

PESQUISA EM FORMAÇÃO DE PROFESSORES: AVALIAÇÃO NO URUGUAI

Mariela Questa-Tortero

Instituto de Educación (Universidad ORT Uruguay)

Claudia Cabrera Borges

Consejo de Formación en Educación (ANEP-CFE Uruguay)

Silvia Umpiérrez Oroño

Consejo de Formación en Educación (ANEP-CFE Uruguay)

RESUMO

No setor da formação do ensino superior não universitário no Uruguai, a investigação é um fator relevante para o desenvolvimento acadêmico e científico e para a concretização da institucionalidade universitária, há muito exigida pelos coletivos. As oportunidades de investigação para os formadores estão ligadas à regulamentação que rege atualmente as suas tarefas profissionais e à estrutura acadêmica que delimita o espaço e o tempo necessários para a investigação. Este artigo tem como objetivo recolher e analisar evidências sobre o trabalho de investigação na formação de professores no Uruguai, utilizando um modelo interpretativo que nos permite compreender a complexidade da implementação de políticas, tornando evidentes as tensões que os diferentes atores apontam. Utiliza-se uma abordagem de análise documental baseada no modelo de “Análise Multinível Integrada” (AIM); são examinados 38 documentos públicos, tais como relatórios institucionais, declarações de política educativa e documentos técnicos, a fim de abordar três níveis de análise: i) o nível estrutural-normativo, que identifica temas explícitos nos documentos; ii) o nível organizacional-operacional, que explora relações e tensões subjacentes; e iii) o nível macropolítico-histórico, que contextualiza os resultados em dinâmicas sociopolíticas mais amplas. Os resultados oferecem uma visão dos desafios e oportunidades para o trabalho acadêmico na educação no Uruguai. As contradições, tensões e desafios identificados revelam, por um lado, um discurso oficial coerente a favor da formação de professores universitários e, por outro, diferentes atores que se queixam da erosão da estrutura acadêmica, da falta de uma institucionalidade universitária robusta e autônoma, da precariedade das condições de trabalho dos formadores e da descontinuidade dos incentivos à investigação e à difusão do conhecimento. Tudo isto limita fortemente o desenvolvimento da dimensão da investigação. Acredita-se que este trabalho pode ser útil aos decisores para evitar a repetição de estratégias que se revelaram desfavoráveis a esta atividade essencial. Estes resultados poderão ser tidos em conta na formulação de políticas educativas destinadas a reforçar o desenvolvimento da investigação na formação pedagógica.

Palavras-chave: formação docente; pesquisa; políticas educacionais.

RESEARCH IN TEACHER TRAINING: ASSESSMENT IN URUGUAY

ABSTRACT

In the field of non-university tertiary education training in Uruguay, research is a relevant factor for academic and scientific development, and for the achievement of the university institutionalism long demanded by the collectives. The opportunities for teachers to carry out research are linked to the regulations that currently govern their professional tasks and the academic structure that provides the necessary space and time for research. This article aims to collect and analyze evidence on research work in Uruguayan teacher education, through an interpretive model that allows understanding the complexity of the implementation of policies, making evident the tensions pointed out by different actors. A documentary analysis approach based on the 'Integrated Multilevel Analysis' (IMA) model is used; 38 public documents, such as institutional reports, education policy statements and technical documents, are examined in order to address three levels of analysis: i) the structural-normative level, which identifies explicit themes in the documents; ii) the organizational-operational level, which explores underlying relationships and tensions; and iii) the macropolitical-historical level, which contextualizes the findings in broad socio-political dynamics. The findings offer a perspective on the challenges and opportunities for academic work in education in Uruguay. The contradictions, tensions and challenges identified show, on the one hand, a coherent official discourse aimed at university teacher training, and on the other, different actors who complain about the erosion of the academic structure, the lack of a robust and autonomous university institutional framework, the precarious working conditions of trainers and the discontinuity in incentives to research and disseminate knowledge. All this severely limits the development of the research dimension. It is believed that this work may be useful for decision-makers, in order to avoid the repetition of strategies that have proven to be unfavorable for this essential activity. These findings could be taken into account in the formulation of educational policies aimed at strengthening the development of research in educational training.

Keywords: teacher education; research; education policy.

INVESTIGACIÓN EN LA FORMACIÓN DOCENTE: VALORACIÓN EN URUGUAY

RESUMEN

En el ámbito de la formación en educación de Uruguay, de carácter terciario no universitario, la investigación es un factor relevante para el desarrollo académico y científico, y para que se logre la institucionalidad universitaria largamente reclamada por los colectivos. Las oportunidades para que los formadores investiguen están ligadas a la normativa que regula sus tareas profesionales actualmente y la estructura académica que delimita los espacios y tiempos para investigar. Este artículo se propone recoger y analizar evidencias sobre la labor investigativa en la formación docente uruguaya, mediante un modelo interpretativo que permita comprender la complejidad de la puesta en práctica de las políticas, haciendo evidentes las tensiones que señalan diferentes actores. Se utiliza un enfoque de análisis documental basado en el modelo 'Análisis Multinivel Integrado' (AMI); se examinan 38 documentos públicos, como informes institucionales, enunciados de políticas de educación y documentos técnicos, con el objetivo de abordar tres niveles de análisis: i) el nivel estructural-

normativo, que identifica temáticas explícitas en los documentos; ii) el organizacional-operativo, que explora relaciones subyacentes y tensiones; y iii) el macropolítico-histórico, que contextualiza los hallazgos en dinámicas sociopolíticas amplias. Los hallazgos ofrecen una perspectiva sobre los desafíos y oportunidades del trabajo académico en educación en Uruguay. Las contradicciones, tensiones y desafíos identificados evidencian, por un lado un discurso oficial coherente encaminado a una formación docente de carácter universitario, y por otro, diferentes actores que reclaman por la erosión de la estructura académica, la falta de una institucionalidad universitaria robusta y autónoma, la precarización de las condiciones laborales de los formadores y la discontinuidad en los incentivos para investigar y difundir conocimiento. Todo ello limita severamente el desarrollo de la dimensión investigativa. Se estima que este trabajo puede ser de utilidad para los tomadores de decisiones, a fin de evitar la reiteración de estrategias que han demostrado ser desfavorables para esta actividad esencial. Estos hallazgos podrían ser tenidos en cuenta en la formulación de políticas educativas orientadas a fortalecer el desarrollo de la investigación en la formación en educación.

Palabras clave: formación docente; investigación; políticas educativas.

Introducción

La formación docente de un país incide sobre la calidad de la educación en sus niveles básicos y obligatorios (Administración Nacional de Educación Pública [ANEP], 2020; Castro et al., 2022), el desarrollo socioeconómico y la vida democrática (Ruiz Muñoz, 2024). La calidad de la formación docente se vincula con las características de los formadores de docentes (en adelante formadores), especialmente con las dimensiones pedagógica, ética e investigativa (Vaillant y Marcelo, 2015). El perfil de los formadores se moldea a partir de elementos como las demandas sociales, la historia de la educación y de su organización institucional, las culturas académicas predominantes, el conocimiento científico, las tecnologías y las políticas de estado, entre otros. Esos elementos tienen incidencia sobre la construcción y reconstrucción de dicho perfil (Vaillant y Marcelo, 2015).

En Latinoamérica, la formación de docentes es de nivel terciario y/o universitario, lo que demanda una perspectiva generativa del conocimiento, por encima de la reproductiva (Cox et al., 2021). Sin embargo, algunos sistemas de formación docente de la región priorizan las competencias pedagógicas y didácticas para reclutar y para evaluar el desempeño de los formadores. Por otra parte, los estados exigen a las instituciones de educación superior el cumplimiento de ciertos estándares, pero no les suministran los recursos fundamentales — como insumos para la investigación, infraestructura y materiales— necesarios para alcanzar dichas exigencias (Cox et al., 2021). A esto se suma que una de las formas reconocidas para la

actualización docente es la investigación, en tanto obliga a elaborar marcos teóricos que fundamenten las preguntas y respuestas a un problema dado (Castro et al., 2022).

Por tanto, un formador que investiga estará al corriente de los hallazgos de su campo profesional, lo que le ayudará a trascender el carácter técnico y reproductivo de sus clases mediante la superación de la transmisión de conocimiento generado por otros. Al tiempo que “[...] investiga, comunica y transfiere hallazgos de su propia disciplina o de su docencia de manera sistemática en su labor formativa” (Castro et al., 2022, p.9), promueve la reflexión y desarrolla más capacidad en la resolución de problemas.

La tarea investigativa estimula la publicación del conocimiento generado, contribuyendo al avance del campo disciplinar y propiciando la visibilidad (Vásquez-Villanueva et al., 2020). Dicha visibilidad ayuda a mejorar la valoración del sistema de formación docente por parte de los sectores donde se toman decisiones importantes, como la distribución de recursos económicos para la ciencia de cada país (Castro et al., 2022). Asimismo, contar con proyectos de investigación, contribuye a la retención del docente en la institución; de los proyectos y sus publicaciones se derivan materiales de estudio para los futuros profesionales y nutren las bibliotecas y los repositorios institucionales (Vásquez-Villanueva et al., 2020).

