

Lógicas neoliberales en la política educativa uruguaya: individuación, responsabilización y gerencialismo

Stefanía Conde

Universidad de la República (Udelar), Montevideo – Uruguay

Camila Falkin

Universidad de la República (Udelar), Montevideo – Uruguay

Cecilia Sánchez

Universidad de la República (Udelar), Montevideo – Uruguay

Resumen

En Uruguay, las elecciones del 2019 marcaron el fin de la era progresista y la llegada al gobierno de una coalición de partidos de derechas que impulsó cambios sustantivos en diversas áreas del Estado, a través de una ley aprobada mediante un mecanismo constitucional que restringe sus tiempos de discusión. En materia de educación, se promueve una “transformación educativa” caracterizada por un debilitamiento de la participación docente y una fuerte hostilidad hacia las organizaciones sindicales. Este proceso de transformación es financiado a través del presupuesto educativo estatal y de préstamos provenientes de organismos internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). El presente trabajo aborda algunas lógicas neoliberales que atraviesan dicha transformación, partiendo del análisis de documentos oficiales de política educativa del período 2020-2024 y de documentos de los organismos internacionales mencionados. El análisis realizado permite observar las lógicas de individuación que debilitan lo colectivo, los procesos de responsabilización docente y el avance gerencialista, que fragiliza el lugar de lo público y jerarquiza la gestión y la “productividad” desde una mirada reduccionista de los procesos educativos. Se aprecia, además, la fuerte influencia que los organismos internacionales han tenido sobre los lineamientos de la política educativa nacional.

Palabras clave: **Política educativa. Neoliberalismo. Políticas de individuación. Gerencialismo.**

Neoliberal logics in Uruguayan educational policy: individuation, responsabilization and managerialism

Abstract

In Uruguay, 2019 elections marked the end of the progressive era and the arrival to government of a coalition of right-wing parties that promoted substantive changes in various areas of the State, through a law approved by a constitutional mechanism that restricts its discussion times. In terms of education, an “educational transformation” is promoted characterized by a weakening of teacher participation and a strong hostility towards labor union organizations. This transformation process is financed through the state educational budget and loans from international financial institutions (World Bank and Inter-American Development Bank). The present work addresses some neoliberal logics that undergo this transformation, based on the analysis of official educational policy documents from the period 2020-2024 and documents from the aforementioned international institutions. This analysis

allows us to observe the logic of individuation that weakens the collective, the processes of teacher responsabilization and the managerialist advance, which weakens the place of public processes and hierarchizes management and “productivity” from a reductionist view of educational processes, are discussed. Furthermore, the strong influence that international institutions have had on the guidelines of national educational policy is appreciated.

Keywords: **Educational policy. Neoliberalism. Individuation policies. Managerialism.**

Lógicas neoliberais na política educacional uruguaia: individuação, responsabilização e gerencialismo

Resumo

No Uruguai, as eleições de 2019 marcaram o fim da era progressista e a chegada ao governo de uma coligação de partidos de direita que impulsionou mudanças substantivas em diversas áreas do Estado, por meio de uma lei aprovada mediante um mecanismo constitucional que restringe os seus tempos de discussão. Em matéria de educação, promove-se uma “transformação educacional” caracterizada por um enfraquecimento da participação docente e uma forte hostilidade para com as organizações sindicais. Esse processo de transformação é financiado pelo orçamento estatal para a educação e por empréstimos de organismos internacionais (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento). O presente trabalho aborda algumas lógicas neoliberais que atravessam essa transformação, partindo da análise de documentos oficiais de política educacional do período 2020-2024 e documentos dos organismos internacionais acima mencionados. A análise realizada permite observar as lógicas de individuação que debilitam o coletivo, os processos de responsabilização docente e o avanço gerencialista, que fragiliza o lugar do público e hierarquiza a gestão e a “produtividade” por meio de um olhar reducionista dos processos educativos. Além disso, é apreciada a forte influência dos organismos internacionais nas orientações da política educacional nacional.

Palavras-chave: **Política educacional. Neoliberalismo. Políticas de individuação. Gerencialismo.**

Introducción

Las elecciones presidenciales realizadas en 2019 en Uruguay, marcaron la finalización de un período de tres gobiernos sucesivos del partido de centro-izquierda Frente Amplio y la llegada al gobierno de una coalición de partidos de derechas¹ liderada por el Partido Nacional.

Uno de los principales ejes argumentales sobre los que giraron las últimas campañas electorales en el país es la idea de que la educación pública se encuentra en un estado de crisis. En términos de Martinis y Rodríguez Bissio (2021), algunos de los ejes que han atravesado la construcción de la idea de “crisis de la educación” en Uruguay han sido los resultados obtenidos en las evaluaciones estandarizadas a nivel internacional (particularmente las pruebas PISA), los niveles de egreso de la educación media y el señalamiento de prácticas ubicadas como “violatorias” de la laicidad por parte de docentes y sus colectivos.

¹ La coalición de partidos políticos que resultó ganadora en las elecciones nacionales en el año 2019 en Uruguay, denominada Coalición Multicolor, está integrada por el Partido Nacional, el Partido Colorado, el Partido Independiente, el Partido de la Gente y Cabildo Abierto.

Este diagnóstico atravesó los diferentes períodos de gobierno del Frente Amplio y se instaló con mayor fuerza en el gobierno actual, el cual fundamenta su propuesta de “transformación educativa” en la idea de la existencia de una “emergencia educativa” (Coalición Multicolor, 2019), que ha generado un terreno fértil para el desarrollo de propuestas mercantilizadoras. El discurso de la crisis ha servido como un instrumento político para generar condiciones propicias para el desarrollo de ciertas transformaciones, mediante una reacción política de “escandalización” (Steiner-Khamsi, 2003) que subraya exclusivamente las debilidades del sistema educativo.

