construcción de lo que será el convenio de cooperación técnica interinstitucional FeNaPES - UdelAR el cual fortalecerá y ampliará el trabajo teórico que nuestro sindicato ya viene realizando.

En el mismo se realiza un análisis del Plan de Desarrollo Educativo de la ANEP para el período 2020 – 2024, centrándose en tres ejes:

**1. Equidad y focalización.**

**2. Reforma Curricular y Figura docente.**

**3. Mercantilización y privatización.**

La coyuntura política actual, nos presenta un gobierno de corte neoliberal y con fuerte tendencia a la disminución de los derechos sociales conquistados. Un gobierno que busca colocar un estado básico, donde prima la imposición, la escasez de diálogo social y por sobre todo la hoy ya evidente necesidad de favorecer negocios privados a partir de los dineros públicos, comenzando a transitar un camino en donde la participación del sector privado empieza a tener espacios orgánicos de injerencia en la definición de las políticas estatales, particularmente en educación.

**EDUCAR  
NO LUCRAR**



PRESUPUESTO  
PARA LA  
EDUCACION  
PUBLICA

Está en la  
japa del libro

SIN EDUCACION  
PUBLICA

CENSURA  
NO BUENA

Sin embargo, este modelo educativo de país que se pretende construir legalmente bajo el marco de la Ley de Urgente Consideración y económicamente bajo la Ley de Presupuesto Quinquenal queda descubierto cuando observamos detenidamente las tramas que los sostienen.

La disputa por el sentido y el valor de los principios históricos de la educación ha sido desde siempre una tarea de este sindicato, pero en la actual coyuntura, ante la inminente reformulación y la amenaza que se cierne hoy de desmantelación del Sistema Nacional de Educación Pública, esta disputa se torna una tarea por demás importante.

Al agudizarse y acelerarse el proceso de privatización y mercantilización de la política educativa uruguaya, estamos ante el peligro inminente de que la educación deje de ser un derecho para transformarse en un bien de mercado.

La novedad no reside en lo ya evidente de este proceso, que de manera latente se fue instalando en nuestro país en los últimos años, sino en la forma en que las autoridades de gobierno y todo el espectro político avala y legitima estas prácticas, las cuales forman parte de una tendencia global que institucionaliza el comercio educativo y que particularmente en nuestro país se ve favorecido por la legislación vigente.

El discurso pro-privatización se instala a partir del leiv motiv de “crisis de la educación pública” y la constante deslegitimación del rol y profesión docente, que se promueve sin mayores argumentos por parte de las actuales autoridades del gobierno y es amplificado por los medios masivos de comunicación.

Defender la Educación Pública, implica proponer alternativas teóricas críticas que permitan poner en acción un proyecto educativo propio de la FeNaPES, que se sustente sobre las bases políticas y pedagógicas que a lo largo de la historia de nuestro sindicato se han definido de manera colectiva por parte de los compañeros y compañeras en los Congresos.

Reafirmamos el compromiso de contribuir al debate sobre nuestra Educación Pública, sustentado sobre la convicción de defender y proponer una educación integral, democrática, democratizadora, garante de los derechos humanos y del pleno ejercicio de la ciudadanía crítica.

Es necesario que el cuerpo docente, las familias, las y los estudiantes, trabajadores y trabajadoras y el pueblo en su conjunto defiendan el pleno ejercicio del derecho a la educación, tomando conciencia de que es el futuro de las próximas generaciones el que está en juego.

**Comité Ejecutivo FeNaPES**



# Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024 de la ANEP<sup>1</sup>

## **Introducción**

El presente trabajo se centra en tres ejes de análisis que identificamos en el Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo de la ANEP correspondiente al período 2020-2024. Estos son: a) Equidad y focalización, b) Reforma curricular y figura docente, y c) Mercantilización y privatización educativa.

El análisis del eje “Equidad y focalización” se inscribe en un contexto de discusiones de larga data en el campo educativo vinculadas a las relaciones entre escuela y desigualdad social. Para esto, se abordan los significantes “igualdad”, “equidad” e “inclusión” y las significaciones que se han asociado a ellos en diferentes contextos históricos en nuestro país con respecto a la educación. Se hace énfasis en la manera en que estas tensiones atraviesan el Plan de Desarrollo Educativo, en el que la equidad y la focalización adquieren fuerte protagonismo. Destacamos el mecanismo de focalización presente en las propuestas curriculares y de gestión de los centros educativos, cuyo análisis se profundiza en los ejes posteriores. Se presta particular atención a las concepciones sobre los sujetos de la educación, así como a las implicaciones que estas propuestas de política educativa conllevan en cuanto a la efectivización del derecho a la educación y la construcción de lo común.

El eje “Reforma curricular y figura docente” aborda las políticas presentadas para el campo curricular; estas se inscriben en lo que el documento define como una “transformación curricular integral” (ANEP, 2020: 138). En particular, se analiza la adopción de propuestas focalizadas para los centros educativos de quintiles 1 y 2, la jerarquización de ciertas estrategias didácticas, así como la relevancia otorgada a las evaluaciones estandarizadas. Se problematiza asimismo el enfoque basado en la enseñanza por competencias, la centralidad en el estudiante y el foco en el aprendizaje. Ello se analiza en un marco más amplio en el que se pretende estandarizar diferentes aspectos del proceso educativo y del trabajo docente, desde una lógica tecnicista e instrumental.

Por último, en el eje “Mercantilización y privatización educativa” se problematizan algunas dimensiones de las propuestas actuales de política educativa, a partir de la Ley de Urgente Consideración N° 19.889 (LUC) y del Plan de Desarrollo Educativo, que conllevan diversos procesos de mercantilización y de privatización endógena y exógena (según la terminología propuesta por Ball y Youdell, 2008). Se analizan las vinculaciones de estas lógicas con las nociones de “calidad”, “eficiencia” y “gestión”.

El análisis de los tres ejes se estructura utilizando la noción de “mito” de Hallett (2010), en particular en el sentido “macro” en el que los mitos funcionan como ideales culturales que generan amplia adherencia y establecen supuestos sobre las formas en que las organizaciones —en este caso los centros educativos— deberían funcionar. Los mitos, desde esta perspectiva, son los relatos culturales idealizados en los que se apoya el diseño de las políticas.

---

1. El presente documento fue elaborado por Gabriela Rodríguez, Camila Falkin y Stefania Conde.



## **EJE 1:**

# EQUIDAD Y FOCALIZACIÓN

---

## **Significaciones sobre *igualdad, equidad e inclusión***

### **Igualdad**

La escuela moderna es producto de un tipo concreto de sociedad estratificada. En qué medida su labor consiste en garantizar la reproducción de esa estructura social o en coadyuvar a su transformación ha sido objeto de una larga tradición de debates político-pedagógicos. Los teóricos de la pedagogía crítica profundizaron en cómo los sistemas educativos sostienen lógicas que perpetúan las desigualdades y las jerarquías sociales mediante mecanismos de violencia, competitividad, meritocracia y etnocentrismo cultural (Althusser, 1977; Baudelot y Establet, 1976; Bourdieu y Passeron, 1981). Ante esto, mientras algunos abogaron por la abolición de la escuela y la despedagogización del Estado (Illich, 1974), surgieron posiciones que apelaron a reivindicar la potencia emancipadora de una educación con vocación de rebeldía (Freire, 1969; Giroux, 1992).

Lo cierto es que las relaciones de la escuela con las formas de opresión que colocan a distintos grupos de la población en posición de subalternidad continúan siendo problemáticas. En este marco, la igualdad constituye un concepto clave. Desde su inscripción en el discurso pedagógico moderno, sus sentidos han sido objeto de disputas vinculadas a diversos modos de concebir lo educativo.

En los sistemas educativos modernos en América Latina, la igualdad implicó procesos de homogeneización en los cuales se anulaban las diferencias de los sujetos sociales bajo los parámetros de la cultura hegemónica. Al mismo tiempo que se construía un *otro* —el gaucho u hombre de campo, el pobre y el niño— que se identificaba con aquello que se contraponía a la nueva sensibilidad *civilizada*, existía el convencimiento de que era posible a través de la educación superar las desigualdades sociales generando una sociedad integrada. Por ello, la educación era asunto del Estado siendo necesario garantizar su gratuidad y obligatoriedad.

Como plantea Martinis (2013),

la sociedad moderna uruguaya a la vez que rechaza la diferencia y diagnostica la anormalidad, entiende posible ofrecer un lugar de integración a los sectores populares. Este es el lugar de quien renuncia a las tendencias desviadas propias de su medio y de sus antecedentes familiares, para asumir los valores de trabajo, obediencia, responsabilidad y salud propias de la sensibilidad civilizada (Martinis, 2013: 91).

A lo largo del siglo XX y hasta el período dictatorial de los años 70, la idea de igualdad continuó siendo un eje de problematización en lo que respecta a la tensión entre el sentido vinculado a la homogeneización social y cultural y la confianza en las posibilidades de integración social. En particular, en los años 60 la igualdad fue el significativo central de movimientos críticos preocupados por trascender el carácter reproductivista de la escuela, siendo Paulo Freire uno de sus principales referentes latinoamericanos.

La preocupación, aún vigente, por problematizar el sentido de la igualdad vinculado a la homogeneidad, está presente, por ejemplo, en el pensamiento de la pedagoga uruguaya Reina Reyes, quien sostuvo que,

[la acción educativa] puede cultivar, en la medida de lo posible, un sentimiento de igualdad en los niños, sobre el cual ellos puedan, posteriormente, elaborar la idea de la igualdad de los hombres, igualdad que supone al mismo tiempo, respeto a la diversidad (Reyes, 2005: 63).

De este modo, se observa que, desde algunas conceptualizaciones, la reivindicación de la igualdad no se opone al reconocimiento de las diferencias y se asocia a sentidos democratizadores.

## **Equidad**

En la década de los 90, en el marco de la autodenominada reforma educativa y en consonancia con lo planteado por organismos internacionales —con particular relevancia de algunos trabajos de la Oficina de Montevideo de la CEPAL (1990, 1991, 1993)—, la idea de equidad se instaló con fuerza en nuestro país y en la región desplazando a la noción de igualdad en los discursos sobre educación y política social. Las políticas de equidad de los años 90 en América Latina tuvieron entre sus características comunes:

- i) nombrar al sujeto de la educación como niño carente;
- ii) postular la necesidad de un nuevo modelo de atención escolar para atender a estos niños;
- iii) concebir a los maestros como técnicos a los que habrá que capacitar para trabajar con esos niños (Martinis, 2006: 13).

El concepto de equidad supone el desarrollo de acciones de discriminación positiva que asumen a la desigualdad como punto de partida en el plano pedagógico. En tér-

minos de Martinis, “la naturalización de la desigualdad instala la injusticia como un hecho, como un dato de la realidad” (Martinis, 2006: 261). Por su parte,

el significante igualdad se omite no sólo en su dimensión utópica sino en su materialidad discursiva en tanto está ausente. Equidad y *discriminación positiva* nombran otros fenómenos. La matriz discursiva se centra en las diferencias poblacionales. Hay sectores de la población que son diferentes, desiguales a priori (Bordoli, 2006: 202, énfasis de la autora).

Al pensarse en clave de equidad, el objetivo de las políticas se ubica “en la distribución de oportunidades antes que en la transformación de las condiciones estructurales que generan inserciones desfavorables” (Llobet, 2008: 321). En este sentido, Dubet (2011a) distingue dos modelos de justicia: la igualdad de oportunidades y la igualdad de posiciones. Mientras que la primera se basa en un principio meritocrático que no cuestiona las desigualdades de partida, la segunda busca reducir la brecha entre las diferentes posiciones sociales ocupadas por los individuos y, aunque no se ocupa de la movilidad entre ellas, pretende garantizar a todos ciertas condiciones básicas.

La noción de equidad está vinculada al modelo de la justicia como igualdad de oportunidades, en la que el fracaso o éxito (social o educativo) es atribuido al individuo, operando una responsabilización de los sujetos, más allá de las condiciones estructurales. Desde esta perspectiva, se identifica que no todos los estudiantes acceden al sistema educativo en las mismas condiciones y es por ello que se proponen ofertas compensatorias focalizadas para aquellos sujetos identificados como desfavorecidos, “para que la jerarquía de los resultados escolares sea, finalmente, irrecusable” (Dubet, 2011b: 65).

Algunos de los riesgos de esta perspectiva son la fragmentación del sistema educativo, mediante la creación de circuitos diferenciales que pueden profundizar las brechas y, con base en el discurso del mérito individual, legitimar las jerarquías sociales. En este sentido, Llobet advierte que las políticas focalizadas e individualizantes tienen un efecto de control social y de normalización, en las que se genera “una modalidad de integración social restringida y subordinada” (2008: 326). Otras problemáticas asociadas a las políticas focalizadas son la articulación de estas propuestas con el formato escolar tradicional, las dificultades de acreditación y/o valoración social de las mismas y la reproducción de la fragmentación (Filardo y Mancebo, 2013: 160).

## **Inclusión**

En el contexto de asunción de los gobiernos progresistas, las conceptualizaciones sobre las relaciones entre educación y sujetos en situación de pobreza dieron lugar a políticas educativas asentadas en el significante “inclusión”. Desde este lugar, se buscó disputar las construcciones de sentido con respecto a la “equidad”, característica de la reforma educativa desarrollada en la década de 1990. Diversos estudios (Mancebo y Goyeneche, 2010; Bordoli, 2012; Flous, 2014; Martinis, 2016a) se han detenido en el análisis de la relación de la inclusión con los discursos sobre la equidad.

En documentos oficiales de la política en Uruguay correspondientes al período 2005-2019, la noción de inclusión fue adquiriendo presencia de forma progresiva, abarcando asimismo todos los niveles educativos, en línea con el impulso que recibió esta categoría en el plano internacional (UNESCO, 2008). Las referencias a la inclusión en estos documentos remiten a la construcción de un sujeto específico en función de su contexto social. Estos individuos “son definidos como pertenecientes a sectores ‘empobrecidos y socialmente vulnerables’, sujetos que logran bajos resultados educativos o que directamente dejan de asistir a las instituciones educativas” (Martinis, 2016a: 14). Al respecto, y en términos de la relación inclusión-exclusión, Dussel (2004) señala que la inclusión supone la integración en un “nosotros”, el cual siempre implica, a su vez, la existencia de un “ellos”, pensado como complementario o como amenazante. De este modo, “la inclusión en una identidad determinada supone la exclusión de otros, la definición de una frontera o límite más allá de la cual comienza la otredad” (Dussel, 2004: 308).

Un aspecto relevante que recupera Martinis (2016a: 14) es que los documentos oficiales del período progresista oscilan entre asociar a una serie de características negativas a estos sujetos y responsabilizar a las políticas y prácticas educativas. De este modo, aunque este período “se caracteriza por una búsqueda de alternativas que apuntan a superar las marcas producidas por las políticas neoliberales de la década de los 90” (Bordoli, 2012: 10), ciertas construcciones de sentido en torno al significante inclusión encuentran continuidad con las mismas.

En el marco de construcciones discursivas híbridas, Bordoli alude a las diferentes tensiones que atraviesan el campo educativo en el período progresista: a) la definición de políticas focalizadas “con vocación universalista”; b) la permanencia y extensión de programas focalizados en paralelo con programas universales; c) la consolidación de instancias de consulta y participación docente con la consolidación y extensión de departamentos centralizados de medición, monitoreo y evaluación de los aprendizajes y programas externos a la institución escolar (Bordoli, 2016: 155). Asimismo, Flous (2015) identifica que la noción de inclusión oscila entre la primacía de una lógica de protección social y la de una perspectiva que coloca el foco en los aspectos específicamente educativos.

