

Las políticas públicas de profesionalización de 'formadores' en el Uruguay en los períodos de gobierno de Mujica y Vázquez (2005-2015): resistencias y bloqueos para avanzar en la profesionalización de los formadores¹

RESUMEN

Angela Virginia Coitinho Sánchez
vcoitinho@hotmail.com
Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR -
Uruguai

El presente trabajo intenta dar luz sobre las decisiones políticas tomadas en los últimos períodos de gobierno del Frente Amplio en Uruguay en materia de profesionalización de formadores, tomando como lapso histórico el primer período de gobierno del Presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) y el período de gobierno del Presidente José Mujica (2010-2015). Desde el punto de vista teórico se apoya en la conceptualización de las políticas educativas como políticas públicas y en la acumulación sobre la profesionalización de los formadores desde la dimensión pedagógica y la dimensión politológica. Se analizan las políticas concretas de profesionalización de formadores también desde la doble dimensión de condiciones laborales y el desarrollo profesional; a partir del debate actual acerca de la necesidad de universitarizar la formación de docentes en Uruguay; centrándose en el estudio de la creación del sistema nacional integrado de formación docente, la creación del Consejo de Formación en Educación, la puesta en marcha de los departamentos académicos, la creación del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios superiores, y los acuerdos entre el órgano máximo rector de la Enseñanza y la Universidad de la República; desde dos líneas de análisis: el marco jurídico institucional que regula la profesión de formador y las teorías del institucionalismo histórico.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Formadores. Profesionalización. Universitarización.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se centra en las decisiones políticas tomadas en los últimos períodos de gobierno del Frente Amplio en Uruguay en materia de profesionalización de formadores, tomando como lapso histórico el primer período de gobierno del Presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) y el período de gobierno del Presidente José Mujica (2010-2015). Desde el punto de vista teórico se apoya en la conceptualización de las políticas educativas como políticas públicas y en la acumulación sobre la profesionalización de los formadores desde la dimensión pedagógica y la dimensión politológica.

Siguiendo a Vaillant y Marcelo (2001), entendemos que la “Formación de Formadores” refiere a la capacitación de los profesionales que forman a los profesores, aquellos profesores que forman a los futuros docentes de educación infantil, primario o secundaria, tanto en el ámbito universitario como en los institutos de formación docente. A efectos de este trabajo, y como modo de acotar y delimitar el objeto de estudio, nos centramos en aquellos formadores que forman docentes para enseñanza media básica y superior (tanto educación secundaria como educación técnica). Exceptuamos así la formación de maestros primarios.

Dentro de la dimensión pedagógica, se analizarán los últimos debates en torno a los saberes necesarios para el ejercicio de la profesión de formador y en qué medida nuestro país hace un esfuerzo en materia de política pública para dicha formación.

Dentro de la dimensión politológica haremos un recorrido por los cambios institucionales llevados adelante en los periodos propuestos, y los avances en materia de profesionalización de formadores en sus dos componentes: formación y condiciones laborales de los formadores, tratando de indagar en posibles explicaciones acerca de los magros avances en la materia. Para ello recurrimos a las teorías institucionalistas de “*path dependence*” y al marco jurídico institucional que regula el ejercicio de la profesión de formador.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS EDUCATIVAS

Las políticas públicas deben entenderse como un conjunto de decisiones racionales que se toman a lo largo de un tiempo determinado que es, a su vez, trascendido por la propia política concreta; como lo explica Peters apud Pallares (1988, p. 142), “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.

Es importante resaltar que algo que no se hace también puede considerarse una política pública. El no hacer algo es también una decisión política y tiene consecuencias como tal, produce efectos de impacto social al igual que lo que sí se hace.

De acuerdo a Dente e Subirats (2014, p. 75) la decisión de “no intervenir” en un proceso de toma de decisiones es un acto voluntario orientado a un objetivo,

por lo tanto representa en sí misma una “acción” que es muchas veces relevante a la hora de analizar los resultados de la decisión, por lo cual quien decide no intervenir es también considerado un “actor”.

Al tomar decisiones de política pública se debe siempre tener en cuenta el contexto, los actores involucrados y los recursos de poder que cada actor maneja, para elaborar a partir de dicha información la mejor estrategia posible que ayude a minimizar los conflictos, ya que “no hay duda de que en algunas circunstancias la radicalización del conflicto puede generar bloqueos infranqueables y el fracaso del intento de llegar a la toma de decisiones” (DENTE; SUBIRATS, 2014, p. 192) pero con una buena estrategia, el conflicto puede convertirse en el impulso de decisiones significativas que lleven a los resultados deseados.

La efectividad de una política se mide por sus resultados, esto es, el impacto que dicha política tuvo en la sociedad: “El producto de una política pública es aquello que una institución de gobierno está haciendo en un momento y en un ámbito determinado” (PALLARES, 1988, p. 144). En el caso de la política educativa, la formación de los formadores forma parte del producto (outputs) de la política, dicho producto dará determinados resultados (*outcomes*). Son estos resultados los que permiten que la política sea evaluada en su rendimiento, esto es, en qué medida dicha política logra los fines propuestos al ser planteada.

Es así que para autores como Aguilar Villanueva et al. (1994, p. 24), la política pública “puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de los que se debe hacer”.

En vista de lo que definimos como política pública, la política educativa se entiende como un conjunto de decisiones diseñadas, decididas e implementadas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia. Como dijimos anteriormente, una política no es una acción concreta sino un proceso, una secuencia de acciones, aquellas acciones que efectivamente se llevan a cabo como las que se omiten, ya que el no actuar constituye una política (MANCERO, 2000).

EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO Y LAS TEORÍAS DEL “*PATH DEPENDENCE*”

Para comprender la resistencia a ciertos cambios desde las instituciones de formación docente, acudimos a la teoría del Institucionalismo histórico, ya que no podemos obviar el peso del pasado en las inercias institucionales que vuelven a éstas poco flexibles frente a proyectos de transformación.

Las instituciones representan un marco dentro del cual los actores interactúan entre sí a través de la cooperación o el conflicto; a su vez operan como límites a decisiones en los procesos de políticas públicas (PÉREZ ZORRILLA, 2012).

Junto con la corriente institucionalista en la ciencia política, entendemos que el sistema político se estructura en instituciones, dichas instituciones son estructuras sociales que condicionan nuestras acciones y decisiones. En determinadas circunstancias los actores políticos tienen la capacidad de dar forma a las instituciones políticas futuras estableciendo reglas de juego que les favorecen.

Para los institucionalistas históricos, a consecuencia de los fuertes efectos del “*path dependence*” (procesos dependientes de las trayectorias, o como lo

llaman Pierson y Skockpol (2008, p. 13): “dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político” las instituciones no son fácilmente desechadas cuando cambian las circunstancias, sino que las viejas instituciones persisten pero adquieren nuevos usos en vez de ser reemplazadas por nuevas. Desde esta corriente teórica se analizan procesos a través del tiempo, procesos que se retroalimentan y refuerzan la dependencia de patrones particulares que son muy difíciles de revertir, ya que se vuelven reglas del juego institucionalizadas.

Las teorías sobre el “*path dependence*” nos ayudan a comprender la inercia que caracteriza muchos procesos e instituciones políticas y sociales; a su vez nos ayudan a ver como se institucionalizan también las relaciones de poder en las organizaciones. Estos estudios son valiosos cuando nos enfocamos, como en este caso, en procesos de inercia política. Los cambios son menos probables cuanto mayor es el tiempo en que las viejas estructuras han dominado el espectro, ya que anquilosan pautas y normas que como vimos se retroalimentan en forma constante provocando la permanencia y enlenteciendo los cambios ya que se torna muy costoso para el sistema político romper con las reglas ya institucionalizadas; “costo-so en términos de inversión, aprendizaje, coordinación y anticipación”, explicando por qué las viejas e inoperantes instituciones son reformadas y no reemplazadas (PÉREZ ZORRILLA, 2012, p. 58).

LA FIGURA DEL “FORMADOR” Y LA NECESIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS TENDIENTES A LA PROFESIONALIZACIÓN DE FORMADORES

De acuerdo a Vaillant (2002, p. 16), un formador es “un profesional del aprendizaje, un mediador entre los conocimientos y las personas que deben adquirirlos”. Coincidiendo con ella, entendemos al formador como un docente que forma docentes, es decir, aquellos profesionales que forman a los profesores. A efectos del presente trabajo se toman como referencia a aquellos formadores que forman docentes para la enseñanza media básica y superior, que se forman en los institutos de Formación Docente de nuestro país; exceptuando los formadores de la Universidad o de los institutos normales de magisterio.

Hoy se reaviva un interés en la formación de formadores en América Latina, ya que se coincide en que la calidad del sistema educativo de un país depende de la calidad de sus docentes, y en que los docentes profesionalmente mejor preparados logran mejores resultados en sus clases (VAILLANT, 2002).

Se concibe al trabajo docente como una actividad colectiva y transformadora, envuelto en una especie de paradoja donde al tiempo que se lo critica, se espera que realice un aporte crucial para mejorar los resultados educativos. El sistema educativo carga con una enorme cantidad de expectativas que al no poder ser cumplidas se transforman en frustración y cuestionamiento (TERIGI, 2012). El desempeño docente se presenta en documentos públicos de varios países como un factor estratégico para lograr una educación de calidad, y se ensayan políticas públicas que impacten en este sentido. Pero dichas políticas se basan en la profesionalización académica de los docentes, en cuánto saben del saber que transmiten, su formación disciplinar. Cuando en realidad la profesión docente tiene dos columnas vertebrales: la formación disciplinar y la transmisión

de saberes, esto es, el proceso didáctico en sí, la forma en que se da la transposición de esos saberes.

El nudo del debate que debería estar en la fundamentación de cualquier política pública al respecto debería ser el hecho de que los docentes en general transmiten un saber que no producen, al tiempo que para poder realizar dicha transmisión producen un saber específico.

En efecto, la docencia produce al mismo tiempo, un saber específico: el saber sobre la transmisión. Terigi (2012) caracteriza a los docentes en una doble función de expertos: como expertos en un campo cultural y como expertos en las intervenciones pedagógicas que se requieren para que los alumnos puedan avanzar en el dominio propio de los saberes de esos campos culturales. Esta doble dimensión inherente a la docencia implica una peculiar relación con el conocimiento que se produce fuera de la institución educativa, y la transmisión cultural de ese saber. En este sentido, en la escuela o el liceo se produce saber, y los docentes son producto-res de saber específico en el área de la transmisión:

La tarea de maestros y profesores ofrece cotidianamente situaciones de gran presión, en las que el accionar docente supone articular en tiempos mínimos un cierto enfoque de la situación y la toma de decisiones con pocas alternativas probadas de acción, esto es claramente, una “auténtica invención del hacer (TERIGI, 2012, p. 16).