El objetivo de este trabajo fue sistematizar y analizar evidencias documentales de la enunciación y aplicación de las políticas educativas y científicas sobre la tarea investigativa llevada adelante por formadores de docentes de Uruguay, para comprender las tensiones que se producen en dicho proceso. Se presenta inicialmente una contextualización del estudio, para luego delimitar el problema y sus objetivos. A continuación, se expone el diseño metodológico, basado en un estudio documental, y los hallazgos, que se estructuran siguiendo la lógica del modelo de Análisis Multinivel Integrado (AMI). Finalmente, en la discusión se presenta la confrontación con elementos teóricos que habilitan la identificación de las tensiones que se producen cuando las políticas son puestas en acción en el territorio. Se culmina presentando las limitaciones del estudio y las proyecciones para continuar investigando.

Contexto del estudio

En este apartado se presentan aspectos sobre el contexto de desarrollo de la investigación; se pretende así ubicar al lector en el marco que vincula las políticas institucionales y nacionales con el objeto de estudio: las políticas educativas que inciden en la

tarea de investigar de los formadores de docentes y las tensiones que se generan cuando se ponen en actuación.

La formación docente pública de Uruguay se encuentra gobernada por el Consejo de Formación en Educación (CFE), incluido en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) dirigida por el Consejo Directivo Central (CODICEN). Ambos órganos, CFE y CODICEN, el primero incluido jerárquicamente por debajo del segundo, se integran por representantes políticos en mayoría por sobre los consejeros electos por estudiantes y/o docentes. Dicha mayoría imprime a la gobernanza del sistema educativo y formador de docentes una dirección política marcada por el gobierno más que por los docentes y estudiantes.

A diferencia de otros países de la región, la ANEP es un ente autónomo en su relación con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Esto hace al sistema particular, dado que la Dirección de Educación del MEC ha tenido históricamente poca injerencia en la toma de decisiones en los niveles obligatorios educativos y en la formación de docentes. Tiene sus propios estatutos de funcionamiento, organización y regulación normativa tanto para funcionarios docentes como no docentes (ANEP-CODICEN, 2015, 2020). La ANEP es el órgano estatal con mayor cantidad de funcionarios; según el Censo Nacional Docente de 2018, son más de 52000 las personas que se desempeñan en la docencia pública en Uruguay. En el CFE eran más de 3000 en ese año.

Asimismo, la distribución de recursos para la generación de conocimiento y tecnología en el país es resultado de un sistema de toma de decisiones de estructura compleja (Bortagaray, 2017). Existe un órgano central, el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT, s.f.), cuyas atribuciones y funciones son, entre otras, proponer y planificar las políticas, establecer las prioridades y los lineamientos, regular los programas e instrumentos y “[...] estimular el desarrollo de las investigaciones en todos los órdenes del conocimiento” (CONICYT, s.f., portada) en ciencia, tecnología e innovación.

El CONICYT regula el cumplimiento del Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) y tiene como uno de sus principales brazos ejecutores a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Dentro de la ANII se encuentra, entre otros, el programa denominado Sistema Nacional de Investigadores (SNI). La ANEP tiene representación dentro del CONICYT, sin embargo, dentro del SNI hay un escaso porcentaje de docentes del CFE (aproximadamente 0,5% en 2018) que han logrado ingresar con la categoría de investigadores (Castaings, 2018). Esto tiene múltiples razones, entre las

que se destaca la necesidad de que los formadores desarrollen la dimensión investigativa, mediante la generación y la difusión de conocimiento en su campo (Castro et al., 2022).

Problema y objetivo de investigación

Este artículo tiene por objetivo recoger y analizar evidencias sobre la puesta en acción de la dimensión investigativa, institucional y formalmente desarrollada, en la formación de docentes de Uruguay, en pos de comprender la complejidad de la aplicación de las políticas, identificando las tensiones que emergen de dicho proceso. Por medio del análisis de publicaciones y documentos públicos, se identifican los indicadores que permiten conocer cuáles son las oportunidades para concretar la tarea investigativa y su reconocimiento profesional, institucional y laboral en la formación de docentes, en los diferentes niveles desde los que se producen. Es de interés analizar diferentes niveles del fenómeno en estudio, desde el pronunciamiento de políticas educativas que inciden en la tarea de investigar de los formadores, hasta las tensiones que se generan cuando se ponen en actuación, para así contextualizarlo en sus condicionantes históricos y estructurales.

En Uruguay, la ANEP establece que “[...] la formación de los educadores requiere de toda la atención, pues de ella depende, en gran medida, los cambios que quieran instalarse. Este hecho pone al CFE y a la formación de los educadores en el centro” (ANEP, 2020, p. 206). En ese sentido, se ha anunciado una serie de modificaciones en el sistema de formación docente pública para darle carácter universitario (Consejo de Formación en Educación [CFE], 2020).

Por ejemplo, el Plan de desarrollo 2020-2024 del CFE plantea como una de sus líneas estratégicas la “[...] promoción de la investigación, la extensión, la circulación de conocimiento y la enseñanza universitaria” (CFE, 2020, p. 7). En este sentido, la propuesta curricular en la formación de los docentes, implementada en 2023, aumenta la carga horaria de los estudiantes de formación docente en la materia Investigación (CFE, 2023) pasando de 3 a 9 horas semanales en promedio.

Además, el Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024 de ANEP (2020) propone, como una de las medidas para mejorar los aprendizajes de los estudiantes, una “[...] formación en educación universitaria, que brinde herramientas científicas y de investigación para la función docente” (p. 135). También postula, como forma de mejorar las oportunidades de desarrollo profesional “[...] la investigación de las prácticas educativas” (p. 140).

Dado el énfasis de los cambios recientes, es esperable que las oportunidades de investigar no surjan de iniciativas personales, sino que sean el resultado de la puesta en práctica de lo enunciado en los planes de estudio, las políticas educativas y las líneas estratégicas determinadas para el sistema de formación de docentes. Sin embargo, algunos académicos afirman que los anuncios gubernamentales no han tenido continuidad con las medidas de implementación imprescindibles para su concreción (Bordoli, 2023; Bordoli, 2024; Píriz et al., 2022).

En virtud de las tensiones que se perciben entre los actores del sistema, cabe enmarcar la problemática en el estudio de los ciclos de políticas y la teoría de la actuación, propuesta por Mainardes (2018). Esto implica visualizar la situación como un fenómeno complejo que requiere asumir posturas críticas e integrales. El autor se opone a las miradas lineales que suponen que las políticas constituyen fenómenos estructurados, racionales, que siguen un orden preestablecido, que se inicia en la pronunciación de la política y termina con su implementación, sin tomar en cuenta los factores que inciden y los contextos en que suceden. Por lo tanto, el estudio de estos fenómenos presenta dos dimensiones: explicar y comprender, procurando abordar el tema (teórico o empírico) de forma más integral, al explorar en profundidad las relaciones y determinaciones involucradas en la política investigada (Mainardes y Tello, 2016).

Metodología

El diseño de investigación toma la perspectiva de Mainardes (2018), para proponer el análisis documental desde un enfoque cualitativo-crítico. Se abordó el estudio de 38 fuentes documentales (páginas web oficiales, informes institucionales, enunciados de políticas educativas y otros documentos públicos relevantes) (ver Tabla 1 en Anexo) (Umpiérrez Oroño, Cabrera Borges y Questa-Tortero, 2025). Los documentos revisados adquieren la categoría de fuentes primarias ya que no han recibido un tratamiento científico de interpretación en su elaboración (Cavalcante y Oliveira, 2020). Para el análisis, los documentos utilizados se citan con el código asignado (por ejemplo, N1.1) Las fuentes y la codificación específica puede consultarse en la Tabla 1 del Anexo (Umpiérrez Oroño, Cabrera Borges y Questa-Tortero, 2025).

Se siguieron los pasos del Análisis Multinivel Integrado (AMI) propuesto por Questa-Tortero (2025). Este modelo de análisis se basa en las recomendaciones de Mainardes (2018) y se estructura en tres niveles que recurren al análisis temático en diferentes

profundidades de indagación. En primera instancia, en el nivel estructural-normativo se identificaron temáticas explícitas en documentos que contienen pronunciamientos de políticas educativas, vinculados con la tarea investigativa en la formación de docentes. El proceso inductivo permitió generar un sistema inicial de categorías, por medio de la codificación abierta (Strauss y Corbin, 2014).

En el siguiente nivel, el organizacional-operativo, se analizaron cómo interactúan las políticas con las realidades para las que fueron teóricamente diseñadas, sus contextos de actuación, que, siguiendo a Mainardes (2018), las transforman y las interpelan. Se profundizó el análisis deductivo para identificar relaciones entre las categorías emergentes en el primer nivel y los procesos institucionales y organizativos en los que las políticas pretenden realizar transformaciones, donde también encuentran diferentes grados de resistencias y contradicciones.