En el marco de estas transformaciones, el mecanismo privilegiado por el gobierno actual ha sido la aprobación en el año 2020 de una ley con declaratoria de urgente consideración N° 19.889 (Uruguay, 2020) que ha introducido modificaciones sustantivas en educación, entre otras áreas del Estado. Específicamente la Ley de Urgente Consideración (LUC) plantea transformaciones en seguridad pública, vivienda, relaciones laborales y seguridad social, economía, educación, entre otras, a través de casi 500 artículos. Fue aprobada mediante un mecanismo constitucional que reduce los tiempos de discusión parlamentaria, lo cual tensiona con la amplitud y jerarquía de las temáticas contempladas en el proyecto, y en un contexto en el cual estaba restringida la posibilidad de movilización social debido a la emergencia sanitaria por Covid-19.

En materia educativa, la LUC modificó de forma sustancial la Ley General de Educación N° 18.437 aprobada en 2008 (Uruguay, 2008), en tanto alteró puntos neurálgicos de su articulado e introdujo cambios en la estructura y el gobierno del sistema educativo, la concepción de la educación formal, la gestión de los centros educativos, el trabajo y la formación docente, entre otros.

Esta Ley constituye el marco general de un proceso de transformación educativa que abarca todos los niveles de la educación obligatoria (educación inicial, primaria y media) y la formación en educación, y afecta los modos de gestión, el currículo y el gobierno de la educación. Estos cambios en la política educativa cuentan con el financiamiento público asignado al campo educativo y con recursos provenientes de préstamos de organismos internacionales, en particular del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los préstamos “Proyecto de fortalecimiento de la pedagogía y la gobernanza en las escuelas públicas del Uruguay” (Banco Mundial, 2021), que comprende el período 2022-2027, y el proyecto “Educación para la Transformación: Finalización de Ciclos y Nueva Oferta Educativa en Enseñanza Media y Formación en Educación” (BID, 2021) para el período 2021-2026, cada uno de ellos por un valor de 40.000.000 de dólares, constituyen los de montos más altos y los que se dirigen a financiar específicamente los procesos vinculados a la transformación educativa.

En el presente artículo, interesa analizar las lógicas neoliberales que atraviesan la transformación educativa, prestando atención a la incidencia de los organismos internacionales que financian en parte estos procesos de cambio. Estos organismos inciden en materia económica y en la forma de pensar lo educativo.

Aproximaciones conceptuales en torno al neoliberalismo

Para analizar las afectaciones neoliberales en el campo educativo partimos de las teorizaciones de Michel Foucault, quien entiende al neoliberalismo como una

gubernamentalidad que abarca tanto las técnicas de gobierno de los otros como las de sí mismo (Foucault, 1999). El neoliberalismo, al igual que el liberalismo, puede ser comprendido, como plantea Veiga-Neto siguiendo a Foucault, como una racionalidad según la cual se disponen diferentes formas de percibir y entender el mundo y de actuar en él (Veiga-Neto, 2013).

Desde la perspectiva de Foucault, el neoliberalismo supone la expansión de la lógica del mercado a todos los ámbitos de la vida social, y el lugar de la competencia, que es su esencia, como el principio regulador de la sociedad. De acuerdo con el autor, la competencia es producida, y por lo tanto no debe ser vista como un dato natural. En este sentido, “la competencia pura debe y no puede ser más que un objetivo, un objetivo que supone, por consiguiente, una política indefinidamente activa” (Foucault, 2007, p. 153). Esta política implica la existencia de un Estado que no está ausente, sino que cumple un papel central en la producción y expansión de los mecanismos competitivos.

En relación con el sujeto, la racionalidad neoliberal redefine al *homo economicus* del liberalismo clásico, que en lugar de ser entendido como un “socio del intercambio”, pasa a ser concebido como un “empresario de sí mismo”. Como sostiene Foucault (2007, p. 182),

La sociedad regulada según el mercado en la que piensan los neoliberales es una sociedad en la cual el principio regulador no debe ser tanto el intercambio de mercancías como los mecanismos de la competencia. Estos mecanismos deben tener la mayor superficie y espesor posibles y también ocupar el mayor volumen posible en la sociedad. Es decir que lo que se procura obtener no es una sociedad sometida al efecto mercancía, sino una sociedad sometida a la dinámica competitiva. No una sociedad de supermercado: una sociedad de empresa. El *homo œconomicus* que se intenta reconstituir no es el hombre del intercambio, no es el hombre consumidor, es el hombre de la empresa y la producción.

Se trata, según el autor, de la “reinformación de la sociedad según el modelo de la empresa, de las empresas, hasta en su textura más fina” (Foucault, 2007, p. 277). De este modo, la vida misma del individuo, en todas sus dimensiones, es concebida como una empresa, en la que el individuo se autogobierna y se somete a un constante trabajo sobre sí (Laval; Dardot, 2013).

Las políticas públicas constituyen dispositivos mediante los cuales el Estado contribuye a la producción de los mecanismos competitivos y del sujeto neoliberal. En relación con estas políticas y de acuerdo con Denis Merklen, en la coyuntura actual asistimos a la emergencia de dinámicas de individuación, en las que operan lógicas de “responsabilización” y “reactivación”. Según el autor,

[...] encontramos una potente exigencia de individuación que recorre la totalidad de las instituciones [...]. La mayoría de las veces esta presión ejercida sobre los individuos toma la forma de una ‘responsabilización’. Cada cual es declarado responsable no solo de su propia suerte sino también de su actuación social y de las consecuencias de su participación en la vida social. Estos mandatos de individuación encarnan a su vez una exigencia de ‘activación’ de la voluntad individual. Ella obliga al individuo a la mejora de su desempeño, a invertir en su futuro o a asegurarse contra los avatares de la existencia. Estas exigencias de responsabilización y de activación son términos que encontramos presentes en la formulación de los objetivos de numerosas políticas públicas (Merklen, 2013, p. 47).