No es suficiente un enfoque netamente cognoscitivo del problema de los saberes, que lleve a una intelectualización de la tarea en detrimento de otras dimensiones que son igualmente necesarias como la didáctica. Los ideales del docente intelectual y reflexivo tienden a subestimar el peso de lo emocional en las acciones docentes, la presencia de los afectos en las prácticas educativas cotidianas, con todos los riesgos que ello implica. El proceso de enseñanza aprendizaje implica necesariamente empatía, un nexo que va más allá del saber sabio y que es esencia misma del proceso de transmisión. Este saber específico no logra formularse como conocimiento generalizable y queda restringido a los relatos de experiencias.

Las políticas públicas que se planteen en la materia deberían contemplar sobre todo la doble dimensión que implica la profesión docente, no se debe desvincular la larga tradición de acumulación de conocimiento de los institutos normales que han formado docentes durante todo el siglo en nuestro país.

Desde allí nos preguntamos: ¿De qué forma las políticas públicas referidas a la transformación del sistema educativo en nuestro país contemplan la complejidad de la función docente?

El proceso de desarrollo profesional permanente de los formadores amerita políticas públicas concretas, bien diseñadas y adaptadas a la realidad educativa del país. Un formador es por lo general un docente experimentado que a su vez ha pasado por la Universidad, con doble titulación, pero que necesita formación continua. Si bien, como veremos, en los llamados a aspiraciones se valoran los estudios de posgrado, maestrías, doctorados, investigaciones, y demás, pero el régimen legal en el que los formadores trabajan no facilita el acceso a dicha formación.

Asimismo es importante destacar que actualmente el sistema de Formación docente, encargado de formar profesores para educación primaria y secundaria en Uruguay y como tal, los lugares de trabajo de los Formadores, está constituido por:

- El Instituto de Profesores Artigas - IPA, asentado en Montevideo.
- Veintiún Institutos de Formación Docente - IFDs en el interior del país, que imparten carreras de magisterio pero donde los aspirantes a profesores pueden formarse en las asignaturas comunes.
- Un Instituto Nacional de Educación técnica - INET donde se forman los profesores para la Educación técnica.
- Seis Centros Regionales de Profesores - CERPs encargados de formar profesores de enseñanza secundaria, ubicados en Atlántida, Colonia, Florida, Salto, Rivera, Maldonado.
- Un Instituto de Perfeccionamiento y estudios superiores - IPES, que se encarga de impartir formación post título a docentes de enseñanza secundaria.

MARCO METODOLÓGICO

Esta investigación se aboca a un estudio de caso de tipo descriptivo con aproximación a la explicación de las políticas públicas en materia de profesionalización de formadores implementadas por los gobiernos de Tabaré Vázquez y José Mujica en nuestro país. Cronológicamente, la investigación cubre el periodo entre el 2005 y el 2015.

Al asumir el primer gobierno del Dr. Vázquez en el año 2005 promueve un debate educativo del que se extraerán insumos para una Ley General de Educación – LGE (URUGUAY, 2009).

Territorialmente las unidades de observación fueron: El Consejo de Formación en Educación - CFE y los departamentos académicos, el IPES y los convenios entre la Administración Nacional de Educación Pública – ANEP y la Universidad de la República - UdelAR; ya que éstas fueron las líneas de política educativa que llegaron a concretarse tendientes a profesionalizar el trabajo del formador en el período referido en el marco de la LGE.

El proceso de investigación se guio por la siguiente hipótesis de trabajo:

- Dos factores han enlentecido el camino hacia la profesionalización de formadores en nuestro país en el período 2005-2015: las normas jurídicas que regulan el ejercicio de la profesión de los formadores, y los legados institucionales producto del peso de la historia de las instituciones de formación docente.

Subyacen a esta hipótesis dos preguntas de investigación:

1) ¿Cuáles han sido, en los últimos períodos de gobierno en nuestro país (2005-2015) las políticas públicas concretas tendientes al desarrollo profesional de los formadores?

2) ¿En qué medida ha influido la historia y tradición institucional en el camino hacia la implementación de políticas de profesionalización de formadores?

Partiendo de dichas preguntas, nuestras unidades de análisis son las políticas de profesionalización de formadores; específicamente consideraré:

- Plan integrado para formación docente (2008) en el marco de la nueva Ley General de Educación, Ley N° 18.437.

- Creación del Consejo de Formación en Educación (2010), también en el marco de la nueva Ley General de Educación, Ley N° 18.437.
- Departamentalización de la Formación docente.
- Ofertas concretas de formación para formadores del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores en el período 2005-2015.
- Convenios ANEP-UdelaR en materia de formación de formadores en el mismo período.

La metodología utilizada fue cualitativa. Las técnicas utilizadas fueron la recolección y análisis de datos secundarios como la revisión bibliográfica, el análisis de contenido de documentos oficiales, las entrevistas cualitativas semi estructuradas a informantes calificados.

Partiendo de algunas fuentes centrales para el análisis como la normativa jurídica que regula su situación laboral; documentos elaborados por las autoridades de la Educación en nuestro país entre los años 2005-2015; El censo Nacional Docente, 2007; y 12 entrevistas semi estructuradas a: Consejeros del Consejo Directivo Central - CODICEN, Consejeros de Consejo de Formación en Educación - CFE, Ex. Directora del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores - IPES, e integrante del Departamento de Formación y Perfeccionamiento Docente; Coordinadores Académicos de los Departamentos de Formación Docente, Integrantes de la mesa permanente de las Asambleas técnicas docentes - ATD de Formación Docente.

¿QUÉ ENTENDEMOS POR “PROFESIONALIZACIÓN” DE FORMADORES?

La pregunta inicial que debemos hacernos es si un docente formador es un “profesional”, y en ese sentido, tomamos como referencia los aportes de Hoyle apud Mancebo (2011), quien identifica diez cualidades de una profesión: la define como una ocupación que desempeña una “función social”, que exige un alto grado de destreza para ejercer en situaciones cambiantes y diversas, requiere un cuerpo de conocimiento sistemático, un prolongado período de enseñanza superior para la aplicación de conocimientos y destrezas, socialización en la cultura de la profesión, valores centrados en el interés del cliente que a veces se sistematizan en una especie de código ético, autonomía para poder tomar decisiones respecto a su curso de acción; los miembros de una profesión se organizan en función de intereses comunes, y encuentran alto prestigio social y remuneración acorde.

Partiendo de este enfoque autores como Marcelo (1995) entienden que los trabajadores docentes de la enseñanza no reúnen los requisitos de una verdadera profesión, ya que por ejemplo, el período de formación de un docente no es prolongado, los candidatos a docentes no se socializan en una cultura común, y tampoco podemos hablar de un prestigio social importante y remuneración acorde. Asimismo, la docencia muestra una tendencia a la “burocratización” ya que suele estar en la órbita del control burocrático (y en este sentido no autónomo, como en las demás profesiones); en las llamadas “profesiones” los controles vienen desde el mismo cuerpo de profesionales que establecen criterios de valoración propios.

Esta postura teórica inicial que ponía el énfasis en los prerrequisitos que debe cumplir una “profesión” para ser considerada como tal, ha sido superada por

el llamado “modelo de proceso”, en el cual se distinguen dos elementos claves de la profesionalización docente: las condiciones de trabajo y el desarrollo profesional (MANCEBO, 2011).

Las condiciones de trabajo implican aspectos como la carrera docente, el grado de estabilidad en la ocupación, el salario, entre otros. El desarrollo profesional hace referencia a las necesidades de formación continua, es decir, a lo largo de la vida profesional. Esta formación continua, en el caso de los formadores, implica todo lo que es formación pos título como especializaciones, posgrados, maestrías, doctorados.

Para el presente trabajo consideramos la profesionalización de formadores desde dos dimensiones: las condiciones de trabajo y el desarrollo profesional, y a través de ellas abordaremos el estado de situación y las políticas públicas en el período referido.

Entre las condiciones de trabajo de los formadores encontramos además de los salarios, que notoriamente se han incrementado en los períodos de gobierno trabajados, otros elementos que configuran esta dimensión de análisis, que todavía quedan en el debe: temas como los factores que determinan que un docente deje de ejercer su profesión y se dedique a otras tareas remuneradas que no tienen que ver con ella, el multiempleo y su consecuente efecto: el llamado “docente taxi”; sumado a las magras posibilidades que ofrece la carrera docente de ascenso en función de la profesionalización.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS FORMADORES: ESTADO DE SITUACIÓN

Condiciones Laborales: estado de situación

En cuanto a las condiciones de trabajo y de acuerdo al Censo de la ANEP del 2007, hay en nuestro país 1980 docentes formadores en formación docente y 355 que desempeñan tareas en CODICEN. Más de la mitad de los docentes en general trabajan en varios centros educativos, esta es una realidad no ajena a los formadores: de acuerdo a los datos del Censo 2007, en el Departamento de Formación y perfeccionamiento docente - DFPD, teniendo en cuenta instituciones educativas públicas y privadas: el 25.5% de los formadores trabajan en un centro, el 41,2% trabaja en dos centros, el 23.1% en tres centros y el 10.2% en cuatro centros. Si tenemos en cuenta los formadores de docentes que trabajan solo en instituciones públicas tenemos que el 31,6% trabaja en un centro, el 49.8% trabaja en dos centros, el 15.1% en tres centros y el 3.5% en cuatro centros.

Estos datos nos muestran una realidad con consecuencias negativas tanto para los formadores que se desplazan de un centro a otro en forma permanente, como para la propia institución. El docente no llega a consolidarse como parte de una cultura institucional y por lo tanto de un proyecto institucional.

El multiempleo lleva además a que las horas de departamento que los formadores deben cumplir, que fueron pensadas, como veremos, para llevar adelante funciones de investigación y extensión, queden divididas entre los diferentes centros educativos, provocando que el docente cumpla una carga horaria fraccionada y por lo tanto muy poco productiva para los efectos para las que fueron inicialmente pensadas.

Respecto a los salarios, otra dimensión de las condiciones de trabajo: el salario de los formadores de docentes en nuestro país es sensiblemente superior al de los docentes de Educación Secundaria media, superior y Universidad tecnológica del Uruguay – UTU².

No existe un “escalafón de formadores”, y a éstos se les paga teniendo como parámetro el grado que ocupan en el escalafón de la Educación Media. Hay formadores con calidad de efectivos, interinos o suplentes; siendo los “efectivos” muy pocos, ya que son aquellos formadores que lograron la efectividad por cursos-concursos organizados a mediados de los noventa por la “Reforma Rama”³; y algunos efectivos en didáctica de concursos más recientes.

El Consejo de Formación en Educación paga a sus docentes interinos las horas de acuerdo al grado que ocupan en el escalafón de la Educación Media. Dicho sistema escalafonario comprende siete grados, y una forma de ascenso fuertemente marcada por la antigüedad.

El ascenso de grado de un docente efectivo está condicionado por los siguientes elementos que configuran lo que el Estatuto del funcionario docente llama la “calificación anual”: a) cuatro años de antigüedad en el grado, al quinto año pasa al grado inmediatamente superior; b) obtención de un puntaje mínimo por antigüedad calificada en el grado, que comprende aptitud docente (juicios anuales de inspección y dirección), antigüedad y actividad computada (número de clases que efectivamente dictó en el año lectivo); c) cursos de capacitación acreditados debidamente (éste ítem no se cumple actualmente, para el ascenso de grado no se exige acreditar ningún curso), observaciones disciplinarias y tareas administrativas asignadas.