En el tercer nivel, el macropolítico-histórico, los procesos fueron situados en escenarios de alcance histórico y coyuntural, para comprenderlos y contextualizarlos de una manera más amplia. El análisis se basó en asumir una mirada crítica y hermenéutica (Hodder, 1994; Ricoeur, 1999), para comprender los fenómenos de resistencia, tensión o transformación que sufren las políticas puestas en acción, al interpretarlas con un lente de mayor alcance. Se incorporaron al análisis, documentos que reflejan procesos en escenarios de mayor dimensión, como los de todo el sistema educativo, o de injerencia nacional, no solo la formación docente, y temporalmente más amplios. Dada la complejidad de este nivel, este trabajo lo aborda tangencialmente por los desarrollos asociados a su explicación.

Resultados

Los hallazgos se estructuran siguiendo la lógica del modelo AMI, a partir de sus tres niveles de análisis: estructural-normativo, organizacional-operativo y macropolítico-histórico. A su vez, en cada nivel se aborda la misma serie de categorías, que facilitan la interpretación del fenómeno en estudio desde una perspectiva integrada. En este sentido, las categorías que orientan el análisis son:

Institucionalidad: transformación de la institución terciaria de la formación docente a una de nivel universitario, incorporando la investigación como actividad inherente al formador.

Estructura académica: modificaciones en la forma en que se organizan las personas en el ámbito estudiado, encaminadas a instalar la investigación como actividad laboral reconocida y formalizada.

Incentivos a la investigación y su difusión: medidas encaminadas a propiciar el desarrollo profesional de los formadores e incrementar la generación de conocimiento y su difusión.

1. Nivel estructural-normativo: identificación de temáticas explícitas

En este nivel se presenta cómo las diferentes fuentes documentales explicitan las decisiones de política educativa vinculadas a la investigación en la formación en educación.

1.1. Institucionalidad

Esta categoría emerge de pronunciamientos acerca de la importancia del carácter universitario de la formación docente y la investigación para la ANEP y el CFE. Se verifica que se ha construido una narrativa coherente entre el gobierno, ANEP y el CFE que va desde una ley (N1.1), pasa por el plan general de la ANEP 2020-2024 (N1.3), halla continuidad en el plan de desarrollo de la formación docente (N1.4) para el mismo periodo, y se ancla finalmente en lo curricular (N1.7).

Acerca del carácter universitario de la formación docente e investigación, la Ley N°19.889 (N1.1) afirma: “[...] el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública realizará, en el marco de sus cometidos específicos, acciones tendientes a facilitar la creación de una Formación en Educación de carácter universitario” (art. 170). Asimismo, establece la creación de un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación (art. 171).

En el Plan de desarrollo educativo 2020-2024 de ANEP (N1.3), también se hace mención a una “[...] formación en educación universitaria, que brinde herramientas científicas y de investigación para la función docente” (p. 135). Se plantea que: “[...] se optimizarán los recursos disponibles en el organismo y se promoverá la investigación-acción en la búsqueda de otras alternativas” (p. 132). La línea estratégica 5 del plan, propone: “[...] diseñar y establecer una política nacional docente que incluya la formación inicial, el desarrollo y la carrera profesional, así como las condiciones de trabajo [...] Generar una nueva carrera profesional para docentes y nuevas oportunidades de desarrollo profesional” (p. 140). En ese marco se enfatiza en “[...] la investigación de las prácticas educativas” (p. 140).

El Plan de desarrollo de CFE 2020-2024 (N1.4), hace referencia en su misión al “[...] desarrollo de la docencia universitaria” (p. 6) y en su visión a la “[...] gestión universitaria” (p.

6), con una línea estratégica de “[...] promoción de la investigación, la extensión, la circulación de conocimiento y la enseñanza universitaria” (p. 7).

Las nuevas propuestas curriculares, especialmente en los documentos de curricularización de la práctica, expresan que “[...] la formación con base en la investigación enfatiza la importancia de favorecer el desarrollo de los profesionales de la educación como docentes investigadores” (N1.8, p. 3). Se incluye a la investigación formativa como eje vertebrador de la formación “[...] al igual que en las prácticas anteriores, se promoverán los aprendizajes desde la acción docente en aula y la selección de emergentes que permitan el desarrollo de la investigación educativa con énfasis en la investigación formativa” (N1.8, p. 11). La carga horaria en este plan, en materias en las que se aborda la investigación educativa como centro de interés, es de 9 horas, el triple que en el plan anterior (N1.9).

En relación a la autonomía de la ANEP-CFE, la creación y gestión del nuevo Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación (N1.1, art. 171) se establece en dependencia del MEC. Son sus fines:

- I) Promover y apoyar el desarrollo de programas universitarios de formación en educación en un marco de respeto a la autonomía de las instituciones formadoras y en coordinación con la Administración Nacional de Educación Pública en lo pertinente.
- II) Crear un Sistema Nacional de Becas de Formación en Educación que premie la continuidad y calidad de los estudios por parte de estudiantes de todo el país que sigan programas universitarios de formación en educación.
- III) Desarrollar, en coordinación con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y la Administración Nacional de Educación Pública, un sistema permanente de evaluación y monitoreo de la calidad docente, que sirva como sustento al desarrollo de políticas de acompañamiento y mejora.
- IV) Apoyar a ANEP y a las instituciones educativas en sus esfuerzos por mejorar la calidad docente, las condiciones de ejercicio de la profesión y los horizontes de desarrollo profesional de los educadores de todo el país.

A la vez, la misma Ley (N1.1), instala un procedimiento por el que, mediante una prueba, aquellas personas que ya tienen un título docente otorgado por la ANEP-CFE, pueden acreditar su nivel universitario.

[...] créase un procedimiento voluntario de reconocimiento del nivel universitario de carreras de formación docente impartidas por entidades públicas no universitarias. A dichos efectos se constituirá un Consejo Consultivo (...) [que] funcionará en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, actuará con autonomía técnica y tendrá una integración plural. (N1.1, art. 198)

Las nuevas atribuciones brindadas por la Ley al MEC promueven una mayor dependencia jerárquica de la formación de educadores del país.

1.2. Estructura académica

El quinquenio 2020-2025 se caracterizó por la puesta en práctica de varias decisiones que impactaron en la estructura académica de la formación en educación. Se destacan la creación de una nueva figura funcional, los dinamizadores académicos y una nueva forma de desempeño de la función docente.

El CFE creó la figura funcional denominada dinamizador académico, para el acompañamiento de los formadores en la formulación del nuevo plan de formación docente 2023 (N1.7) y en la implementación de la transformación curricular (N1.10). El documento comunica la designación directa de 18 personas; de estas personas, una tiene nivel de doctorado, seis personas nivel de maestría y once, solo títulos de grado.

A su vez, en febrero de 2025, ANEP aprueba una reforma al Estatuto del Funcionario Docente (N1.13), que, en la nueva redacción de su artículo 87, establece cambios en la organización del tiempo de trabajo de los formadores para dar cumplimiento a las funciones de enseñanza, investigación y extensión, en la forma de unidades horarias de desempeño docente (UHDD).

La propuesta borrador presentada por el CFE (N1.11) establecía que:

La organización de las horas docentes en UHD tiene por objetivo fortalecer la pertenencia de docentes al CFE para potenciar su involucramiento y dedicación a la formación de profesionales de la educación. Ello significa configurar condiciones para el desarrollo de la enseñanza y la participación activa en proyectos de investigación y extensión con participación estudiantil. (p. 1)

Posteriormente una Circular del CODICEN (N1.12) aprueba la propuesta de UHDD elevada por CFE, y se establece:

[...] que la propuesta es una de las estrategias formuladas para el cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo educativo 2020-2024 en lo que refiere a fortalecer la formación de grado, el enriquecimiento académico de la comunidad educativa, la promoción de la investigación, extensión y circulación de conocimiento y la gestión de la educación superior. (p. 4)

Finalmente, otra Circular de ANEP (N1.13), comunica la inclusión de la modificación en el Art. 87 del Capítulo XIV del Estatuto del Funcionario Docente, que es la ordenanza de mayor jerarquía en la regulación del trabajo docente en ANEP. La redacción dada al mencionado artículo no define una nueva estructura académica, sino que establece una nueva forma de distribuir las horas de trabajo del formador, con supervisión a cargo de las direcciones de los centros.

1.3. Incentivos a la investigación y su difusión

El CFE posee varios instrumentos que tienen el propósito de impulsar la investigación en la formación docente y difundir sus resultados y producciones. El Programa de Apoyo al Desarrollo de la Investigación en Educación (PRADINE) que cuenta con un sitio específico en la página del CFE (N1.15), tiene su origen en una Resolución de 2018 (N1.14). En lo que respecta a los propósitos específicos del programa se establece: "organizar, impulsar, apoyar, reconocer y sistematizar la investigación en la educación" (N1.14, p. 2). Se crea PRADINE como órgano asesor del CFE y dependiendo de la administración central a través de una Secretaría de Investigación y Posgrados. Uno de los componentes del programa se denomina "Formación e iniciación en investigación" (N1.15, portada). Consiste, entre otras cosas, en la convocatoria a financiar grupos de docentes de CFE integrados por noveles investigadores, para llevar adelante un proyecto con la tutoría de un investigador con experiencia (N1.17)

A partir de una Resolución de 2024 (N1.16), se dispone que PRADINE dependa del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES), administrativa y académicamente. Esto resitúa al programa, lo aleja de la toma de decisiones centrales y lo deja anexo a la dirección de un centro, el IPES.