En este marco, las denominadas “políticas de individuación” no intervienen sobre las dinámicas sociales que tienen efectos negativos para el individuo, sino sobre el individuo con

el fin de prepararlo para afrontar esas dinámicas, que se asumen como dadas, y para que se adapte a la sociedad “tal cual es”. De esta forma, se debilitan los mecanismos de protección social y recae sobre el individuo la responsabilidad por su desempeño en la competencia que se entiende es inherente a la vida social.

En este escenario de expansión de la lógica del mercado y redefinición del rol del Estado, puede ubicarse también aquello que Janet Newman y John Clarke (1997, 2012) denominan gerencialismo, y que refiere tanto a la reestructuración organizacional del Estado como a los discursos que la sustentan y legitiman. Estos autores se enfocan particularmente en el caso del Reino Unido y su papel en la proliferación de la Nueva Gestión Pública. Sostienen que el programa de reformas allí desarrollado se apoyó en una perspectiva que confiaba en el poder de la gestión para producir cambios transformadores, lo cual condujo a una dispersión del poder estatal, que se transfirió a un plantel de “agentes gerenciales empoderados” (Newman; Clarke, 2012). De acuerdo con Newman y Clarke,

El gerencialismo como ideología era esencial para el proceso de reforma de las décadas de 1980 y 1990 en el Reino Unido porque traducía un ethos de negocios del sector privado en el estado y en el sector público. Ocurre que, incluso donde los servicios públicos no fueron totalmente privatizados (y muchos permanecieron en el sector público), era exigido que tuviesen un desempeño como si estuviesen en un mercado competitivo. Era exigido que se tornaran semejantes a negocios y este ethos era visto como personificado en la figura del gerente (en oposición al político, al profesional o al administrador). Esto introdujo nuevas lógicas de toma de decisión que privilegiaban economía y eficiencia encima de otros valores públicos (Newman; Clarke, 2012, p. 358, traducción nuestra).

La introducción de lógicas del sector privado en el funcionamiento del sector público es conceptualizada por Stephen Ball y Deborah Youdell en relación con el campo educativo como “privatización endógena”, concebida como 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; Youdell, 2008, p. 8)².

Dentro de las manifestaciones de la privatización educativa endógena, Mauro Moschetti, Clara Fontdevila y Antoni Verger (2017), destacan las reformas de cuasi-mercado que promueven la competencia entre escuelas, la autonomía escolar, los incentivos económicos sujetos a desempeño y otras propuestas de inspiración gerencialista.

Otra característica de la racionalidad neoliberal se vincula, de acuerdo con Christian Laval y Pierre Dardot (2017), con la desactivación de la capacidad de acción colectiva y de resistencia. Según los autores, esto conduce a un “vaciamiento de la democracia”, que pierde sustancia y se torna un medio o procedimiento, en lugar de un bien en sí mismo.

Esta perspectiva se vincula con los planteos realizados por Chantal Mouffe, quien alude a la noción de pospolítica para dar cuenta de la pretensión de erradicar los conflictos y alcanzar un consenso universal. Según la autora, el antagonismo es inerradicable y negar lo político no lo hace desaparecer, pero “puede generar consecuencias desastrosas para la defensa de las instituciones democráticas” (Mouffe, 1993, p. 190). La idea del consenso

² Estos autores distinguen dos grandes modalidades de privatización educativa: exógena y endógena. La privatización “exógena” 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; Youdell, 2008, p. 8).

esconde una exclusión que supone el no reconocimiento del otro; de acuerdo con Mouffe (1993), no se trata de ocultar las posiciones antagónicas sino de tramitarlas democráticamente por vías dialógicas. La pospolítica cobra fuerza en un contexto de debilitamiento de la acción colectiva y de elogio a las soluciones gerencialistas que se presentan como neutrales.

Despolitización y debilitamiento de lo colectivo

En Uruguay, en el escenario educativo actual, se ha instalado una fuerte hostilidad y desconfianza hacia la figura docente y su inscripción en espacios colectivos. En el marco del discurso de la “crisis de la educación”, y en particular de la educación pública, las y los docentes han sido responsabilizadas/os por los resultados educativos no deseados y por resistir los procesos de cambio. Uno de los efectos que esto ha tenido en la política educativa actual es el debilitamiento de la participación docente en los procesos de construcción de la política educativa. En este sentido, y a partir de los cambios introducidos por la LUC, se ha eliminado la representación docente en diferentes ámbitos de gobierno de la educación que hasta ese momento tenían una integración colegiada. Para comprender este punto es importante mencionar que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en Uruguay la educación pública no está regida por el Ministerio de Educación y Cultura sino por entes autónomos. En el caso de la educación inicial, primaria, secundaria, técnico-profesional y la formación en educación, este ente autónomo es la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). La ANEP es gobernada por un consejo colegiado, el Consejo Directivo Central (CODICEN). Previo a la LUC, cada subsistema (Inicial y Primaria, Secundaria, Técnico Profesional y Formación en Educación) era gobernado por un órgano colegiado con actores electos por el Poder Ejecutivo, pero también por docentes elegidos/as a través de elecciones obligatorias. A partir de los cambios realizados, con excepción de la formación en educación, los consejos se sustituyen por direcciones generales unipersonales, elegidas por el gobierno, eliminando la participación docente y centralizando el poder.

Otro de los cambios que se introducen en la LUC en clave de debilitamiento de la participación es la modificación de la convocatoria al Congreso Nacional de Educación, espacio consultivo de discusión creado a través de la Ley General de Educación aprobada en el 2008, instancia de participación amplia que genera aportes para la construcción de la política educativa. Hasta la aprobación de la LUC su convocatoria era obligatoria y como mínimo una vez en el período de gobierno; a partir de lo establecido en esta ley, pasó a ser opcional y como máximo una vez por período (Uruguay, 2020).