En el marco de su análisis de la política asistencial, Baráibar (2016) sostiene que si bien estas políticas mejoran la situación de sectores poblacionales que carecían de protecciones mínimas, no logran concretar su pretensión de funcionar como “puente” hacia la integración, “el resultado termina siendo una circulación casi exclusiva por el mundo asistencial, un tránsito de la vulnerabilidad a la vulnerabilidad, un puente que parece conducir a la nada” (Baráibar, 2016: 123). Algunos de los riesgos de esta modalidad de intervención estatal que puntualiza la autora son los siguientes:

- la individualización de la problemática social y la responsabilización de los sujetos por su situación y por su resolución;

- la institucionalización de la fragmentación del sistema de protección social que consolida un esquema dual en el que se plantea un divorcio entre el circuito asistencial y los dispositivos universales de bienestar social;

- la consolidación de grupos sociales perpetuados como foco de múltiples programas asistenciales que sostienen débil e intermitentemente su inserción social, de forma que se instalan dos modalidades de existencia social: una sustentada en el circuito de la política asistencial y otra basada en el acceso a los dispositivos universales (Baráibar, 2016).

Con relación al campo educativo, durante los gobiernos progresistas se desarrolló un amplio abanico de políticas de inclusión educativa que posibilitaron el acceso de sectores tradicionalmente excluidos de la educación secundaria. No obstante, estas políticas tuvieron dificultades para traducirse en alteraciones a la forma escolar tradicional e inscribir a los sujetos en los circuitos universales.

## **Equidad y focalización en el Plan de Desarrollo Educativo**

### ***Concepción de sujeto***

El Plan de Desarrollo Educativo recurre a la noción de equidad para establecer los objetivos y describir las propuestas. Como hemos planteado, este concepto también fue central en las políticas educativas de los años 1990. En la introducción a los lineamientos estratégicos se plantea:

El principal propósito de esta Administración a través de sus políticas educativas es mejorar los aprendizajes de todos los estudiantes, así como lograr una reducción importante en los niveles de inequidad existentes que determinan que el éxito o fracaso de los estudiantes esté condicionado por su origen sociocultural (ANEP, 2020:129).

Se presenta la idea de que la “inequidad educativa” existente redundaría en una sociedad menos justa e inclusiva y parece subyacer la producción de algunos sujetos y sectores de la población como peligrosos e incapaces, tal como se plantea en el siguiente fragmento:

Se parte de la idea de que los principales problemas a los que se enfrenta la política educativa son, precisamente, la existencia de niveles de aprendizaje insuficientes para gran cantidad de estudiantes y significativos signos de inequidad educativa que comprometen la construcción de una sociedad justa e inclusiva, así como la capacidad de los sectores más desfavorecidos de integrarse a la misma, desarrollarse en la vida adulta, cuidarse a sí mismos y a los demás, y en definitiva, ejercer su libertad y generar proyectos de vida que tiendan a su felicidad (ANEP, 2020: 129, énfasis nuestro).



Se observa en este pasaje del documento una asociación entre los “sectores más desfavorecidos” y la capacidad de “cuidarse a sí mismos y a los demás”, lo cual, en relación con ciertos sujetos, vincula la “vulnerabilidad” o el estar en riesgo con la peligrosidad. De esta forma, de acuerdo con Hüning y Guareschi, “las nociones de en riesgo y de riesgo se confunden, la vulnerabilidad y la amenaza se aproximan” (2003: 8, traducción nuestra).

En este sentido, como sostiene Castel, “para ser sospechoso ya no es necesario manifestar síntomas de peligrosidad o de anomalía, basta con presentar algunas particularidades que los especialistas, responsables de la definición de una política preventiva, han instituido en factores de riesgo” (1986: 232).

En tanto el foco queda puesto en lo que los sujetos no pueden, y en el hecho de que hay un cuidado que no se tiene (para consigo mismos y para con los demás), en esta formulación individualizante opera una doble responsabilización, por su vulnerabilidad y por su condición de amenaza. Según Hüning y Guareschi,

El riesgo pasa a ser vivido como fragilidad —la fragilidad de los que están en situación de riesgo— y como amenaza —la amenaza que representan los niños/adolescentes de riesgo—. Riesgo como fragilidad del otro y de sí mismo frente al otro; como amenaza de ser el otro; amenaza del otro que es visto como peligroso; amenaza al orden normal (2003: 8, énfasis de las autoras).

Esta responsabilización y el acento en la felicidad individual son coherentes con el foco en el individuo que transversaliza el Plan de Desarrollo Educativo, en el marco de un discurso con una racionalidad neoliberal<sup>2</sup>.

---

2. Foucault dedicó al estudio de la tradición intelectual del neoliberalismo su curso de 1979 en el Collège de France, donde da cuenta, genealógicamente, de una racionalidad que contrasta con el modelo disciplinario. En esta nueva racionalidad, la apuesta es a la generalización de la lógica empresarial en todos los ámbitos de la vida social. La prioridad está puesta en la libertad de la empresa individual por sobre la homogeneización, en la optimización individual y la conducción a distancia de las conductas más que en la estandarización de los comportamientos (Foucault, 2007). En el documento que se centrará en el análisis de los procesos de mercantilización y privatización educativa presentes en el Plan de Desarrollo Educativo profundizaremos en este concepto.

**“ Mito<sup>3</sup> : las políticas universales son incapaces de atender las particularidades de los sujetos, mientras que la focalización garantiza el reconocimiento de las diferencias ”**

En el marco del énfasis en la equidad, se ve una apuesta a la implementación de políticas focalizadas, que fundamentalmente se desarrolla en el lineamiento estratégico N° 2 “Reducir la inequidad interna del sistema educativo y mejorar los aprendizajes de los estudiantes, con foco en los sectores de mayor vulnerabilidad educativa y social” (ANEP, 2020: 136).

El documento señala que los estudiantes que viven en contextos de pobreza presentan peores desempeños, lo que justificaría la necesidad de desarrollar políticas focalizadas: “los centros ubicados en contextos más vulnerables en lo social tienden en general a mostrar resultados de vulnerabilidad educativa” (ANEP, 2020: 180). De este modo, la política focalizada “se propone llegar a los estudiantes que más necesitan mejorar sus niveles de aprendizaje, porque en la actualidad exhiben resultados que comprometen su trayectoria fluida por el sistema” (ANEP, 2020: 179).

En el documento se argumenta a favor de la combinación de políticas universales y focales. En este sentido, se establece:

Es relevante tener en cuenta que las políticas a desarrollarse en este período tendrán tanto carácter universal, es decir, se aplicarán a la totalidad de la población estudiantil o docente (según el caso), como carácter focalizado. Nuestra educación tiene una rica tradición de desarrollo tanto de uno como del otro tipo de políticas. En general, las políticas universales garantizan una distribución general de las iniciativas educativas a toda la población, sin diferenciar ningún aspecto de esta; mientras que las políticas focalizadas permiten llegar a determinadas poblaciones con una singularidad tal que amerite un abordaje diferenciado (ANEP, 2020: 147).

Es necesario ubicar la relación entre políticas universales y focales en el marco de una trama compleja, en la que tanto unas como otras pueden tener efectos inclusivos o segregacionistas (Poggi, 2008). Esta complejidad fue señalada desde la propia ANEP (2010), indicando la falta de acuerdo que existe sobre la conveniencia del desarrollo de políticas universales y/o focalizadas.

---

3. Tomamos la idea de “mito” de Hallett (2010), que a su vez se apoya en Meyer y Rowan para construir este concepto. Hallett (2010: 54) señala que para estos autores, los mitos operan de dos maneras: a) Los mitos son ideales culturales ampliamente compartidos que proporcionan una “teoría racional de cómo” las organizaciones deberían funcionar. En este sentido, que Hallett identifica como “macro”, los mitos son relatos culturales idealizados, no necesariamente algo “falso”. Los macro-mitos proporcionan legitimidad, pero a menudo entran en conflicto con la actividad práctica. b) en un segundo sentido los mitos se vuelven locales. El mito local es la presentación ceremonial de un estrecho vínculo entre las estructuras formales y la actividad laboral, que, por otra parte, esconde ciertas brechas existentes entre ambos: las organizaciones no sólo deben ajustarse a los mitos —en el primer sentido— sino que también deben mantener la apariencia que los mitos realmente funcionan. Este es el segundo sentido en el que el mito se vuelve local o se “encarna”.

El pasaje citado conceptualiza a las políticas universales como “lo mismo” para todos (Terigi, 2012). Al respecto, cabe destacar que la universalidad no implica, necesariamente, la no contemplación de las particularidades de las poblaciones, lo cual supondría, de cierto modo, concebir a la igualdad en términos de homogeneización. Las políticas universales no deberían perder el vínculo con la atención a las singularidades de los sujetos. Es desde este lugar que se construye la noción de igualdad en articulación con la diferencia.

Asimismo, se asocia lo focalizado con la singularidad, aunque las estrategias promovidas en el Plan de Desarrollo Educativo apuntan fundamentalmente a grupos poblacionales específicos identificados por sus situaciones de pobreza. De este modo, la singularidad de los sujetos es definida a priori, a partir de criterios estadísticos, construyendo desde allí la idea de que es necesario desarrollar para estas poblaciones estrategias diferenciales desde el punto de vista pedagógico (otros diseños curriculares, otras prácticas de enseñanza y de aprendizaje). Es así que, la singularidad de los sujetos se invisibiliza al asumir que estos grupos poblacionales son homogéneos en su interior, atribuyendo a todos los individuos que los integran las mismas características y necesidades.

En este sentido, cabe advertir sobre los diferentes sentidos de la focalización:

Las políticas de focalización no pueden ser rechazadas de plano, pero es necesario capturar en cada programa concreto sus marcas de identidad. No toda focalización se construye sobre políticas de reconocimiento de la diferencia. No todas las políticas de focalización se inscriben en la tensión entre la desigualdad social y la diferencia cultural. No toda focalización se piensa desde la transitoriedad. No todas las políticas de focalización impactan en la reconstrucción de un tejido social profundamente fracturado. La focalización también puede convalidar la producción de sujetos desigualmente posicionados en la esfera pública y sobre todo puede cristalizar un imaginario social polarizado (Duschatzky y Redondo, 2000: 3).

Con respecto a la afirmación de que no toda focalización implica reconocer las diferencias, puede argumentarse, junto con Traversini y Bello (2009), que es el saber estadístico el que define y delimita a una población como en o de riesgo y la torna objeto de una política focalizada. El mismo, se apoya en la medición y comparación de características predominantes de una población y no en el reconocimiento de los sujetos como únicos y singulares.

En el Plan de Desarrollo Educativo, la focalización se plasma en áreas fundamentales del campo educativo como el currículum y la gestión de los centros. En este caso apreciamos una renuncia al ideal de integración y una fragmentación del sistema educativo al proponerse circuitos diferenciales para sujetos en situación de pobreza.

Según se plantea en dicho documento, ambas áreas se inscriben en lo que allí se entiende como combinación universal-focal, como se observa en la Tabla 1 que reproducimos a continuación:

**Tabla 1.** Políticas universales y focalizadas en el ámbito curricular y en el de gestión de centros educativos

Política	Ámbito curricular	Ámbito de gestión de centros educativos
Universal	Reforma integral	Formación de todos los equipos directivos del país.
Focalizada	Planes focalizados en áreas del saber en centros con vulnerabilidad educativa	Nueva gestión con planes focalizados en centros con vulnerabilidad educativa y social y en centros que se determine

Fuente: Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024 (ANEP, 2020: 148).

Con respecto al *currículum*, según se plantea, dado que la política curricular universal a desarrollarse constituye un proceso que insume largos períodos de tiempo,

en paralelo, y en algunos lugares determinados —como son los centros con mayor vulnerabilidad educativa y social— esta administración pondrá en marcha un conjunto de iniciativas curriculares destinadas a mejorar los aprendizajes desde el comienzo de su gestión, una vez aprobado el presente presupuesto (ANEP, 2020: 147).

Si bien se argumenta que una reforma curricular en clave universal exige amplios espacios de diálogo y participación social, en el documento se anticipa un conjunto de “fundamentos” que delinear aspectos de dicha reforma<sup>4</sup> (progresiones de aprendizaje, currículo orientado a competencias, definición de las alfabetizaciones fundamentales —lengua, matemáticas, lenguas extranjeras, finanzas, bienestar—, entre otros).

Con relación a la gestión de los centros educativos,

se propone una política de tipo universal, como es la formación de los equipos directivos de todos los centros educativos del sistema (desde inicial a formación en educación) y, a la vez, una política de tipo focalizada que requiere atención detallada a su implementación en territorio, como es el desarrollo de herramientas de autogestión, la capacitación en los sistemas informáticos para la gestión, y el desarrollo de procesos de evaluación y cambio de diferente tipo, por parte de los equipos directivos de algunos centros (ANEP, 2020: 147).

<sup>4</sup> Ver “Propuesta de transformación curricular” en el marco del lineamiento 3 “Adecuar la propuesta curricular en todos los niveles educativos” (ANEP, 2020: 195).

Según el Plan de Desarrollo Educativo, la focalización del modelo de gestión se realizaría en “centros con vulnerabilidad educativa y social” y en otros “centros que se determine”. Se observa en este pasaje que la focalización en estos contextos está orientada hacia una lógica de seguimiento y control. Esta lógica se combina con una iniciativa universal que apunta a la rendición de cuentas de los centros. Ejemplo de ello es la propuesta de implementación de “tableros de gestión” (ANEP, 2020: 142). Como plantea Hallet (2010) este tipo de propuestas suponen un aumento de la vigilancia y la centralización de la autoridad.

**En síntesis,** las políticas educativas suponen un interjuego entre lo universal y lo particular. Las políticas universales pueden garantizar el acceso a lo común así como habilitar la atención a las particularidades de los sujetos desde el punto de vista pedagógico, sin naturalizar la injusticia y la desigualdad. Las desigualdades sociales existen y no se trata de que la escuela o las políticas educativas las desconozcan ni de que las asuman y naturalicen, bajo el riesgo —tanto en un caso como en el otro— de reproducirlas. Tampoco se trata de pensar que las políticas educativas pueden cambiar la matriz desigual de nuestra sociedad, mientras no se implementen otras estrategias que generen cambios estructurales. De lo que se trata, en términos de Martinis (2016b), es de señalar cómo la relación de un sujeto con elementos valiosos de la cultura, en una experiencia educativa que lo vea como un igual, puede abrir posibilidades para que no se reproduzca su posición social.

## Referencias bibliográficas

- ALTHUSSER, L. (1988 [1970]). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- ANEP (2010). *Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP): Aportes para su elaboración*. ANEP/UNESCO, Montevideo. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/libros-digitales/documento%20del%20plan%20nacional%20de%20educacin%202010%20-%202030.pdf>
- ANEP (2020). *Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024. Tomo I*. Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/noticias/setiembre/200910/TOMO%201%20MOTIVOS%20Presupuesto%202020-2024%20v12%20WEB.pdf>
- BALL y Youdell (2008). *La privatización encubierta en la educación pública*. Disponible en: [https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball\\_s.\\_y\\_youdell\\_d.\\_2008\\_la\\_privatizac\\_ion\\_encubierta\\_en\\_la\\_educacion\\_publica.pdf](https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s._y_youdell_d._2008_la_privatizac_ion_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf)
- BARÁIBAR, X. (2016). “¿Un puente hacia la nada?: Política Asistencial, Mundo del trabajo y Servicios Universales”. En: **Sociedade em Debate**, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 104-140.
- BAUDELLOT, Ch. y Establet, R. (1976). **La escuela capitalista en Francia**. Madrid: Siglo XXI.
- BORDOLI, E. (2006). “El olvido de la igualdad en el nuevo discurso educativo”. En: Martín, P; Redondo, P. (comps.) (2006). **Igualdad y Educación: escrituras entre (dos) orillas**. Buenos Aires: Del Estante.
- BORDOLI, E. (2012). “Las políticas de inclusión educativa y los gobiernos progresistas. El caso uruguayo: algunos elementos analíticos para comprender los procesos políticos y educativos actuales”. En: Montiel, M. C. y Oliva, D. (Comp.): **Educación, gobierno e instituciones en contextos diversos**. Argentina, Ediciones LAE, San Luis: p. 7-26.
- BORDOLI, E. (2016). *Formas escolares y sentidos educativos en Enseñanza Primaria. Análisis del proceso de construcción del Programa Maestros Comunitarios en Uruguay (2005-2010)*. Argentina: FLACSO.