La ubicación en el escalafón docente está signada fuertemente por la antigüedad y la “calificación anual”; por lo tanto el salario aumenta a medida aumenta el grado.

A comienzos del primer período de gobierno de Tabaré Vázquez, en el marco de un incremento importante del presupuesto destinado a la educación, hubo un aumento real de salarios docentes próximo al 46%. De todos modos, tomando como referencia los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa - INEE de acuerdo al censo 2007, solo un 21.5% de los formadores en nuestro país se muestra satisfecho con el salario que percibe por su labor.

De acuerdo a estudios realizados (INEEd, 2014), el salario docente no es la variable con mayor influencia en la decisión del formador de ingresar al sistema o permanecer en él; influyen fuertemente otras cuestiones, como por ejemplo, las posibilidades de desarrollo profesional, el reconocimiento a su labor por parte de la sociedad y las condiciones físicas estructurales en las que se desempeña; el relacionamiento con sus superiores, el vínculo con las familias y alumnos.

Si bien el ejercicio de la docencia en general y la formación en particular tienen un alto contenido vocacional y están muy satisfechos con el ejercicio de su tarea educativa, no lo están tanto respecto a su desarrollo profesional, al valor social de su profesión, al salario y las condiciones materiales en las que trabajan.

De acuerdo a los datos obtenidos del último censo realizado a docentes y formadores en Uruguay⁴, concluimos que entre los formadores alcanzan a la mitad los insatisfechos tanto con el lugar físico donde trabaja y los vínculos personales que allí se generan como con las posibilidades de ascenso profesional y con el

reconocimiento social al ejercicio de su profesión, sumado esto a una realidad de dispersión de las horas docentes en varios centros, y la “débil identidad profesional” hace a las expectativas que los buenos formadores tienen en salir del sistema como opción a un ascenso profesional.

El desarrollo profesional: estado de situación

Entendemos por desarrollo profesional docente como la apuesta a la formación profesional a lo largo de toda la trayectoria de carrera de un docente y en las diferentes etapas en que esta se desarrolla.

De acuerdo a los datos obtenidos del Censo docente realizado en el año 2007, los formadores que trabajan en los institutos de formación docente tienen un perfil específico que los diferencia de los demás docentes del sistema educativo público: tienen una alta tasa de titulación específica (89.2%), dos de cada tres formadores ha cursado otra carrera de nivel terciario que suman a su formación inicial docente, y presentan una inclinación mayor a la formación permanente y realización de posgrados académicos.

Aunque en general los formadores presentan características homogéneas, hay algunas diferencias entre Montevideo e Interior. Los formadores de los CERPs, que están en el interior del país, tienen el porcentaje más bajo de titulación docente (77,8%), pero su tasa de egreso de otras carreras de nivel superior casi iguala a la del Instituto de Profesores Artigas - IPA, centro de formación de profesores de Montevideo.

Los datos de dicho censo concluyen que los docentes del IPA presentan una alta tasa de doble titulación específica y no específica que supera a la de los centros del interior del país.

En este sentido algunos datos resultan interesantes de resaltar, como por ejemplo que el 30% de los formadores en nuestro país tienen doble titulación, es decir, un título docente y un título terciario no docente; en la misma proporción (31,8%) los formadores que tienen únicamente formación docente. Son un porcentaje mínimo que no llega al 1,5% los que tienen incompleta su formación tanto docente como no docente.

Tabla 1 - Docentes de aula en el DFPD según formación por tipo de instituto, año 2007, en porcentajes

	Total	IINN	IPA	INET	IFD	CERPS
Título docente y título terciario no docente.	30.9	43.5	42.9	36.4	23.9	28.3
Título docente y formación terciaria no docente incompleta.	26.5	26.5	33.3	31.8	21.8	31.6
Título docente sin otra formación terciaria.	31.8	21.0	11.9	13.6	47.5	17.9
Formación docente incompleta y título terciario no docente.	1.5	1.5	1.5	0.0	0.7	4.7
Formación docente incompleta y no docente incompleta.	0.9	1.5	0.8	0.0	0.7	0.9
Formación docente incompleta sin otra formación terciaria.	0.3	0.5	0.0	0.0	0.2	0.9
Título terciario no docente, sin formación docente.	5.6	4.5	7.2	9.1	2.8	13.7
Terciaria no docente incompleta, sin formación docente.	1.4	0.0	1.7	9.1	0.9	1.4
Sin formación terciaria docente o no docente	1.1	1.0	0.6	0.0	1.3	0.5

Fuente: Censo Nacional Docente. ANEP, 2007.

Del siguiente cuadro se concluye que tanto en IPA como en los CERPs hay un alto porcentaje de docentes con dos títulos: título docente y universitario no docente, aunque el porcentaje de doble titulación de IPA es muy superior al de los CERP: 42.9% y 28.3% respectivamente. Pero si sumamos los porcentajes, vemos que en el IPA el 77.7% de los formadores tienen estudios universitarios además de la carrera docente, o título universitario y formación docente incompleta; y en los CERP ese porcentaje es de 64.6%. Esto indica que más de la mitad de los formadores de docentes para educación secundaria en nuestro país tienen estudios docentes y universitarios.

Además, el 60.7% de los formadores en nuestro país egresó de un profesorado de educación secundaria, lo cual nos remite a preparación pedagógico-didáctica para la función de formación de docentes, para la cual, como vimos, no basta con la especialización disciplinar.

Es llamativo que los porcentajes de participación en cursos tanto con evaluación como sin evaluación sea menor en Montevideo y mayor en el Interior del país, dado que en Montevideo la oferta de cursos de capacitación es mayor, el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios superiores cuyo objetivo es brindar estas instancias tiene su sede en Montevideo y es ahí donde se dictan los cursos; y la Universidad de la República, otra oferente de cursos de actualización atractivos para los formadores, tiene asentamiento en Montevideo.

Los datos del censo 2007 arrojan también luz acerca de la cantidad de cursos con y sin evaluación que realizaron los docentes en el último año: el 13.1 de los formadores del DFPD asistieron a un curso con evaluación, mientras que el 24.3% asistieron a entre cinco y nueve cursos con evaluación. Los cursos sin evaluación despiertan menos interés para los formadores. Una de las posibles razones puede ser que son calificados con bajo puntaje en los llamados de aspiraciones, por lo cual no significan una mejora en el currículum del formador, dato no menor en un sistema meritocrático altamente competitivo.

Se concluye que la asistencia de los formadores a cursos es alta, pero si bien entre el año 2003 a 2006 un 78.8% de los docentes del DFPD asistieron a cursos con evaluación, las temáticas a las que refirieron dichos cursos en su mayoría fueron de organización y gestión institucional; es decir, se forman para dejar las aulas y ocupar cargos de dirección, gestión, inspección.

Otro dato a destacar es que en la mayoría de los casos es la propia ANEP la que brinda estos cursos: en el 73.7% de los casos, el último curso de capacitación con evaluación al que concurren los docentes fue organizado por los consejos desconcentrados, el CODICEN, o por los distintos programas de la ANEP tales como Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente- MEMFOD; Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria – MECAEP; Programa de Modernización de Educación Secundaria y Formación Docente - MESyFOD, o Universidad Tecnológica del Uruguay-Banco Interamericano de Desarrollo - UTU-BID. Solo un 9.3% de los formadores declara haber asistido a cursos con evaluación realizado por universidades. Este dato resulta interesante ya que reafirma la condición endogámica del sistema educativo, una de las fuertes fuentes de críticas hacia la profesionalización de sus formadores.

POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE ENTRE EL 2005 Y EL 2015

LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN: 18.437

Desde mediados del 2004 se viene dando en Uruguay el debate tanto en el sistema político, como en el ámbito académico, acerca de la necesidad o no de que los docentes dejen de ser formados en institutos normales terciarios y pasen a la órbita universitaria.

Respecto a la que los docentes se formen en universidades encontramos posturas críticas que refieren al riesgo de que se rompa el vínculo tradicional con las escuelas. Las universidades son por lo general centros autónomos respecto a las políticas educativas que emanan de los ministerios y de los Entes Autónomos que regulan el sistema educativo. Asimismo, se critica también la excesiva formación teórica que promueven las universidades en desmedro de la formación práctica que requiere horas de aula y experiencia docente con alumnos reales.

Quienes señalan ventajas de que la formación docente se ubique en la órbita universitaria resaltan el hecho que se brinda la oportunidad a futuros docentes de formarse en ámbitos de excelencia académica, con docentes que son a la vez investigadores. Se resalta la importancia de que el docente participe en la producción del conocimiento que luego debe enseñar (VAILLANT, 2013, p. 45).

En nuestro país este debate se presenta como una dimensión dentro del debate educativo promovido por el primer gobierno del Dr. Tabaré Vazquez, cuyo fin es la aprobación de una ley que diera soluciones entre otras cosas al tema específico de la formación docente. La idea de promover un debate desde todos los ámbitos de la sociedad civil involucrados en el tema educativo buscó dotar de mayores niveles de consenso a las políticas educativas del período.

El debate educativo se llevó a cabo en el año 2006, contó con una comisión organizadora (CODE) integrada por 22 miembros de diversos ámbitos educativos, y tuvo como objetivo la promoción de una amplia discusión sobre la temática, con participación de actores institucionales y sociales diversos; culminó con el Congreso Nacional de Educación realizado en 2006 en Montevideo.

El Poder Ejecutivo y el MEC se distanciaron del resultado del Congreso y elaboraron un proyecto de ley que parcialmente recogió algunas demandas esgrimidas por gremios, aunque no llegó a satisfacer sus pretensiones; lo mismo ocurrió con los sectores políticos de la oposición. La ley que finalmente surgirá en 2008, hija de este proceso “incrementalista”⁵ de política pública, que fue acusado por la oposición de excesivamente “participacionista”, es una norma jurídica que aún sigue sin ejecutarse en varias de sus disposiciones.

La ley si bien preserva instituciones existentes en el sistema educativo uruguayo, propone algunos cambios, a efectos del presente trabajo tomaremos en consideración únicamente lo referido a Formación Docente:

- La redefinición de los Consejos Desconcentrados de la ANEP: los anteriores Consejos Desconcentrados (Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria, y Consejo de Educación Técnico-Profesional) fueron sustituidos por cuatro Consejos: El Consejo de Educación Inicial y Primaria: CEIP; el consejo de Educación Media Básica: CEM Básica; el Consejo de Educación Media Superior - CEM Superior; y el Consejo de Educación Técnico-Profesional - CTP.

Es preciso aclarar que posteriormente, por resolución del CODICEN en junio del 2010 se creó el Consejo de Formación en Educación (CFE) en el marco del proceso establecido por la Ley de Educación para la instalación del Instituto Universitario de Educación -IUDE. Dicho consejo se integra por cinco consejeros: tres consejeros designados por el Poder Ejecutivo, un consejero electo por los formadores, y un consejero electo por los alumnos de formación docente.

- Representación de los Docentes en los órganos de gobierno educativo: los cuatro consejos mencionados se integran con tres miembros, uno de los cuales sería electo por los docentes. Al mismo tiempo, los docentes elegirían a dos de los cinco integrantes de la ANEP.

