

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA**  
**Maestría en Ciencia Política**

**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  
formadores**

**Virginia Coitinho**

Tutora: María Ester Mancebo

**2017**

## 1. Introducción

No es ninguna novedad afirmar que nuestro país mantiene una deuda en materia de educación, que se hace aún más evidente respecto a la educación secundaria básica (primer ciclo liceal), en temas como la calidad, equidad, eficiencia e inclusión. Nuestro sistema educativo recibe cada vez más niños y adolescentes, se masifica en forma vertiginosa pero no logra que todos se queden y culminen el ciclo de educación media de seis años, esto está fuertemente asociado a problemáticas sociales, familiares, económicas<sup>1</sup>. El rezago y la deserción están a la vez vinculados con otro problema tan grave como los anteriores: el problema de la “inequidad”. Los estudios PISA ubican a nuestro país como uno de los países con mayor inequidad educativa. (Mancebo y Bentancur, 2010)<sup>2</sup>

Se han ensayado en Uruguay y en la región diversas propuestas de reforma en los sistemas educativos que procuran revertir esta situación; en dichas propuestas y proyectos el tema del “desafío” docente aparece como recurrente, parece claro que para transformar la educación hay que pensar en “cambiar” la situación y la percepción docente, ya que la calidad docente es un prerequisite imprescindible para la calidad educativa (Torres, 2000). Los docentes latinoamericanos suelen estar mal preparados, mal administrados y mal remunerados, a la vez que son responsabilizados por los problemas que enfrenta la educación en cuanto a la retención de los estudiantes dentro del sistema formal, así como a la desafiliación, rezago, y demás. (Vaillant, 2002). Como lo expresa María Rosa Torres, “se ha dado a lo largo de estos años una

---

<sup>1</sup> De acuerdo al Equipo Conjunto de Naciones Unidas para el apoyo en la elaboración de propuestas para la mejora educativa, y su informe referente a Uruguay para el período 2001-2015 basados en datos de la ANEP, en nuestro país, en el año 2010 “de cada 100 jóvenes de 21 a 23 años de edad solo 68 habían culminado la educación media básica y apenas 36 la media superior”. Si bien la región ha ido avanzando en este sentido, mejorando sus resultados, eso no ha ocurrido en Uruguay que mantiene estos magros índices desde hace décadas, quedando rezagado respecto a sus vecinos. ([http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/54\\_file1.pdf](http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/54_file1.pdf))

<sup>2</sup> En el informe citado se Naciones Unidas aparecen datos preocupantes: entre los jóvenes más pobres (quintil 1) solamente 37,5% logra culminar el ciclo básico de educación, y solamente un 8% la educación media superior; mientras que los jóvenes de mayores ingresos (quintil 5) el 94,9% culmina el ciclo básico y el 70,5% el ciclo superior. Estas diferencias se acentúan cuando tomamos en cuenta la variable territorio ya que entre los jóvenes del interior la inequidad es aún mayor.

desprofesionalización de la docencia y de los docentes, tanto en términos reales como simbólicos” (2000: 11)

Al cuerpo docente se le exigen habilidades, competencias y compromisos cada vez más desafiantes, sin las contraprestaciones de formación, motivación y salario para poder llevar adelante dichas exigencias (Vaillant y Marcelo, 2000).

Contar con docentes profesionales, bien remunerados, con ganas de seguir formándose, orgullosos de su trabajo, y responsables adquiere importancia a la hora de proyectar procesos de descentralización y autonomía de los sistemas educativos.

La realidad social ha cambiado de forma radical y los sistemas educativos no han logrado efectivamente acompañar dichos cambios. De acuerdo a Torres, la brecha entre el educador requerido por el siglo XXI y el educador disponible a fines del siglo XX es muy grande, es hora de invertir en los docentes por razones de equidad y porque ellos “constituyen un factor crítico de toda estrategia de desarrollo humano” (2000: 10). La autora usa, para referirse a los docentes actuales, dos conceptos novedosos: el de “docente empobrecido” y “docente lego”. Se refiere con el primer concepto a un docente con menos prestigio y respeto social que el de mitad del siglo pasado, pero que enfrenta una tarea mucho más exigente y compleja que aquel; y con el segundo concepto, se refiere a un docente con débil formación, que pasa a ser mano de obra barata, un trabajador alienado, subordinado y pasivo, que realiza mecánicamente una tarea rutinaria. Una especie de docente “fordista” del nuevo siglo. Este modelo de docente no es compatible con los proyectos de autonomía escolar, ni con la concepción de un “docente profesional” que esgrimen las propuestas de cambio. Por otro lado, ¿cómo se puede esperar que un docente con esas características motive y estimule a los alumnos a abrirse a un mundo de experiencias y percepciones nuevas, que se predisponga a aprender de él? Porque el acto mismo de “enseñar” implica un vínculo empático, con una base emocional donde dos personas están dispuestas a abrirse a dicho vínculo.