- BOURDIEU, P. y Passeron, J. C. (1981). *La Reproducción*. Barcelona: Laia.
- CASTEL, R. (1986). "De la peligrosidad al riesgo". En: Wright, C.; Foucault, M. et al. **Materiales de sociología crítica**. Madrid: La piqueta, p. 219-243.
- CEPAL (1990). *Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay*. Montevideo: Oficina de CEPAL.
- CEPAL (1991). *¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay? Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*. Montevideo: Oficina de CEPAL.
- CEPAL (1993). *Escuelas productoras de conocimientos en los contextos socioculturales más desfavorables*. Montevideo, Oficina de CEPAL.
- DUBET, F. (2011a). *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- DUBET, F. (2011b). "Modelos de igualdad para la justicia, en la sociedad y en la escuela". En: **Propuesta Educativa**, Buenos Aires, v. 2, n. 36, p. 79-85.
- DUSCHATZKY, S y Redondo P. (2000). "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas". En: Duschatzky S. (Comp.). **Tutelados y asistidos**, Programas sociales, y subjetividad. Buenos Aires: Paidós.
- DUSSEL, I. (2004). *Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva postestructuralista*. Disponible en: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742004000200003](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000200003)
- FILARDO, V. y Mancebo, Ma. E. (2013). *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*. Montevideo: FCS-CSIC.
- FLOUS, C. (2014). *Análisis de los discursos de las políticas y programas de inclusión educativa en la Enseñanza Media Básica en el Uruguay (2005-2012)*. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/4893/1/Flous%20Clarisa.pdf>
- FLOUS, C. (2015). "Una aproximación al análisis del discurso, en políticas y programas de inclusión educativa en la enseñanza media básica en el Uruguay (2005-2012)". En: **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 28-43.
- FOUCAULT, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Curso en el Collège de France: 1978-1979. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- FREIRE, P. (1969). *Pedagogía del oprimido*. Nueva Tierra, Montevideo.
- GIROUX, H. (1992). *Teoría y Resistencia en Educación. Una pedagogía para la oposición*. Siglo XXI, Madrid.
- HALLETT, T. (2010). "The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School". En: **American Sociological Review**, Vol. 75, No. 1 (febrero, 2010), pp. 52-74.

- HÜNING, S. M. y Guareschi, N. M. F. (2003). “Infância normal X ‘infância em situação de risco’, a produção social da diferença”. In: **II Seminário Internacional de Educação Intercultural, Gênero e Movimentos Sociais**. Santa Catarina. Disponible en: [http://titosena.faed.udesc.br/Arquivos/Artigos\\_infancia/Infancia%20em%20situacao%20de%20risco.pdf](http://titosena.faed.udesc.br/Arquivos/Artigos_infancia/Infancia%20em%20situacao%20de%20risco.pdf)
- ILLICH, Iván (1974). *La sociedad desescolarizada*. Barcelona: Barral Editores.
- LLOBET, V. (2008). “Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos”. En: Granda Aguilar, J. (comp.) **Pobreza, exclusión y desigualdad**. Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura, 2008. p. 317-334.
- MANCERO, M. y Goyeneche, G. (2010). *Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica*. IX Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo: F.C.S.
- MARTINIS, P. (2006). “Educación, pobreza e igualdad: del ‘niño carente’ al ‘sujeto de la educación’”. En: Martinis, P. y Redondo, P. (Eds.). **Igualdad y educación: escrituras entre (dos) orillas**. Buenos Aires: Del Estante, 2006. a. p. 13-31.
- MARTINIS, P. (2013). *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*. Montevideo: UdelaR-CSIC.
- MARTINIS, P. (2016a). “Aproximación a los usos del significante “inclusión educativa” en la formulación de políticas educativas en Uruguay (2005-2015)”. En: Martignoni, L. y Zelaya, M. (Comp.) **Diálogos entre Argentina, Brasil y Uruguay. Sujetos, políticas y organizaciones en educación**. Buenos Aires, Ed. Biblos: p. 245-261.
- MARTINIS, P. (2016b). “Sujeto de la educación y discurso pedagógico (social). O acerca de la no continuidad entre sujetos sociales y sujetos educativos”. En: **Pedagogía social y educación social. Reflexiones sobre las prácticas educativas en Brasil y Uruguay**. Montevideo, FHCE-UEM: pp. 39-52.
- POGGI, M. (2008). “De problemas a temas en la agenda de políticas educativas”. En: Tenti Fanfani, E. (comp.) **Nuevos temas en la agenda de políticas educativas**. UNESCO-II-PE-Siglo XXI.
- REYES, R. (2005). *El derecho a educar y el derecho a la educación*. Montevideo: Monteverde.
- TERIGI, F. (2012). *Lo mismo no es lo común. La escuela común, el currículum único, el aula estándar y otros esfuerzos análogos por instituir lo común*. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/359009868/4-Lo-mismo-no-es-lo-comun-FlaviaTerigi-pdf>
- TRAVERSINI, C. y Bello, S. (2009). “O numerável, o mensurável e o auditável: estatística como tecnologia para governar”. En: **Educação & realidade**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 135-152, maio/ago. 2009.
- UNESCO (2008). *48a Conferencia Internacional de Educación (CIE)*. Disponible en: [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Policy\\_Dialogue/48th\\_ICE/CONFINTED\\_48-3\\_Spanish.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48-3_Spanish.pdf)





## EJE 2:

# REFORMA CURRICULAR Y FIGURA DOCENTE

### “ Mito: los sujetos que viven en situaciones de pobreza requieren de diseños curriculares y de prácticas de enseñanza específicos ”

En el Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024, subyace la idea de que el trabajo con los sujetos que viven en contextos de pobreza requiere una formación específica para equipos directivos y docentes, así como nuevas prácticas de enseñanza y de aprendizaje, diseños curriculares diferenciados (ANEP, 2020: 136 y 180)<sup>5</sup>. Estos aspectos ponen en cuestión las posibilidades de aprender de algunos sujetos y la concepción del sujeto de la educación en clave universal y en un plano de igualdad más allá del contexto. La fragmentación en la propuesta educativa y en el sujeto de la educación clausura la posibilidad de construcción de lo común. Desde la perspectiva de Cornu (2012), común no significa “uniforme”, sino “posible”, “abierto para todos”. La cuestión de lo común en educación sería “cómo pensar el actuar con hospitalidad en relación a quien ‘siempre está por llegar’” (Cornu, 2012: 144).

En el marco del lineamiento estratégico N°2 y con énfasis en la focalización como lógica estructurante, se propone como una de las políticas para educación media “mejorar los aprendizajes en lengua, matemática, habilidades socioemocionales y ciudadanía digital en centros de EMB con elevados niveles de vulnerabilidad social y educativa” (ANEP, 2020: 136). Ello se traduce en el “diseño y desarrollo de planes formativos en las áreas mencionadas, en los grados de 1° a 3° en centros de EMB con elevados niveles de vulnerabilidad educativa y social y repetición, con foco en los quintiles 1 y 2” (ANEP, 2020: 136); así como en la “instrumentación y desarrollo de una evaluación de impacto en los centros educativos en donde los planes se apliquen para el seguimiento y monitoreo correspondiente” (ANEP, 2020: 136).

5. Ver especialmente los objetivos estratégicos 2.2 y 2.3 correspondientes al lineamiento No 2 “Reducir la inequidad interna del sistema educativo y mejorar los aprendizajes de los estudiantes, con foco en los sectores de mayor vulnerabilidad educativa y social”.

Los criterios que se adoptan para delimitar los centros y los estudiantes a los que se destinarán las políticas y estrategias focalizadas son: a) vulnerabilidad educativa, definida a través de altos índices de repetición en los últimos tres años, y b) situación social vulnerable, identificada a través de la clasificación en quintiles socioeconómicos, seleccionando así a los centros ubicados en los quintiles 1 y 2 (ANEP, 2020: 180).

En el documento se señala que la puesta en marcha de esta política focalizada exige la preparación de las propuestas curriculares y los materiales de aplicación, así como la capacitación de los docentes y directivos involucrados en la implementación de la política.

Esta lógica que se plantea nos remite al giro que se produce en los 90, y sus continuidades en los gobiernos progresistas, en el que se desarrollan de forma sistemática propuestas educativas diferenciadas en función del contexto sociocultural de los sujetos.

Un aspecto que interesa señalar es que lo particular siempre pudo operar en el marco de lo universal, en tanto es parte del trabajo docente la realización de adecuaciones curriculares particulares y singulares para sus grupos, de acuerdo a su saber didáctico. Desde este lugar, lo universal, inscripto en una perspectiva de igualdad, se encuentra ligado a los conocimientos legitimados como valiosos a ser transmitidos a las nuevas generaciones.

En este marco, en el documento visualizamos que la estrategia que se delinea no es universal ni singular. En un análisis de las políticas curriculares y del discurso educativo de la década de 1990 en Uruguay, Bordoli plantea que la enseñanza adaptada al *contexto*<sup>6</sup>,

no está destinada a todos los sujetos en tanto ciudadanos de derecho ni adecuada a las individualidades de cada uno de ellos; la misma está destinada a un grupo particular que, por ser diferente —de contexto—, se lo debe tratar diferente. El efecto de esta discriminación es la estigmatización (poblacional) de estos niños y jóvenes, así como de las escuelas a las que asisten (Bordoli, 2009: 126).

Esta fragmentación del *currículum* tiene efectos no solo en la selección de contenidos, sino también en las prácticas de enseñanza y en las estrategias didácticas, que se asume deben ser diferenciales para este grupo poblacional. Se parte de la idea de que los aprendizajes deben ser diferentes según el contexto al que pertenecen los sujetos.

---

6. En el marco del análisis que realiza la autora, el significante contexto en el discurso educativo a partir de los 90 “es usado en forma restrictiva al entorno de pobreza y marginación económica y sociocultural, y a la influencia negativa que el mismo ejerce sobre los resultados de aprendizaje y sobre el acto mismo de enseñar” (Bordoli, 2009: 125).

Al respecto, llama la atención que en el Plan de Desarrollo Educativo se propongan planes focales para estos niños y adolescentes, con énfasis en las habilidades socioemocionales. A diferencia de las matemáticas y la lengua, las habilidades socioemocionales aparecen en el documento únicamente nombradas cuando se hace referencia a estas políticas focalizadas para centros de quintiles 1 y 2 o “con vulnerabilidad social y educativa”. Es decir, el documento no menciona explícitamente la necesidad de que la escuela eduque las emociones de otros sujetos.

Si se toma en cuenta la concepción de sujeto vinculada al riesgo y la peligrosidad que se analizó en el eje “Equidad y focalización”, se observa en esta propuesta la posibilidad de un sesgo que refuerce el estigma y las lógicas de “gobierno de la pobreza”<sup>7</sup>, entendiendo por ello a las “prácticas de gobierno destinadas a la contención y al control de las poblaciones socialmente construidas como disruptivas o peligrosas” (Martinis, 2013: 46).

Por otra parte, como plantean Traversini y Lockman (2017), en la contemporaneidad las exigencias hacia la escuela se extienden y se produce una “educacionalización de lo social”, a través de la cual se concibe a la educación como solución a una variedad de problemas sociales. Vinculado a ello, se incorporan a las propuestas curriculares, además de conocimientos disciplinares, dimensiones psicológicas. Si bien la escuela siempre estuvo atravesada por prácticas de conducción y gobierno, en la actualidad se modifican estas prácticas y sus énfasis recaen menos en el gobierno de unos sobre los otros y más en el “autogobierno” o “gobierno de sí”, esto es, en “un gobierno donde cada sujeto actúa sobre sí mismo a partir de los aprendizajes que desarrolla” (Traversini y Lockman, 2017: 829).

En el marco de la lógica de focalización, en el Plan de Desarrollo Educativo también se plantea como estrategia una propuesta de extensión del tiempo para centros de educación media básica, tanto de secundaria como de UTU. Para esta iniciativa, se parte del antecedente de programas vigentes surgidos en el contexto de los gobiernos progresistas, como son los Liceos de Tiempo Completo (2011) y los Liceos de Tiempo Extendido (2016) en secundaria, los Centros Educativos Asociados (2017) en UTU, así como otras “propuestas educativas específicas en estos niveles educativos que han demostrado generar muy buenos resultados al momento de considerar los logros de las poblaciones vulnerables que atienden” (ANEP, 2020: 180).

Si bien el documento señala que la extensión del tiempo pedagógico constituye una de las fortalezas sobre las que es necesario continuar avanzando, en el marco de las iniciativas que el sistema educativo ha venido construyendo, resulta necesario indagar acerca de los sentidos político-pedagógicos que operan en la propuesta que se realiza

---

7. De acuerdo al autor, la construcción de esta categoría se apoya en los planteos sobre el “gobierno de la miseria” aportados por R. Castel así como en elaboraciones de M. Foucault y L. Wacquant.

de extensión del tiempo en contextos de pobreza, así como también sobre qué tipo de tiempo se asume que requieren estos sujetos. A este respecto, cabe mencionar que, con relación a la extensión del tiempo en la educación primaria (política que antecede a su implementación en la enseñanza media), se ha señalado que su focalización en los contextos de pobreza trae aparejado el riesgo de un desdibujamiento de lo educativo frente al protagonismo que puede cobrar la dimensión asistencial (Martinis 2006, 2013; Bordoli, 2015).

Entre muchas otras características, se plantea que los centros de educación media básica con extensión del tiempo deberán contar con “docentes formados y especializados por áreas del saber, con foco en el desarrollo de nuevas prácticas de enseñanza y de aprendizaje, como ABP [Aprendizaje Basado en Proyectos]” (ANEP, 2020: 189). Cabe problematizar por qué el trabajo en estos centros con determinados estudiantes exige la formación de los docentes en lo que refiere a las prácticas de enseñanza y de aprendizaje. A su vez, en el Plan de Desarrollo Educativo, documento de carácter programático y con un alto grado de generalidad, se asiste a una prescripción didáctica muy concreta, cuando se menciona, en diversas oportunidades, la formación en la estrategia metodológica del ABP. Esta prescripción incursiona en un terreno que es propio del trabajo docente: la definición de las estrategias didácticas apropiadas a cada situación educativa particular.

Asimismo, se plantea que

en estos centros se pondrá especial énfasis en la formación de los gestores y docentes en temas como el ABP, la evaluación institucional, la construcción de indicadores y metas para la gestión institucional, la gestión de personas, la prevención de conflictos y el manejo de adicciones (ANEP, 2020: 181).

En primer lugar, cabe preguntarse si bajo la denominación “gestores” el documento refiere o incluye a los directores de los centros educativos, teniendo en cuenta que algunas de las líneas de formación mencionadas aparecen en otros objetivos destinadas a los equipos directivos<sup>8</sup>. En tal caso, se omite el carácter pedagógico del trabajo de los directores, colocando el foco en la gestión, concepto que se ha tornado central en las sociedades contemporáneas (Grinberg, 2008).

Por otra parte, con relación a los temas en los que se enfocaría esta formación, resulta llamativo el énfasis en los aspectos vinculados a la gestión y la rendición de cuentas, así como la inclusión del “manejo de adicciones”, temática que, a diferencia de otros ejes formativos, únicamente aparece mencionada con relación a los profesionales que

---

8. Ver especialmente el objetivo estratégico 4.3, correspondiente al lineamiento N°4 “Fortalecer la gestión de los centros y promover comunidades integradas y de aprendizaje”.

trabajan con adolescentes que viven en contextos de pobreza. Esto remite a la discusión ya planteada sobre la concepción del sujeto de la educación y la estigmatización de ciertas poblaciones.

Con respecto a otras estrategias de focalización inscriptas en el lineamiento N°2, se hace alusión a la “evaluación y rediseño de programas de apoyo existentes tendientes a su redimensionamiento y expansión como estrategia de intervención efectiva” (ANEP, 2020: 137), aunque no se especifica cuáles son estos programas. En otro pasaje, el documento también refiere a la “transformación de los programas exploratorios pedagógicos<sup>9</sup> en clave de educación inclusiva” (ANEP, 2020: 189), pero tampoco se profundiza al respecto. En este sentido, cabe destacar que, si bien el Plan de Desarrollo Educativo pone acento fundamentalmente en las propuestas de extensión de la jornada escolar, existen en la actualidad un amplio abanico de políticas de inclusión educativa que se han venido desarrollando desde 2005 con diferentes características. No queda claro en el documento qué sucederá con estas políticas, si tendrán o no continuidad y, en caso de que sí, de qué modo.