El debilitamiento de la participación como eje de la política educativa actual se expresa también en el proceso de definición e implementación de la “transformación educativa”. A lo largo de este proceso el mecanismo privilegiado de participación ha sido la elaboración de documentos por parte de las autoridades de la ANEP y actores designados por ellas y su posterior apertura a la discusión. Sin embargo, los numerosos cuestionamientos y sugerencias realizados por parte de colectivos docentes y estudiantiles no han sido recuperados en los documentos, que se han mantenido en sus versiones originales, introduciendo únicamente mínimos cambios. Asimismo, los mecanismos de participación empleados centralizan la discusión y obstaculizan la posibilidad de construir colectivamente a partir del diálogo entre los diferentes actores. Todo este proceso ha estado marcado por

fuertes reclamos por parte de sindicatos docentes y gremios estudiantiles, fundamentalmente, quienes han exigido ser escuchados y contar con mayores espacios de incidencia.

Al mismo tiempo que se observa este debilitamiento de la participación, en especial de docentes y estudiantes, se visualiza una creciente incidencia de organismos internacionales en la definición de la política educativa. Como hemos señalado, el proceso de “transformación educativa” cuenta con financiamiento del Banco Mundial (2021) y del BID (2021), quienes a través de dos préstamos, han establecido condiciones y plazos que han incidido sobre la propuesta. Esto resulta particularmente visible en el amplio proceso de cambio curricular en curso, que atraviesa los diferentes niveles educativos y ha generado múltiples cuestionamientos. Ambos incluyen a la reforma curricular entre sus componentes, y en este marco tienden a apoyar el diseño e implementación del nuevo currículo para la educación obligatoria. Cabe preguntarse por los márgenes para la toma de decisiones y de participación de los diferentes actores frente a un diseño tan ajustado en términos de condiciones, plazos y metas establecidas desde los organismos internacionales bajo la pretensión de transformar la educación. A modo de ejemplo, el préstamo del Banco Mundial especifica por año el “porcentaje de centros educativos que implementan el nuevo currículo” y el “porcentaje de centros educativos vulnerables que implementan el nuevo currículo”, siendo la meta para el fin del período (2027) el 65%.

El saber pedagógico y la experiencia docente han sido desvalorizados en las definiciones tomadas por la actual administración, a la vez que se han intensificado las acusaciones hacia prácticas de docentes que se señalan como “violatorias de la laicidad”. En Uruguay, la laicidad constituye un principio fundamental del sistema educativo que históricamente ha estado en disputa. Si bien inicialmente, a comienzos del siglo XX, se consagra como principio de separación entre el Estado y la religión y la afirmación de una educación antidogmática, en los años 60 y 70 se amplía al ámbito político y se liga a acusaciones de proselitismo y adoctrinamiento por parte de sectores ubicados a la izquierda del espectro político.

En la actualidad, ha cobrado fuerza esta perspectiva que asocia la laicidad al control de las prácticas individuales de las y los docentes y que la aborda desde un enfoque jurídico en detrimento de lo pedagógico. Mientras que desde algunas posiciones se entiende a la laicidad como el “tratamiento integral y crítico de todos los temas en el ámbito de la educación pública, mediante el libre acceso a las fuentes de información y conocimiento que posibilite una toma de posición consciente de quien se educa” (Uruguay, 2008), desde otros enfoques se la asocia a la idea de neutralidad y a la imposibilidad de abordar ciertos temas que se entiende corresponden al ámbito familiar. En los últimos años se ha intensificado la persecución antisindical y ha habido un importante aumento de denuncias por “violación” de la laicidad, dirigidas a docentes y organizaciones sindicales, que han desencadenado en procesos de investigación administrativa y diversas sanciones que han llegado hasta la separación de cargo y retención de haberes.

Este proceso de debilitamiento de la participación docente va acompañado de una erosión de lo colectivo que, en nombre de la eficiencia, prioriza la dimensión técnica, relegando el lugar del docente al de mero ejecutor de la política. En este sentido, se jerarquiza el lugar de los técnicos y los “expertos”, presentando sus aportes como neutrales e invisibilizando las posiciones antagónicas, al tiempo que se atacan y debilitan los espacios de resistencia. La

concepción del docente como mero ejecutor de la política se expresa en el lugar que se le asigna en el proceso de implementación. En este sentido, el préstamo del Banco Mundial (2021) afirma que “es esencial [...] asegurar la implementación efectiva en las escuelas de las condiciones necesarias para el nuevo currículum basado en competencias” (Banco Mundial, 2021, p. 26), previendo para ello el desarrollo de “programas de formación permanente para que los docentes puedan implementar el currículum adecuadamente” (Banco Mundial, 2021, p. 26).

Lógicas de individuación y responsabilización

Los cambios curriculares que se están procesando en la actualidad en el marco de la “transformación educativa” están atravesados por ciertas lógicas de individuación, en términos de Merklen (2013), que refuerzan procesos de responsabilización en clave individual, desplazando la dimensión colectiva y social.

En la trama discursiva de la política educativa actual se recupera con fuerza la noción de “equidad”, concepto clave de la reforma educativa que se procesó en el país en los años 90. En dicho período, en términos de Castel (1997), se produjo una reconfiguración de la modalidad de intervención estatal, a partir de la cual las “políticas de inserción”, focalizadas en los sujetos que vivían en situación de pobreza, desplazaron a las “políticas sociales de integración”, universales y homogeneizantes. En estas políticas la fragmentación social es asumida como un dato de la realidad, y se pretende actuar sobre sus efectos, no sobre la estructura social desigual que los produce. En materia educativa, la noción de equidad cumplió un papel clave en las políticas focalizadas del período.