Estos docentes de aula, en la educación secundaria en nuestro país, se han formado en institutos de formación docente, donde se le han impartido los

conocimientos básicos para ejercer su tarea; no nacen docentes sino que aprenden a serlo, sobre todo tomando el ejemplo de su experiencia como alumno en el proceso de su formación, mirando a otros e imitando conductas. En ese sentido, consideramos imprescindible ir un escalón más arriba en la cadena de formación y centrar nuestra atención en un campo no tan explorado y visible: los formadores, aquellas personas que se dedican a la formación de docentes.

Siguiendo a Vaillant y Marcelo (2001: 30), 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.

El presente trabajo intenta dar luz sobre las decisiones políticas tomadas en los últimos períodos de gobierno del Frente Amplio en nuestro país 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 la tesis se apoya en la conceptualización de las políticas educativas como políticas públicas y en la acumulación sobre la profesionalización de los formadores, los conceptos de “política pública” y más concretamente, de “política educativa”; y en la acumulación sobre profesionalización de formadores.

Durante el segundo gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti, en el marco de la llamada “Reforma Rama” -haciendo clara alusión a quien fue durante ese período (1995-2000) presidente del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)- se desarrolló una clara política sistemática de profesionalización de formadores. Partiendo de esta experiencia indagaré los avances realizados en los gobiernos entre 2005 y

2015 en materia de profesionalización de formadores a través de dos dimensiones: la dimensión pedagógica y la dimensión politológica.

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.

## **2- Presentación del tema: La Formación de Formadores**

La formación de formadores es un territorio poco explorado por la academia uruguaya, y se termina confundiendo con la formación docente en general, sumando a la incertidumbre del concepto “formador” y “formación”. Al igual que con las diferentes dimensiones de la enseñanza formal en sentido amplio, se cree que para enseñar solo es necesario conocer lo que se enseña: el contenido o la materia que hay que enseñar olvidando o perdiendo de vista los saberes prácticos (Mancebo y Vaillant, 2001).

En este sentido, el objetivo de este trabajo como planteamos antes, es tomar como referencia la experiencia de los Cursos de Formación de Formadores impulsados por la Reforma Educativa planteada por el Gobierno Colorado de la última mitad de la década del noventa y timoneada por el entonces Presidente del Consejo Directivo Central: Germán Rama, y analizar los avances en políticas públicas en la materia durante el período 2005-2015.

Partiendo de algunas fuentes centrales para el análisis como:

- La normativa jurídica que regula su situación laboral, comenzando por la Constitución de la República, la Ley General de Educación actual y las leyes de educación anteriores; y por último el Estatuto del Funcionario Docente, ya que

los Formadores de Docentes en nuestro país se regulen por el mismo Estatuto jurídico que se aplica a los docentes de Educación Primaria, Media y técnica, aprobado en 1993.

- Actas de Asambleas Técnica Docentes de Formación Docente entre el 2005 y el 2015. Las resoluciones de las Asambleas Técnico Docentes (ATD) tienen carácter consultivo, no vinculante para las autoridades educativas, pero igualmente son un actor relevante en las decisiones que se toman en la materia.

- Documentos elaborados por las autoridades de la Educación en nuestro país entre los años 2005-2015.

- Censo Nacional Docente, 2007.

- Entrevistas a autoridades del Consejo de Formación en Educación, Coordinadores de los Departamentos Académicos, integrantes de las ATD de Formación docente, y Directores del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios superiores (IPES).

Esto nos lleva a centrar el análisis en dos ejes: actores en inter-relación e instituciones.

Entendemos que, fracasados los intentos de fundación institucional en materia de formación docente, se plantean desde el gobierno una serie de decisiones políticas incrementales, y muchas veces no coordinadas que terminan por producir efectos muy magros en la materia.