En el marco de la lógica focalizada, también se hace referencia a la actualización del índice de vulnerabilidad del Departamento de Estadística de la Dirección de Planeamiento del Consejo de Educación Secundaria como herramienta para la toma de decisiones en cuanto al desarrollo de determinadas estrategias, como por ejemplo la asignación de horas de tutorías. En algunos pasajes del documento se define a las tutorías como estrategia focalizada en función de variables educativas y sociales. Al respecto, en el lineamiento N° 1 “*Ampliar el acceso, la retención, el egreso y mejorar el trayecto de todos los estudiantes en los diferentes ciclos de su formación, promoviendo aprendizajes de calidad*”, se hace referencia a la “evaluación y revisión del sistema de tutorías en los centros educativos, con foco en centros con mayores niveles de rezago y menores tasas de promoción a efectos de desarrollar un sistema de acompañamiento personal y académico de los estudiantes” (ANEP, 2020: 133). En otro pasaje del documento, se hace alusión a la “asignación de horas de tutorías a partir de criterios según matrícula, grupos, resultados educativos e índice de vulnerabilidad” (ANEP, 2020: 168). Esta propuesta contrasta con algunos sentidos construidos en períodos anteriores, que proponían un enfoque más universalista de las tutorías<sup>10</sup>.

---

9. Dichos programas están dirigidos a grupos poblacionales específicos con dificultades de acceso y permanencia en el sistema educativo. Los Programas de Exploración Pedagógica son: “Áreas Pedagógicas”, “CES/CECAP”, “Programa Aulas Comunitarias”, “Programa de culminación de estudios secundarios”, “Educación en Contexto de Encierro”, “Centro de Recursos para alumnos ciegos y con baja visión”, “Centro de Recursos para Estudiantes Sordos”, y “Programa Uruguay Estudia” (<https://www.ces.edu.uy/index.php/programas-propuesta-ed>).

10. Cabe destacar que el *Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico* surge en 2008 como una propuesta diferencial desarrollada en el marco de políticas universales. Si bien el programa ha sufrido diversos cambios durante el período progresista, pasando en 2014 a denominarse Proyecto *Liceos con horas de tutorías y profesor coordinador pedagógico*, en algunas construcciones discursivas de la propuesta se observa la tendencia de ubicar a la tutoría en el marco de una perspectiva más democrática, que habilita el encuentro de las diferencias en un mismo espacio-tiempo pedagógico (Conde, 2019). Al respecto, en el Instructivo para el funcionamiento del proyecto se establece “la posibilidad de derivar a las tutorías a los estudiantes que presentan buenos rendimientos” (CES, 2015: 4). En este sentido, la tutoría se constituye en “una oportunidad para la mejora de los aprendizajes de todos los estudiantes” (CES, 2015: 4).

Como se planteó en este apartado, este mito instala la idea de que los sujetos que viven en situación de pobreza requieren de diseños curriculares y prácticas de enseñanza específicos, apoyado en una visión de estos estudiantes asociada a la carencia, al riesgo y la peligrosidad. Frente a este mito, es posible remitirnos a otra concepción, que plantea la “igualdad de las inteligencias” (Rancière, 2007) como ficción teórica, que implica que todos pueden aprender y que la acción educativa debe partir desde el convencimiento de que ello es posible. Desde esta perspectiva, la igualdad se propone no como un objetivo a alcanzar, que la aplaza al infinito, sino como punto de partida que obliga a todos y a cada uno a “asumir el riesgo de verificarla, de inventar las formas, individuales o colectivas, de su verificación” (Rancière, 2007: 13). En términos de Rancière (2007), “es una cuestión de política: se trata de saber si un sistema de enseñanza tiene como presupuesto una desigualdad a ‘reducir’ o una igualdad a verificar” (Rancière, 2007: 10).

Un aspecto que interesa destacar es que, tanto el énfasis en la incapacidad de aprender de ciertos educandos en función de sus contextos de vida, como la asunción de la igualdad de las inteligencias como punto de partida, constituyen principios ficcionales. Sin embargo, como sostienen Martinis y Falkin (2017), estas ficciones acarrearán efectos opuestos, “la ficción de la igualdad abre la posibilidad de acontecimiento de lo educativo, mientras que la de la desigualdad la clausura, sin opciones” (Martinis y Falkin, 2017: 45). Deben tomarse en consideración estos efectos diferenciales a la hora de definir qué “relato cultural” (Hallett, 2010) se tomará como base para el diseño de las políticas y el funcionamiento de los centros educativos.

## “ Mito: estandarizar el proceso educativo y el trabajo docente desde una lógica de rendición de cuentas produce mejores resultados ”

Las distintas propuestas presentes en el Plan de Desarrollo Educativo están atravesadas por ciertos modos de concebir a los docentes y su trabajo, enmarcados en procesos de estandarización y rendición de cuentas.

Un ejemplo de esta lógica y la relevancia que se le otorga en el documento es la propuesta de instalación de tableros de gestión “que permitan a los centros educativos, en particular a los equipos de dirección, una mejora en la gestión y facilitar la rendición de cuentas de los centros” (ANEP, 2020: 142). Según se plantea,

Dentro de los proyectos priorizados, se destaca la implementación de Tableros los que estarán disponibles para los equipos de dirección y el cuerpo docente. Estos tienen como objetivo brindar información mediante indicadores estandarizados sobre los alumnos que asisten al centro educativo, sus docentes y otros aspectos relevantes (ANEP, 2020: 216).

De acuerdo con Hallett (2010: 56), la rendición de cuentas o accountability constituye un mito en el sentido macro-cultural y su fuente de legitimidad se encuentra en la economía neoliberal de la cual surge; “la rendición de cuentas abarca esfuerzos para promover estándares, transparencia, eficiencia y calidad aumentando la vigilancia y centralizando la autoridad” (2010: 57, traducción nuestra).

En esta línea, consideramos oportuno remitir a la distinción que plantea Mehta (2013) entre una perspectiva que concibe al docente como un burócrata y le impone una mayor regulación sobre la base de la desconfianza, y otra que lo visualiza como un profesional de la educación. Según sostiene,

En el tipo ideal, una burocracia se organiza siguiendo una lógica de control gerencial, con el poder concentrado en gran parte en la cúpula y los trabajadores considerados intercambiables en la parte inferior. En tal sistema, la estandarización se asegura mediante la creación de elaboradas reglas y procedimientos que cubren la gama de circunstancias que los actores en el sistema probablemente experimentarán y deberán confrontar. Este sistema es apropiado para el trabajo rutinario, como el de una fábrica, en la que los procesos pueden estar bastante bien especificados y las acciones prescritas con bastante claridad. Por el contrario, un modelo profesional es más apropiado para trabajos no rutinarios que requieren altos niveles de habilidad y experiencia (Rowan 1990). La enseñanza requiere que los maestros tengan un conocimiento cabal de sus asignaturas y de cómo los estudiantes aprenden los conocimientos de esas materias, así como la capacidad para tomar decisiones en situaciones impredecibles (Mehta: 2013: 9, traducción nuestra).

El autor sostiene que la educación en EEUU, como sector, está organizada en torno a un sistema central que funciona como una burocracia más que como una profesión. En este contexto, Mehta plantea como un problema “el relacionamiento improductivo basado en la desconfianza entre los formuladores de políticas y los docentes” (Mehta, 2013: 2, traducción nuestra). Esto se observa cuando los formuladores de política buscan intervenir en las escuelas que obtienen malos resultados educativos, haciendo que estos centros y los profesores rindan cuentas de los resultados. De este modo, se genera un clima de desconfianza, donde

los formuladores de políticas buscan monitorear y dirigir a docentes que creen que no están proporcionando a los estudiantes una educación decente, mientras los docentes se resienten con los formuladores de políticas por lo que ven como una atribución de culpa fuera de lugar y como demandas mal informadas impuestas desde lejos (Mehta, 2013: 7, traducción nuestra).

Con relación a la desconfianza a la que refiere Mehta, creemos importante hacer mención a los debates referidos a los sentidos de la laicidad en la educación, a pesar de son escasas las referencias a la misma en el Plan de Desarrollo Educativo. La laicidad se presenta en el documento, en su capítulo 2 “Bases, principios rectores y orientadores”, como el primer principio rector de la educación y se la vincula con la negación del



proselitismo en los centros educativos. En este marco, en función del contexto regional y de eventos sucedidos en Uruguay en los últimos meses<sup>11</sup>, en particular de una serie de resoluciones en las que se asume que los docentes abordarán temas de manera dogmática, es necesario advertir sobre la instalación de discursos que asocian al docente con el adoctrinamiento. Se refuerza en este sentido una visión de desconfianza sobre los docentes y, al mismo tiempo, una concepción de los estudiantes como sujetos pasivos y acrílicos.

Retomando las discusiones sobre el *accountability*, Parcerisa y Villalobos (2020) plantean que las políticas de rendición de cuentas en su modelo gerencial han cobrado un carácter hegemónico en el campo educativo, y se basan en tres ideas centrales: a) que los docentes, los directivos y/o las escuelas son los responsables de los resultados de aprendizaje de los estudiantes, b) que los aprendizajes pueden y deben ser evaluados a través de pruebas estandarizadas, y c) que los directivos, los docentes y las escuelas, necesitan estímulos extrínsecos para mejorar su productividad y con ella los resultados de aprendizaje del alumnado (2020: 2428). Estas tres ideas están presentes en la Ley de Urgente Consideración N° 19.889 (LUC) y en el Plan de Desarrollo Educativo.

Con respecto al primer punto, si bien es claro que la enseñanza y el aprendizaje están en el núcleo de las responsabilidades y la razón de ser de la escuela, entendemos que lo que Parcerisa y Villalobos (2020) subrayan es el énfasis dado desde la lógica de la rendición de cuentas al elemento “resultados” en su dimensión medible —atados por ejemplo a pruebas estandarizadas— y a la linealidad entre los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

Al respecto, en términos amplios, es importante subrayar que la enseñanza y el aprendizaje no constituyen “dos caras de la misma moneda”, esto es, no hay una correspondencia directa entre aquello que se enseña y lo que los estudiantes aprenden.

De aquí se desprende la idea de la incalculabilidad de la experiencia de educar (Antelo, 2005), en el entendido de que no es posible prever los resultados de la experiencia educativa, “la enseñanza es un intento, una tentativa, un ensayo. Entre la enseñanza y el destino de lo enseñado (dado/repartido), parece haber un hiato, un cierto no saber a priori sobre el resultado del intento” (Antelo, 2009: 20). Siguiendo la misma línea, Núñez (2007a) plantea: “desconocemos qué, cómo y cuándo los objetos de la transmisión (los aprendizajes de la cultura), cursarán en las tramas subjetivas y sociales de tiempos que no son nuestros” (Núñez, 2007a: 8). Esta perspectiva no exonera a los enseñantes de la responsabilidad frente a los educandos, pero la misma no podría ser medida con relación al logro o no de algún tipo de resultado fijado previa y externamente, sino

---

11. A modo de ejemplo, cuestionamiento por parte de un diputado de Cabildo Abierto sobre una viñeta humorística en un libro escolar; disposición por parte del CODICEN respecto al retiro de cartelería (Circular No 15/2020); prohibición del CES respecto al uso de tapabocas por parte de docentes y estudiantes (Res. No 114, Acta No 22/20); cuestionamiento de la agenda de discusión de la ATD de educación primaria; cuestionamiento a los paros docentes; eliminación de pintadas sobre reclamos de presupuesto en el liceo Dámaso y en el liceo Zorrilla, entre otros.

entendida como el deber de realizar las acciones educativas necesarias para que los aprendizajes se produzcan. Esto coloca el foco y la responsabilidad en la enseñanza, más que en el aprendizaje. En este sentido,

pensar la enseñanza como un intento de transmitir un conocimiento cuya apropiación efectiva depende de las actividades desarrolladas por el propio destinatario no exime al docente de sus responsabilidades sobre el aprendizaje de los estudiantes; sino que ayuda a dirigir sus mayores y mejores esfuerzos (Basabe y Cols, 2007: 128).

Con respecto al segundo punto establecido por Parcerisa y Villalobos (2020), esto es, la idea de que los aprendizajes pueden y deben ser evaluados con pruebas estandarizadas, cabe destacar que en el Plan de Desarrollo Educativo son reiteradas las referencias a este tipo de evaluaciones. A modo de ejemplo, el objetivo estratégico N° 1.22 propone “desarrollar y mejorar los aprendizajes de los estudiantes” (ANEP, 2020: 135), y establece que la medición del logro de dicho objetivo se realizará por medio de las pruebas nacionales ARISTAS y la prueba internacional PISA, además de “a través de los instrumentos usuales que tiene en marcha la administración” (ANEP, 2020:169).

Este proceso se enmarca en una tendencia que trasciende el ámbito nacional y que se vincula a la centralidad que adquiere la estadística en el ciclo de las políticas educativas y a la ya mencionada rendición de cuentas. Como sostienen Traversini y Bello (2009), en la medida que las evaluaciones estandarizadas de aprendizaje son elaboradas por especialistas externos a las instituciones en las que se aplican, es posible considerarlas como una forma de auditoría a la cual el proceso educativo está sometido (2009: 147). Esta “maquinaria evaluativa” (Traversini y Bello, 2009) opera a través del saber estadístico, generando comparabilidad, destacando prácticas pedagógicas “exitosas” e instando a replicarlas independientemente del contexto. Así, “parece que la figura del profesor, en este contexto, queda desdibujada, en cuanto los índices adquieren centralidad” (Traversini y Bello, 2009: 147, traducción nuestra). Ello implica una desconfianza en el saber profesional de los docentes, en tanto se asume que no basta con la evaluación que realizan los implicados en la implementación de las políticas, sino que las mismas deben ser medibles y auditables desde fuera (Traversini y Bello, 2009). Uno de los riesgos que traen aparejadas las evaluaciones estandarizadas es lo que se conoce como *washback effect*, que implica la adecuación de las prácticas de enseñanza a las demandas de las pruebas<sup>12</sup>.

---

12. El efecto de las pruebas en los aprendizajes y la enseñanza es un asunto del que algunos campos de la pedagogía se han ocupado desde el siglo XIX, como señalan McKinley y Thompson (2018:1). En particular, en el campo de la lingüística y de la enseñanza de lenguas la investigación sobre el llamado *washback effect* (a veces también *backwash effect*) se ha sostenido de forma intensa desde la década de 1980 (Pan, 2009; McKinley y Thompson, 2018; Chaofeng, 2019), cuando comenzó la preocupación por la influencia de las pruebas en la enseñanza y los aprendizajes como una fuente potencial de sesgo, en la medida que las pruebas se volvieron más importantes para los estudiantes (factores emocionales, preocupación por la trayectoria futura), los docentes (rendición de cuentas por los aprendizajes), las escuelas (financiación) y los estados (comparabilidad, políticas). Dentro del campo de la enseñanza de inglés, McKinley y Thompson (2018) señalan que cada vez más las pruebas “se hicieron para ser económicas, usando preguntas de opción múltiple y enfocándose en la validez psicométrica, pero quizás no midiendo habilidades más complejas. Las escuelas y los maestros eran responsables del desempeño de los estudiantes en las pruebas y, por lo tanto, se enfocaban en las habilidades y los resultados que medían las pruebas” (McKinley y Thompson, 2018: 2, traducción nuestra). Otros estudios abordan, además de los efectos en las dinámicas del aula y en las decisiones de los y las docentes, el *washback effect* a nivel macro, refiriéndose a las formas y el grado en el que una prueba influye en la sociedad, en la formulación de políticas educativas, en los modos de administración escolar, en las cadenas de publicación y generación de materiales y en términos generales en las expectativas de las familias en sus hijos o en las dinámicas del mercado laboral. (Pan, 2009, 258). Asimismo, se pueden encontrar investigaciones recientes en nuestra región que toman el concepto de *washback effect*, para estudiar pruebas a gran escala aplicadas para áreas de conocimiento más allá de la enseñanza de lenguas extranjeras (Lima, 2015).