- La “universitarización” de la formación docente a través de la creación del Instituto Universitario de Educación -IUDE, para la formación de maestros y profesores, que hasta ahora se han formado en los institutos normales de la ANEP.

Algunos de estos cambios institucionales están en marcha, otros no han logrado consenso político como para reglamentarse, la mayoría están “en espera”, con un futuro incierto. Por ejemplo, ya está funcionando el Consejo de Educación Inicial y Primaria - CEIP, y el Consejo Técnico Profesional - CETP, pero el Consejo de Educación Secundaria sigue siendo el mismo, no se ha dividido en dos como prevé la nueva ley; y el IUDE no se ha formado y hay importantes desacuerdos al respecto tanto en el ámbito político como en el académico. Ante la propuesta de creación de una Universidad de la Educación - UNED hay claramente una falta de consenso político que queda en evidencia cada vez que el proyecto de ley llega al Parlamento.

De acuerdo a Bentancur (2013), estas innovaciones institucionales se integran en una tradición organizativa

poco propensa a la rendición de cuentas, retroalimentada por la autonomía del ente que gobierna la enseñanza”; asimismo afirma que “al diseñar la norma se consideraron en primer término los factores y condicionantes políticos, más que un armado ideal orientado por los diagnósticos y las problemáticas propiamente educativas. (2013, p. 140).

De las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación surgió un consenso entre los entrevistados acerca de la necesidad de formar docentes y profesionalizar formadores en el ámbito universitario a través de la creación de una Universidad de la Educación, porque implicaría que el país se diera una política nacional docente, a través de una institución autónoma y co-gobernada, con capacidad de emitir por sí misma títulos de posgrado, maestrías y doctorados. Los actores plantean en reiteradas ocasiones que Formación Docente tiene como fortaleza una infraestructura y construcción organizativa en todo el territorio nacional, esto la UdelaR no lo tiene.

SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE FORMACIÓN DOCENTE (PLAN 2008)

En el primer período de gobierno del Dr. Vázquez, apenas asumido el nuevo Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, en abril de 2005, a través de un acto administrativo, se unificaron todas las áreas vinculadas a la formación, capacitación y perfeccionamiento de los docentes en el Departamento de Formación y Perfeccionamiento docente – DFPD que pone fin a una organización en estructuras paralelas: CECAP-CERP y DFPD, y aprueba el

“Sistema único Nacional de Formación Docente”⁶. Es un primer paso hacia lo que será el proyecto de una Universidad de la Educación propuesta luego por la Ley General de Educación en 2008.

El primer acuerdo entre el Departamento de Formación y Perfeccionamiento Docente -DFPD y el CODICEN fue unificar el sistema a través de dos procedimientos: uno de tipo administrativo que implicó la ya referida incorporación de los CERP y del Centro de Capacitación Profesional - CECAP a la órbita administrativa del DFPD, lo cual permitió comenzar el proceso de unificación y que el CECAP se transformara luego en el IPES; y otro procedimiento de tipo académico: construir un plan integrado para todas las carreras de profesorado, magisterio y maestros técnicos a efectos de lograr cierta coherencia interna en la formación de las asigna-turas generales.

Esta segunda dimensión académica es producto de un proceso político que se inicia en el año 2006 donde el gobierno decide convocar a los actores involucrados: centros, docentes, estudiantes y técnicos para crear el plan integrado para las carreras del área. Estas comisiones trabajaron durante los años 2006 y 2007 culminando ese año con la propuesta del nuevo plan, que comenzó a implementarse en 2008, por lo cual se conoce como “plan 2008”.

CONSEJO DE FORMACIÓN EN EDUCACIÓN

El Consejo de Formación en Educación –CFE, fue creado en el año 2010 al amparo de la Ley General de Educación, N° 18.437 de diciembre del 2008, vigente desde el 27 de enero del 2009, pensado como organismo de transición hacia la nueva institucionalidad. Dicha norma, en sus disposiciones transitorias y excepcionales establece como etapa a cumplir la aprobación de la Ley Orgánica del Instituto Universitario de Educación (IUDE). En junio de 2010, se aprueba el informe elaborado por la Comisión de Implantación del IUDE. En dicho informe se establece que:

Mientras no se apruebe la Ley Orgánica del Instituto Universitario de Educación en función de los lineamientos surgidos de la Comisión de Implantación [...] funcionará en forma transitoria en la órbita de la ANEP un Consejo de Formación en Educación (CFE). Los cometidos de este consejo serán los que la Ley 18.437 establece para los restantes Consejos y su ámbito de competencia será la formación de profesionales de la educación. Incluirá la formación de educadores sociales.”. Asimismo se establece también la forma en que estará integrado: se integrará por cinco miembros designados por el CODICEN de la ANEP, incluido su presidente especificando que “dos de ellos serán designados en su calidad de estudiante y docente, respectivamente, luego de realizar las consultas democráticas respectivas (URUGUAY, 2010).

El CFE fue pensado como un órgano de transición que iría cimentando el camino hacia la nueva institucionalidad, de la mano de los departamentos académicos, dependientes de éste consejo; pero también como un órgano de transición hacia una cultura de la “universitarización” de la formación docente, que incluya las tres dimensiones de enseñanza, investigación y extensión.

Surgen de las entrevistas realizadas algunas puntualizaciones interesantes respecto a los avances en las dimensiones de investigación y extensión (referente a la “universitarización” de la profesión de formador, junto con la dimensión de enseñanza) a partir de la creación del CFE:

Ocho de los doce entrevistados manifiestan que si bien desde el Consejo se ha tratado de promover la investigación esta ha sido insuficiente en varios sentidos:

a - La escasa investigación ha sido producto de trayectorias individuales de formadores que realizaron estudios de maestrías o doctorados por fuera del Consejo.

b - Las investigaciones que surgieron en el ámbito de las políticas impulsadas por el Consejo (convenios con la Agencia Nacional de Investigadores; Evento anual “CFE Expone”, y demás) no se han socializado en la comunidad educativa, no forman parte de una producción científica acumulativa, por lo cual no se ha sometido a la crítica y revisión científica.

c - Muchas veces se le llama “investigación” a trabajos que se hacen con los estudiantes y no tienen el rigor científico que requiere una investigación propiamente dicha.

Más de la mitad de los entrevistados manifiesta que los formadores no están preparados para realizar investigaciones y por lo tanto, hay que prepararlos antes de exigirles tal cosa.

Si bien el CFE surge como una institución pensada para fortalecer las dimensiones de “universitarización” tales como la enseñanza, investigación y extensión, sus resultados resultan ser aún bastante insuficientes, de acuerdo a los propios actores involucrados en dicha política. Como manifiesta una entrevistada, “sí ha habido un cambio: de la nada más absoluta a algo, es algo” (Entrevistada 8)⁷.

El Consejo de Formación en Educación (según surge de las entrevistas) contrató un conjunto de asesores externos con el fin de elaborar un informe al respecto y el resultado que arrojó fue que “ha habido investigaciones que no han tenido el nivel de sistematización, de difusión y de impacto a nivel de lo que son los procesos de enseñanza. Lo que se ha desarrollado hasta el momento ha sido valioso pero insuficiente” (Entrevistado 4)⁸.

DEPARTAMENTOS ACADÉMICOS

La transformación institucional que se estaba proyectando para el sistema de formación docente: el tránsito hacia una formación docente universitaria llevó a que se promovieran gradualmente que los docentes realizaran tareas de investigación, asignándoles horas para dicha función; para ello se crearon los departamentos académicos por asignaturas (o áreas) de carácter nacional, con cargos de coordinadores que fueron cubiertos por concurso dentro de la ANEP.

De acuerdo a Mancebo y Villegas (2015), los departamentos operativos en el 2015 eran los de Ciencias de la Educación (con las Áreas Sociológica y Psicológica), Ciencias Biológicas, Electrónica-Electrotecnia, Español, Filosofía, Física, Geografía, Historia, lenguas Extranjeras, Literatura, Matemática y Sociología. Estaban sin coordinador los departamentos de Derecho, Química, Educación Artística y el Área Pedagógico-histórico-filosófica del Departamento de Ciencias de la Educación.

A los formadores del Consejo de Formación en Educación a partir de la implementación del plan 2008 (y a diferencia de los “cargos docentes” que preveía

el plan anterior de la política CERP) se les adjudicará horas de departamento según las horas de docencia directa por asignatura que elijan.

Tabla 2 - distribución de horas de docencia indirecta (horas de departamento) de acuerdo a la cantidad de horas de docencia directa por las que haya optado el formador

DD	DI	Total	DD	DI	Total	DD	DI	Total
2	3	5	15	8	23	28	13	41
3	3	6	16	8	24	29	14	43
4	4	8	17	9	26	30	14	44
5	4	9	18	9	27	31	14	45
6	4	10	19	10	29	32	15	47
7	5	12	20	10	30	33	15	48
8	5	13	21	10	31	34	15	49
9	6	15	22	11	33	35	15	50
10	6	16	23	11	34	36	15	51
11	6	17	24	12	36	37	15	52
12	7	19	25	12	37	38	15	53
13	7	20	26	12	38	39	15	54
14	8	22	27	13	40	40	15	55

Fuente: URUGUAY, Consejo de Formación en Educación. Acta 45, Resolución 62 de CFE de Diciembre de 2013.

La asignación de dichas horas no se acompañó de una reglamentación que pautara en que forma los docentes acreditan cumplir con ellas, por lo que desde su implementación ha quedado librado a la orientación de cada centro de formación y cada coordinador de Departamento. No se ha instalado un mecanismo que permita el control desde el centro o desde el Departamento de la presencialidad o productividad de dichas horas (MANCEBO; VILLEGAS, 2015).

Los departamentos fueron pensados como una forma de impulsar las tres funciones de enseñanza, investigación y extensión en Formación Docente, que históricamente se había abocado a la primera de ellas. Pero si bien desde los documentos ese era el fin de la departamentalización, la realidad es que los departamentos académicos no cuentan con recursos humanos y económicos suficientes para llevar adelante sus tareas; y no cuentan con experiencia en investigación: los docentes formadores como vimos vienen en su mayoría de la formación docente, y no fueron formados como investigadores. Solo unos pocos departamentos han logrado instrumentar dichas actividades.

Los entrevistados en su mayoría entienden que de los 14 departamentos académicos existentes, son solo dos o tres los que han logrado consolidarse como unidades coordinadoras de investigación y han logrado que la comunidad de formadores se involucre con dicha actividad. Incluso para algunos no se ha consolidado la departamentalización como fue pensada inicialmente.

Algunas puntualizaciones que surgen de las entrevistas:

- Nuevamente aparece la referencia a la falta de formación en investigación por parte de los formadores: se les dan horas pagas para investigar pero no saben hacerlo;

- Los departamentos académicos deberían tener mayor autonomía y liderazgo;

- No todos los departamentos funcionan igual, depende de quién es el coordinador y que vínculos tiene con la academia;
- Las horas de departamentos no son utilizadas por los docentes para investigar o realizar actividades de extensión, sino para realizar tareas de enseñanza.