Los objetivos específicos del proyecto se enfocan en sumar al conocimiento académico sobre una temática en la que hay notoriamente un déficit en este sentido, por medio del relevamiento y análisis de las nuevas instituciones que se han ido gestando entre el 2005 y el 2015 y su incidencia respecto a la necesidad de profesionalizar a los formadores.

Las preguntas que guían el proceso de investigación son:

- ¿Cuáles han sido en los últimos períodos de gobierno (2005-2015) las políticas públicas concretas tendientes al desarrollo profesional de los formadores de docentes en nuestro país?
- ¿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 (IPES) en el período 2005-2015.
- Convenios ANEP-UDELAR en materia de formación de formadores en el mismo período.

Planteo un estudio de caso de tipo descriptivo, en el que se desplegarán las políticas públicas tendientes a promover la formación de formadores en nuestro país en el período 2005-2015. Al mismo tiempo intentaré avanzar tímidamente en la explicación de por qué han sido tan tenues los avances en políticas de profesionalización de formadores.

La Hipótesis central planteada es la siguiente: Las políticas de profesionalización de formadores han sido débiles en tanto en la formación como en lo referente a las condiciones laborales las dos dimensiones debido a la incidencia de dos factores: las normas jurídicas que regulan el ejercicio de la profesión de los formadores; y los legados institucionales.

### **3- Marco Conceptual:**

#### **3.1 Políticas Públicas y Políticas Educativas**

En las últimas décadas los Estados latinoamericanos han experimentado grandes transformaciones asociadas a nuevos desafíos. La complejidad social y económica, el fenómeno de la globalización y las nuevas formas de modernidad desafían el rol del Estado. Este ha debido reconfigurar sus estructuras, transformándose en un Estado que, a través de decisiones políticas que llamamos “políticas públicas”, provee gran cantidad de bienes y servicios a la población, con enormes presupuestos que pagan los ciudadanos a través de un organizado sistema impositivo y administrativo. Tomando la concepción de Peters entendemos las políticas públicas como “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”. (Peters, 1982 en Pallares, 1988: 142)

En primer lugar, para ser pública una política debe ser generada en el marco institucional, a través de organizaciones y procedimientos gubernamentales. Esto no quiere decir que no pueda ser implementada por servicios privados, pero el fin es siempre político.

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.

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 y Subirats (2014, pag. 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”.

La política pública está a su vez signada por el conflicto, este parece ser una dimensión inherente a las políticas ya que en procesos en los que participan organizaciones e instituciones diversas, así como diferentes actores, y que a la

vez tendrán efectos previstos y no previstos, positivos y negativos, se debe prever siempre que habrán instrumentos o enfoques que serán generadores de conflictos, y pensar previamente en procedimientos facilitadores del proceso, y evitar posibles bloqueos a la política. (Pallares, 1988)

Quien toma decisiones de política pública 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” pero con una buena estrategia, el conflicto puede convertirse en el impulso de decisiones significativas que lleven a los resultados deseados. (Dente y Subirats, 2014)

La efectividad de una política se mide por sus resultados, esto es, el impacto que dicha política tuvo en la sociedad; el gobierno toma una decisión de acción que produce un producto primario (outputs), dicho producto impacta sobre la sociedad produciendo determinados resultados (outcomes): *“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) Por ejemplo, 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.

Para vehicular sus políticas, los gobiernos disponen de instrumentos diversos, como las normas jurídicas, los servicios y el personal, los recursos financieros, la persuasión, y demás. La selección de estos instrumentos dependerá del tipo de política que se esté llevando adelante y del modelo de elaboración que se elija.

Es así que para autores como Aguilar Villanueva y Meny y Thoenig, 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” (1994: 24).*

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. (Mancebo, 2000).

### **3.2 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 configuran, de acuerdo a Dente y Subirats (2014) parte del contexto en que se desarrollan las decisiones en materia de políticas (junto con el contexto cognitivo y el contexto económico); el contexto institucional puede actuar como limitador de procesos, limitando las opciones de algunos actores y no de otros; u ofreciendo oportunidades para que algunos actores actúen en ciertas áreas y no en otras.

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)

Tomando como referencia el contexto institucional podemos analizar un proceso a través del tiempo e ir develando las dimensiones históricas de la causalidad. 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. Asimismo los institucionalistas históricos ven las

instituciones como producto de luchas entre actores desiguales que se crean en momentos formativos, en momentos de cambios de tal envergadura que las instituciones preexistentes se ven incapacitadas para manejar la nueva situación; es por ello que centran su atención en cuestiones relativas al largo plazo del desarrollo institucional.