Con respecto al tercer punto, la idea de que los directivos, los docentes y los centros educativos requieren de estímulos extrínsecos para mejorar su productividad y los resultados de aprendizaje, está presente en el Plan de Desarrollo Educativo y, más claramente, en la LUC. En esta última, se plantea que en el marco de la modificación de las normas estatutarias o de la creación de regímenes especiales, el Consejo Directivo Central de la ANEP podrá establecer compensaciones o complementos salariales y otros beneficios supeditados al cumplimiento de metas de política pública (Uruguay, 2020a: 113). Por su parte, en el Plan de Desarrollo Educativo se propone una línea de política que se identifica como “nueva carrera docente y desarrollo profesional docente” en la que un objetivo estratégico es “desarrollar y profesionalizar los equipos directivos” y una estrategia para ello es la “promoción de comunidades de innovación con reconocimientos e incentivos” (ANEP, 2020:140).

Este posicionamiento supone, en primer lugar, una visión economicista de la profesión docente, que asume que la calidad de su desempeño dependerá de los incentivos materiales que se les ofrezcan, lo que refleja además una concepción de sujeto individualista, racional y maximizador del beneficio propio. En segundo lugar, en la medida que las metas de política educativa están asociadas a los resultados de aprendizaje, la propuesta depende de la posibilidad de medir con fiabilidad los aprendizajes de los estudiantes y se apoya en la responsabilización lineal de los docentes por los mismos, aspectos que fueron problematizamos anteriormente. Por último, importa señalar que, incluso aceptando la perspectiva que esta propuesta defiende, la experiencia chilena en este sentido indica que por el mecanismo de los incentivos individuales no se alcanzan los resultados prometidos. El caso de Chile es relevante tanto porque el pago por desempeño está en vigencia desde hace más de 10 años, como por el lugar de referencia en el que ha sido colocado por actores políticos uruguayos. Al respecto, se plantea:

A nivel internacional, la evidencia a favor del pago por desempeño es débil, y no es valorado por los profesores. En nuestro país [Chile], se ha venido implementando durante más de una década, a través de incentivos individuales y colectivos, y no ha significado una transformación cultural de los profesores en una dirección cercana a la prometida, ni ha producido un incremento salarial que acorte la brecha con las profesiones más dinámicas. Tampoco ha mejorado resultado alguno. Al contrario, ha reducido aún más los estrechos grados de autonomía y discrecionalidad en el trabajo de los profesores, desconociendo de manera sistémica su derecho a decidir cómo hacer clases, escoger contenidos y evaluar a sus estudiantes. Habría que preguntarse en qué medida no son sino estas políticas, de hecho, las que alejan a los estudiantes de mejores desempeños de la pedagogía, y luego a los mismos profesores de la práctica en el aula (Centro de Estudios Fundación Nodo XXI, 2015: 7).

Cabe señalar que en el contexto uruguayo la propuesta de pago por incentivos es contradictoria con la pérdida salarial que enfrentarán los docentes, producto de la caída del salario real que se espera en este período como consecuencia del actual proyecto de presupuesto. Sobre esto advierte la Cooperativa COMUNA que “es seguro

que se va a procesar una caída en el salario real de la inmensa mayoría de las y los trabajadores públicos (y en especial los y las docentes), pero en un monto todavía incierto” (COMUNA, 2020: 24). A su vez, los docentes tendrán recortes específicos, como por ejemplo, en lo que respecta a las horas de Coordinación para los docentes del Plan Reformulación 2006 (ANEP-CES, 2020)<sup>13</sup>.

En Uruguay son amplias y de larga data las demandas populares por más presupuesto para la educación y mejores condiciones laborales y salariales para los trabajadores de todos los niveles educativos. El lento incremento del presupuesto destinado a este sector, sumado a la actual previsión de caída, dificulta la implementación de más y mejores políticas educativas. Si la lógica de los incentivos implica sostener que la calidad mejora cuando mejoran las remuneraciones, hay una primera contradicción con la reducción del salario de los docentes, y una segunda en la negativa a atender las necesidades de mayores recursos económicos para sostener el sistema educativo en todas sus dimensiones. En este contexto, lo que la propuesta parece instalar se reduce a un mecanismo de competencia entre los docentes por esos incentivos económicos.

Los distintos aspectos desarrollados en este apartado se enmarcan en la estandarización del proceso educativo en la que se percibe un esfuerzo por alinear distintas dimensiones —diseño curricular, gestión, evaluación— con el fin de que la escuela y el sistema educativo en términos generales puedan rendir cuentas y sea posible auditarlos externamente e intervenir sobre ellos.

**“ Mito: existen dos modelos antagónicos de educación, uno tradicionalista y verticalista, centrado en la enseñanza por contenidos y en la figura docente, y otro innovador, fundamentado en el aprendizaje por competencias y la centralidad en el estudiante ”**

El *currículum* ocupa un lugar importante en el Plan de Desarrollo Educativo, planteándose en su lineamiento estratégico N° 3 una transformación curricular integral que abarcará a todos los niveles educativos. En este proceso, el enfoque por competencias adquiere fuerte protagonismo. Al respecto, cabe destacar que la LUC en su artículo 130 conceptualiza a la educación formal en términos de “desarrollo de competencias para la vida” (Uruguay, 2020a: 81-82), y en el documento programático “Compromiso por el País” se anticipa una reforma curricular fundamentada también en la formación por competencias.

---

13. Según la nueva normativa, de 2 a 10 horas docentes corresponde 1 hora de coordinación, y de 11 a 20 horas docentes 2 horas de coordinación (ANEP-CES, 2020: 2). Teniendo en cuenta la unidad docente de 20 horas, se recorta el 50%, esto es, 2 horas de coordinación semanal.

En este proceso de transformación curricular, se plantea trabajar en el marco curricular que incluye la definición de los perfiles de tramo y de egreso, en las progresiones de aprendizaje y en los planes y programas, concebido todo esto como “una línea lógica y cohesiva” (ANEP, 2020: 196). El Plan de Desarrollo Educativo señala que para esto se tomará en cuenta lo avanzado en el Marco Curricular de Referencia Nacional (del año 2017), en el que las competencias y las progresiones de aprendizaje ya ocupaban un lugar de relevancia. Si bien se afirma que “la elaboración de la propuesta curricular se trabajará con los diferentes subsistemas, y se dialogará con docentes, estudiantes, grupos involucrados y especialistas” (ANEP, 2020: 195), se establecen diferentes fundamentos a priori, entre los que se determinan las alfabetizaciones fundamentales durante todo el trayecto educativo: lengua, matemáticas, lenguas extranjeras, finanzas, bienestar (ANEP, 2020: 197).

A su vez, aunque se propone desarrollar un marco curricular como una política de carácter universal, se destaca de diversos modos la idea de una “adaptación de las propuestas curriculares a las diferentes realidades contextuales” (ANEP, 2020: 131). En términos de focalización, como se señaló anteriormente, lo que toma relieve es que se plantea el desarrollo de planes focalizados en ciertas áreas del saber para centros a los que el documento refiere como de vulnerabilidad social y educativa.

Marco curricular, progresiones de aprendizaje, competencias, habilidades socioemocionales y centralidad del estudiante, forman parte de un lenguaje ya presente en el discurso educativo uruguayo tanto en sus instancias institucionales formales —el Marco Curricular de Referencia Nacional (ANEP, 2017), la Red Global de Aprendizajes— como en postulados de *think tanks* que han cobrado creciente notoriedad —Eduy21 (2018)—.

Así, observamos en el Plan de Desarrollo Educativo una máxima que ha sido reforzada por actores como la Red Global de Aprendizajes: la “centralidad del estudiante y sus aprendizajes” (ANEP, 2020: 148), concebida como un modelo antagónico a aquel basado en la centralidad del docente y la enseñanza. En algunos discursos se plantea esta idea como algo propio de “nuevas pedagogías” (Red Global de Aprendizajes, 2015: 13; Fullan y Langworthy, 2014: 7), sin embargo esta no es una novedad en la historia pedagógica y tiene una importante expresión en el escolanovismo de fines del siglo XIX e inicios del XX. Como señala Marín Ibáñez, “en todas las épocas hay una tentación irresistible a designar sus hallazgos como «lo nuevo»” (1976: 23). El escolanovismo proponía un foco en el estudiante como crítica al modelo de escuela tradicional adulto-céntrica basada en el docente que habla y el estudiante que escucha. Con relación a lo “innovador” de esta perspectiva, ya se le criticaba a la Escuela Nueva el presentarse en el siglo XIX como un movimiento novedoso. De acuerdo a Lourenço Filho, “dando por sentado que no existe institución más antigua que la de educar, puede asegurarse también que no hay novedad más vieja que la de la Escuela Nueva” (Lourenço Filho en Marín Ibáñez, 1976: 23).

La corriente escolanovista fue cuestionada, entre otros, por Saviani (1999), quien la ubicó dentro de las pedagogías “no críticas” e indicó que, en tanto se prioriza el interés individual de cada niño y se enfatiza la necesidad de respetar sus diferencias (obviando las desigualdades estructurales), se pierde criticidad y se es funcional a las lógicas de lo ya establecido.

Estas perspectivas que proponen ubicar el centro en el estudiante, parecen asumir que concebir la centralidad de la enseñanza se traduce en un docente que se impone frente a los estudiantes y se despreocupa por sus procesos de aprendizaje.

En los planteamientos del Plan de Desarrollo Educativo se alude al “interés del estudiante como meta curricular” (ANEP, 2020: 196), y desde este lugar se plantea que la reforma curricular,

Será una transformación en la que la toma de decisiones surja desde la pertinencia de los aprendizajes para los estudiantes y no desde la lógica disciplinar. Obviamente las disciplinas y sus saberes nucleares estarán presentes, pero el criterio a primar será el del interés del estudiante y el modelo de ciudadano que el país pretende (ANEP, 2020: 196).

En el marco del desplazamiento que coloca el foco en el aprendizaje en lugar de en la enseñanza, también se asiste al énfasis en el “enfoque por competencias” (ANEP, 2020: 194). Si bien en el Plan de Desarrollo Educativo no se propone eliminar la enseñanza de contenidos, es frecuente que los discursos que abogan por un modelo de enseñanza por competencias, como el que promueve el documento, lo presenten como un enfoque contrapuesto al contenidista. De acuerdo con Macedo (2017), el lenguaje de las competencias ha cobrado gran protagonismo a nivel internacional y ha propiciado discursos curriculares no disciplinares. Con relación a Uruguay, en intervenciones públicas de actores políticos, como en las del Ministro de Educación y Cultura que citamos a continuación, opera la idea de que trabajar por contenidos supone necesariamente una transmisión que es contracara de una recepción pasiva: se equipara la transmisión con la reproducción lineal, memorística y unilateral del conocimiento. Recuperando las palabras de Pablo Da Silveira,

el gran cambio que ha habido en la discusión pedagógica de los últimos años, es dejar de hablar del lenguaje de los conocimientos, de los contenidos adquiridos y de las disciplinas para pasar a hablar de competencias.

(...) centrarnos en los contenidos es una mala idea ya que eso convierte al alumno en una especie de máquina almacenadora de información que hoy la encontramos en Google en fracciones de segundo. Si bien esto tenía su lógica en cierta época, hoy es mucho más importante preparar a los estudiantes para que sepan funcionar en este mundo de exceso de información y poder aprovecharlo de manera creativa, que memorizar datos que los tenemos en el celular (Uruguay, 2020b: 65-66).

No obstante, desde otras perspectivas se disputa el sentido de transmitir, que se asocia al trabajo de habilitar espacios, pasajes, que permiten al otro reconstruir los saberes desde un lugar diferente. De acuerdo con Núñez, entendemos que la educación tiene como designio “la transmisión de lo dado para que lo nuevo pueda producirse” (2007b: 46). 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: 5). Desde este lugar, siguiendo a Frigerio, transmitir supone compartir el relato, el legado cultural al que se tiene derecho, movimiento que habilita nuevos razonamientos, cuestionamientos y creaciones de la mano de la construcción de nuevas significaciones: “educar es el acto político de distribuir la herencia, bajo la modalidad de un don que no conlleva deuda y designando al colectivo como heredero” (Frigerio, 2005: 141).

En el Plan de Desarrollo Educativo se entiende por competencias “la posibilidad, para un individuo, de movilizar, de manera interiorizada, un conjunto integrado de recursos con miras a resolver una familia de situaciones-problemas” (Roegiers, 2007 en ANEP, 2020: 44). Un foco exclusivo en la resolución de problemas se vincula a una perspectiva instrumental del conocimiento. Al mismo tiempo, la enseñanza por contenidos y la centralidad de la transmisión puede suponer también la interpelación a que los estudiantes realicen “sus propias búsquedas”, apropiaciones y transformaciones del conocimiento. Competencias y contenidos, resolución de problemas y transmisión no constituyen lógicas incompatibles o antagonismos estancos.

En el marco de las propuestas que articulan el énfasis en los aprendizajes, el foco en los estudiantes y el enfoque por competencias, se ubica la idea de que algo primordial es “aprender a aprender”. El Plan de Desarrollo Educativo refiere en este sentido a “una necesaria personalización de los procesos formativos, cuyo foco principal serán los aprendizajes de los estudiantes desde la perspectiva indispensable del aprender a aprender” (ANEP, 2020: 125). En este sentido, cabe subrayar también la centralidad que tienen los contenidos en los procesos de enseñanza y de aprendizaje. De acuerdo con Núñez,

si no hay materiales valiosos, interesantes, actualizados en el acto de una verdadera transmisión, la educación opera solamente efectos de control, pero no de conexiones culturales (y sociales) más allá del horizonte que el sujeto avizora en ese momento. Esa “educación” como pura estrategia de control social persigue fijar al sujeto al lugar en que en ese momento se encuentra. (...) Propone un vaciamiento cultural de la educación y apela a un sinnúmero de coartadas para sostenerse bajo el nombre de “educación”, siendo como es un puro ejercicio de control. Dicha modalidad suele sostener que el niño ha de aprender según las experiencias posibilitadas por su propio entorno, que lo que el niño aprenda ha de serle significativo o que no debe lisa y llanamente aprender, sino aprender a aprender. Premisas que dejan a los sujetos sin conexiones culturales más allá de las que ellos mismos hayan podido proporcionarse, para introducirlos en dispositivos de control bajo diversas etiquetas que remiten a la categoría de población en riesgo (Núñez, 2007b).

Esta perspectiva conduce a la necesidad de no contraponer los dos modelos a los que nos hemos referido: la centralidad de la enseñanza no niega la importancia de los aprendizajes, ni el foco en los contenidos impide el desarrollo de competencias. Del mismo modo, darle relevancia a la figura docente en la tríada educador-educando-saber no es incompatible con el reconocimiento del estudiante y con el establecimiento de prácticas educativas democratizadoras.

**En síntesis**, el modelo de educación que se propone desde el Plan de Desarrollo Educativo, y que se apoya en perspectivas promovidas a nivel internacional desde organizaciones como Nuevas Pedagogías para el Aprendizaje Profundo<sup>14</sup> —en la que se inscribe la Red Global de Aprendizajes—, suponen también un cierto modo de concebir al docente.

Organizar la enseñanza en función de los intereses particulares de los estudiantes conlleva el riesgo de relegar al saber docente a un lugar secundario. De acuerdo con Terigi, el docente tiene como función específica la enseñanza y “hace de los saberes y de la transmisión cultural su contenido sustantivo” (Terigi, 2012: 14). La centralidad en el estudiante y sus aprendizajes no debería diluir esta responsabilidad. Como se detalló anteriormente, el foco en los aprendizajes, a la luz de la ilusión de su total mensurabilidad, se traduce en una figura docente instrumental o burocrática —en términos de Mehta (2013)—, que lleva adelante una tarea definida externamente en función de resultados prefijados. Esta visión tecnicista del docente y los riesgos de la centralidad que adquiere la evaluación de resultados, fue señalada también por Bordoli (2015) con relación a la década de 1990 en Uruguay. En dicho período,

Los potentes dispositivos de medición de resultados se imponen como las verdades científicas, únicas y absolutas, y se elaboran desde marcos disciplinares extranjeros al terreno pedagógico. Los conocimientos que de este último emergen se circunscriben fundamentalmente a aspectos técnicos. De esta forma, se aprecia una acentuada restricción de lo pedagógico a aquellos elementos instrumentales concernientes al saber hacer y a un hacer utilitario de aplicación inmediata.