Durante los períodos de gobierno progresistas la noción de “inclusión” se instaló en la discursividad pedagógica, buscando disputar el significante “equidad” en clave de una educación universal, aunque manteniendo algunas continuidades en términos de construcción de sentidos. En este marco, se diseñaron diversas políticas focalizadas dirigidas a sujetos en situaciones de pobreza que estuvieron atravesadas por la tensión entre la focalización y una pretensión universalista.

En la actualidad adquiere protagonismo nuevamente el discurso de la equidad, entendida como igualdad de oportunidades, que se apoya en un principio meritocrático según el cual se debe igualar el punto de partida de los individuos, eliminando los obstáculos que se oponen al desarrollo de una competencia equitativa al término de la cual ocuparían posiciones jerarquizadas, sin cuestionar la desigualdad de posiciones sociales (Dubet, 2011). El principio meritocrático en el que este modelo se sustenta supone una responsabilización de los sujetos por sus “éxitos” y sus “fracasos”, en tanto son los individuos quienes deben hacer uso de sus oportunidades, legitimando de este modo las desigualdades sociales. En términos de Merklen (2013), y como hemos señalado, estos procesos de responsabilización van acompañados de una exigencia de activación de la voluntad individual.

Esta perspectiva tensiona con la idea de igualdad, la cual, como sostiene Claudia Danani, es amplia y ciega, incondicional a los atributos particulares de los sujetos. La equidad, por su parte, se centra en la satisfacción de las necesidades básicas o aspiraciones, se preocupa por los mínimos y pone acento en lo procedimental. En este sentido, “no importa cuánta sea la distancia socio-económica si es que todos los individuos tienen lo básico para enfrentar la vida” (Danani, 2008, p. 42); de esta forma la mirada sobre el conjunto social es sustituida por la atención a ciertos individuos o grupos.

Estas perspectivas dialogan con algunas de las construcciones de sentido que atraviesan la reforma curricular, en particular con el enfoque por competencias, el lugar asignado a las habilidades socioemocionales y el discurso de la centralidad del estudiante y los aprendizajes.

En términos de lo planteado en la LUC, el concepto de educación formal se restringe al “desarrollo de competencias para la vida” (Uruguay, 2020, p. 81-82). En otros documentos de política educativa esta conceptualización se articula con la función de la educación como adaptación, en tanto se sostiene que “una educación que apunta a la equidad debe garantizar los recursos y apoyos necesarios para que cada estudiante se desarrolle plenamente de forma competente en los escenarios que se le presenten” (ANEP, 2022, p. 15). De este modo, se asumen como dados los diferentes escenarios y se refuerza la idea de que los individuos deben formarse para adaptarse a ellos, en detrimento de la actuación sobre su transformación. Como hemos señalado a partir de los aportes de Merklen (2013), las políticas de individuación actúan sobre el individuo que es quien debe adaptarse a las dinámicas sociales establecidas. Esta concepción está presente en el préstamo del Banco Mundial, que plantea un vínculo entre educación y productividad y, desde la perspectiva del capital humano, concibe a la educación como un proceso individual de acumulación de capital. En este sentido, plantea:

Uruguay necesita concentrarse no solamente en el alcance y la calidad de la educación, sino también en su pertinencia, alejándose del currículum rígido y enciclopédico tradicional para ir hacia un modelo que prepare a todos los estudiantes para un mercado laboral en rápida evolución. Aprovechar esta oportunidad requiere acumular capital humano y físico suficiente para aumentar la productividad de manera sostenible a mediano y largo plazo (Banco Mundial, 2021, p. 8).

Este documento del Banco Mundial establece un vínculo lineal entre vulnerabilidad, educación y mercado. Además de centrarse en los impactos que la mejora de los resultados educativos tendría sobre el mercado laboral, se mencionan efectos vinculados al bienestar, en particular de los sectores “vulnerables”, entre los que se menciona la resiliencia. En esta línea, se expresa:

Se espera que el Proyecto permita mejores logros educativos, lo cual redundará en una mejor inserción laboral (ganancias). Además, es probable que el Proyecto tenga un impacto positivo en el bienestar global de los beneficiarios (por ejemplo, salud, resiliencia e involucramiento ciudadano), más allá de una mejor escolaridad e inserción laboral, especialmente para estudiantes en situación de vulnerabilidad, promoviendo la reducción de la pobreza y la inequidad (Banco Mundial, 2021, p. 33).

La apelación a la “resiliencia” se inscribe en la importancia que adquieren las políticas de individuación en el marco de la transformación educativa, y deposita en el individuo la responsabilidad de superar las situaciones que debe enfrentar, invisibilizando así la dimensión colectiva y las desigualdades sociales que las atraviesan.

Esto resulta particularmente claro en el caso de las habilidades socioemocionales, que en la política educativa actual adquieren fuerte protagonismo y que, a partir del trabajo sobre las subjetividades, refuerzan la lógica adaptativa y la responsabilización individual. En este sentido, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) define las habilidades socioemocionales como “herramientas cognitivas, emocionales y sociales que tienen como función la adaptación del individuo a su entorno y que facilitan el desarrollo personal, el relacionamiento social, el aprendizaje y el bienestar” (INEEd, 2018, p. 10).

Esta trama discursiva refuerza el foco individual de las políticas educativas, en tanto se debilita la dimensión colectiva del aprendizaje y la relación de los sujetos con los saberes. El protagonismo que adquiere en la transformación curricular la idea de la “centralidad del estudiante y sus aprendizajes” (ANEP, 2020, p. 148) constituye un ejemplo de esto. Como hemos planteado, “estos desplazamientos – de la igualdad educativa a la equidad, y del derecho social a la educación al derecho individual a la adquisición de competencias – permiten dar cuenta de una perspectiva de la educación que resulta problemática en términos de democratización de la educación y construcción de lo común” (Conde; Sánchez, 2022, p. 5).