Para los institucionalistas históricos, a consecuencia de los fuertes efectos del “path dependence” (procesos dependientes de las trayectorias, o como lo llaman Pierson y Skocpol: “*dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político*” (2008, p.13)) 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. (Pierson, P; Skocpol T. 2008). 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, incluso, dicen autores como Pierson, P; Skocpol T, formas ciudadanas básicas de pensar el mundo político que a su vez generan dinámicas de retroalimentación que se vuelven estables (2008, pag. 13).

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; “*costoso en términos de inversión, aprendizaje, coordinación y anticipación*”, explicando por qué las viejas e inoperantes instituciones son reformadas y no reemplazadas (Pérez Zorrilla, 2012: 58).

### **3.3 Actores de las políticas de profesionalización de formadores**

De acuerdo a Dente y Subirats (2014) lo primero que hay que hacer al analizar decisiones de políticas públicas es identificar a los actores, ese es el primer paso de cualquier análisis de *policy*. Son quienes pueden, en cualquier momento contribuir a determinar el desarrollo como el resultado de los procesos con sus acciones y estrategias; definen a los actores como “aquellos que llevan a cabo las acciones relevantes” (2014. Pág. 73).

Hay actores que participan del proceso de *policy* y que están autorizados por las normas jurídicas para hacerlo, y hay otros que actúan sin estarlo, aunque su participación sigue siendo totalmente lícita. Por otra parte, es importante prestar atención al hecho de que no siempre quien debe tomar las decisiones sea quien en verdad lo hace, por ello el análisis no debe centrarse únicamente en quienes, según las normas, deben actuar, porque muchas veces actúan en función de lo que otros actores han aportado. Es por ello que el análisis de los procesos decisionales deben analizarse desde la reconstrucción acerca de cómo se han desarrollado dichos procesos en la realidad. (Dente y Subirats, 2014).

Los actores, si bien pueden considerarse individualmente, participan en los procesos de *policy* en nombre de otros sujetos, por lo cual los autores le llaman “actor compuesto” o “actor colectivo”: *“un conjunto de sujetos puede considerarse un actor colectivo si los mecanismos de interacción entre los individuos que lo componen tienen una cierta estabilidad y una fuerza suficientes como para asegurar que quien quiera que hable en su nombre representa efectivamente los intereses y los objetivos de la unidad superior y no exclusivamente los suyos”* (Dente y Subirats, 2014. Pág. 76). Es decir, que es necesario, siguiendo a los autores, que el actor colectivo posea preferencias propias, distintas a la de los sujetos que lo componen, a la vez que se den las siguientes condiciones:

- El actor colectivo reconoce un interés propio que motiva su accionar; y están dadas las condiciones para su supervivencia, autonomía y desarrollo.
- Existen reglas formales e informales que debe cumplir quien actúa en nombre del actor colectivo.

- Identidad colectiva compartida internamente y comunicada externamente que facilita la definición de preferencias del actor colectivo.

Por otra parte, los autores enfatizan el hecho de que la influencia que un actor pueda tener en los resultados de un proceso depende de los recursos de que disponga. Dichos recursos permiten influir en otros actores; utilizando el término de influencia política más que de poder. Para ello se toma en consideración cuatro tipos de recursos: los recursos políticos; los recursos económicos; los recursos legales; y los recursos cognitivos.

Los recursos políticos consisten en el grado de consenso con el que cuenta un actor y que lo vuelven acreedor de una gran confianza por parte de las personas, capaz de poner en movimiento acciones de veto; Los recursos económicos y financieros permiten a quien los posea influir o modificar el comportamiento de otros actores; por ejemplo, hacer que crean en su competencia como administrador, ya que ha tenido éxito en su empresa; Los recursos legales consisten en las posiciones institucionales legales que habilitan a la toma de decisiones por parte de ciertos sujetos dentro de su competencia de acción. Quien tiene un cargo en el gobierno tiene un importante recurso para influir en un proceso de toma de decisiones política; Los recursos cognitivos consisten en la información y el conocimiento que se tenga sobre los diferentes temas que motivan los procesos de *policy*. (Dente y Subirats, 2014)

Los tres últimos tipos de recursos son más útiles si logran, al final transformarse en recursos políticos, porque son quienes manejan estos recursos quienes tienen real capacidad de influencia política.