La dimensión moral del educar sigue asociada al campo pedagógico en tanto la arista política se asienta en los espacios propiamente políticos y técnicos externos que pasarán a controlar el grado de eficacia que los dispositivos pedagógicos desarrollan (Bordoli, 2015: 280).

El Plan de Desarrollo Educativo incursiona también en el terreno de los métodos al hacer énfasis en el ABP como metodología privilegiada, reduciendo los márgenes de acción de los docentes en la definición de las estrategias didácticas más apropiadas a cada situación educativa.

---

14. Ver [www.npd.lglobal](http://www.npd.lglobal)



La estandarización de los procesos educativos, inscripta en una lógica de rendición de cuentas y control, trae aparejada una desconfianza en el docente como profesional de la educación y, al mismo tiempo, una desvalorización de los contenidos culturales desde un enfoque reduccionista del proceso educativo. Los efectos de esta lógica, constituida a partir de los elementos planteados anteriormente, conducen a la visión de un docente inscripto en una perspectiva tecnicista. Un docente que no puede adoptar decisiones con autonomía en tanto su trabajo se estandariza y se controla en función de metas fijadas de antemano.

A su vez, en tanto se concibe que la función de la educación formal es el desarrollo de competencias para la vida (Art. 130 de la LUC), se dan por sentadas las formas de vida y la organización social vigentes, y se clausuran de esa forma las posibilidades de transformar y superar las actuales injusticias y desigualdades sociales.

## Referencias bibliográficas

- ANEP (2020). *Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024. Tomo I*. Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/noticias/setiembre/200910/TOMO%201%20MOTIVOS%20Presupuesto%202020-2024%20v12%20WEB.pdf>
- ANEP-CES (2020). Acta 49, Res. No 117, Exp. 3/6158/2020. Disponible en: [https://www.ces.edu.uy/files/2021/DGSE/pautas/6158-20\\_13112020.pdf](https://www.ces.edu.uy/files/2021/DGSE/pautas/6158-20_13112020.pdf)
- ANEP-CODICEN (2017). **Marco Curricular de Referencia Nacional (MCRN): una construcción colectiva**. Montevideo: ANEP – CODICEN. Disponible en: <https://mcrn.anep.edu.uy/sites/default/files/Documento%20MCRN%20agosto%202017.pdf>
- ANTELO, E. (2005). “Notas sobre la (incalculable) experiencia de educar”. En: Frigerio, G. y Diker, G. (Eds.). **Educar: ese acto político**. Buenos Aires: Del Estante, p. 173-182.
- ANTELO, E. (2009). “¿A qué llamamos enseñar?”. En: Alliaud, A. y Antelo, E. (Eds.). **Los ga-  
jes del oficio: enseñanza, pedagogía y formación**. Buenos Aires: Aique, p. 19-37.
- BASABE, L. y Cols, E. (2007). “La enseñanza”. En: Camilloni, A. y otras. **El Saber Didáctico**, Buenos Aires, Paidós.
- BIRGIN, A.; Dussel, I. (2000). *Aportes para el debate curricular. Trayecto de formación general*. Memorias. Secretaría de Educación. Argentina: Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Disponible en: [http://www.opech.cl/bibliografico/Doc\\_Docente/S\\_Rol\\_y\\_trabajo\\_docente\\_Birgin-Dussel.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/Doc_Docente/S_Rol_y_trabajo_docente_Birgin-Dussel.pdf)
- BORDOLI, E. (2009). “Texto curricular y contexto en la gramática escolar. El nuevo currículum y el discurso educativo de los ‘90”. En: **Revista Quehacer Educativo** No 93, febrero de 2009, p. 124-131.

- BORDOLI, E. (2015). *La construcción de la relación pedagógica en la escuela uruguaya: sujetos, saber y gobierno de los niños*. Montevideo: FHCE-UdelaR.
- CASTEL, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Estudios en Educación Nodo XXI (2015). *Informe Elementos de continuidad y cambio en el proyecto de ley que crea el desarrollo profesional docente*.
- CES (2015). *Instructivo para el funcionamiento de Liceos con horas de tutorías y PCP*. Disponible en: [http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/846/1580-Instructivo de funcionamiento de Liceos con Tutor%C3%ADas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/846/1580-Instructivo_de_funcionamiento_de_Liceos_con_Tutor%C3%ADas.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- CES (2020). Res. No 114 del Acta No 22 de fecha 17 de junio de 2020.
- Chaofeng, Z. (2019). Literature Review on Washback Effect of the Language testing. En: 8th International Conference on Social Science, Education and Humanities Research (SSEHR 2019) Francis Academic Press, UK 19 DOI: 10.25236/ssehr.2019.003.
- CODICEN (2020). Circular No 15/2020, Res. No 18 del Acta No 26 de fecha 20 de mayo de 2020.
- COMUNA (2020). *Ajuste de salarios y presupuesto 2020-2024*. Disponible en: <https://cooperativacomuna.uy/analisis-presupuestal-anep-2021-2025/>
- CONDE, S. (2019). *(De)construcción de los discursos de las políticas de inclusión en Educación Secundaria con relación al formato escolar tradicional. Análisis del caso uruguayo en el período 2005-2017 desde una perspectiva de justicia*. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/20388/1/Conde%2c%20Stefania.pdf>
- CORNU, L. (2012). “Lugares y formas de lo común”. En: Frigerio, G. y Diker, G. (Comps.) **Educación: posiciones acerca de lo común**. Entre Ríos: Del Estante, p. 133-145.
- EDUY21 (2018). *Libro Abierto. Propuestas para apoyar el acuerdo educativo*. Disponible en: <http://eduy21-2.net.com.uy/Documentos/Libro%20abierto%20EDUY21.pdf>
- FRIGERIO, G. (2000). *¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas? Seminario sobre Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe*, Chile, 23 al 25 de agosto de 2000.
- FRIGERIO, G. (2005). “Las inteligencias son iguales: ensayo sobre los usos y efectos de la noción de inteligencia en la educación.” En: **Revista Interamericana de Educación de Adultos**, [s. l.], v. 27, n. 2, p. 136-145. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/4575/457545128005.pdf>.
- FULLAN, M. y Langworthy, M. (2014). *Una rica veta. Cómo las nuevas pedagogías logran el aprendizaje en profundidad*. Disponible en: <https://www.pearson.com/content/dam/one-dot-com/one-dot-com/global/Files/about-pearson/innovation/open-ideas/ARichSeamSpanish.pdf>
- GRINBERG, S. (2008). *Educación y poder en el siglo XXI: Gubernamentalidad y pedagogía en las sociedades del gerenciamiento*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- HALLETT, t. (2010). "The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School". En: **American Sociological Review**, Vol. 75, No. 1 (febrero, 2010), pp. 52-74.
- LIMA, M. (2015). Um olhar reflexivo sobre a avaliação. En: **Memento - Revista de Linguagem, Cultura e Discurso Mestrado em Letras- UNINCOR**, v. 06, n. 2 (julho-dezembro de 2015). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5282983.pdf>
- MACEDO, E. (2017). "Mas a escola não tem que ensinar?: Conhecimento, reconhecimento e alteridade na teoria do currículo". En: **Currículo sem Fronteiras**, v. 17, n. 3, p. 539-554, set./dez. 2017.
- MARÍN IBÁÑEZ, R. (1976). "Los ideales de la Escuela Nueva". En: **Revista de educación**, España, Ministerio de Educación y Formación Profesional. ISSN 0034-8082, No. 242 (ene-feb), p. 23-42. Disponible en: <http://www.educacionyfp.gob.es/revista-de-educacion/dam/jcr:f1d8e950-e275-4512-a85b-8383462bd0c1/re24202-pdf.pdf>
- MARTINIS, P. (2006). "Educación, pobreza e igualdad: del 'niño carente' al 'sujeto de la educación'". En: Martinis, P. y Redondo, P. (Eds.). **Igualdad y educación: escrituras entre (dos) orillas**. Buenos Aires: Del Estante, 2006. a. p. 13-31.
- MARTINIS, P. (2013). *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*. Montevideo: UdelaR-CSIC.
- MARTINIS, P. y Falkin, C. (2017). "Aspectos pedagógicos y de política educativa involucrados en los procesos de universalización del derecho a la educación". En: Cristóforo, A. et al. (Eds.). **Derecho a la educación y mandato de obligatoriedad en la Enseñanza Media. La igualdad en cuestión**. Montevideo: CSIC-UdelaR, p. 35-99.
- MCKINLEY, J. y Thompson, G. (2018). "Washback effect in teaching English as an international language". En: J. I. Lontas, M. DelliCarpini y S. Abrar-ul-Hasan (Eds.), **TESOL Encyclopedia of English Language Teaching** (1st ed.). Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781118784235>
- MEHTA, J. (2013). "From Bureaucracy to Profession: Remaking the Educational Sector for the Twenty-First Century." En: **Harvard Educational Review**. 83 (3) (September): p. 463-488. Disponible en: <https://dash.harvard.edu/handle/1/33063300>
- NÚÑEZ, V. (2007a). "Pedagogía Social: un lugar para la educación frente a la asignación social de los destinos". En: **Conferencia pronunciada en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina**. Disponible en: [https://g5sem3.files.wordpress.com/2015/07/violeta\\_n\\_pedagogia\\_social.pdf](https://g5sem3.files.wordpress.com/2015/07/violeta_n_pedagogia_social.pdf)
- NÚÑEZ, V. (2007b). "¿Qué se sujeta (o se entiende por sujeto) en educación? Acerca de la gobernabilidad." En: **Propuesta Educativa**, Buenos Aires, v. 1, n. 27, p. 37-49.
- PAN, Y (2009). A review of washback and its pedagogical implications En: *VNU Journal of Science, Foreign Languages* 25. 257-263
- RANCIÈRE, J. (2007). *El maestro ignorante. Cinco lecciones sobre la emancipación intelectual*. Barcelona: Libros del Zorzal.
- Red Global de Aprendizajes (2015). *Pensar fuera de la caja. Experiencias educativas innovadoras*. Disponible en: <https://redglobal.edu.uy/storage/app/media/recursos/Publicaci%C3%B3n-2015-ESP-ver%20si%C3%B3n-WEB1.pdf>

SAVIANI, D. (1999). *Escola e democracia*. Campinas, SP: Autores Associados.

TRAVERSINI, C. S. y Lockman, K. (2017). *Alargamento das funções da escola e redefinição dos conhecimentos escolares: implicações da educacionalização do social*. Disponible en: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/2926/pdf>

Uruguay (2020a). *Ley de Urgente Consideración N° 19.889*. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu7957277280948.htm>

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





## **EJE 3:**

# MERCANTILIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN EDUCATIVA

### “ **Mito: las lógicas del sector privado “eficiente” y de “calidad” son la solución a la crisis de la educación pública** ”

El análisis que proponemos en este eje se enmarca en la discusión de la relación entre las lógicas de lo público y lo privado. En particular, recurrimos a la perspectiva foucaultiana en cuanto a la conceptualización de las tensiones que se producen en la contemporaneidad luego de la instalación de una lógica neoliberal mundialmente asentada que supone una forma de vida y de gobierno sobre la vida (Foucault, 2007). Siguiendo las teorizaciones de este autor, Veiga-Neto describe a esta racionalidad del siguiente modo:

Para la racionalidad neoliberal, el mercado pasa a ser visto, experimentado, vivido y usado como imperativo trascendente. En otras palabras, él sobrevuela todo e invade todas las esferas de la vida individual y social. Todo es mercancía y, en cuanto tal, todo puede y debe ser medido, cuantificado, para luego ser comparado, evaluado, rankeado e intercambiado. Este “todo es mercancía” tiene que ser comprendido en el sentido más amplio posible: todos los productos manufacturados, todos los procesos de producción, todos los individuos y sus prácticas sociales y culturales son (vistos, vividos, pensados, valorados, utilizados e intercambiados como) mercancías (Veiga-Neto, 2017: 10-11, traducción nuestra).

En la medida en que “todo es mercancía”, asistimos a un proceso de mercantilización de diferentes ámbitos de la vida social, entre ellos, el educativo. De acuerdo con la lectura de Orellana de la economía clásica,

Decir mercancía supone, como bien sabía la economía clásica, el encuentro entre valor de uso y valor de cambio. En primera instancia, una mercancía es tanto un algo que sirve de utilidad (sea un objeto, una acción o una idea) como una cantidad de valor, magnitud que en el mercado concreto se expresa en un precio. El hecho básico de la mercantilización es que un objeto, acción o idea que brinda utilidad, comienza a vincularse con la sociedad no principalmente por su propio carácter concreto, por su ser específico, sino por su magnitud de valor, que finalmente se expre-



sa en un precio. En su ser específico, el valor de uso es una entidad o singularidad, es decir, una cualidad; pero como precio, es simplemente una parte, una cantidad de una magnitud mayor: de la suma del trabajo social como abstracción, medida en dinero (Orellana, 2018: 30).

Como sostiene el autor (2018: 31), no toda cuantificación o racionalización de la educación es una mercantilización, pero sí lo son aquellas formas que conciben al trabajo docente desde una lógica productiva y pretenden estudiar su efecto sobre los estudiantes como agregación de valor.

En un contexto en el que asistimos, en términos de Giroux (2012), a la “crisis del valor de lo público”, la privatización de la educación es un fenómeno internacional de importancia creciente a nivel mundial (Ball y Youdell, 2008; Ball, 2009, 2014) y en particular en América Latina (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017). Ball y Youdell (2008) distinguen dos grandes modalidades de privatización educativa: exógena y endógena<sup>15</sup>. La privatización “exógena”, o privatización *de* la educación implica

la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico, y la utilización del sector privado en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública (Ball y Youdell, 2008: 8).

La privatización de tipo “endógena”, o privatización *en* la educación, es aquella que implica “la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público se asemeje cada vez más a una empresa y sea tan eficiente como una empresa” (Ball y Youdell, 2008: 8). Ejemplos de este tipo de privatización son las reformas de cuasi-mercado que promueven la competencia entre escuelas, las políticas de autonomía escolar y los incentivos económicos sujetos a desempeño (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017: 12).

Ambos tipos de privatización están presentes en las propuestas actuales de política educativa, especialmente en la Ley de Urgente Consideración N° 19.889 (LUC) y en el Plan de Desarrollo Educativo. En este último documento se observan rasgos de privatización exógena tendientes a la celebración de convenios con entidades del ámbito privado y del llamado tercer sector. En el lineamiento estratégico N° 1, para más de un objetivo se plantea el desarrollo de acciones conjuntas con otras entidades públicas del área social/educativa, privadas u organizaciones sociales (OSC), y en un caso se detalla la intención de firmar “convenios con otras instituciones con competencia en la materia (UDELAR, UCUDAL, CEDIAP, entre otros)” (ANEP, 2020: 161), con el objeto de “mejorar la cobertura oportuna en edades de 6-11 años y aumentar la promoción escolar en educación primaria” (ANEP, 2020: 160).

---

15. En este trabajo tomamos el concepto de privatización desarrollado por Ball y Youdell (2008). Sin embargo, cabe señalar que otros autores, como Bellei y Orellana (2015), proponen una conceptualización que excluye de la noción de privatización lo que Ball y Youdell definen como privatización de tipo endógena.

Por su parte, para los objetivos dirigidos al egreso total y oportuno de educación media básica, educación media superior, educación terciaria y formación en educación (lineamiento estratégico No 1, objetivos 1.17 al 1.20) se presenta la estrategia de generar “acuerdos con cooperantes internacionales para apoyar [la] implementación, gestión y seguimiento de iniciativas de formación dirigidas [a] poblaciones objetivo” (ANEP, 2020: 134). Si bien no se detalla quiénes son esos cooperantes ni en qué consistirían los acuerdos, cabe preguntarse por los alcances de estas iniciativas teniendo presente lo planteado en el Artículo 129 de la LUC. Este artículo, que modifica el artículo 14 de la Ley General de Educación, constituye otro ejemplo de privatización exógena al eliminar la prohibición de suscribir acuerdos o tratados con Estados u organismos internacionales que alienen a la mercantilización de la educación.