En cuanto a las oportunidades de desarrollo profesional en investigación, cobran relevancia las modalidades y frecuencia con que se prevén, normativamente, las convocatorias a diversos dispositivos relacionados con la dimensión investigativa de los formadores. Se destacan:

- Convocatoria a financiación de proyectos: En coordinación con la ANII, se realizan anualmente uno o dos llamados enmarcados en el Fondo Sectorial de Educación: CFE Investiga (N1.18).
- Usufructo de año sabático: Se refiere a un derecho consagrado en el Estatuto del Funcionario Docente, artículo 75. (N1.19).
- Apoyo económico para concurrir a eventos académicos: Se trata de una herramienta que prevé que el beneficiario realice una actividad académica de difusión de un evento en que participó. Esta es una iniciativa del año 2011, la resolución publicada corresponde al reglamento, del año 2015 (N1.20). Como puede observarse en el sitio web (N1.21), y en su reglamento (N1.20), se debe convocar dos veces en el año, febrero y julio.
- Becas de posgrados en universidades privadas de Uruguay: Se destaca que en 2024 se realizaron llamados a becas totales para formadores del CFE a ser cursantes de maestrías y doctorados (N1.22).

Otro de los componentes de PRADINE apunta a favorecer la difusión de las investigaciones. De acuerdo con lo que versa en la página del programa el objetivo es:

Apoyar la difusión y el intercambio, a partir de las investigaciones realizadas en el ámbito del CFE, entre sus docentes y estudiantes, entre los profesionales de la educación, los investigadores en educación nacionales y extranjeros, el sistema educativo nacional y con la población en general. (N1.15, portada)

En ese marco cobran especial interés las Jornadas de Investigación sobre formación en educación realizadas en 2022 y 2023 respectivamente (N1.23).

2. Nivel organizacional-operativo: exploración de relaciones y tensiones

Este nivel da cuenta de cómo la puesta en práctica de las políticas da lugar a diversas tensiones que son evidenciadas por varios grupos de actores vinculados al CFE. En este caso se recurrió a documentos publicados por el Sindicato de Docentes en Formación en Educación (SIDFE), la mesa permanente de las Asambleas Técnico Docente del CFE (ATD-CFE); la Red de estudiantes y formadores investigadores del CFE, denominada Alianza para la Investigación, la Colaboración y los Aprendizajes (Red ALICIA) y la Consejería Docente del CFE (consejera electa por los docentes).

Las voces de dichos actores ponen de manifiesto dilemas entre lo declarado en las políticas y documentos oficiales y lo que luego ocurre en la realidad educativa. Desde sus perspectivas, manifiestan las implicancias que tiene la puesta en práctica de las políticas ya sea para su desempeño profesional, como para la formación de los futuros educadores. En este caso, el foco está puesto en lo que refiere específicamente a la investigación, como actividad propia de la formación de carácter universitario, tanto en la producción de conocimiento vinculado al área, como en la formación de los educadores. Para poner en evidencia qué dicen y cómo se manifiestan los actores nombrados, se sigue la misma lógica organizativa de las categorías del anterior nivel.

2.1. Institucionalidad

Se aportan evidencias sobre lo que actores de la formación docente han destacado, cuando se hace un seguimiento de las medidas tomadas para que puedan concretarse las políticas.

Acerca del carácter universitario de la formación docente e investigación, en la ATD-CFE de octubre de 2024 se manifiesta:

[...] en 2021 se conforma el Movimiento en defensa de la formación universitaria de docentes y educadores Miguel Soler, integrado por distintos colectivos (Asociación de Docentes de la Universidad de la República ADUR, la Federación de Estudiantes de Formación en Educación del

Uruguay FEFEU, el Grupo de Reflexión sobre Educación GRE y el Sindicato de Formación Docentes, la ATD -CFE) siendo que otros ámbitos como el político partidario, la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay, ATD de otros subsistemas, gremios estudiantiles han ido sumándose a la idea de la creación de la UNED [Universidad Nacional de Educación]. (N2.26, p. 94)

En este documento se resaltan los pilares que supone el carácter universitario y se destacan las características de gestión que consideran debe tener “[...] la construcción hacia el modelo universitario en clave de enseñanza, extensión e investigación, con la participación, la autonomía y el cogobierno como horizonte democrático” (N2.26, p. 9).

La Red ALICIA (N2.25) alerta sobre la indisponibilidad de recursos o problemas de gestión, que ocasionan el retraso o disminución en convocatorias a proyectos y discontinuidad en actividades de difusión (ver 2.3.). La gestión eficiente de los recursos es un factor clave para que se lleven a cabo las diferentes tareas que supone una educación de carácter universitario: “[...] la investigación en educación tiene la particularidad de estar ‘atada’ a los ciclos lectivos, por tanto, las modificaciones en los calendarios de adjudicación de fondos, muchas veces implica retrasar el inicio por un año” (N2.25, p. 1). Además de evidenciar la problemática, la Red ALICIA transmite la necesidad de “[...] la definición de un presupuesto claro y transparente para investigación en la formación en educación, con la identificación organizativa institucional de los espacios de decisión, administración, gestión y ejecución” (N2.25, p. 2). En concordancia, la ATD expresa que: “[...] el énfasis en la investigación y la extensión, entonces, no deja de ser algo declarativo” (N2.26, p. 121).

Desde el SIDFE se propone: “[...] reivindicar el carácter universitario de la formación en educación pública, autónoma y cogobernada. Para potenciar el desarrollo profesional de los diferentes actores en estructuras académicas que generen mejores condiciones para la investigación, extensión y enseñanza” (N2.27, p. 24). Se advierte que la universalización implica un conjunto de acciones políticas que permitan que realmente se puedan llevar a cabo las tareas que involucra este nivel educativo, especialmente en lo que respecta a la investigación:

Hablar de docencia universitaria en el CFE no puede quedarse en un cambio en las actividades de desempeño de los docentes, todo el sistema debe ir transformándose. Formal y administrativamente, se hace necesario generar los mecanismos normativos y salariales que reconozcan las trayectorias investigativas de formadores. Académicamente, es preciso aunar los criterios en la definición de líneas prioritarias, para ello hay que identificar los principales problemas educativos en los que la investigación puede aportar, y acordar su prioridad entre los diferentes colectivos. (N2.28, p. 2).

Sobre la autonomía de la ANEP-CFE, los cambios propuestos por la Ley N°19.889, fueron rechazados por diversos actores educativos. En esta sección interesa aludir a las voces que expresan cómo perciben el impacto que tienen esos cambios, encarnados en un debilitamiento de la autonomía. En particular, se reclama con relación al tercer punto del artículo 171 y al artículo 198 de la Ley (N1.1): “Rechazar la acreditación de títulos por parte del MEC. Impulsar la derogación del marco legal que permite la acreditación de títulos docentes por parte del MEC. Garantizar el marco de autonomía técnica del CFE, sin consentir la injerencia del MEC en su ámbito de competencia.” (N2.27, p. 23)

La ATD no dejará de denunciar la injerencia del poder político a través del MEC en los asuntos que son de competencia del ente autónomo ANEP establecidas en la Constitución de la República (N2.26).

2.2. Estructura académica

La estructura académica es un factor clave para la viabilización de las tareas universitarias como la investigación, en el entendido que los formadores-investigadores deben contar con las condiciones formales para llevarlas adelante.

Uno de los aspectos que es visualizado por los actores como determinante en este proceso de reestructuración de la estructura académica es la decisión tomada por el CFE respecto al cese de las personas coordinadoras nacionales de departamentos académicos. Se emitió una resolución (N2.32) por la que se expresaba la no renovación de quienes ocupaban esos cargos y la promesa de llamar a aspiraciones a la brevedad a cargos académicos con un perfil diferente. La no renovación de estas personas en dicha función antecedió a la creación de la figura de dinamizador académico. Desde la ATD se manifiesta la disconformidad frente a tal decisión: “[...] esta forma de trabajo que excluye la participación real de los órdenes deja además en evidencia lo que ya hemos venido anunciando: el desmantelamiento de la estructura académica vigente (en tanto no ha sido derogada), con el primer paso: el cese de la figura de los Coordinadores Académicos Nacionales.” (N2.24, p. 38)

Dos años después, expresan: “[...] las ATD Locales no cesan de reclamar por el desmantelamiento de las estructuras que existían hacia 2020. Algunas existen aún, pero en forma de cáscaras vacías, como los departamentos académicos” (N2.26, p. 8). En la misma línea, el congreso del SIDFE de 2024 resalta la relevancia de “[...] construir una estructura académica acorde a una formación en educación universitaria (institutos, departamentos y comisiones de carrera y programas), asegurando el acceso a los cargos por concurso” (N2.27, p. 23). Esta última afirmación aludiría a la designación directa de las nuevas figuras, los

dinamizadores académicos, también denunciada por la ATD (N2.24): “Los dinamizadores no son elegidos por su probada idoneidad mediante mecanismos transparentes, sino mediante designación directa del Consejo, generándose para ellos una actividad remunerada.” (p. 37)

Por otro lado, previo a consolidarse en una normativa del CODICEN, como reforma del Capítulo XIV del Estatuto del Funcionario Docente, las Unidades horarias de desempeño docente (UHDD) fueron presentadas en una propuesta borrador para ser analizadas por diferentes actores (N1.11). Las manifestaciones pueden reunirse en dos puntos:

- Con relación a la proporción de horas asignadas al trabajo en régimen de docencia directa (clases) frente a las asignadas a la docencia indirecta (otras tareas inherentes a la docencia).
- La indefinición sobre la cantidad de horas que se reconocerán formalmente como dedicadas a la investigación u otras tareas de nivel universitario.