De acuerdo a esta caracterización podemos decir que las Asambleas Técnico Docentes de Formación docente constituyen un actor que participa, autorizado por las normas jurídicas, en el proceso de toma de decisiones en el marco de la elaboración de políticas públicas en materia de educación. Si bien dichas asambleas tienen carácter consultivo, y sus resoluciones no poseen en absoluto carácter vinculante para las autoridades educativas, se podría decir

que tienen fuerte capacidad de incidencia en el resultado de dichas decisiones ya que poseen recursos de influencia política: recursos de consenso durante el intercambio político, son un actor fuertemente legitimado entre los docentes; es por ello que aunque sus decisiones no sean vinculantes, ejercen una fuerte presión sobre los actores políticos a cargo de las decisiones en materia de educación.

### **3.4 La Figura del “Formador” y la necesidad de Políticas públicas tendientes a la profesionalización de Formadores:**

Tanto en Uruguay como en el resto de América Latina, la figura del “formador” ha sido poco explorada, se ha mantenido la percepción de que para ser formador, esto es, para formar docentes, solo se necesita saber mucho de una disciplina concreta, ser abogado es suficiente para formar docentes de derecho, o ser médico es suficiente para formar docentes de biología; y no parece despertar interés la necesidad de un saber pedagógico y didáctico que acompañe la formación disciplinar. Esta ausencia es correlativa a la falta de políticas de profesionalización de formadores.

#### **3.4.1 ¿Quién es el “formador”?**

De acuerdo a Vaillant, un formador es “un profesional del aprendizaje, un mediador entre los conocimientos y las personas que deben adquirirlos” (2002: 16), mediador entre el conocimiento y las prácticas; por lo cual debe mantenerse coherente entre el discurso y la práctica, debe practicar en lo personal los valores que pretende transmitir, ya que está formando futuros docentes.

Coincidiendo con ella, entendemos al formador como un docente que forma docentes, es decir, aquellos profesionales que forman a los profesores de Educación inicial, Primaria o secundaria en las Facultad de Ciencias de la Educación, o en los Institutos de Formación docente como el Instituto de Profesores Artigas, Centros Regionales de Profesores, Instituto Normal de Magisterio, los Institutos de Formación docente del interior del país (IFDs). 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.

Asimismo, los autores señalan que la formación de formadores es un tema que aparece dentro de los análisis referidos a la educación de adultos, lo cual supone la necesidad de formar tanto en el plano del perfeccionamiento profesional y pedagógico, como en las dificultades específicas que presentan las poblaciones adultas a docentes de diversos grados escolares para ese ámbito de formación.

Para que el adulto aprenda es necesaria una buena formación del formador, éste debe ser formado en pedagogía y didáctica de la educación superior para desempeñar su tarea. Esta formación es específica para un profesional que se desempeña en grados superiores de las jerarquías educativas: formar adultos que formarán jóvenes. Es así que la formación pedagógica de los formadores deriva de los programas que se implantan. (Marcelo y Vaillant, 2001).

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)

Los Programas de Formación de Formadores, como lo manifiestan Mancebo y Vaillant en su artículo: "Uruguay: las transformaciones en la formación del personal docente" (2001), no solo tienen una fuerte y positiva influencia en el formador que participa del curso, sino que constituye también un fenómeno social de aprendizajes y cambios colectivo. Formar formadores tiene un "efecto goteo" positivo para el sistema educativo en particular y para la sociedad en general.

### **3.5 La dimensión pedagógica de la Profesionalización de Formadores**

#### **3.5.1 Saberes necesarios de la profesión docente:**

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). Como dijimos, 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 productores 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: 16)

Es claro entonces que la práctica de los formadores no puede solo descansar en los saberes académicos, y debe componerse de otros elementos como el saber sobre la transmisión. Este saber no suele reconocerse como tal, ni

siquiera por los propios formadores, ni por los expertos que formulan las políticas en el mundo educativo, y es allí donde radica una importante laguna en las propuestas de nuevas institucionalidades en nuestro país.

Autores como Feldman (2002) entienden que hay dos modos básicos de enfocar el problema de la enseñanza: como proceso interactivo cara a cara, y como sistema institucional. El docente trabaja inmerso en un sistema institucional, en ese sentido la enseñanza se entiende como una función social de producción de aprendizajes bajo instituciones escolares.

Es obvio que 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.