A su vez, tanto en el Plan de Desarrollo Educativo como en la LUC se observan acciones de privatización endógena. Ejemplos de ello son la modificación de normas estatutarias o creación de regímenes especiales que habilitan el pago según cumplimiento de metas (Art. 193 de la LUC; objetivo estratégico 5.2 del Plan de Desarrollo Educativo), la posibilidad de incorporación de actores del ámbito privado en la conducción de la educación pública (Art. 151 y 185 de la LUC), la autonomía de los centros (objetivo estratégico 4.1 del Plan de Desarrollo Educativo), así como las alteraciones en el modelo de gestión de algunos centros educativos en los que el rol de la dirección se asimila a la gerencia empresarial (Art. 193 de la LUC).

La privatización endógena también abarca, según Verger, Moschetti y Fontdevila, (2017: 12), a una serie de iniciativas de corte gerencialista que forman parte del programa de reformas del sector público denominado “Nueva Gestión Pública”. Esta perspectiva ha cobrado fuerza en los últimos años en nuestro país y propone una reforma global de la administración pública. Confluyen en la misma distintas corrientes que, en términos generales, van en la línea de expandir las lógicas del mercado a contextos extra-mercantiles, como lo son las instituciones estatales (Puello-Socarrás, 2008). Algunas de estas corrientes colocan el foco en el ciudadano en tanto cliente y proponen una representación del Estado como una empresa y una “transición desde la conceptualización de los *derechos ciudadanos* del (‘caduco’) *Estado de Derecho(s)* hacia la prestación de meros *servicios sociales* (como ahora son denominados dentro del ‘nuevo’ *Estado Gerencial*)” (Puello-Socarrás, 2008: 120, énfasis del autor).

La lógica de la rendición de cuentas, desarrollada en el eje anterior y fuertemente presente en el Plan de Desarrollo Educativo es una de las tendencias que confluyen en esta dirección. Asimismo, en lo que refiere a la disputa de sentidos sobre la educación pública, en el documento se afirma que “la ANEP constituye el principal proveedor de servicios educativos de Uruguay” (ANEP, 2020: 17). Se piensa entonces, como en el mencionado pasaje del Plan de Desarrollo Educativo, en términos de provisión de servicios y no de efectivización de derechos sociales. Esta perspectiva toma distancia de la concepción de educación y el lugar del Estado presente en la Ley General de Educación N°18.437.

En su investigación sobre procesos de privatización en América Latina, Verger, Moschetti y Fontdevila (2017) ubican a Uruguay en una trayectoria de privatización “latente”; si bien el sector público conserva un rol central en la provisión educativa e históricamente la educación privada ha tenido un peso menor, “durante las últimas décadas se observan síntomas de un cierto impulso de lógicas pro-mercado que denotan una incipiente penetración de una agenda privatizadora ampliamente extendida en la región” (2017: 62).

En el contexto uruguayo, según plantean Bordoli y Conde (2020), esta trayectoria deprivatización latente cambia con la asunción del actual gobierno, tornándose una “privatización manifiesta”. Esto se conjuga con la incidencia de procesos globales en la formulación de la política educativa nacional, que se observa, por ejemplo, en

los discursos que postulan modelos de mayor autonomía escolar y rendición de cuentas (SAWA), ampliamente extendidos y considerados ‘intrínsecamente positivos’ por distintos actores de buena parte del espectro político, aun en ausencia de evidencia empírica concluyente sobre sus efectos (Bordoli et al, 2017: 67).

Se instala en el país, especialmente desde los años 1990, “una constelación de sentidos que asocian a lo público con lo ineficiente y a lo privado con lo eficiente y eficaz” (Bordoli y Conde, 2016: 79), de la mano de políticas que, en mayor o menor medida, promueven procesos privatizadores de diferente tipo.

A su vez, en lo que refiere al campo educativo, ha ganado centralidad en la agenda pública la idea que denuncia la incapacidad del sistema educativo para lograr sus cometidos sobre todo con relación al acceso, permanencia y egreso de los sectores que viven en contextos de pobreza. Ello se vincula a la tensión desarrollada en el eje 1 “Equidad y focalización” en torno a los significados asociados en distintos períodos a las nociones de equidad e inclusión.

En los últimos años, esta construcción discursiva que sostiene que la educación se encuentra en un estado de crisis se ha instalado con fuerza en el debate público, y ha sido defendida por distintos actores del campo social y político, entre ellos *think tanks* como EDUY21: “la crisis de la educación, prolongada, instalada y crecientemente percibida como tal, permea al sistema educativo en su conjunto y se explicita más claramente en el sistema de educación media” (EDUY21, s/f: 1). La existencia de una “emergencia educativa” fue planteada además en el programa de gobierno “Compromiso por el País”, donde se plantea que:

El país enfrenta una emergencia educativa. Si no conseguimos revertir a corto plazo los problemas de cobertura, desvinculación, inequidad y calidad de aprendizajes, corremos el riesgo de dejar de ser la sociedad que hemos sido y que queremos ser (Coalición multicolor, 2019: 27).

Si bien no es posible desconocer las dificultades que tiene el sistema educativo uruguayo, especialmente en el nivel de educación media en lo que respecta a la universalización del derecho a la educación, debería contemplarse el avance que representa, en términos de democratización, el acceso en los últimos años de poblaciones que históricamente se encontraban excluidas de este nivel. Esto se vincula con la concepción tradicional de la educación media que la entendía como una formación preparatoria y exclusiva para quienes planeaban continuar con estudios universitarios. En contraste, en el pasaje citado anteriormente del programa de la coalición multicolor, vemos la construcción de una “emergencia” en la que la educación pone en riesgo a la sociedad, en lugar de un reconocimiento de que la desigualdad estructural propia de nuestra sociedad atenta contra las posibilidades de configurar un sistema educativo universal e igualitario. En este sentido, la referencia a la perpetuación de “la sociedad que hemos sido” resulta elocuente y contradictoria con la intención de universalizar el sistema educativo, puesto que históricamente este ha operado bajo lógicas elitistas y excluyentes.

En este marco, cabe prestar atención a la distancia entre esta idea de “crisis” y el diagnóstico de la educación que se construye en el Plan de Desarrollo Educativo, el cual dedica un capítulo íntegro al estado de situación 2000-2019 en el que la crisis no se ve reflejada. En el documento no sólo no se hace referencia a las nociones de crisis y emergencia, sino que además resulta difícil de sostener que el estado de situación que allí se describe, con sus logros y dificultades, pueda ser caracterizado de ese modo.

En este diagnóstico se visualiza en los últimos años una mejora en la mayoría de los indicadores seleccionados<sup>16</sup> y un número significativamente menor de ellos que presentan estabilidad o retroceso<sup>17</sup>. Si bien en el caso de algunos indicadores podría plantearse que los logros fueron modestos y que los mismos distan de las metas fijadas por la ANEP para el período 2015-2019 (ANEP, 2015), es posible afirmar que, si hablamos de crisis educativa, la misma debería situarse en un período de duración más amplio, ya que en términos absolutos la situación ha tendido a mejorar.

La progresiva instalación de la idea de una crisis educativa ha generado un terreno fértil para el desarrollo de propuestas privatizadoras y mercantilizadoras, que se presentan como la solución evidente ante la emergencia. Este tipo de propuestas tuvieron manifestaciones más y menos explícitas en las políticas desarrolladas en los períodos

---

16. Fundamentalmente, el aumento de la cobertura y cobertura oportuna en diversos tramos etarios (págs. 33-36); la reducción de las brechas absolutas del acceso a la educación entre quintiles de ingreso (págs. 37-39); la expansión de la oferta educativa (págs. 42-47); el aumento de las tasas de aprobación (págs. 59-64) y de permanencia dentro del sistema educativo (págs. 73-74); la progresión en tiempo por los grados escolares (págs. 75-76) y el incremento en los niveles de egreso en la Educación Media Básica y Media Superior en los diferentes quintiles (págs. 78-82).

17. Principalmente, la disminución y la estabilidad de la cantidad de egresados de magisterio y profesorado del CFE, respectivamente (págs. 56-57); las oscilaciones en los niveles de asistencia a clases en Educación Inicial y Primaria (págs. 65-69); la caída en los resultados de algunas áreas en evaluaciones estandarizadas de aprendizajes en la educación primaria (págs. 85-89) y la estabilidad de los resultados de las pruebas PISA 2015 y 2018, con el descenso de los desempeños en Ciencias (págs. 99-102).

de gobierno precedentes y, como se mencionó, se reflejan de modo más acentuado en las propuestas actuales.

En el período progresista tres mecanismos de privatización cobraron impulso en el campo educativo (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017; Bordoli et al., 2017; Martinis, 2020), el primero de ellos ya venía siendo utilizado desde los años 1990, los segundos fueron creados en ese período: a) los convenios entre Estado y OSCs, en particular con relación al área de la educación no formal; b) la modalidad de participación público privada (PPP) para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura educativa, y c) la generación del instrumento de “Donaciones Especiales”, que habilita las nuevas modalidades de gestión privada de centros educativos con financiamiento indirecto del Estado por renuncia fiscal.

Con relación a los centros educativos inscriptos en el tercero de estos mecanismos, una de las instituciones más representativas es el Liceo Impulso, “institución que es presentada como modélica en cuanto a los resultados que obtiene y como alternativa frente a lo que se define como el fracaso de la educación pública en contextos de pobreza” (Martinis, 2020: 17). En función de esta experiencia, en 2016 el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), cuyo director era Ernesto Talvi, propuso replicar 136 “liceos modelo”. Esta propuesta se trasladó posteriormente al Programa de Gobierno del Partido Colorado así como al programa de gobierno “Compromiso por el País” de la coalición de gobierno, en el que, aunque no se menciona explícitamente al Liceo Impulso, se plantea desarrollar un “Plan de instalación de centros modelo de Educación Media en barrios vulnerables de todo el país, que funcionarán en el marco de una nueva modalidad educativa de la ANEP” (Coalición multicolor, 2019: 27).

La LUC y el Plan de Desarrollo Educativo avanzan en esta misma dirección, al formular cambios que implican un movimiento en la concepción de educación y de su carácter público, entre ellos, la propuesta de creación de un nuevo régimen de centro en la que profundizaremos en el siguiente apartado.

En este marco, la “calidad” es un significante que cobra fuerza y cuya búsqueda legítima las distintas propuestas. Como señalan Colella y Díaz-Salazar, el diagnóstico sobre la falta de calidad opera como justificativo de la necesidad de una “reforma educativa” (2015: 294). En el Plan de Desarrollo Educativo esto se observa al anunciar la necesidad de una “transformación verdaderamente integral de la educación del país” (ANEP, 2020: 129) y, a modo de ejemplo, en los siguientes pasajes:

El sistema educativo uruguayo (...) se enfrenta a un cúmulo de desafíos entre los que prevalece la mejora en la calidad y en la equidad educativas. A este propósito, una condición que emerge como necesaria de inmediato es la de contar con centros educativos que constituyan organizaciones vigentes y eficientes en su funcionamiento a fin de cumplir con su cometido, es decir, brindar una educación de calidad entendida como inclusión de todos los estudian-

tes, atención a la diversidad y formación integral en cuanto al logro de aprendizajes socioemocionales, académicos, culturales, entre otros, para desempeñarse en la vida escolar, social y, cuando corresponda, laboral (ANEP, 2020: 200).

La ANEP tiene dentro de sus competencias la de responder a las grandes expectativas sociales vinculadas a brindar una educación de calidad a todos y cada uno de los estudiantes, superando las brechas de inequidad que hoy persisten, las que se acentúan en los sectores más desfavorecidos (ANEP, 2020: 206).

Este discurso de la calidad se entretreje en el Plan de Desarrollo Educativo con las propuestas de autonomía de los centros, la lógica de la rendición de cuentas, el lugar otorgado a la estadística y a las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes, entre otros elementos que hemos desarrollado a lo largo de los ejes anteriores.

De este modo, la concepción de calidad presente en este documento se vincula a una resignificación que se instaló respecto de esta noción en el marco del ascenso del neoliberalismo (Colella y Díaz-Salazar, 2015; Fernández-González y Monarca, 2018) y se articula con las nociones de “eficiencia” y “equidad”, entre otras. En este sentido, Colella y Díaz-Salazar plantean que,

A partir de considerar a la educación una “inversión social” y articulada con el “desarrollo” y el “progreso técnico”, entonces se construyen como significaciones prescritas centrales en la definición de la calidad educativa a la “eficiencia”, la “equidad” (como equivalente a la igualdad de oportunidades y articulada a las políticas compensatorias), la “formación para el trabajo”, la “responsabilidad social por la educación”, la “extensión de la escolarización”, la “financiación privada de la educación”, la “evaluación del rendimiento”, la “descentralización” y la “educación continua” (Colella y Díaz-Salazar, 2015: 300).

Desde una perspectiva foucaultiana, Fernández-González y Monarca (2018) asocian esta manera de ver la calidad a dos tipos de tecnologías de gobierno que se interrelacionan: a) tecnologías de producción de conocimiento que guían la política educativa (estadísticas, comparabilidad, gobierno a través de los números, política basada en evidencia), y b) tecnologías de gobierno que regulan la lógica escolar de los centros introduciendo una gubernamentalidad neoliberal (principios de competitividad entre sujetos y entre escuelas y de responsabilización individual, como ser las evaluaciones externas, la libertad de elección de escuela, los incentivos por resultados, las lógicas de autonomía controlada o la organización gerencial de centros).

Varias de las políticas presentadas en el Plan de Desarrollo Educativo que analizamos en este eje y los anteriores se sustentan en la idea de que su implementación impactará en una mejora de la calidad de la educación, incluso cuando esto ha sido cuestionado por investigadores de países en los que propuestas similares se han desarrollado. Como fue mencionado en el eje anterior, el caso chileno es relevante como ejemplo paradigmático.

Dentro del conjunto de las políticas instaladas en el campo educativo chileno con el argumento de aumentar la eficiencia y la calidad, Orellana (2020) destaca los diversos sistemas de medición del rendimiento de los profesores y los centros educativos y la dependencia del presupuesto de las escuelas y del salario de los docentes de sus resultados en dichas evaluaciones. Según plantea el autor en referencia a estas políticas, se generó,

un sistema que no logró resolver la calidad —se mantiene un desempeño pobre a pesar de todas las evaluaciones—, pero además se agrega un segundo elemento: (...) es muy clara y muy nítida la segregación de la educación chilena, que es el efecto que tiene siempre el mercado. El mercado diversifica, estratifica, segmenta (...). Se da la paradoja que la educación pública, la educación estatal —lo que logró sobrevivir de la educación escolar estatal—, empezó a ser considerada una educación para pobres (Orellana, 2020).

El autor explicita que, paradójicamente, parte de los efectos que han desencadenado estas políticas implementadas en el campo educativo se vinculan con: una mayor burocratización, una pérdida de autonomía por parte de docentes y centros (en tanto sus prácticas se ven más ceñidas a los lineamientos estandarizados), y una segregación del sistema educativo (generando particularmente sistemas paralelos para la élite, la clase media y los sectores marginales) (Orellana, 2020).

De este modo, la experiencia chilena contribuye a problematizar la confianza en que las lógicas propias del sector privado constituyen la mejor respuesta a los problemas de la educación pública.

## “ Mito: las “buenas prácticas de gestión” son la solución a la desigualdad educativa ”

El lineamiento estratégico N°4 “*Fortalecer la gestión de los centros y promover comunidades integradas y de aprendizaje*” (ANEP, 2020: 139) propone la “transformación de la gestión de los centros educativos” (ANEP, 2020: 139) y prevé aprobar y aplicar un nuevo régimen de centro. Esto implica un cambio con respecto a la política precedente. En el documento se define la

elaboración de un marco regulatorio de centro que permita generar comunidades educativas a partir del otorgamiento de competencias específicas en la toma de decisiones pedagógicas y funcionales, acompañándolo a través de un renovado sistema de supervisión para centros de educación inicial, primaria y media (ANEP, 2020: 139).

Este lineamiento debe ser leído a la luz de la LUC que, en su artículo 193, establece la posibilidad de modificación de las normas estatutarias o de creación de regímenes especiales, en el marco de los cuales los docentes podrán acceder a “compensaciones o

complementos salariales y otros beneficios” (Uruguay, 2019: 113), supeditado al cumplimiento de metas de política pública. Esto supone una responsabilización directa de los docentes por los indicadores de éxito de las políticas, lo cual implica una simplificación de las variables que intervienen en los procesos educativos.