INSTITUTO DE PERFECCIONAMIENTO Y ESTUDIOS SUPERIORES (IPES)

Además de la departamentalización, otro de los cambios importantes que se producen a partir de la configuración del nuevo plan en el primer gobierno del Dr. Vázquez es que el antiguo Centro de Capacitación y perfeccionamiento docente - CECAP⁹, pasó a ser Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores - IPES y se orientó sobre todo hacia la formación de posgrados con la creación de diplomas y maestrías, ya que se instala gradualmente la convicción de que sería necesario exigir formación pos título para desempeñar la función de formador en los institutos de Formación Docente. El IPES¹⁰ amplía los fines y objetivos planteados por el CECAP, y se enfoca no solo hacia la capacitación sino también hacia la formación, extensión e investigación abriendo una interesante oferta de especializaciones, diplomas y maestrías que supondrán un desafío para este instituto ya que quien puede acreditar dichos títulos es la Universidad de la República (UdelaR). En este sentido, se firma un convenio entre ANEP y UdelaR para el desarrollo conjunto de programas de formación de posgrado.

El IPES promueve la primera oferta pública a nivel de posgrados en el marco de la ANEP, y por otro lado colabora en coordinar y articular políticas educativas específicas de la formación continua de los docentes y la gestión de las mismas. En dicho instituto se desarrollan actividades de enseñanza, investigación, extensión y proyección cultural.

La institución no puede emitir títulos de Maestrías debidamente acreditados; en el caso de las maestrías en didáctica de las asignaturas

se tuvo que hacer un convenio con FLACSO para lograr que personas que han tenido cientos de horas de formación puedan obtener su maestría, por-que la ANEP en convenio con la UDELAR se había comprometido a ello y por obstáculos que puso UdelaR no se logró (Entrevistado 2)¹¹.

Todo esto suma al escaso interés que despierta entre los docentes.

El ímpetu inicial del IPES como centro de perfeccionamiento se debilitó con el entrecimimiento de los acuerdos con UdelaR, ya que se había puesto en ellos la fuerte convicción de poder otorgar títulos de profesionalización a los formadores.

De las entrevistas surge claramente que el IPES es la sede de muchos cursos y seminarios que son impulsados por los diferentes subsistemas: cursos para directores, adscriptos, inspectores, tanto de primaria, secundaria y UTU, incluso algunos abiertos también a Formación Docente, es decir, forma para la institucionalidad que ya es y no para la que se quiere que sea, la oferta de posgrados para formación de formadores es muy escasa; se visualiza como un problema que no sea una institución autónoma, que dependa jerárquicamente del CFE, por lo cual está a lo que éste decida; y el hecho de que ha habido también carencia de liderazgo proactivo en su dirección:

Por ahora el problema que tenemos es que no somos independientes, entonces cuando querés hacer algún posgrado, un pos título, necesitas aliados. (Entrevistada 5).

Desde la Comisión de Educación Permanente y Posgrados (que integro) se analizan propuestas que vienen de los distintos subsistemas [...] el año pasado desarrollamos un curso para directores (Entrevistado 6).

Siempre está eso de que los consejos quieren tener un peso muy fuerte en esa formación porque tienen una mirada más instrumental de los cursos: 'yo preciso un curso para directores porque tengo que hacer concurso y está en el estatuto que tienen que tener el curso de directores hecho, entonces preciso por eso'...esos cursos de directores se hacen pensando en esa finalidad, y ha habido de todo...cursos buenos, malos, mediocres, fantásticos... (Entrevistada 7).

En un curso de inspectores traen a otros inspectores...lo que uno tiene que hacer con la gente es moverle la cabeza, y no decirle lo que están haciendo los inspectores. Si lo que hago es que los inspectores le den clase a los futuros inspectores difícilmente rompa las lógicas de funcionamiento. (Entrevistada 7).

El Consejo de UTU ha hecho muchísimos cursos en el IPES, pero específicos, que no está mal porque son cursos de especialización...pero no es lo que me parece a mí que son cursos de posgrado. (Entrevistada 7).

El IPES ha aportado muchos cursos de educación permanente, pero no estrictamente para formadores, sino mucho más volcado a los subsistemas, por los acuerdos que estableció con ello. (Entrevistada 8).

El IPES es una institución sin autonomía...que impulsa o gestiona lo que provenga de decisiones políticas que vienen del Consejo. No tiene autonomía para poder ejecutar proyectos por sí...más allá de eso, por parte de las direcciones de este instituto tampoco existió...La dirección de ahora no impulsa mucho los trabajos y la dirección anterior tampoco. Por ejemplo: acá hubo equipos investigadores y a la dirección nunca se le ocurrió proponer armar un artículo de tantas páginas y publicarlo en la página web, o hacer una revista con las producciones de los equipos...Nada. Las investigaciones yacen en los cajones o en el archivo del Consejo de Formación en Educación. Son absolutamente desconocidas, y hubo horas pagas, gente trabajando acá durante 2 o 3 años...la cabeza académica por parte de las direcciones ha sido escasa. (Entrevistada 10)¹².

Hay cierto consenso entre los entrevistados (como vimos) en que el IPES no se ha configurado en una institución de peso académico en la profundización de la profesionalización de formadores, ni en el camino hacia la universitarización, ya que la promoción de la investigación y extensión han sido insuficientes y no han logrado concretarse en las prácticas cotidianas de esta institución. Por otro lado termina siendo un factor de profundización de esa especie de encierro en sí mismo del sistema educativo, que no puede abrirse al mundo académico de forma sincera.

ACUERDOS ANEP-UDELAR EN EL CAMINO HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN DE FORMADORES

En la solicitud presupuestal de la ANEP (2005) para el período 2005-2009 se estableció que el Consejo Directivo Central de la ANEP (CODICEN) promovería proyectos de cooperación entre ANEP y Udelar con el objetivo de transitar hacia un Sistema Educativo Nacional articulado a través de la complementariedad de ambos organismos.

En mayo del 2005, el CODICEN propuso al Consejo Directivo Central de la Udelar la creación de una Comisión Mixta ANEP-Udelar que lleva a que en marzo del 2006 se firme el convenio marco entre ambas instituciones.

En el año 2006 ANEP-Udelar iniciaron un camino de cooperación a través de la firma de un primer acuerdo común en el que participan el Dr. Luis Yarzábal presidente de CODICEN y Rodrigo Arocena, Rector de Udelar con el fin de diseñar un plan de capacitación para diferentes áreas de la ANEP. Es el primer paso de un recorrido “tortuoso” al decir de algunos actores, una relación aún inconclusa nada alentadora producto de una historia de desencuentros entre ambas instituciones, cada una de ellas con sus tradiciones, con sus visiones del mundo y con celo de sus respectivas autonomías.

Respecto a los posgrados, en un nuevo documento firmado entre ANEP-Udelar en julio del 2009 se acuerda avanzar en un trabajo coordinado en diferentes niveles de la actividad educativa, en particular en el área de posgrado para docentes y estudiantes de formación docentes de ambas instituciones no solo en la disciplina correspondiente sino también en el área educativa. Se acuerda también, impulsar un programa de formación de docentes cuyos títulos sean reconocidos por ambas instituciones, lo cual abonaría el camino hacia una formación docente universitaria. El artículo 4 del convenio ANEP-Udelar establece que

ambas partes contratantes, de común acuerdo podrán organizar conjuntamente cursos de posgrados (Diplomas, Especializaciones, Maestrías o Doctorados) dirigidos a docentes titulados del Sistema Nacional de Educación Pública. (URUGUAY, ANEP-CODICÉN: Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN 2005-2009).

Si bien se han realizado y se realizan actualmente actividades coordinadas entre los diferentes departamentos académicos del Consejo de Formación en Educación y la Universidad de la República en el marco de este acuerdo, la historia de cada institución, sus “culturas” internas, y las diferencias de criterios entre ambas no les han permitido llegar a acuerdos concretos de mayor envergadura, y la oferta académica común se ha limitado a la oferta de especializaciones y posgrados organizados en forma de cursos cortos, con acreditación de créditos dispersos, generando desconfianza e inseguridad a los docentes que se inscriben. La ANEP no está facultada para expedir títulos de posgrado, maestrías o doctorados; y depende de la Universidad para dichas acreditaciones, este también ha sido un punto fuerte de desacuerdo entre ambas instituciones. El reglamento para los Diplomas, Especializaciones y las Maestrías aprobado en mayo del 2009¹³ regula los programas de posgrado del Área de Perfeccionamiento y Estudios Superiores de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente de la ANEP, actualmente Consejo de Formación en Educación - CFE.

En el marco de estos acuerdos, y en la sede del IPES, se iniciaron una serie de maestrías en didáctica de asignaturas específicas en las que participaron cientos de docentes que no pudieron acceder a la acreditación correspondiente porque la ANEP y la Udelar no llegaron a acuerdos al respecto. En el año 2016 el CFE logró un nuevo convenio esta vez con FLACSO para que pudieran culminar su maestría en esta universidad: “Se largaron las maestrías, se hizo el acuerdo con la universidad, y eso después fue terrible [...] la universidad dio tantas vueltas que terminó en una lucha denodada para que reconociera el diploma” (Entrevistada 7)¹⁴.

Resulta interesante el análisis que realizan Mancebo y Villegas respecto a concluir, a través de las premisas del institucionalismo histórico, que

la histórica orientación normalista de Formación docente (Romano, 2009) concentró a sus recursos humanos en las tareas de enseñanza y, por la vía de los hechos, los eximió de las funciones de investigación y extensión. La incorporación de estas nuevas líneas de trabajo requiere esfuerzos de formación adicionales que algunos actores pueden no estar dispuestos a realizar (MANCEBO; VILLEGAS, 2015, p. 10).

Otro autor que aborda la problemática en forma crítica, y poniendo también de relieve la importancia de las historias institucionales es Álvaro Rico, cuando expresa, refiriéndose a los acuerdos ANEP-UdelaR:

Este proceso institucional compartido también implica la conjunción de tradiciones e historias diferentes. En este sentido, a partir de una propuesta de la UdelaR, se difundió una declaración conjunta con la ANEP en el año 2008, en la que conceptualmente se reafirmó que el proceso de coincidencias debe basarse en el respeto de las historias sedimentadas: «la ANEP posee una valiosa tradición en materia de formación didáctico-pedagógica de los docentes de los diversos subsistemas que conforman la educación pública; la Universidad de la República posee, por su parte, una vigorosa tradición en materia de investigación disciplinaria y una incipiente pero prometedora investigación en materia educativa. Dada esta realidad, es vital elaborar alternativas que sepan conjugar ambas tradiciones». Sin dudas, estas tradiciones pueden ser forjadoras de nuevas alianzas que las combinen y actualicen para responder a las necesidades del presente educativo y del país o, por el contrario, pueden utilizarse para justificar posiciones en defensa de una identidad que necesita sembrar desconfianzas y sospechas a cada paso porque, en el fondo, se niega a incorporar la novedad al statu quo alcanzado (RICO, 2013, p. 26).