Esto se explica en parte por el modo como se organiza institucionalmente la investigación: la investigación educativa se ha desarrollado tradicionalmente en ámbitos universitarios, que no tienen en general un vínculo directo con la práctica educativa. El espacio universitario hace hincapié en el “docente reflexivo” pero manteniendo una dicotomía “teoría-práctica”. Hay un saber específico que se construye en la práctica, y esa práctica no se palpita en el aula universitaria sino en el aula liceal.

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. Por otra parte, debería ofrecer a los formadores ámbitos estables y fuertes de formación permanente necesarios, con una oferta académica variada, posibilidades de apertura profesional, intercambios, becas, etc.

Por eso 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 concepto “desarrollo profesional” pone el acento en la formación permanente, a lo largo de la vida del profesional, distinguiendo entre profesores noveles y experimentados. En este sentido la formación inicial del profesorado es un punto crucial en el camino de su desarrollo profesional, pero no es un fin en sí mismo, el novel docente precisa caminos abiertos de profesionalización en forma permanente, sobre todo aquel docente que se va a dedicar a formar docentes, es precisamente este un punto débil del sistema educativo en nuestro país, ya que las ofertas de formación pos-título de capacitación y perfeccionamiento no logran superar la estrategia de “más de lo mismo, pero mejor”. El sistema deja en evidencia una “endogamia” característica: *“Formación, perfeccionamiento y supervisión fueron actividades pensadas como una cadena de profundización y control de habilidades pedagógico-didácticas, ejercidas por personas con idénticos o muy similares perfiles profesionales aunque con distintos niveles de desarrollo, en relación con un cuerpo de conocimientos sustantivos poco cambiantes, transmitidos en instituciones poco variadas entre sí y también escasamente transformadas a través del tiempo”*. (Braslavsky, 1999: 20)

Si hablamos de la necesidad de un proceso de profesionalización docente se debe a la constatación de la existencia de una desprofesionalización. Como sostiene Cecilia Braslavsky, *“para sostener una construcción profesional en los términos planteados en el momento en que surge la docencia existen ciertas condiciones indispensables. La primera es que la formación de grado sea de calidad; la segunda es que la actualización y el perfeccionamiento sean razonablemente periódicos o aun permanentes y también de calidad; la tercera es que la supervisión funcione y, la cuarta, que al menos una parte del cuerpo profesional participe en la producción de los que podrían denominarse dispositivos de mediación entre el saber elaborado y el saber escolar”* (1999, pag.26). En América Latina en general, y en particular en nuestro país, estas condiciones no han persistido en el tiempo. Si bien algunas instituciones de formación docente fueron en algún momento muy prestigiosas por la calidad de

la formación brindaban (como el Instituto de Profesores Artigas y el Instituto Normal de Montevideo), ya dejaron de serlo. El acceso a cursos de actualización y perfeccionamiento es muy difícil cuando no hay mecanismos jurídicos que permitan a un formador en actividad invertir tiempo y recursos para poder hacerlos. La supervisión y el control es muy escaso por no decir inexistentes en los ámbitos de Formación docente: los docentes formadores no tienen ningún tipo de seguimiento o supervisión más que las netamente administrativas.

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, el régimen legal en el que los formadores trabajan no facilita el acceso a dicha formación.

### **3.6 Marco Metodológico**

Esta tesis 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).

Territorialmente las unidades de observación fueron: El Consejo de Formación en Educación (CFE) y los departamentos académicos, el Instituto de

Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES) y los convenios ANEP-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 guió 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 (IPES) 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 semiestructuradas a informantes calificados (Consejeros de Consejo Directivo Central (CODICEN), Consejo de Formación en Educación (CFE), integrantes de la ATD de Formación Docente y Coordinadores de los Departamentos Académicos de CFE).

Partiendo de algunas fuentes centrales para el análisis como:

- La normativa jurídica que regula su situación laboral, comenzando por la Constitución de la República, la Ley General de Educación actual y las leyes de educación anteriores; y por último el Estatuto del Funcionario Docente, ya que los Formadores de Docentes en nuestro país se regulen por el mismo Estatuto jurídico que se aplica a los docentes de Educación Primaria, Media y técnica, aprobado en 1993.
- Actas de Asambleas Técnica Docentes de Formación Docente entre el 2005 y el 2015. Las resoluciones de las Asambleas Técnico Docentes (ATD) tienen carácter consultivo, no vinculante para las autoridades educativas, pero igualmente son un actor relevante en las decisiones que se toman en la materia.
- Documentos elaborados por las autoridades de la Educación en nuestro país entre los años 2005-2015.
- Censo Nacional Docente, 2007.
- 12 entrevistas semiestructuradas a: Consejeros del Consejo Directivo Central (CODICEN), Consejeros de Consejo de Formación en Educación (CFE), Ex. Directora del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores, e integrante del Departamento de Formación y Perfeccionamiento Docente; Coordinadores Académicos de los Departamentos de Formación Docente, Integrantes de la mesa permanente de la ATD de Formación Docente.