Según manifiestan integrantes de la Red ALICIA, existe una disminución del tiempo que el docente puede dedicar a tareas que no corresponden a la enseñanza, como la investigación: “[...] es motivo de preocupación la posible pérdida de horas de docencia indirecta que con el nuevo régimen de UHDD afectaría la dedicación a la investigación” (N2.29, p. 1).

Sobre el segundo punto, la indefinición de la cantidad de horas que se podrían dedicar formal y reconocidamente a la investigación, el reclamo se centra en destacar la inequidad en el tratamiento de las diferentes tareas: se fija la cantidad mínima de horas de docencia directa, pero no cuántas horas se dedicarán a investigar, a la extensión, etc.

En este sentido, el SIDFE expresa: “[...] se ha aumentado la explotación del trabajo docente al pretender que las labores de investigación y extensión inherentes a la formación terciaria y universitaria se lleven a cabo sin los espacios horarios correspondientes y necesarios” (N2.27, p. 71).

Por su parte la Red ALICIA manifiesta que las UHDD no aumentan las horas que los docentes disponen para investigar y además, en las horas de docencia indirecta se incorporan nuevas tareas, que antes eran remuneradas aparte, por ejemplo, integración de tribunales de evaluación de llamados a aspiraciones y de concursos. En este sentido indica que: “[...] entre las principales diez actividades que los docentes podrán realizar en sus horas de desempeño, solamente aparece una referencia tangencial en décimo lugar al proponer que los docentes realizarán ‘toda otra actividad de naturaleza académica o técnico docente’ (CFE, 2023:3)”. (N2.28, p. 1)

Desde la voz de la ATD, también se cuestiona el escaso lugar que se reserva a las funciones universitarias de investigación y de extensión. En tal sentido expresan que se requiere “[...] la formalización de horas de trabajo remunerado para desempeñar funciones de investigación y extensión” (N2.26, p. 65).

2.3. Incentivos a la investigación y su difusión

En esta categoría se abordan las expresiones manifestadas sobre los documentos presentados en la categoría 1.3. Lo que surge es que casi todos los programas relacionados con la investigación creados antes de 2020 no muestran signos de haber sido fortalecidos, sino por el contrario, se han debilitado.

Un ejemplo clave es PRADINE, que, en los últimos años (2020-2024) funcionó con dificultades en la composición de su comisión, retrasos en la regularización de su gestión, escasez de recursos económicos, desorganización y modificaciones en su administración y dependencia jerárquica, que no redundaron en su fortalecimiento. Las siguientes citas dan cuenta del estado de situación respecto al mencionado programa:

PRADINE ha permanecido en una situación compleja y debilitada con grandes dificultades para su trabajo y la implementación de proyectos de investigación cercenando aún más los espacios de producción académica. (N2.26, p. 8)

[...] el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Investigación en Educación (PRADINE) y Programa de Apoyo a la Extensión (ENHEBRO) generados en el marco de una construcción colectiva y consolidados institucionalmente fueron recientemente derivados a la órbita del IPES comprometiendo su autonomía y posibilidades de desarrollo. (N2.27, p. 26)

[...] [La Red ALICIA] desea manifestar su preocupación en torno a la situación de la Secretaría de Investigación y Posgrados y la Comisión del Programa de Apoyo al Desarrollo de la Investigación en Educación (PRADINE). (N2.29, p. 1).

En la misma línea, durante 2024 el programa de iniciación a la investigación se ha desarrollado con irregularidades en los pagos y en los plazos. Desde la Red ALICIA se manifiesta preocupación al respecto, mencionando: “[...] la incertidumbre que vivencian los grupos de la última cohorte finalizada de Iniciación a la Investigación, en cuanto a la validación de sus trabajos y pago a tutores retrasado” (N2.25, p. 1).

Los llamados a fondos financiados por la ANII y CFE (“CFE Investiga”), se vieron demorados. Los llamados en 2022 se realizaron en el mes de octubre al igual que en 2023, sin embargo, en 2024 no se concretó, retrasándose a febrero de 2025. Esto puede corroborarse en la página web de ANII (N2.30). En el mismo sentido, la Red ALICIA manifestó su

preocupación por “[...] el retraso en la adjudicación de los fondos de CFE Investiga en la 7ma. Cohorte (presente año)” (N2.25, p. 1).

Sobre el estado de situación del año sabático como incentivo brindado a los formadores-investigaciones, desde las ATD se expresa que constituye otro ejemplo de decisiones que debilitan la posibilidad de los formadores de dedicar su tiempo remunerado a la investigación. Tal como consta en el documento elaborado por la Red ALICIA (N2.25), es la primera vez en los últimos 10 años que no se adjudica dicho beneficio a los docentes que lo solicitaron, a pesar de que la comisión encargada de la valoración técnica entregó el informe correspondiente.

El fondo de apoyo a docentes para concurrir a eventos académicos se ofreció con regularidad desde el año 2017, dos veces por año, hasta que en 2024 se ofreció solo una vez (N2.21). Los actores lo hacen evidente de inmediato mediante expresiones en documentos: “[...] en el mes de febrero del presente año no se ha realizado el llamado para postulaciones a Apoyo económico para actividades de Desarrollo Académico de docentes, que usualmente se realizaban en febrero y julio de cada año” (N2.29, p. 1).

De todos estos apoyos, el único por el que no se manifiestan retrasos o debilidades es el de becas de maestría, nuevo programa instalado en este periodo. Éstas han sido otorgadas por medio de convenios con universidades nacionales privadas y la tensión que han generado tiene que ver con el destino de fondos públicos hacia el sector privado. Dicho aspecto se evidencia en el informe realizado por la Consejería docente de CFE en agosto de 2023 (N2.31).

En la siguiente cita se evidencia, además, la disconformidad de los formadores que conforman la ATD con las acciones que suponen una mayor presencia de entidades privadas, en una formación docente que se ha caracterizado por su carácter histórico predominantemente público, “[...] injerencia que instala la fragmentación e impulsa la privatización de la formación en educación aumentando así además el descrédito de esta” (N2.26, p. 8-9).

Acerca de la difusión del conocimiento, la ATD reclama que algunos elementos que habían tenido cierta sostenibilidad para mejorar la visibilidad de las investigaciones en CFE han sido suspendidos o se dan de forma discontinua: “[...] el desmantelamiento de los departamentos académicos truncó la realización de encuentros nacionales, la publicación de revistas arbitradas, el evento ‘CFE se expone’ y otras formas de comunicación e intercambio

de la importante, rica y diversa producción académica desarrollada por docentes y estudiantes del CFE.” (N2.26, p. 53)

Asimismo, “[...] la no realización de las Jornadas de Investigación en el presente año [2024], muestra una discontinuidad en las acciones que dan cuenta de los problemas para sostener la comunicación sistemática de las investigaciones” (N2.25, p. 1)

3. Nivel Macropolítico-histórico: contextualización de los hallazgos

En este nivel se busca generar narrativas que permitan comprender desde una perspectiva holística y compleja, el tema en estudio. En este artículo, se presenta un análisis preliminar, dado que requeriría mayor espacio para su desarrollo, lo que se realizará en nuevas aportaciones, en próximas publicaciones.

3.1. Institucionalidad

En un contexto más amplio, emerge la diferencia no meramente retórica, entre una ‘institución universitaria’, una institución de ‘carácter universitario’, una ‘cultura universitaria’ y un ‘modelo universitario’. Esto ha estado presente en diversos horizontes de la formación en educación: la Ley General de Educación (N1.2), la Ley N°19.889 (N1.1), el Plan 2008 (N1.5), el nunca implementado Plan del año 2019 (N1.6) y el Plan 2023 (N1.7). Por otro lado, se pone en evidencia la autonomía histórica de la ANEP, situando la nueva injerencia del MEC, a partir de la Ley (N1.1), como un hito. Esto anticipa el inicio de una erosión de la autonomía que podría terminar socavando la institucionalidad, a cambio del carácter, la cultura o el modelo universitario.

3.2. Estructura académica

Al alejar el lente para abordar esta categoría, surge la trascendencia que tuvo la figura de los coordinadores nacionales de los departamentos académicos, cuya figura surgió con el Plan 2008 (N1.5). Fueron cargos concursados y en el término de 12 años (2008-2020) simbolizaron la consolidación hacia una organización de la formación docente que se articulaba con cargos y grados docentes, con un pronunciamiento claro del lugar de la investigación. Al incorporar al análisis de esta categoría, la fallida modificación del Capítulo XIV del Estatuto del Funcionario Docente del año 2019 (N3.35), que incluía los mencionados cargos y grados y regulaba la función investigativa, puede comprenderse mejor el impacto del establecimiento de las UHDD en el Estatuto del Funcionario Docente (N1.12).