El mismo artículo de esta ley establece que los directores de los centros educativos podrán tener potestades delegadas para conformar planteles estables e instituir disposiciones de orden funcional, como el compromiso por parte de los docentes con una metodología de trabajo o un proyecto de centro, como requisito para el acceso o la permanencia en un lugar de trabajo específico. Este compromiso con el proyecto del centro constituye, a su vez, uno de los elementos que se jerarquizará en la carrera docente. Estas atribuciones dadas a los directores de los centros educativos los asemejan a los directores de una empresa, al tiempo que potencialmente afectan la autonomía docente. De este modo, se introducen mecanismos gerenciales que, como hemos señalado, suponen formas de privatización endógena (Ball y Youdell, 2008).

Asimismo, en el Plan de Desarrollo Educativo se señala que

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

En este marco, se alude a una “nueva gestión con planes focalizados en centros con vulnerabilidad educativa y social y en centros que se determine” (ANEP, 2020: 148). En la base de estos planteos están las experiencias de centros de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado, entre las cuales se destaca el Liceo Impulso.

Por otra parte, otros objetivos que se plantean en este lineamiento, son: implementar herramientas de gestión, instrumentos de evaluación, planes estratégicos y proyectos de centro; formar a los equipos directivos para una gestión enfocada en los aprendizajes, y desarrollar y transformar las funciones de supervisión (ANEP, 2020: 139). Como se observa en este lineamiento, el concepto de gestión adquiere centralidad en la propuesta que se realiza. La educación es entendida como un asunto de gestión y se concibe a los directores como gestores, más que como profesionales de la educación.

Esto se condice con los planteamientos de Grinberg, quien sostiene que nos encontramos en la “era del gerenciamiento” (2008), que se ha tornado la racionalidad de las sociedades contemporáneas y supone formas de ejercicio del poder que tienen como pilares a la autorregulación y el autogobierno. La autora también afirma que, en el correr de las últimas décadas, la “buena gestión” se ha presentado como la respuesta privilegiada a las desigualdades e injusticias de la vida escolar (Grinberg, 2008).



En el trabajo de Grinberg, la idea de gestión, en tanto lógica de gobierno, implica mayores grados de autonomización organizacional y, a nivel individual, produce “subjetividades responsables” (Grinberg, 2008), instituye sujetos “comprometidos” y “empoderados”<sup>5</sup>. Este planteo encuentra sentido en la LUC que, como hemos planteado, establece que a los efectos de la carrera docente se considerará, entre otros aspectos, “el compromiso con el proyecto del centro” (Uruguay, 2020: 96).

Sobre esta lógica de gobierno la autora plantea que,

La “reingeniería” de las organizaciones apunta a producir cambios en este sentido; acercar la decisión al ámbito de la ejecución. Pero ello, creemos, no debe confundirse con ampliar los márgenes de la acción de los individuos. En nada está vinculado con la democratización del poder, sino con nuevas lógicas de su ejercicio. Se crea, así, un sujeto de responsabilidad que ahora, en todos los niveles y espacios, hace política. Política que se expresa en la responsabilidad individual de llevar a cabo unos consensos dados (Grinberg, 2008: 122).

Según sostiene Grinberg (2008:125), se busca que todos se sientan implicados en la toma de decisiones a los efectos de lograr una mayor eficiencia en el logro de resultados. En este sentido, la participación se torna también un elemento central de esta lógica de gobierno. Se trata de “una *sui generis* configuración de la libertad (...) que nos llama a cuidarnos a nosotros mismos y desde ya a asumir la responsabilidad por esa tarea” (Grinberg, 2015: 28, énfasis de la autora). En este marco, cobra importancia la disputa respecto de la noción de autonomía.

La referencia a “un nuevo régimen de centros educativos que establezca fortalecimiento de la autonomía” (ANEP, 2020: 200), ligado al desarrollo de sistemas de información, como ser la implantación de tableros de gestión (ANEP, 2020: 142), constituyen aspectos que, dependiendo del uso que se haga de ellos, podrían contribuir a la competencia y fragmentación a nivel de los centros educativos públicos, en el marco de una lógica de control. En esta línea, el Plan de Desarrollo Educativo alude a la necesidad de “profundizar el análisis del gasto por estudiante y desarrollar análisis de eficiencia” (ANEP, 2020: 216).

En el documento mencionado, las nociones de “gestión”, “participación”, “autonomía”, “liderazgo” y “autoevaluación” cobran centralidad, concebidas de un modo que las asocia a un proceso de responsabilización de los centros educativos y los equipos docentes y directivos; de ahí su vinculación con el énfasis en la “rendición de cuentas”. Esto se observa, a modo de ejemplo, en el siguiente pasaje del documento:

<sup>5</sup> Este proceso de jerarquización de la gestión fue analizado también por Falkin (2020) con relación a la propuesta de las escuelas APRENDER, particularmente en referencia al componente de financiamiento de proyectos presentados por los centros educativos.

Se prevé que, mediante la implementación de estrategias específicas de gestión escolar, con el involucramiento y participación de toda la comunidad educativa, se actúe sobre aquellas variables que dependen de los centros educativos e impactan y afectan los resultados de aprendizaje. En este sentido se espera que los centros educativos se fortalezcan en su gestión, en un proceso paulatino de mayor autonomía y liderazgo, incorporando estrategias de mejoramiento escolar a través de procesos de autoevaluación y cambio. La idea es que el centro, como comunidad educativa, programe su mejora en base a herramientas e instrumentos de gestión y de rendición de cuentas. Un instrumento de gestión a ser incorporado por las direcciones y equipos docentes de los centros es la autoevaluación institucional, con sus diversos componentes y metodología. La autoevaluación con foco en la gestión de un centro educativo posibilita, sobre todo a quienes forman parte de esa comunidad educativa, conocer cómo está trabajando, cómo funciona el centro y así obtener información general de su estado de situación (ANEP, 2020: 200).

Es posible vincular estos planteos con la tendencia de la rendición de cuentas, analizada en el eje anterior, que se ha instalado a nivel internacional en el campo de las políticas públicas, entre otros, y que trasciende el ámbito educativo.

**En síntesis**, a partir del concepto de privatización que proponen Ball y Youdell (2008), hemos realizado una lectura de las propuestas de política educativa actual, identificando tendencias subyacentes y atendiendo a posibles riesgos.

Las relaciones entre el sector público y el privado son cada vez más complejas y han surgido, en los últimos años, nuevas y diversas formas de interrelación (Ball, 2014; Ball y Youdell, 2008) que impiden tomarlos como sectores estrictamente antagónicos y excluyentes. Del mismo modo, no cabe leer al Estado y a la Sociedad Civil de manera dicotómica, sin complejizar sus vínculos, particularmente en cuanto a las lógicas de gobierno que despliegan.

Es importante considerar la advertencia de Orellana (2018, 2020) para los análisis que se posicionan críticamente ante la mercantilización de la educación,

Este es el drama intelectual de las fuerzas críticas a la mercantilización educativa. Quedan atrapadas en tres callejones sin salida: a) una crítica puramente moral al mercado, basada la mayoría de las veces en una lectura melancólica y nostálgica de la educación pública moderna del Bienestar, y por ende, sin considerar la crítica radical que se elaboró contra ella y su propia crisis; b) una crítica circunscrita a realizar las pretensiones técnicas y de justicia del mercado, (...); o c) una crítica general a toda la modernidad como ejercicio de dominio, que lleva a romper de manera general con la promesa de libertad (Orellana, 2018: 29).

El análisis crítico de algunos significantes que se han vinculado a lo educativo —calidad, eficiencia, equidad, inclusión— no supone rechazar de plano todos los sentidos asociados a los mismos y puede conducir a una disputa por resignificar

estas nociones o a la adopción de significantes alternativos. De lo que se trata es de historizar los conceptos e identificar los sentidos a disputar según lógicas que se alejen de la perpetuación del status quo y de la producción y reproducción de desigualdad. Tanto estos como otros significantes, tales como igualdad, democracia, libertad y justicia, deben ser problematizados para identificar los distintos sentidos puestos en juego y las lógicas a las que responden según sus distintas inscripciones discursivas.

Plantear una crítica a las nociones de “eficiencia” y “calidad” no supone abogar por lo que, desde las perspectivas que las defienden, se definiría como una educación “ineficiente” y de “baja calidad”. Sostener que la idea de una “crisis” de la educación pública ha legitimado la introducción de lógicas privatizadoras y mercantilizadoras, no implica desconocer las dificultades que el sistema educativo enfrenta y la necesidad de producir alteraciones desde una perspectiva democratizadora e igualitaria.

Ante el discurso de la “crisis de la educación pública”, la privatización se presenta como una “lógica circular cerrada” (Ball, 2009) que se extiende a cada vez más ámbitos del sector público. Como señalan Ball y Youdell (2008), esta lógica permea la educación desde múltiples ángulos.

Las diversas formas de privatización *en* la educación pública y *de* la educación pública modifican la manera en que se organiza, se gestiona y se imparte la educación, la manera en que se deciden y enseñan los planes de estudio, la manera en que se evalúan los resultados de los alumnos y, por último, la manera en que se clasifica a los estudiantes, los profesores, los centros docentes y las comunidades locales.

Las distintas formas de privatización modifican la manera en que se preparan los docentes, la naturaleza del desarrollo profesional en vigor así como de su acceso, las condiciones de los contratos y de las retribuciones del personal docente, la naturaleza de sus actividades diarias y la manera en que los docentes perciben su vida laboral (...).

La privatización *en* la educación pública y la privatización *de* la educación pública pueden tener un efecto muy importante en la igualdad del acceso educativo, en la formación y en los resultados. Sin duda alguna, pueden modificar el significado de la “igualdad” en el ámbito de la educación, con las consecuencias nefastas que ello puede entrañar en cuanto a la justicia social (Ball y Youdell, 2008: 17-18, énfasis de los autores).

Observamos entonces que, de acuerdo a los autores, las lógicas privatizadora y mercantilizadora atraviesan y afectan los distintos aspectos abordados a lo largo de los tres ejes. La jerarquización de la equidad vinculada a la noción de igualdad de oportunidades, se articula en el Plan de Desarrollo Educativo con los modelos de gestión gerencialistas propuestos como políticas focalizadas. A su vez, como vimos, las distintas iniciativas se asocian a una concepción tecnicista e instrumental de los docentes que tienen efectos sobre su autonomía. Por su parte, las propuestas

de modificación de normas estatutarias o creación de regímenes especiales, junto con la lógica de la rendición de cuentas y la pretensión de estandarizar los procesos educativos, alteran las condiciones laborales de los docentes y los modos en que los centros educativos desarrollan su trabajo.

## Referencias bibliográficas

- ANEP (2015). *Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019. Tomo II-Articulado*. Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/presupuestos-rendicion-balances/Proyecto%20de%20Presupuesto%20Per%C3%ADodo%202015-2019%20-%20Tomo%20II%20%E2%80%93%20Articulado.pdf>
- ANEP (2020). *Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024. Tomo I*. Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/noticias/setiembre/200910/TOMO%20I%20MOTIVOS%20Presupuesto%202020-2024%20v12%20WEB.pdf>
- BALL, S. J. (2009). "Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the 'competition state'". En: **Journal of Education Policy**, 24:1, 83-99, DOI: 10.1080/02680930802419474 Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/02680930802419474>
- BALL, S. J. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. En: **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 22, n. 41. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n41.2014>.
- BALL y Youdell (2008). *La privatización encubierta en la educación pública*. Disponible en: [https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball\\_s.\\_y\\_youdell\\_d.\\_2008\\_la\\_privatizacion\\_encubierta\\_en\\_la\\_educacion\\_publica.pdf](https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s._y_youdell_d._2008_la_privatizacion_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf)
- BELLEI, C. y Orellana, V. (2015). "Educación Pública, educación privada y privatización: conceptos básicos". En: Bellei, C. **El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena**. Santiago de Chile: LOM ediciones, p. 47-77.
- BORDOLI, E. et al. (2017). *Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones*. Montevideo: Internacional de la educación, 2017.
- BORDOLI, E. y Conde, S. (2016). "El progresivo encanto por la gestión privada. Análisis de modelos de gestión público-privado en enseñanza media en Uruguay (2002-2013)". En: **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 134, p. 73-90, jan./mar. 2016. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302016157845>

- BORDOLI, E. y Conde, S. (2020). "El proyecto educativo conservador en Uruguay en los albores del siglo XXI: avance privatizador y tutela ministerial". En: **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, e2015343, p. 1-21, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.15.15343.084>
- Coalición multicolor (2019). *Compromiso por el País*. Disponible en: <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>
- COLELLA L. y Díaz-Salazar R. (2015). *El discurso de la calidad educativa: un análisis crítico*. Educ. Educ., 18 (2), 287-303. DOI: 10.5294/edu.2015.18.2.6
- EDUY21 (s/f). *Iniciativa Ciudadana EDUY21 Cambio Educativo y Educación para el cambio*. Disponible en: [http://www.eduy21.org/Documentos/Documento\\_fundacional\\_EDUY21.pdf](http://www.eduy21.org/Documentos/Documento_fundacional_EDUY21.pdf)
- FALKIN, C. (2020). *Construcciones discursivas sobre la escuela en contextos de desigualdad: análisis del caso uruguayo con foco en los programas Escuelas de Tiempo Completo y APRENDER*. Porto Alegre: UFRGS-FACED-PPGEdu.
- FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ, N. y Monarca, H. (2018). "Política educativa y discursos sobre calidad: usos y resignificaciones en el caso español". En: Monarca, H. (Coord.) **Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas**, Madrid: Dykinson, p. 12-44.
- FOUCAULT, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Curso en el Collège de France: 1978-1979. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- GIROUX, H. (2012). *La educación y la crisis del valor de lo público*. Montevideo: Criatura.
- GRINBERG, S. (2008). *Educación y poder en el siglo XXI: Gubernamentalidad y pedagogía en las sociedades del gerenciamiento*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Grinberg, S. (2015). "El gobierno de sí recargado: educación, pedagogía y gubernamentalidad en las sociedades de gerenciamiento". En: Textura, Canoas, v. 17, n. 34, p. 10-31.
- HALLETT. t. (2010). "The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School". En: **American Sociological Review**, Vol. 75, No. 1 (febrero, 2010), pp. 52-74

- MARTINIS, P. (2020). "El progresivo avance de perspectivas conservadoras en la educación uruguaya en la última década". En: **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, e2015446, p. 1-24, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v15.15446.096>
- ORELLANA, V. (2018). "Mirar la educación con nuestros propios ojos". En: Orellana, V. (Ed.). **Entre el mercado gratuito y la educación pública Dilemas de la educación chilena actual (Manuscrito)**. Fundación Nodo XXI, p. 7-52.
- ORELLANA, V. (2020). *Entrevista realizada por el Grupo de Estudio en Políticas y Prácticas Educativas (GEPPred)*. Disponible en: <https://geppred.uy/>
- PARCERISA, L. y Villalobos, C. (2020). *Movimientos sociales y resistencia al accountability en Chile: estrategias discursivas, identidad y acciones de la campaña Alto al SIMCE*. Disponible en: [https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2020/222284/Parcerisa\\_Villalobos2020.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2020/222284/Parcerisa_Villalobos2020.pdf)
- TRAVERSINI, C. y Bello, S. (2009). "O numerável, o mensurável e o auditável: estatística como tecnologia para governar". En: **Educação & realidade**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 135-152, maio/ago. 2009.
- Uruguay (2020). Ley de Urgente Consideración N° 19.889. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu7957279487987.htm>
- VEIGA-NETO, A. (2017). "Para pensar de outro modo a ética na pesquisa". En: Santos, L. H. S. y Karnopp, L. B. (Orgs.). **Ética e pesquisa em Educação: questões e proposições às ciências humanas e sociais**. Porto Alegre: Editora de UFRGS, p. 265-300.
- VERGER, A.; Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina. Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Barcelona: Universidad de Barcelona, Internacional de la Educación.







**FeNaPES**  
CSEU - PITCNT - IE