Avance gerencialista

La LUC constituye un hito fundamental en relación con la expansión de los mecanismos gerenciales y las lógicas privatizadoras en la política educativa. En esta línea, y como hemos mencionado, se han sustituido los ex-consejos desconcentrados de la ANEP de carácter colegiado por direcciones unipersonales. Asimismo, también en un sentido gerencialista, el artículo 193 de dicha ley introduce cambios sustantivos en materia de las condiciones de trabajo docente y la gestión de los centros educativos. Allí se establece, en el marco de la posibilidad de modificación de las normas estatutarias o de creación de regímenes especiales, que las y los docentes podrán acceder a “compensaciones o complementos salariales y otros beneficios” (Uruguay, 2020), supeditado al cumplimiento de metas de política pública.

La introducción de una lógica vinculada a la productividad, sumada a la responsabilización de las y los docentes por los resultados educativos, tensiona con la no linealidad entre los procesos de enseñanza y aprendizaje. Por su parte, las “metas de política pública” son establecidas en general en términos cuantitativos y en relación con los resultados de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes. Esto se inscribe en una tendencia que jerarquiza a la evaluación y que se apoya en la centralidad que adquiere en la actualidad la estadística en las políticas educativas. Ello se articula, a su vez, con la rendición de cuentas o *accountability* en un sentido gerencialista, que en términos de Hallett (2010, p. 57) “abarca esfuerzos para promover estándares, transparencia, eficiencia y calidad aumentando la vigilancia y centralizando la autoridad” (traducción nuestra). En esta línea, las evaluaciones estandarizadas habilitan una forma de auditoría externa a la cual el proceso educativo está sometido (Traversini; Bello, 2009, p. 147). Se teje entonces una cadena discursiva que, apoyada en el supuesto de una linealidad entre enseñanza y aprendizaje, une la responsabilización de las y los docentes con el foco en la evaluación, su medición a través de evaluaciones estandarizadas y la rendición de cuentas. De esta forma, se articula la lógica gerencialista con los procesos de responsabilización e individuación que han sido abordados.

En el mismo artículo 193 que hemos mencionado, y con respecto a los cambios que se promueven en la gestión de los centros educativos, se establece que las y los directoras/es de los centros educativos podrán conformar planteles estables y “disponer condiciones de orden funcional (como el compromiso con una metodología de trabajo o un proyecto de centro educativo) para el acceso o permanencia en un lugar de trabajo específico” (Uruguay, 2020). Estas constituyen nuevas atribuciones para el equipo de dirección que, por una parte, jerarquizan los aspectos de gestión sobre su función de acompañamiento pedagógico y, por la otra, dan lugar a la introducción de mecanismos gerenciales que asemejan a las y los directoras/es de los centros educativos a directores/as de una empresa, que pueden

seleccionar a su equipo de trabajo y exigir al equipo docente la adhesión al proyecto de centro. A su vez, supone una afectación de la autonomía docente, en la medida que para mantener u obtener su puesto de trabajo podrían tener que aceptar lineamientos educativos definidos por la dirección de la institución educativa. No obstante, el concepto de autonomía ha adquirido centralidad en la discursividad de la política educativa nacional.

En un marco de disputa por los sentidos asociados a la noción de autonomía, en la política educativa actual este concepto se encuentra ligado al énfasis en la gestión, la responsabilización de los centros y docentes y la desresponsabilización estatal; mientras que en lo que respecta a la dimensión pedagógica, aumentan los mecanismos de estandarización y vigilancia. En este sentido, y de forma paradójica, en la actual reforma gerencialista,

[...] la ampliación de las instancias de evaluación, autoevaluación y representación del trabajo, la exacerbación de la lógica de la competencia, el poco margen para la realización de tareas vinculadas a la formación y planificación, han aumentado, en lugar de frenar, la burocratización en los sistemas educativos (Sánchez, 2023, p. 215).

Estos procesos de creciente burocratización constituyen el sustento de la progresiva profundización de la lógica de rendición de cuentas, que desdibuja la figura docente en tanto estandariza su trabajo y debilita su lugar como constructora de la política educativa. A ello se suma el aumento de eventos vinculados a la persecución sindical y las denuncias a docentes en función de prácticas ubicadas como “violatorias” de la laicidad, lo cual también reduce los márgenes de acción y de construcción colectiva del trabajo docente.

Una expresión del avance gerencialista en la política educativa actual son los Centros María Espínola, propuesta focalizada dirigida a “estudiantes de mayor vulnerabilidad educativa y social” (ANEP, 2021, p. 111), que comenzó a implementarse en el año 2021 en centros de educación media. A partir de los cambios introducidos en la LUC, y en particular en el mencionado artículo 193, se propone como un objetivo estratégico del período 2020-2024 la aprobación y aplicación de un nuevo régimen de centro educativo, con un nuevo marco regulatorio que modifique sus competencias (ANEP, 2020). En este sentido se expresa:

[...] si bien no se aprobó un régimen de centro como tal, se aprobó la modalidad de Centros María Espínola (CME) que será un antecedente importante para el desarrollo, aprobación y aplicación del nuevo régimen de centro educativo. En la misma, se proponen lineamientos concretos tendientes a modificar las prácticas educativas, condiciones de trabajo de los docentes, la gestión y la cultura institucional. Asimismo, la modalidad CME tiene por objetivo dirigirse a la consecución de centros cada vez más autónomos, con capacidad de responder en forma oportuna y pertinente a la heterogeneidad de estudiantes y contextos, así como a los retos de la educación del siglo XXI (ANEP, 2021, p. 159).