A este análisis histórico puede agregarse la fallida reforma curricular del año 2019 (N1.6), en la cual también había una coherencia con todas estas propuestas que se

encaminaron hasta 2020, año en que se produce un cambio de rumbo en el gobierno del país, la gobernanza de la educación y las políticas educativas.

3.3. Incentivos a la investigación y su difusión

Ampliando nuevamente la visión sobre los fenómenos en estudio en esta categoría, se observa que PRADINE inicialmente dependió de la Secretaría de Investigación y Posgrados (N3.36), que estaba en la órbita de la administración central del CFE. Al pasar a la órbita del IPES el programa se aleja de la toma de decisiones centrales y está mediado por la dirección de ese centro, subsumido a un presupuesto que no fue redefinido cuando se lo radica orgánicamente en IPES.

El análisis de la página de actas de PRADINE entre 2022 y 2024 (N3.37), muestra una menor cantidad de sesiones en 2024, año en que se modificó su dependencia. Esto visibilizaría un debilitamiento, que alcanzó a una dimensión importante de la investigación: la difusión. El evento ‘CFE se expone’, realizado hasta 2019 (N3.38) fue sustituido en 2022 y 2023 por actividades de otra naturaleza y modalidad, como las I y II Jornadas de Investigación (N1.23). En 2024 no se organizaron. La mirada histórica permitirá incorporar más evidencias acerca de estos fenómenos y sus consecuencias para la investigación.

Tomar una perspectiva más holística con relación a la organización estatal que administra y ejecuta los fondos destinados a la investigación y la tecnología en el país, podría dar nuevas respuestas. Se trata de espacios estatales donde se promueven, a través de la distribución de recursos, la generación de conocimiento científico, el desarrollo tecnológico y la innovación. Algunas investigaciones describen una organización compleja, donde no es fácil comprender las atribuciones en cada actor, lo que se interpreta como una consolidación aún incipiente (Bortagaray, 2017; Sutz, 2017). En este punto cabe preguntarse sobre la manera en que esta organización prioriza, o no, la adjudicación de fondos para investigación en educación dentro de la ANEP, el ente estatal con mayor cantidad de funcionarios vinculados directamente al conocimiento y la educación.

Discusión y conclusiones

Un primer eje de tensión reside en la disonancia entre el discurso oficial, coherente, y la discordancia con la práctica institucional en la configuración del carácter universitario. Si bien los documentos políticos y normativos analizados (N1.3; N1.4, entre otros) proclaman la priorización de la investigación como componente esencial de la formación docente, se

observa un debilitamiento de los programas de fomento, una discontinuidad en los incentivos y una desarticulación de la estructura académica.

Este ‘carácter universitario’ se revela como un espejismo ante la carencia de tiempos profesionales y recursos equiparables a los de otras instituciones universitarias públicas para la generación de conocimiento. Paradójicamente, esta aspiración de ‘carácter’ ha coexistido con reformas estatutarias que, en la práctica, erosionan la estructura académica, relegando la investigación a una decisión predominantemente voluntaria e individual. La tensión se agudiza al considerar cómo se pretende consolidar una formación docente de nivel universitario –sea por ‘carácter’ o por ‘institución’– sin una estructura académica robusta que formalice y sustente la tarea investigativa.

La aspiración a una nueva institucionalidad (Bordoli, 2024; Píriz et al., 2022), que incluye una Universidad de la Educación autónoma y cogobernada (N2.27; N2.26), se ve desafiada por la injerencia del MEC (Bordoli, 2023), manifestada en el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación y el procedimiento de acreditación de títulos (N1.1).

Se han realizado esfuerzos en la formación de posgrado de los docentes mediante becas en universidades privadas como una vía para desarrollar competencias investigativas, mientras los dispositivos preexistentes gestionados por el propio sistema se han desorganizado o discontinuado, lo cual es denunciado como una erosión de las condiciones prometidas para investigar. En este sentido, es por lo menos discutible, dilucidar si los fracasados intentos desde el IPES en 2009 (N3.33) (entre otros intentos), de gestar maestrías en convenio con la Universidad de la República (UDELAR), no fue lo que justificó luego los convenios con universidades privadas a partir de 2020. No obstante, no hay una estructura que acoja diferencialmente las competencias desarrolladas mediante los posgrados.

Un segundo eje crítico se manifiesta en la contradicción entre el incremento de la carga curricular en materias de investigación en el Plan 2023 (N1.7) y las limitadas oportunidades reales para que los formadores investiguen. Los cambios en la modalidad de trabajo del formador, como las UHDD (N1.11), lejos de robustecer la investigación, la han dejado librada a un remanente horario no definido, de índole voluntaria. Surge así la interrogante planteada por Vásquez-Villanueva et al. (2020): ¿quién enseñará a investigar a los estudiantes si los propios formadores carecen de condiciones para desarrollar y practicar sus competencias investigativas? Esta pregunta reverbera lo planteado hace más de 20 años

por Vaillant y Marcelo (2000): ¿quién educará a los educadores? En este sentido, los autores afirmaban:

Los formadores de profesores tienen un papel clave en el desarrollo de conocimientos, destrezas y actitudes en sus estudiantes. Dificilmente podríamos buscar un cambio en los objetivos y concepciones del profesor, sin tener en cuenta que los formadores son los verdaderos ‘mediadores’ de cualquier propuesta de renovación curricular. (Vaillant y Marcelo, 2000, p.47)

Se evidencia un eslabón perdido: contar con formadores que dispongan de condiciones propicias para investigar y así poder guiar abordajes científicos. La falta de una asignación horaria clara para la investigación en el marco de las UHDD, compite con múltiples tareas en el escaso tiempo asalariado fuera de clase, obstaculiza la producción científica directa y la conformación de comunidades profesionales de aprendizaje, elemento central para el desarrollo profesional (Castro et al., 2022), fomentando la investigación (Píriz et al., 2022).

La priorización del financiamiento de maestrías en universidades privadas (N2.31) también suscita interrogantes sobre la inversión en el sistema público, el estímulo a la privatización de la educación (Bordoli, 2023) y la participación de actores clave en la definición de líneas y epistemologías investigativas (Vásquez-Villanueva et al., 2020). Este fenómeno se instala en el marco de la mercantilización de la educación que se ha producido en los últimos tiempos en la región (Antunes y Mocarzel, 2024). La metáfora de la ‘erosión’ describe la alteración paulatina de la estructura académica –incluida la falta de coordinadores nacionales que articulen esfuerzos–, lo que dificulta garantizar las condiciones para el desarrollo investigativo, la difusión del conocimiento y las actividades de extensión, elementos relevantes para consolidar un perfil docente investigador (Vásquez-Villanueva et al., 2020).

En síntesis, el estudio revela una brecha significativa entre la voluntad política declarada de fortalecer la investigación en la formación docente uruguaya y la concreción efectiva de dichas políticas. La institucionalidad universitaria no se consolida meramente con cambios nominales en carreras o títulos, sino a través del fomento de trayectorias de aprendizaje focalizadas en los tres pilares universitarios: docencia, investigación y extensión. Las contradicciones, tensiones y desafíos identificados –falta de una institucionalidad universitaria robusta y autónoma, injerencia del MEC, precarización de las condiciones laborales de los formadores (N2.29; N2.27; Cox et al., 2021; Vaillant y Marcelo, 2015) y discontinuidad en los incentivos– limitan severamente el desarrollo de la dimensión investigativa. Resulta cuestionable la premisa de que las modificaciones en la reglamentación

de las UHDD puedan, por sí solas, resolver problemáticas estructurales que radican en la asignación de recursos y condiciones adecuadas, situando la responsabilidad en el desempeño individual más que en el soporte sistémico.

Este estudio presenta algunas limitaciones. En primer lugar, la selección de documentos, llevada a cabo por su disponibilidad, al tratarse de documentos públicos, ofrece una mirada que no deja de ser parcial e incompleta. En ese sentido, no se ha incorporado la voz de los estudiantes, cuyos documentos y pronunciamientos resultaron menos accesibles. Aún así, reunir toda esta documentación fue un trabajo de minería y organización que finalmente se constituye en un acervo valioso y accesible para otros investigadores que puedan continuar enriqueciéndolo. Su disponibilidad en un espacio digital público y estable (DOI) que hemos citado en este trabajo, asegura la sostenibilidad del acceso en el tiempo, contribuye a la trazabilidad de las evidencias y les otorga mayor transparencia. En segundo lugar, la profundidad del análisis macropolítico-histórico (Nivel 3) fue esbozada en su generalidad, lo que podría limitar una valoración completa del alcance de algunos procesos. Finalmente, la ausencia de entrevistas a informantes clave, si bien prevista para futuras investigaciones, circunscribe el presente trabajo al análisis documental.