Tanto el análisis que realiza Romano (2009), como el de Mancebo y Villegas (2015) y el de Rico (2013) sirven como insumo para explicar por qué han sido tan magros los avances logrados en torno a la investigación y extensión en Formación Docente, a pesar de los esfuerzos realizados al respecto por las autoridades a través de la unificación de toda la formación docente nacional, la creación de los Departamentos Académicos y la consolidación del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores; hay una fuerza invisible que opera a modo de ancla, y está en la historia institucional, los legados reproductivistas de las tradiciones. Las instituciones educativas en nuestro país se han abocado a la tarea de enseñanza; la investigación y la extensión ha quedado en manos de la Universidad, y este camino recorrido será muy difícil de revertir.

Asimismo, y cómo surge de las entrevistas, operan “desconfianzas” arraigadas en el imaginario de los actores: los formadores perciben una actitud soberbia por parte de la UdelaR hacia ellos:

Acá opera esa concepción de la UDELAR que entiende que no estamos capacitados para formar ni siquiera en convenio con ellos. (Entrevistado 2).

Había que aguantar cada cosa en aquellas reuniones... ¿Quiénes se creen que son? ¿Harvard?. (Entrevistada 7).

La formación docente no ha sido valorada de acuerdo a lo que es, a su historia y su acumulación...el camino fue FLACSO porque con UdelaR no se pudo. (Entrevistada 12).

Ante una universidad que se ha mostrado muy poco generosa y colaborativa para permitir que la formación docente avance en la obtención de posgrados, tuvimos que salir a buscar un convenio con una universidad privada. (Entrevistada 10).

La verdad que una muy nefasta experiencia...ha sido una nefasta experiencia porque se ha hecho perder mucho tiempo con resultados para nada alentadores. (Entrevistado 2)¹⁵.

¿EN QUÉ MEDIDA HA INFLUIDO LA HISTORIA Y TRADICIÓN INSTITUCIONAL EN EL CAMINO HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN DE FORMADORES?

Recurrimos a las teorías, dentro del institucionalismo histórico, sobre el “*path dependence*” ya que éstas nos ayudan a comprender la inercia que caracteriza muchos procesos e instituciones sociales; y como se institucionalizan las relaciones de poder dentro de las organizaciones. Estos estudios son valiosos cuando nos enfocamos en procesos de inercia política, como en el caso de las instituciones educativas.

Es necesario a la luz de este análisis, comprender el origen y la historia de las instituciones de formación docente de nuestro país para poder entender porque algunas dimensiones del sistema educativo uruguayo en materia de formación docente, constitutivas del sistema desde sus orígenes, aún a sabiendas de la necesidad de un cambio, siguen siendo fuertemente defendidas por los actores, como:

- La autonomía respecto al poder político de los órganos directivos de la enseñanza; El principio de autonomía parece estar fuertemente arraigado en los actores educativos, defendido sobre todo por las Asambleas Técnico Docentes que permanentemente esgrimen la bandera de la autonomía y co-gobierno, cerrando filas detrás de ellas cuando se habla de una posible Universidad de la Educación; pero también defendiendo la autonomía de los desconcentrados respecto a su relación con el CODICEN.

- La estructura fragmentada del gobierno de la educación que muchas veces opera dilatando la toma de decisiones, y una vez tomadas éstas, evitando que puedan aplicarse al sistema educativo en su conjunto y no solamente a un Consejo. Esta estructura fragmentada ha llevado a la configuración de competencia y rivalidades entre diferentes centros de poder: El Ministerio de Educación y Cultura con el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública; entre éste último y los consejos desconcentrados; y entre éste último y la Universidad de la República. Citamos en este sentido a Pérez Zorrilla (2012, p. 94):

Al respecto de las relaciones puntuales externas a la ANEP, con el Ministerio de Educación y Cultura, los técnicos reconocen en una primera instancia la debilidad de las coordinaciones y la existencia de una competencia latente entre ambos organismos, que se disputan potestades en el ámbito educativo. Competencia que, con sus raíces históricas no se ve favorecida con una ley que, nuevamente, no deja claro los límites entre las competencias de cada organismo.

- La fuerte endogamia, que como vimos, resiste frente a un trabajo conjunto con la Universidad u otras instituciones académicas, y lleva a que los formadores continúen su formación continua dentro del propio sistema ANEP;

- La resistencia desde dentro de las instituciones a la investigación y extensión, y la fuerte apuesta exclusivamente a la dimensión de la enseñanza aun cuando tanto las ATD como los órganos de gobierno de la educación se manifiestan abiertamente a favor de promover estos aspectos;

- La resistencia a revisar y reformar la normativa jurídica que regula el ejercicio de la profesión del formador, aún a sabiendas que el estatuto resulta vetusto y ya no responde a las necesidades y demandas actuales;

- El mantenimiento de formas de evaluación que privilegian la permanencia dentro de la institución (antigüedad) y ponen en segundo lugar la formación, privilegiando a los formadores más “antiguos” en el sistema y no a los más formados para la tarea, desestimulando la formación continua. En este sentido, Mancebo explica que “la antigüedad opera como la principal forma de mejorar el salario a lo largo de la carrera docente” (MANCEBO, 2016, p. 11).

Como vimos los gobiernos progresistas analizados ponen fuertemente sobre la mesa la necesidad de “universitarización” de la carrera docente y por analogía de los formadores: que los docentes/formadores uruguayos se formen en universidades, procurando modificar así la tradición “normalista” que ha sido la regla en la historia de la formación docente y que se aboquen no solo a la tarea de enseñanza sino también a investigación y extensión.

La explicación de cómo se configuraron las instituciones no puede separarse de la forma en que las tradiciones se corporizan en ellas. En la forma particular como se resolvió la división de tareas entre la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y el Instituto de Profesores Artigas, éste último se abocó a la formación de docentes para la enseñanza media, y la Facultad a la formación de investigadores en el campo de las disciplinas; es así como ambas funciones fueron “separadas” en las tradiciones institucionales: los institutos de formación docente se dedican a la transmisión de conocimiento que no producen (aunque en el proceso de transmisión producen un saber específico sobre dicha práctica) y las universidades producen conocimiento científico: investigan.

Al quedar por el camino parlamentario el proyecto de Ley que pretendía corporizar la Universidad de la Educación, las autoridades resuelven ir dando forma universitaria a las viejas estructuras institucionales de Formación Docente creando los departamentos académicos y las horas de docencia indirecta (para dar un espacio de investigación y extensión a los docentes) y actualmente proponiendo para dicha institución una estructura de grados y cargos similar a la que tiene la Universidad de la República. Dicho proyecto se está discutiendo a nivel de los actores involucrados: Consejo de Formación en Educación, Asambleas Técnico-Docentes; Departamentos Académicos, Sala de Directores.

Al decir de una entrevistada: “Por la vía de los hechos tratamos de vivir la vida en CFE como si estuviéramos ya en un período de transición hacia la universidad” (Entrevistada 5)¹⁶.

MAGROS AVANCES EN LA PROFESIONALIZACIÓN DE FORMADORES

EL MARCO JURÍDICO DEL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE FORMADOR

Las normas jurídicas, esto es, el contexto legal en que se toman las decisiones, y el contexto legal que enmarca determinadas situaciones, condiciona los resultados de la mayor parte de los procesos decisionales.

El contexto legal donde se enmarca cualquier política pública referente a la Formación de Formadores está conformado por aquellas normas jurídicas que en nuestro país regulan todo el sistema de enseñanza: la Constitución, Las Leyes (sobre todo la Ley General de Educación), los Reglamentos, resoluciones y decretos del Poder Ejecutivo. Como mencionamos nos centraremos en la norma jurídica que regula la situación de los docentes en todos los niveles educativos en nuestro país: el Estatuto del funcionario docente.

Estatuto del Funcionario Docente

El Estatuto del Funcionario Docente¹⁷ contiene un cuerpo compuesto por 99 artículos referidos a derechos y deberes de los docentes en general (primaria, secundaria y enseñanza técnica) en el ejercicio de su función.

De dicha norma jurídica tomaremos como punto de referencia aquellos artículos útiles a la luz de nuestro proyecto, esto es, que afectan directamente el trabajo del formador, en tanto docente en institutos de formación docente.

El estatuto prevé un capítulo dedicado a formación docente: el Capítulo XIV, “Del Área de Formación y Perfeccionamiento Docente” establece claramente quienes podrán aspirar a ejercer la docencia en dicha área, esto es, quienes pueden ser “formadores” en nuestro país: Egresados de los Institutos de Formación Docente, quienes “tendrán prioridad” respecto a los demás; Profesores universitarios, Profesionales, Licenciados y Técnicos de nivel universitario que aspiren a dictar asignaturas afines a su idoneidad; Técnicos que acrediten competencia para las especialidades para la cual pretenden concursar; Docentes efectivos de Educación Primaria, secundaria y Técnico Profesional que no posean ninguna de las calidades mencionadas anteriormente.

Esta norma jurídica resulta claramente caduca, ya que no se prevé específicamente la posibilidad de que un docente formador realice estudios universitarios superiores sin tener que concurrir a dictar todos los cursos que tiene a su cargo en forma regular salvo el artículo antes mencionado, asimismo, dicha norma jurídica no especifica mecanismos que faciliten espacios interdisciplinarios de formación y perfeccionamiento que pueda incluir pasantías, becas, exoneraciones de horas, en fin, instancias superiores de formación que le permitan a un formador dedicarse por un tiempo en forma full time a profesionalizarse seriamente. Sí existen acuerdos que permiten becas para investigaciones pero son instrumentos dispersos, a veces desconocidos para el cuerpo de formadores, que manejan montos económicos bastante reducidos; en este sentido cabe destacar que de acuerdo al Acta N° 34, Resolución N° 32 de setiembre de 2015, y de acuerdo a un planteo presentado por la División de Planeamiento Educativo del CODICÉN, que solicita a éste que modifique el Reglamento para apoyo a actividades de Desarrollo Académico de formadores, aquellos formadores que deseen participar en actividades de desarrollo académico, entendiendo éstas como

la participación en eventos tales como congresos, seminarios, cursos, talleres y otros eventos programados por instituciones universitarias, Organismos Internacionales o asociaciones de docentes, que puedan significar un aporte para la docencia de los centros educativos de este Consejo (URUGUAY, 2015).

Los formadores que tengan al menos 20 horas de docencia directa en CFE, podrán aspirar a recibir apoyo económico del Consejo, que le permitirá financiar

pasajes, viáticos, matrículas para congresos, cursos, seminarios, talleres que se realicen tanto en nuestro país como en el exterior, hasta un total de 20.000\$ (veinte mil pesos uruguayos). De acuerdo a la información que brinda la página web del CFE, en el año 2015 se otorgaron 18 becas amparadas en esta resolución.