En la actualidad funcionan 43 Centros María Espínola y desde la Administración se proyecta llegar a 60 al finalizar la gestión en el 2025.

Este modelo de centro educativo toma como referencia las experiencias de centros educativos gratuitos de gestión privada dirigidos a sujetos en situaciones de pobreza, que se apoyan en una modalidad de exoneraciones fiscales promovida en el marco de los gobiernos progresistas, y cuyo caso más visible es el Liceo Impulso³. En un contexto en el que se diagnostica una “crisis de la educación”, los Centros María Espínola se ubican en un proceso

³ Ampliar en: Martinis (2020).

más amplio de disputa por los sentidos de la educación pública, en el que se toman como ejemplos exitosos iniciativas del ámbito privado. Como plantea Martinis (2021, p. 157),

[...] la incorporación de formas de gestión y significantes propias del ámbito empresarial privado dan la pauta de un momento de avance significativo, ahora desde la gestión del propio sistema educativo público, en los procesos de privatización endógena. Una forma de concebir y hacer la educación pública con fuerte impronta privatizadora se va instalando decididamente.

Parte del préstamo del BID (2021) se dirige específicamente a financiar la implementación y monitoreo de estos centros, la formación docente de 2021, 2022 y 2023, el desarrollo de una plataforma para el programa, y el fortalecimiento de la gestión.

En los Centros María Espínola se observa el lugar central asignado a la autonomía, ligada a la descentralización, la responsabilización y la rendición de cuentas, así como las referencias a la noción de liderazgo, la gestión y el énfasis en la evaluación, autoevaluación y los resultados educativos. En esta propuesta se condensan los procesos de burocratización mencionados y la progresiva instalación de lógicas gerencialistas en la educación pública.

Reflexiones finales

A lo largo del artículo hemos analizado la incidencia de lógicas neoliberales en la política educativa uruguaya en el escenario actual. En el proceso de “transformación educativa”, y en un contexto de vaciamiento de la democracia e invisibilización del conflicto inherente a lo social, cobran protagonismo políticas de individuación que, desde un enfoque gerencialista, refuerzan lógicas de responsabilización.

A través del análisis de los procesos de transformación educativa y de documentos de los organismos internacionales, quisimos mostrar cómo la política educativa se configura como dispositivo mediante el cual el Estado contribuye a la producción de mecanismos propios de la racionalidad neoliberal.

Algunas de las nociones que adquieren protagonismo en la discursividad educativa actual, a nivel nacional y global, y que deben ser leídas en términos de su carácter relacional, son: la autonomía, el énfasis en la gestión, la estandarización, la rendición de cuentas, la centralidad del estudiante y el foco en los aprendizajes, el lugar asignado en el currículo a las competencias y las habilidades socioemocionales. Todas ellas atravesadas por lógicas gerencialistas, de individuación y responsabilización. Una expresión de estas lógicas es la propuesta, aún incipiente, de supeditar el salario docente al cumplimiento de metas de política pública.

Estas tendencias no constituyen un fenómeno novedoso ni exclusivo de Uruguay, en tanto se han expandido a nivel regional e internacional, y recuperan sentidos que ya estaban presentes en nuestro país en las últimas décadas. No obstante, entendemos que en la política educativa actual las lógicas que fueron analizadas adquieren nuevas expresiones. Una de ellas se vincula al lugar central que adquieren la subjetividad y las emociones en las propuestas educativas que se impulsan a nivel estatal, y que refuerza procesos de individuación, responsabilización y adaptación por parte de los sujetos a una sociedad que se asume como dada.

Estas lógicas construyen perspectivas hegemónicas sobre qué implica, cómo y para qué educar, instalando un sentido común gerencialista que imprime una mirada tecnicista sobre las prácticas educativas, al tiempo que pretende despolitizar la tarea de educar.

Referencias

ANEP. Administración Nacional de Educación Pública. **Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024**. Tomo I, 2020. Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/noticias/setiembre/200910/TOMO%201%20MOTIVOS%20Presupuest%202020-2024%20v12%20WEB.pdf>. Acceso en: 23 nov. 2023.

ANEP. Administración Nacional de Educación Pública. **Rendición de Cuentas 2020**. Tomo 1. Informe de Acción, 2021. Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/presupuestos-rendicion-balances/rc-2020en2021/TOMO%201%20INFORME%20DE%20ACCI%20C3%93N%20Rendicion%20de%20Cuentas%202020.pdf>. Acceso en: 23 nov. 2023.

ANEP. Administración Nacional de Educación Pública. **Marco Curricular Nacional**. Documento preliminar en proceso de elaboración y consulta, 2022. Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2022/noticias/abril/220422/MCN%20V2%202022%20v7.pdf>. Acceso en: 23 nov. 2023.

BALL, S.; YOUDELL, D. **Privatización encubierta en la educación pública**. Bruselas: Education International, 2008.

BANCO MUNDIAL. **Documento de evaluación del proyecto sobre propuesta de préstamo por un importe de 40 millones de dólares estadounidenses a la República Oriental del Uruguay para el fortalecimiento de la pedagogía y la gobernanza en las escuelas públicas uruguayas**. Proyecto. 2021. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099513002092331078/pdf/IDU08c077be10bd7304a370b70c0b21a075b3d21.pdf>. Acceso en: 18 abr. 2024.

BID. Banco Interamericano De Desarrollo. **Educación para la transformación: Finalización de Ciclos y Nueva Oferta Educativa (UR-L1176)**. Programa de Apoyo a la Educación Media y Formación en Educación, 2021. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/UR-L1176>. Acceso en: 18 abr. 2024.

CASTEL, R. **Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado**. Buenos Aires: Paidós, 1997.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of social welfare**. London: Sage, 1997.

COALICIÓN MULTICOLOR. **Compromiso por el País**. 2019. Disponible en: <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>. Acceso en: 23 nov. 2023.