#### **4 ¿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 (1982), 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 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 (aunque esto sería relativo en el caso de los formadores, que como veremos, por lo general tienen doble titulación), 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. Mancebo en su trabajo “La transformación frustrada: condiciones de trabajo y carrera docente en Uruguay (2005-2014)” pasa revista por una serie de estudios teóricos a través de los cuales concluye que los docentes no se trasladan de una institución a otra buscando mejores salarios, sino como respuesta a las características de sus estudiantes, lo cual conlleva consecuencias nefastas: los estudiantes más desfavorecidos, con magros rendimientos académicos, tienden a tener docentes con menos experiencia (Mancebo, 2016).

Asimismo, en otro trabajo de la autora, “Políticas de profesionalización docente y de inclusión educativa en el Uruguay del S. XXI: un modelo para armar”, transcribe una cita muy ilustrativa en este sentido de Filgueira y Gutiérrez: *“el bien fundamental que queda por disputar y donde los concursos y el acceso a cargos efectivos poseen mayor impacto, es el ranking que permite la elección de escuela. Las mejores escuelas son las de mejor transporte, recursos y contexto social alto y medio alto. Ello implica no solo una muy regresiva distribución de los recursos humanos sino también estrategias de alta rotatividad docentes para ir logrando los mejores puestos en términos de movilidad horizontal”* (Filgueira, 2001:12 en Mancebo 2011: 97).

Por otra parte, los buenos docentes que pretenden ascender en su carrera profesional dejan la docencia, ya que la posibilidad de ascenso que encuentran es en cargos de dirección e inspección.

Los estudios realizados por Mancebo citados en este trabajo, dejan en evidencia que tienen un nivel de incidencia mayor que los salarios dimensiones tales como el apoyo de la dirección, el tamaño de las clases, los recursos de enseñanza, las horas de docencia directa, la participación en la toma de decisiones, y la posibilidad que brinde la institución a formadores con experiencia de acompañamiento a nóveles docentes, en la decisión de un formador de elegir nuevamente sus horas en la misma institución, es decir que son éstos últimos elementos los que generan realmente estímulos positivos en los docentes para quedarse en un centro educativo.

El salario docente es otra dimensión dentro de las condiciones de trabajo que constituyen la profesionalización docente; es una variable de suma importancia ya que impacta directamente sobre la decisión que los docentes puedan tener de abocarse a la profesión, influyendo no solo en el número de candidatos sino también en sus características. Asimismo también influye en que los que están en el ejercicio de la profesión quieran quedarse en ella y perfeccionarse en forma continua; es por ello que el salario docente debe considerarse en el centro de los debates sobre políticas educativas buscando una mejora en la calidad de sus formadores (INEEd, 2016).

#### **4.1 La profesionalización de los formadores: estado de situación**

##### **4.1.1 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 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 propios docentes y 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.

El artículo 41 de la Ley General de Educación establece que el Estado *“procurará la concentración horaria de los docentes en un centro educativo y se fomentará su permanencia en el mismo”* en virtud de lo cual en los últimos años se ha intentado sustituir la elección de horas docentes por la elección de cargos docentes. La figura del “profesor cargo” se crea pensando en solucionar tres problemas: evitar la rotación docente que se da todos los años, fomentar la permanencia de los docentes en la institución para que genere con ésta un vínculo estable, atender debidamente al alumnado en casos de ausencias docentes, y fortalecer la calidad educativa con especial hincapié en instituciones de contextos vulnerables aportando a la conformación de “equipos de trabajo” institucionales.

Respecto a los salarios, otra dimensión de las condiciones de trabajo: el salario de los formadores de formadores en nuestro país es sensiblemente superior al de los docentes de Educación Secundaria media, superior y UTU ([anep.edu.uy/tabla](http://anep.edu.uy/tabla) de remuneraciones y retribuciones).