No obstante ello, el Estatuto que regula la función docente y la de formador alimenta otros problemas que tiene la educación pública a nivel general, tomando algunas apreciaciones de Mancebo (2016): la alta rotación en los lugares de trabajo, la regresividad en la asignación docente a los institutos donde trabajan, una estructura de evaluación y supervisión burocratizada y rígida que invisibiliza al buen docente/formador y permite la permanencia del no tan bueno, la falta de sanciones por inasistencias no justificadas, el ascenso por antigüedad; todos estos puntos trabajados por la autora son aplicables a la realidad de formadores. Estos puntos flacos de nuestro sistema educativo requieren modificar el Estatuto Docente; pero esto ha sido postergado por los diferentes gobiernos progresistas sobre todo por la incidencia de dos factores: como vimos, las políticas educativas en el marco del gobierno del frente amplio se desarrollaron bajo una lógica negociadora, incrementalista, promoviendo la más amplia participación de los actores sociales involucrados en la temática y la reforma del Estatuto docente implica una propuesta política que habría motivado un conflicto con los sindicatos docentes; tratando de evitar esta confrontación es que se ha postergado la modificación de dicha normativa (MANCEBO, 2016). Sí se apostó como vimos a una considerable mejora salarial, a una fuerte inversión en infraestructura (aún insuficiente para el aumento sostenido del alumnado sobre todo en niveles medio y superior) y por último, se apostó fuertemente a la universitarización de la formación docente (MANCEBO, 2016). Esta política quedó a medio camino, ya que no logró concretarse en los hechos una Institución Universitaria para la formación docente, aunque sí se están llevando adelante políticas que promueven la investigación y extensión por parte de los formadores, aunque muy tímidas aún, desde los departamentos académicos del CFE.

A través de las entrevistas realizadas se pueden visualizar algunas de estas apreciaciones en las que hay consenso en la necesidad de modificar un estatuto que resulta obsoleto:

- La normativa jurídica tomada en su conjunto no prevé la posibilidad de profesionalizar formadores.

- El Estatuto del funcionario docente no permite que un docente ascienda de grado en base a su formación o producción académica, sino en base a su antigüedad.

- Un formador que tiene una carrera dentro de los Consejos acumula méritos internos: por realizar cursos o concursos para adscripción, dirección u inspección, por ocupar un grado, por los informes recibidos de dirección e inspección, por lo cual frente a un llamado a cualquier cargo dentro del sistema se ve privilegiado frente a un postulante con mayor acumulación de formación académica pero sin trayectoria dentro de la ANEP.

- El salario del formador depende del grado, por lo tanto depende también de la antigüedad y no de la formación. Cuando un formador quiere incrementar su salario opta por cargos de docencia indirecta (dirección u inspección), lo cual implica que el sistema incentiva a los más formados dejan las aulas.

Si yo tengo un docente, que además de tener su título de grado tiene una maestría, en los subsistemas nadie le paga por tener una maestría...Creo que eso nos ha hecho mucho daño, porque el docente, como mecanismo de mejora salarial, ha optado por salir del aula y acceder a otras funciones... y eso disminuye la capacidad de poder potenciar el trabajo en el aula con los estudiantes que es lo que directamente nos importa. (Entrevistado 6)¹⁸.

LA FUERTE DEPENDENCIA DEL PASADO DE LOS ACTORES DENTRO DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE FORMACIÓN DOCENTE EN NUESTRO PAÍS

Las instituciones, como vimos, se constituyen históricamente y conforman identidades colectivas duraderas. Configuran el marco en el que interactúan los actores dando sentido a sus prácticas cotidianas, constituyéndose éstas en hábitos culturales de larga duración. Los institucionalistas históricos consideran instituciones “los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política” (BENTANCUR, 2013, p. 126). Las reglas institucionales dotan a los actores políticos de incentivos en grados diferenciales, concediendo recursos de poder, y condicionando sus elecciones.

En general aparecen en forma reiterada en este punto las manifestaciones acerca de:

- La resistencia más fuerte proviene del miedo al cambio, que genera ansiedad e incertidumbre, sobre todo en aquellos formadores que tienen una amplia trayectoria dentro de formación docente y tienen miedo de perder su posición.
- Les pedimos a los formadores que investiguen y no saben hacerlo, fueron formados como enseñantes, no como investigadores.
- Opera una cuestión histórica vinculada a la formación normalista.
- Opera un recelo frente a la propuesta de relacionamiento con la Universidad.

CONCLUSIONES

Varios estudios señalan al factor docente como elemento clave de la transformación educativa, como un actor central de renovación. Es indudable que una mejora de las experiencias educativas requiere de una política que apueste en forma excluyente a la formación de sus docentes formadores. Las políticas educativas de las últimas dos décadas parecen haber focalizado excesivamente en el denominado “Factor docente”; pero lo cierto es que los docentes no son responsables únicos de los resultados y de la calidad del sistema educativo, por lo tanto no pueden asumir solos el desafío del cambio, se necesitan políticas educativas sostenidas en el tiempo que permitan su desarrollo profesional, que mejoren las condiciones laborales; revisar los sistemas de formación y las matrices fundantes del oficio docente en los nuevos escenarios sociales y culturales (VEZUB, 2007).

En Uruguay los docentes se forman en 32 centros de la (ANEP), Ente Autónomo que no depende del Ministerio de Educación y Cultura, con competencia en materia de Educación Inicial, básica, media y Formación Docente.

Es así que nuestra institucionalidad en materia educativa es autónoma (respecto del Ministerio) y altamente fragmentada y centralizada. Históricamente la formación docente en nuestro país ha sido de carácter terciario, público y no universitario. La oferta de carácter privado en la materia es minoritaria. En esos 32 institutos de Formación docente imparten clases a futuros docentes, otros docentes: los formadores.

Un formador, “será un profesional que ha firmado un compromiso ineludible con el cambio, es decir, un “Actor” en el escenario de las innovaciones” (MANCEBO; VAILLANT, 2001, p. 70). Son profesionales de la educación que viven una realidad signada por la multiplicidad de empleos y la baja remuneración, en una sociedad altamente calificada y competitiva, que tiende a la acumulación de méritos para el ingreso al mercado laboral.

Hoy en nuestro sistema educativo la profesionalización del formador está presente como nunca en la agenda política, desde sus dos dimensiones: las condiciones de trabajo y las políticas de formación permanente. Es indudable que en la primera dimensión ha habido avances importantes en los períodos de gobierno referidos, sin embargo en lo que respecta a la segunda dimensión de la profesionalización aún hay un gran debe. Las políticas públicas en ese sentido implementadas desde los gobiernos de Vázquez y Mujica (entre 2005 y 2015) han tenido la intención de profundizar en ella pero se han quedado por el camino, con instituciones nuevas (como el CFE, IPES, Departamentos académicos) que no han podido promover un cambio significativo respecto a lo que ya había.

Los acuerdos ANEP-UdelaR, que fueron una fuerte apuesta al iniciarse la gestión en 2005 quedaron trancos, se negociaron maestrías para las que luego de impartidas la UdelaR reconoció como diplomas, lo que llevó a que ANEP debiera firmar un convenio con FLACSO para que los formadores que habían iniciado el proceso puedan culminarlo. El vínculo entre ambas instituciones configuró una historia de desencuentros donde los actores se “culpan” entre sí, pero lo cierto es que como manifestaron algunos entrevistados: se perdió mucho tiempo y no se logró nada.

La oferta de cursos del propio sistema ANEP a través del IPES es una oferta que llega al docente como “más de lo mismo”, donde quienes dictan dichos cursos son los mismos docentes que dan clases en los cursos de formación inicial. Con un sistema endogámico y dependiente, el IPES no ha despegado en ser una institución de referencia académica para los formadores, sino una institución que brinda cursos de capacitación en función de las necesidades de los otros subsistemas, con falta de iniciativa propia, de recursos propios y de liderazgo en sus direcciones.

Los Departamentos Académicos tienen un desempeño dispar, siendo solo dos departamentos de los 14 existentes los que desarrollan actividades de investigación y extensión involucrando a sus formadores a través de proyectos de publicaciones anuales por áreas temáticas, sosteniendo junto con la UdelaR cursos de posgrado y maestrías para sus formadores, como verdaderos centros de producción de conocimiento. El resto de los departamentos operan como referencia para los formadores a través de salas periódicas donde se resuelven cuestiones relativas a las asignaturas, básicamente cuestiones de enseñanza, sin producción o acumulación académica.

El estatuto del funcionario docente, como vimos resulta una norma jurídica que ya no responde a la realidad educativa de hoy; no prevé expresamente un

sistema de exoneración de horas por estudio para los formadores, no ambienta condiciones que hagan efectivas oportunidades de aprendizaje continuo, como tiempos establecidos para ello como un derecho del docente; así como tampoco se ejecutan sistemas de financiamiento de estudios superiores ni se promueven pasantías y espacios de reflexión entre especialistas e investigadores de la región para diseñar estrategias conjuntas en el desarrollo profesional.

Las políticas públicas que se han venido implementando en este período (2005-2015) tienen un claro objetivo de promover la transición hacia la universitarización, pero han sido presas de la dependencia de las estructuras simbólicas institucionales que operan como freno a los cambios desde adentro de las propias instituciones. Legados institucionales, invisibles pero difíciles de modificar, porque implica modificar pautas culturales, hábitos arraigados en el ejercicio de la profesión a lo largo de su historia. Es un cambio que lleva tiempo, y que si bien es un inicio el que claramente haya una voluntad política en ese sentido, aún no es suficiente.

Una entrevistada manifestó claramente en ese sentido:

En el discurso está todo el mundo de acuerdo, pero cuando el Consejo toma algunas decisiones que va hacia un cambio de cultura se notan las resistencias. Por ejemplo, es lo que nos está pasando con los directores de los centros. Yo creo que la resistencia nace de la inseguridad de verse en un nuevo escenario y la falta de nobleza para ver más allá de uno mismo. Creo que la dificultad que tenemos es que hacer la transformación con este público, no con un público deseable...es ir construyendo con estas mismas resistencias, con estos obstáculos que te pone la misma gente que te está diciendo que está de acuerdo con los cambios (Entrevistada 5)¹⁹.

Hay consenso y voluntad política de transitar hacia una cultura universitaria (antes de transformarse en una institución universitaria), esto quedó a la vista en varias entrevistas.

Es imprescindible pensar en espacios de investigación y extensión que son necesarios para los docentes formadores; y oportunidades claras en ese sentido; manteniendo el nexo con el sistema educativo para el cual están formando docentes; no puede un formador, formar un docente de educación media sin contacto institucional permanente con los liceos, prácticas y formación didáctica. Necesita fortalecerse en ambas patas: la acumulación de saberes académicos referidos a su disciplina, y la acumulación de saberes didácticos, referidos a la transmisión de los saberes académicos.

Como lo explica una de las entrevistadas:

Nosotros precisamos docentes que den clase, que les guste dar clase, y que hagan bien su tarea, y precisamos también investigadores. Esta institución puede admitir cuadros académicos con diferentes perfiles y creo que ahí está la riqueza...yo no quiero un licenciado que no tenga ninguna habilidad para vincularse con sus alumnos, prefiero a formadores que son docentes con experiencia y que pueden transmitir un saber que es un saber que emerge de la práctica, que no es un saber que proviene de la investigación: "cuando ustedes trabajen este tema en secundaria van a ver que los alumnos van a preguntar esto" ese es un conocimiento que no se valora y que emerge en la práctica. Ese conocimiento lo tiene el docente (Entrevistada 10)²⁰.