No obstante, los principales aportes radican en la presentación de un análisis basado en evidencia documental que configura una imagen compleja de la situación de la investigación en la formación docente en Uruguay. Se estima que este trabajo puede ser de utilidad para los tomadores de decisiones, a fin de evitar la reiteración de estrategias que han demostrado ser desfavorables para esta actividad esencial. La profundización mediante entrevistas y el análisis de la perspectiva estudiantil se perfilan como líneas de trabajo futuras para enriquecer la comprensión del fenómeno.

Referencias

- Administración Nacional de Educación Pública. (2020). *Plan de desarrollo educativo 2020-2024. Tomo 1*. Recuperado en: <https://www.anep.edu.uy/plan-educativo-20-24>. Acceso en: 19 jun. 2025.
- Administración Nacional de Educación Pública (2015). *Estatuto del funcionario no docente*. Recuperado en: https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/normativa/estatuto%20del%20funcionario%20no%20docente_ok_151104.pdf Acceso en: 19 jun. 2025.
- Administración Nacional de Educación Pública (2020). *Estatuto del funcionario docente* (Ordenanza n° 45). Recuperado en:

<https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/normativa/2022/Estatuto%20del%20funcionario%20docente%202022.pdf>. Acceso en: 19 jun. 2025.

Antunes, Conrado y Mocarzel, Marcelo (2024). La trayectoria y crecimiento de la educación superior en Brasil: una breve visión general. *Políticas Educativas – PolEd*, 18(2).

Recuperado en: <https://seer.ufrgs.br/index.php/PolEd/article/view/142817>. Acceso en: 20 jun. 2025.

Bordoli, Eloisa (2023). Formación docente. Cambios y disputas de sentidos en el Uruguay (2008 – 2023). *Políticas Educativas – PolEd*, 17(1). Recuperado en:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/PolEd/article/view/137885>. Acceso en: 20 jun. 2025.

Bordoli, Eloisa (Coord.). (2024). *La devaluación de la formación docente. Análisis crítico de la transformación educativa en Uruguay (2020-2023)*. Montevideo: FHCE-UDELAR.

Bortagaray, Isabel (2017). Cultura, innovación, ciencia y tecnología en Uruguay. Trazos de sus vinculaciones. *Revista de Ciencias Sociales*, 30(41), 87-110.

<https://doi.org/10.26489/rvs.v30i41.5>

Cavalcante, Livia Teixeira Canuto y Oliveira, Adélia Augusta Souto de (2020). Métodos de revisão bibliográfica nos estudos científicos. *Psicologia em Revista*, 26(1), 83-102.

<https://doi.org/10.5752/P.1678-9563.2020v26n1p82-100>

Castaigns, Mariana (2019). *Consultoría sobre estímulos y apoyos a la investigación en formación docente 2005 – 2018*. Consejo de Formación en Educación. Recuperado en:

<https://www.cfe.edu.uy/index.php/consultoria-sobre-estimulos-y-apoyos-a-la-investigacion-en-formacion-docente>. Acceso en: 20 jun. 2025.

Castro, Lilian; Fonseca, Gonzalo; Herrera, Oscar; Cid, Jorge y Aillon, Marina (2022). Perfil del formador de formadores: una revisión sistemática de literatura. *Educación y Educadores*, 25(1), e2514. <https://doi.org/10.5294/edu.2022.25.1.4>

Consejo de Formación en Educación. (2020). *Plan de desarrollo 2020-2024. Formación en educación de calidad, permanente, democrática, de carácter universitario y descentralizada*. Recuperado en:

https://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/documentos_aprobados_cfe/2021/plan_desarrollo_cfe.pdf. Acceso en: 20 jun. 2025.

Consejo de Formación en Educación. (2023). *Carreras - Planes y programas*. Recuperado en: <https://www.cfe.edu.uy/index.php/oferta-educativa-2023>. Acceso en: 20 jun. 2025.

Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología. (s.f.). *¿Qué es el CONICYT?*

Recuperado en https://www.conicyt.gub.uy/que_es. Acceso en: 20 jun. 2025.

Cox, Cristián; Beca, Carlos; Cerri, Marianela; Meckes, Lorena y Ramírez, María (2021). *Formadores de docentes en seis países de América Latina: Instituciones, prácticas y*

visiones. Santiago: OREALC/UNESCO. Recuperado en:
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380227>. Acceso en: 20 jun. 2025.

Hodder, Ian (1994). The interpretation of documents and material culture. In: Denzin, Norman y Lincoln, Yvonna (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 393-402). Thousand Oaks: Sage Publications.

Mainardes, Jefferson (2018). A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. *Jornal de Políticas Educacionais*, 12(16), 1-19. <https://doi.org/10.5380/jpe.v12i0.59217>

Mainardes, Jefferson y Tello, César (2016). A pesquisa no campo da política educacional: Explorando diferentes níveis de abordagem e abstração. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(75), 1-17. Recuperado en:
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275043450075>. Acceso en: 20 jun. 2025.

Píriz, Nazira; Cabrera Borges, Claudia; Cabrera Abreu, Delma; Umpiérrez Oroño, Silvia (2022). Desafíos para investigar en la formación docente en Uruguay. *InterCambios. Dilemas y transiciones de la Educación Superior*, 9(2), 53-62. Recuperado en:
<https://ojs.intercambios.cse.udelar.edu.uy/index.php/ic/article/view/361>. Acceso en: 20 nov. 2025.

Questa-Tortero, Mariela (2025). *Articulating complexity: The Integrated Multilevel Analysis model for qualitative inquiry* [Documento de trabajo]. Instituto de Educación, Universidad ORT Uruguay.

Ricoeur, Paul (1999). *Teoría de la interpretación: Discurso y excedente de sentido*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Ruiz Muñoz, Geovanny (2024). Políticas educativas para el fortalecimiento de sociedades democráticas en América Latina y el Caribe: desafíos, experiencias y estrategias innovadoras. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, LIV (3), 15-38.
<https://doi.org/10.48102/rlee.2024.54.3.664>

Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (2014). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Sutz, Judith (2017). *Actividades y políticas de CTI en el Uruguay actual*. [Presentación oral]. Taller sobre Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en Uruguay: aprendizajes de la última década y escenarios de futuro. Montevideo: CONICYT.

Umpiérrez Oroño, Silvia; Cabrera Borges, Claudia; Questa-Tortero, Mariela (2025). Valuing and enhancing the visibility of research by teacher educators in Uruguay. *Mendeley Data*, V2. <https://doi.org/10.17632/xv8j4sbfwt.1>

Uruguay (2009). *Ley n° 18437*, de 16 de enero. Ley General de Educación. Recuperado en:
<https://www.imo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>. Acceso en: 20 jun. 2025

Uruguay (2020). *Ley n.º 19889*, de 9 de julio. Aprobación de la ley de urgente consideración. Recuperado en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>. Acceso en: 20 jun. 2025

Vaillant, Denise y Marcelo, Carlos (2000). *¿Quién educará a los educadores?* Montevideo: ANEP/AECI.

Vaillant, Denise y Marcelo, Carlos (2015). *El ABC y D de la Formación Docente*. Madrid: Narcea.

Vásquez-Villanueva, Salomón; Vásquez Campos, Salomón; Vásquez Villanueva, Carlos; Alania Pacovilca, Rodolfo; Díaz Pinedo, Moisés y del Águila Gonzáles de Castillo, Marina (2020). El perfil del docente investigador: hacia sus dimensiones y su fortalecimiento. *Apuntes Universitarios*, 10(4), 69-88.
<https://doi.org/10.17162/au.v10i4.492>

ANEXO

Tabla 1. *Lista de documentos analizados en este estudio*

Código	Título del Documento	Descripción Breve
N1.1	Ley n° 19889: Ley de Urgente Consideración (2020) [Extracto relevante]	Ley que introduce modificaciones significativas al sistema educativo, incluyendo la Formación en Educación y su carácter universitario, con implicaciones para la investigación.
N1.2	Ley n° 18437: Ley General de Educación (2009)	Ley marco de la educación uruguaya, estableciendo principios y fines que impactan la Formación en Educación, incluyendo la investigación como parte de su desarrollo.
N1.3	Plan de desarrollo educativo de ANEP 2020-2024	Documento marco de ANEP que establece lineamientos estratégicos, incluyendo el fortalecimiento de la profesión docente y la transformación de la gestión institucional, con implicaciones para la investigación y el desarrollo de posgrados.
N1.4	Plan de desarrollo educativo de CFE 2020-2024	Plan estratégico del CFE que incluye entre sus líneas la promoción de la investigación, la extensión y la enseñanza universitaria. Detalla objetivos y metas para PRADINE, ENHEBRO, PRADEU y la internacionalización.
N1.5	Plan Curricular de Formación en Educación - SUNFD (2008)	Documento fundacional del Sistema Único Nacional de Formación Docente (SUNFD), que incluye la investigación como una de las dimensiones y funciones de los Departamentos Académicos.
N1.6	Plan Curricular de Formación en Educación- Profesorado (2019)	Propuesta curricular para la carrera de Profesorado que incluye la investigación y la extensión como componentes de la formación, y prevé un Trabajo Final de Carrera con componente investigativo.
N1.7	Página web CFE: Carreras - Planes y Programas Plan Curricular de Formación en Educación (2023)	Documento y/o sección web que presenta el plan curricular vigente para las carreras del CFE, donde se pueden analizar los espacios (o la ausencia de ellos) para la investigación.
N1.8	Acta 4, res16: Curricularización de la práctica de Maestro de Primera Infancia, Maestro de Educación Primaria y Profesor de Educación	Resolución que aprueba la curricularización de la práctica pre-profesional, mencionando el desarrollo de la investigación formativa y proyectos de extensión.