CONDE, S.; SÁNCHEZ, C. No tan “preliminar”: consideraciones sobre el documento “Marco Curricular Nacional”. **Observatorio del Derecho a la Educación**. 2022. Disponible en: <https://fhce.edu.uy/oded/2022/04/24/consideraciones-sobre-el-documento-marco-curricular-nacional/>. Acceso en: 23 nov. 2023.

DANANI, C. América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, Brasil, v. 44, n. 1, p. 39-48, jan./abr. 2008.

DUBET, F. **Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.

FOUCAULT, M. Las técnicas de sí. In: FOUCAULT, M. **Estética, ética y hermenéutica**: obras esenciales, Volumen III. Traducción de Ángel Gabilondo. Barcelona: Paidós, 1999. p. 443-474.

FOUCAULT, M. **Nacimiento de la biopolítica**: curso en el Collège de France (1978-1979). Traducción de Horacio Pons. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

HALLETT, T. The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School. **American Sociological Review**, v. 75, n. 1, p. 52-74, 2010.

INEED. **Aristas. Marco de habilidades socioemocionales en sexto de educación primaria**. Montevideo: INEED, 2018.

LAVAL, C.; DARDOT, P. **La pesadilla que no acaba nunca**. Barcelona: Gedisa, 2017.

MARTINIS, P. Disputas en torno al carácter de la educación pública en Uruguay: de la privatización latente a la privatización impuesta. **Educación em Revista**, v. 36, e77559, 2020. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/1550/155063059053/html/>. Acceso en: 23 nov. 2023

MARTINIS, P. Las disputas sobre el sentido de lo público en la educación uruguaya: de los liceos públicos de gestión privada a la reforma conservadora (2010-2021). In: GLUZ, N.; ELÍAS, R.; RODRIGUES, C. (Coord.). **La retracción del derecho a la educación en el marco de las restauraciones conservadoras**: una mirada nuestroamericana. Buenos Aires: CLACSO, 2021. p. 133-165.

MARTINIS, P.; RODRÍGUEZ BISSIO, G. Los usos políticos de la crisis de la educación. Procesos de escandalización y glorificación en las disputas por la hegemonía en el campo educativo en Uruguay. **Polifonías Revista de Educación**, n. 19, p. 162-193, 2021. Disponible en: <https://www.plarci.org/index.php/polifonias/article/view/952/1065>. Acceso en: 23 nov. 2023.

MERKLEN, D. Las dinámicas contemporáneas de la individuación. In: CASTEL, R.; KESSLER, G.; MERKLEN, D.; MURARD, N. **Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?** Buenos Aires: Paidós, 2013. p. 45-86.

MOUFFE, C. La política y los límites del liberalismo. In: MOUFFE, C. (Ed.). **El retorno de lo político**: Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Barcelona: Paidós, 1993. p. 183-207.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, v. 37, n. 2, 2012. Disponible en: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/29472>. Acceso en: 22 nov. 2023.

SÁNCHEZ, C. **En el nombre del hijo**. Privatización conservadora de la educación en Brasil y Uruguay (2017- 2022). 2023. Tesis (Maestría en Ciencias Humanas) – Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Montevideo, 2023.

STEINER-KHAMSI, G. The Politics of League Tables. **Journal of Social Science Education**, v. 2, n. 1, 2003. Disponible en: <https://www.jsse.org/index.php/jsse/article/view/301/298>. Acceso en: 23 nov. 2023.

TRAVERSINI, C.; BELLO, S. O numerável, o mensurável e o auditável: estatística como tecnologia para governar. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 135-152, maio/ago. 2009.

URUGUAY. Ley N° 18.437: Ley General de Educación. **Centro de Información Oficial**, Montevideo, 2008. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>. Acceso en: 23 nov. 2023.

URUGUAY. Ley N° 19.889: Ley de Urgente Consideración. **Centro de Información Oficial**, Montevideo, 2020. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>. Acceso en: 23 nov. 2023.

VEIGA-NETO, A. Gubernamentalidad y educación. **Revista Colombiana de Educación**, Bogotá, n. 65, p. 20-41, jul./dic. 2013. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rcde/n65/n65a02.pdf>. Acceso en: 29 ago. 2022.

VERGER, A.; MOSCHETTI, M.; FONTDEVILA, C. La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias. **Internacional de la Educación**, abr. 2017. Disponible en: <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Privatizacion%201-Abril.pdf>. Acceso en: 23 nov. 2023.

Stefanía Conde es Doctoranda en Educación y Magíster en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación, de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República (Udelar). Integrante del Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas (GEPPrEd) y del Grupo Políticas Educativas, Currículum y Enseñanza (PECE), FHCE, Udelar. Coordinadora del Observatorio del derecho a la educación (ODEd, Udelar).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2065-9569>

E-mail: stefania.conde0787@gmail.com

Camila Falkin es Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y Magíster en Educación por el Programa de Pós-Graduação em Educação de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEDU, UFRGS), Porto Alegre, Brasil. Integrante del Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas (GEPPrEd), FHCE, Udelar. Integrante del Observatorio del derecho a la educación (ODEd, Udelar).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0933-8545>

E-mail: camifalkin@gmail.com

Cecilia Sánchez es Profesora de Filosofía, egresada del Instituto de Profesores Artigas (Consejo de Formación en Educación, Administración Nacional de Educación Pública), Licenciada en Ciencias de la Educación y Magíster en Ciencias Humanas, opción Estudios Latinoamericanos, por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Integrante del Grupo de Estudios en Políticas y Prácticas Educativas (FHCE, Udelar). Coordinadora del Observatorio del derecho a la educación (ODEd, Udelar).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8439-100X>

E-mail: ceciliasanchezg14@gmail.com

Recibido el 28 de noviembre de 2023

Aprobado el 24 de abril de 2024