Es este acaso el nudo neurálgico a contemplar por las políticas públicas posteriores al debate institucional, para dar solución a los problemas educativos en nuestro país. Los formadores necesitan espacios de formación permanente y

de debate educativo institucionalmente sólidos, hoy no los tienen, así como posibilidades reales de acceder a estos espacios, adaptadas al trabajo cotidiano del formador, que les permitan repensarse y reformarse en forma permanente.

The public policies of professionalization of 'formators' in Uruguay in the government periods of Mujica and Vázquez (2005-2015): resistances and blockages to advance in the professionalization of trainers

ABSTRACT

This article attempts to shed light on political decisions made with regard to professionalization of teacher educators in the government of Frente Amplio, Uruguay, in the 2005-2010 and 2010-2015 government periods by Presidents Tabaré Vázquez and José Mujica respectively. The theoretical approach of this analysis is based on the conceptualization of educational policies as public policies and the teacher educators' professionalization from the point of view of pedagogy and political science. An analysis of the specific professionalization policies of teacher educators regarding work conditions and professional development is made, regarding the current debate on the need to "universitize" Teacher Education in Uruguay, focusing on the creation of the National System of Teacher Education, the Board of Teacher Education, the establishment of academic departments, the creation of the Institute of Higher and Further Education and agreements between the higher and governing bodies of Education and University of the Republic. Such an analysis works along two lines: the institutional legal framework that regulates the teacher educators' profession and the theories of historical institutionalism..

KEYWORDS: Public policies. Educators. Professionalization. Universitarization.

As políticas públicas de profissionalização dos 'formadores' no Uruguai nos períodos do governo de Mujica e Vázquez (2005-2015): resistências e bloqueios para avançar na profissionalização de formadores

RESUMO

O presente artigo aborda sobre as decisões políticas tomadas nos últimos períodos do governo Frente Ampla no Uruguai em termos de profissionalização de professores, tendo como período histórico o primeiro período de governo do presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) e o período de governo do presidente José Mujica (2010-2015). Do ponto de vista teórico, baseia-se na conceituação das políticas educativas como políticas públicas e no acúmulo de profissionalização de formadores da dimensão pedagógica e da dimensão política. As políticas específicas de profissionalização docente são analisadas a partir da dupla dimensão das condições de trabalho e do desenvolvimento profissional; do debate atual sobre a necessidade de universitarizar a formação de professores no Uruguai, com foco no estudo da criação do sistema nacional integrado de formação de professores, a criação do Conselho de Formação Educacional, a implementação dos departamentos acadêmicos, a criação do Instituto de Melhorias e Estudos Superiores e os acordos entre o mais alto órgão de direção do Ensino e a Universidade da República; de duas linhas de análise: o quadro jurídico institucional que regula a profissão docente e as teorias do institucionalismo histórico.

PALABRAS-CLAVE: Políticas públicas. Formadores. Profissionalização. Universalização.

NOTAS

- 1 Este artículo surge de la investigación para la tesis de Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Tutora: Dra. María Ester Mancebo.
- 2 Disponible en <http://www.anep.edu.uy/tabla-remuneraciones>
- 3 Reforma educativa llevada a cabo en Uruguay a mediados de la década del 90, que impulsó la única política de profesionalización de formadores en dicho país.
- 4 URUGUAY, ANEP, Censo Nacional Docente, 2007.
- 5 Dente, Bruno; Subirats, Joan. Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Editorial Ariel, Barcelona (2014). El debate educativo desarrollado en Uruguay se podría incluir dentro de la categoría analizada por los autores citados como “debate público”, subfamilia dentro de las “estrategias incluyentes.
- 6 Uruguay. Resolución del Departamento de Formación y Perfeccionamiento Docente. Acta N° 63 Res. N° 67 del 18 de Octubre del 2007.
- 7 Entrevista a informante calificado realizada en febrero de 2017 en la ciudad de Montevideo. Uruguay.
- 8 Idem.
- 9 El CECAP había iniciado sus actividades en 1996 con el fin de potenciar el desarrollo profesional de los docentes a través de actividades de capacitación, y entrega de materiales y recursos pedagógicos; enfocado sobre todo al apoyo de dos pilares de la Reforma Rama: el plan piloto para la enseñanza media y los Centros Regionales de Profesores distribuidos en el interior del país.
- 10 En el año 2008 el IPES tuvo una oferta de actividades de perfeccionamiento y actualización a solicitud de los Consejos desconcentrados de CODICÉN y otras organizaciones públicas como CAIF, e INAU.
- 11 Entrevista realizada a informante calificado en febrero de 2017, Montevideo, Uruguay.
- 12 Entrevistas a informantes calificados realizadas en febrero de 2017 en Montevideo, Uruguay.
- 13 URUGUAY, ANEP- CODICEN: Acta N° 31, Resolución 22 aprobada en mayo de 2009.
- 14 Entrevista realizada a informante calificado en febrero de 2017 en Montevideo, Uruguay.
- 15 Entrevistas realizadas a informantes calificados en febrero de 2017 en Montevideo, Uruguay.
- 16 Entrevista realizada a informante calificado en febrero de 2017 en Montevideo, Uruguay.
- 17 URUGUAY, Ordenanza N° 45, aprobado por Acta N° 68, Resolución N° 9, el 20 de Diciembre de 1993, por el Consejo Directivo Central: CODICEN, complementado y modificado por Resoluciones de dicho organismo en 2013.
- 18 Entrevista realizada a informante calificado en febrero de 2017 en Montevideo, Uruguay.

19 Entrevista realizada a informante calificado en febrero de 2017, Montevideo, Uruguay.

20 Idem.

REFERENCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. et al. **La hechura de las Políticas**. México DF: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial ,1994.

BENTANCUR, N. Gobernanza y diseño institucional. Marco conceptual y análisis de caso (Regulación y gobierno del sistema educativo en Uruguay). **Revista Internacional Investigación en Ciencias Sociales**, v. 9, n. 1, p. 119-143, 2013.

DENTE, B.; SUBIRATS, J. **Decisiones públicas**. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel, 2014.

INEEd. Instituto Nacional de Evaluación Educativa. **Informe sobre el Estado de la educación en Uruguay**. Uruguay, 2014.

MANCEBO, M. E.; VAILLANT, D. Uruguay: Las transformaciones en la formación del personal docente. Los formadores de jóvenes en América latina desafíos, experiencias y propuestas. In: BRASLAVSKY, C.; DUSSEL, I.; SCALITE, P. (Eds.). **Los formadores de jóvenes en América Latina: desafíos, experiencias y propuestas**. (Informe final del seminario internacional organizado conjuntamente por la oficina internacional de educación y la administración nacional de educación pública del Uruguay que se realizó del 31 de julio al 2 de agosto de 2000 en Maldonado, Uruguay). Ginebra: Oficina Internacional de Educación, 2001. p. 67-76.

MANCEBO, M. E.; VILLEGAS, B. **Las instituciones de formación docente en Uruguay: navegando entre la tradición normalista y la universidad**. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, 2015.

MANCEBO, M. E. La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa': de la reformulación a la implementación de políticas educativas. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, n. 13, 2000.

MANCEBO, M. E. "La transformación frustrada: condiciones de trabajo y carrera docente en Uruguay (2005-2014)". **Propuesta Educativa**, Buenos Aires, n. 45, p. 21-33, 2016.

MANCEBO, M. E. Políticas de profesionalización docente y de inclusión educativa en el Uruguay del siglo XXI: un modelo para armar. In: CELIBERT, L. (Coord.). **Puede y debe rendir más**. Montevideo: Cotidiano Mujer y ONU Mujeres, 2011. p. 79-119.

MARCELO, C. Formación del profesorado para el cambio educativo. EUB. Barcelona, 1995. Disponible en:

https://www.researchgate.net/profile/Carlos_Marcelo/publication/256194929_Formacion_del_Profesorado_para_el_Cambio_Educativo/links/02e7e521f1a3f866d2000000/Formacion-del-Profesorado-para-el-Cambio-Educativo.pdf. Acceso en: 1 out. 2018.

PALLARES, F. Las políticas públicas: el sistema político en acción. **Revista de Estudios Políticos Nueva Época**, n. 62, p. 141-162, 1988.

PÉREZ ZORRILLA, J. **El Derecho a la educación y el peso de las instituciones: tensiones para alcanzar la universalización de la educación media en Uruguay**. Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires, 2012.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 17, n. 1, p. 7-38, 2008.

RICO, A. La enseñanza universitaria en los nuevos contextos institucionales. **InterCambios: Dilemas y Transiciones de la Educación Superior**, v. 1, n. 2, p. 22-29, 2013.

ROMANO, A. **Tradición normalista y tradición universitaria**. Tensiones y desafíos. 2009. Disponible en: https://www.academia.edu/1510324/Tradici%C3%B3n_normalista_y_tradici%C3%B3n_universitaria.Tensiones_y_desaf%C3%ADos. Acceso en: 1 out. 2018.

TERIGI, F. **Los saberes docentes: formación, elaboración en la experiencia e investigación**. Buenos Aires: Fundación Santillana, 2012.

URUGUAY, ANEP-CODICÉN: Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN 2005-2009.

URUGUAY. Acta N° 34, Resolución N° 32 de setiembre de 2015. CODICEN.

URUGUAY. Ley n. 18437, del 16 de enero del 2009. Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AnexoXIV_Ley18437.pdf. Acceso en: 1 out. 2018.

URUGUAY. Ministerio de Educación y Cultura. **Informe final de Comisión de Implantación del IUDE**. Montevideo, abril de 2010. Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública Secretaría Permanente Museo de Giró – Cerrito 586. Disponible en: <http://educacion.mec.gub.uy/snep/INFORME%20FINAL%20COMISION%20DE%20IMPLANTACION%20DEL%20IUDE%20junio%202010.pdf>. Acceso en: 1 out. 2018.

VAILLANT, D.; MARCELO, C. **Las tareas del Formador**. Málaga: Ediciones Aljibe, 2001.

VAILLANT, D. **Formación de Formadores**. Estado de la Práctica. Programa de promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, n. 25, 2002.

VAILLANT, D. Las políticas de formación docente en América Latina. Avances y desa-fíos pendientes. In: POGGI, M. (Coord). **Políticas Docentes**. Formación, trabajo y desarrollo profesional”. Buenos Aires: ONU-IIPE-UNESCO (Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación), 2013.

VEZUB, L. La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad. Instituto de investigación en Ciencias de la Educación. **Revista de Currículo y Formación de Profesorado**, v. 11, n. 1, p. 1-23, 2007.

Recebido: 24 nov. 2017.

Aprovado: 20 ago. 2018.

DOI: 10.3895/rtr.v2n2.7384

Como citar: COITINHO SÁNCHEZ, A. V. Las políticas públicas de profesionalización de ‘formadores’ en el Uru-guay en los períodos de gobierno de Mujica y Vázquez (2005-2015): resistencias y bloqueos para avanzar en la profesionalización de los formadores. **R. Transmutare**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 150-184, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rtr>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Angela Virginia Coitinho Sánchez
Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR - Uruguay.

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