Media (2024)

N1.9	Acta 30, res14: Cargas Horarias del Plan 2023 (2023)	Resolución que establece las cargas horarias para el Plan 2023, lo que permite analizar la asignación de tiempo para actividades de investigación.
N1.10	Acta 5, res03: Creación de la figura funcional de dinamizadores académicos (2022)	Resolución que crea la figura de dinamizadores académicos, pudiendo tener incidencia en la promoción o articulación de actividades de investigación.
N1.11	Propuesta borrador de Unidades Horarias de Desempeño (UHD) (2023)	Documento borrador del CFE que define las Unidades Horarias de Desempeño (UHD), mencionando la "Participación en proyectos de investigación" pero sin especificar asignación horaria concreta.
N1.12	Circular N°33/2023 ANEP Aprobación UHDD (2023)	Circular de ANEP que aprueba las Unidades Horarias de Desempeño Docente (UHDD), incluyendo la investigación como una de las actividades académicas.
N1.13	Circular N° 7/2025 de ANEP Reforma Art. 87 Cap. XIV de Estatuto del Funcionario Docente (2025)	Comunica la modificación del Estatuto del Funcionario Docente referente a la organización del trabajo en UHDD, impactando la asignación de tiempos para funciones como la investigación.
N1.14	Acta 28, res29: Creación del Programa PRADINE (2018)	Resolución del CFE que aprueba la creación del "Programa de Apoyo al Desarrollo de la Investigación en Educación" (PRADINE) y su Documento Estratégico.
N1.15	Página web CFE: Programa PRADINE	Presentación institucional del Programa de Apoyo al Desarrollo de la Investigación en Educación (PRADINE), sus objetivos y líneas de acción.
N1.16	Acta 18, res. 53: Cambio en la dependencia funcional de PRADINE (2024)	Resolución del CFE que dispone que los programas PRADINE y ENHEBRO y la SAAIP pasen a radicarse orgánicamente en el IPES.
N1.17	Página web CFE: Convocatoria iniciación a la investigación	Convocatoria del CFE para financiar equipos de iniciación a la investigación por parte de docentes.
N1.18	Página web ANII: Convocatoria Fondo Sectorial de Educación: CFE Investiga	Convocatoria conjunta ANII-CFE para financiar proyectos de investigación en el ámbito de la formación en educación.
N1.19	Página web CFE: Convocatoria y Reglamento de Año sabático	Establece las condiciones y el proceso para la solicitud de año sabático para docentes del CFE, a menudo utilizado para fines de investigación.
N1.20	Acta 34, res32: Reglamento para el apoyo a actividades de desarrollo académico (2015)	Establece el reglamento para el apoyo financiero a actividades de desarrollo académico de docentes, incluyendo la participación en congresos y eventos vinculados a la difusión de investigación.
N1.21	Página web CFE: Convocatoria apoyos económicos para concurrencia a eventos académicos	Convocatoria para que docentes del CFE soliciten apoyo económico para participar en eventos académicos, potencialmente para presentar resultados de investigación.
N1.22	Página web ANII: Convocatoria becas de maestría (ANII-CFE)	Convocatoria de ANII y CFE para becas de maestría destinadas a docentes del CFE, orientadas a la formación de posgrado con componente de investigación.
N1.23	Página web CFE: Jornadas de Investigación I y II	Información sobre las jornadas de investigación organizadas por el CFE, espacios para la presentación y discusión de trabajos de investigación.
N2.24	Informe de la Mesa Permanente a la ATD Nacional Extraordinaria (Setiembre 2022)	Informe que incluye una sección sobre Estructura Académica, mencionando la desarticulación de espacios de investigación y la necesidad de una estructura sólida para la investigación. También refiere a la Comisión de Posgrados y Formación Permanente.
N2.25	Preocupación de la Red Alicia por la Secretaría de Investigación y	Manifestación de preocupación de la Red Alicia ante la situación de la Secretaría de Investigación y Posgrados y PRADINE, y la posible pérdida

	Posgrados y PRADINE (Marzo 2024)	de horas de docencia indirecta para investigación con el nuevo régimen UHDD.
N2.26	Informe de la Comisión Académica a la ATD Nacional Extraordinaria (Octubre 2024)	Presenta el trabajo de la Comisión Académica de la ATD, abordando temas como PRADINE, Enhebro, Año Sabático, SAAIP, Ordenanza de Posgrados y el sistema de validación de trayectorias de investigación.
N2.27	Declaración Final del III Congreso del SIDFE (Agosto 2024)	Declaración que incluye un balance de la implementación del Plan 2023 y las UHDD, criticando su impacto en la investigación y las condiciones laborales, y reafirma la lucha por una Universidad de la Educación con investigación.
N2.28	Análisis de la Red Alicia sobre las Unidades Horarias de Desempeño (UHD) (Agosto 2023)	Crítica de la Red Alicia al borrador de UHD del CFE (Agosto 2023), señalando la falta de reconocimiento y asignación de horas para investigación y proponiendo que los docentes puedan conformar UHD con horas destinadas a investigación.
N2.29	Informe de la Red Alicia sobre el Debilitamiento de la Investigación (Septiembre 2024)	Carta de la Red ALICIA a consejeros del CFE alertando sobre el debilitamiento de la investigación, mencionando problemas con PRADINE, CFE Investiga, años sabáticos y fondos para eventos académicos.
N2.30	Página web ANII: Convocatorias de Investigación ANII	Repositorio de convocatorias de ANII, incluyendo las relacionadas con investigación en educación y fondos sectoriales.
N2.31	Estado de Situación y Desafíos de la Consejería Docente (Agosto 2023)	Informe que critica la propuesta de UHD por sus debilidades en fortalecer la investigación y extensión, y menciona la propuesta de pruebas de certificación universitaria, lamentando el intervencionismo del MEC.
N2.32	Acta 42, res. 35. Cese de los coordinadores académicos (2021)	Resolución del CFE que dispone el cese de los coordinadores académicos, lo que impacta la estructura de apoyo a la investigación y otras funciones académicas.
N3.33	Proyecto posgrado ANEP-UDELAR (Diploma de Posgrado en Geografía)	Propuesta de curso de formación académica superior (Diploma de Posgrado) en Geografía, con propósitos de investigación, ejercicio de la docencia y extensión.
N3.34	Acta 2, res31. Convenio Maestría CFE-UNIFE	Resolución que aprueba el ordenamiento de aspirantes para la Maestría en Formación Docente CFE-UNIFE, un programa de posgrado con componente de investigación.
N3.35	Versión del Capítulo XIV 2019 (Aprobado Acta Ext. 11, res24, 2019)	Resolución del CODICEN que aprueba la modificación del Capítulo XIV del Estatuto Docente, estableciendo grados académicos y funciones que incluyen la investigación (Versión posteriormente suspendida).
N3.36	Acta 5, res44. Creación de la "Secretaría administrativo-académica de Investigación y Posgrados"	Resolución del CFE que crea la "Secretaría administrativo-académica de Investigación y Posgrados" y establece la articulación entre PRADINE (investigación), ENHEBRO (extensión) y PRADEU (enseñanza universitaria).
N3.37	Página web CFE: Actas de la Comisión PRADINE	Repositorio de actas de la Comisión PRADINE, que reflejan las discusiones y decisiones tomadas con relación al fomento de la investigación.
N3.38	Página web CFE: Jornadas "CFE se expone"	Información sobre las jornadas "CFE se expone", un espacio para la difusión de proyectos de investigación y otras producciones académicas del CFE.

Nota. Todos los documentos están disponibles en la base de datos de acceso abierto a través del siguiente enlace permanente: <https://doi.org/10.17632/xv8j4sbfw.2>

*Submetido em junho de 2025
Aprovado em novembro de 2025*

Informações autorais

Mariela Questa-Tortero

Universidad ORT Uruguay. Instituto de Educación. Investigadora.
Integrante del Sistema Nacional de Investigadores.
<https://orcid.org/0000-0002-4321-2340>
<https://lattes.cnpq.br/6155303817782079>
E-mail: questa@ort.edu.uy

Claudia Cabrera Borges

ANEP-CFE. Docente formadora efectiva.
Integrante del Sistema Nacional de Investigadores.
Miembro de la Red ALICIA
<https://orcid.org/0000-0002-1419-6791>
E-mail: claudiaanahi@gmail.com

Silvia Umpiérrez Oroño

ANEP-CFE. Docente formadora efectiva.
Integrante del Sistema Nacional de Investigadores.
Miembro de la Red ALICIA
<https://orcid.org/0000-0003-3341-9687>
E-mail: silvia.umpierrez@cfe.edu.uy