No existe un “escalafón de formadores”, y a éstos se les paga teniendo como parámetro el grado que ocupan en el escalafón de UTU o CES. Hay formadores de 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”; 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 secundaria y/o UTU. 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. Existen algunos incentivos monetarios sobre el sueldo: premio a la antigüedad que consiste en la compensación del 20% del salario básico a partir de los 25 años de antigüedad en el servicio (Ley n° 11.021); asimismo, al séptimo grado con 28 años de antigüedad, perciben una prima del 5% sobre sus remuneraciones, y del 10% luego de 32 años de trabajo.

Si el formador no es docente de CES o CETP percibe un sueldo equivalente a grado 1 por cuatro años, y al quinto equiparación al grado que corresponda por antigüedad.

Los grados más altos tuvieron, entre 2005 y 2014, tasas de crecimiento real superiores a los de los grados inferiores según datos del INEEd (2016).

Este aumento salarial registrado en los últimos períodos de gobierno analizados en el presente trabajo, implica favorecer, además de los ingresos de los docentes, el reconocimiento y estímulo al ejercicio de la profesión.

De acuerdo a datos obtenidos en la página oficial de la ANEP<sup>3</sup>, los salarios docentes y de formadores en el año 2016 para los subsistemas CES, CETP y CFE serían los siguientes:

Cuadro 1: Cuadro comparativo de retribuciones docentes: docente titulado efectivo con 20 horas en caso de CES y CETP, y formador interino titulado con 20 horas en el caso de CFE.

(En el grado 7 se le suma la prima por 25 años de actividad).

<b>Docente CES- CETP 1° Ciclo</b>	<b>Docente CES- CETP 2° Ciclo</b>	<b>Formador CFE</b>	<b>GRADOS</b>	<b>Diferencia salarial entre 2° ciclo CES- CETP y CFE</b>
\$23.662	\$23.981	\$27.319	1	\$3.338
\$24.772	\$25.105	\$28.353	2	\$3.242
\$25.877	\$26.225	\$29.382	3	\$3.157
\$27.403	\$27.829	\$30.804	4	\$2.975
\$29.092	\$29.544	\$32.377	5	\$2.833
\$30.944	\$31.424	\$34.102	6	\$2.678

<sup>3</sup> <http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/tablasderemuneraciones/retribuciones%202016.pdf>

\$38.798	\$39.461	\$42.474	7	\$3.013
----------	----------	----------	---	---------

Fuente: ANEP, 2016

Esto lleva a concluir que 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 INEEd 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.

Veamos la percepción que los propios formadores tienen respecto a su trabajo cotidiano y las situaciones que consideran lo dificultan, según datos del Censo 2007. Es importante señalar que en su enorme mayoría lo que más satisfacción produce en el docente es la actividad propiamente de enseñanza, sin embargo, aspectos que se relacionan directamente con esta actividad son considerados como factores de regresión:

- Posibilidades de crecimiento profesional: El sistema educativo no ofrece las posibilidades de ascenso en la carrera que estén vinculadas con la calidad del desempeño docente y la formación permanente o especialización.
- Reconocimiento profesional: La carrera docente y por tanto la de formador de docentes, sigue teniendo un bajo prestigio social.
- Inadecuación de la infraestructura y carencia de recursos didácticos, sobrecarga de trabajo (horas extracurriculares no pagas), el tamaño de los grupos y las características socioculturales del alumnado.

Esto se traduce en que si bien los docentes en general y los formadores 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.

Es importante destacar que de acuerdo al Censo 2007 los formadores del CFE son quienes, en comparación con los docentes de los demás subsistemas presentan una mayor satisfacción respecto las posibilidades de crecimiento profesional, el 50,5% de los formadores manifiesta satisfacción en dicha dimensión; en CES un 34.4%, en CETP un 39.5%.

Respecto al reconocimiento socialmente valorado de su profesión, encontramos que en el CFE se encuentran satisfechos un 49.2%, en CETP un 46.4% y en CES un 36.4%.

En cuanto a la tercera dimensión: infraestructura y recursos didácticos: un 35.5 de los formadores considera trabajar en un local adecuado con los recursos necesarios; y un 41.2% considera adecuado el clima laboral y el relacionamiento con alumnos y colegas.

En conclusión, entre los formadores uruguayos 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.

#### 4.1.2 El desarrollo profesional: estado de situación

Los docentes tienen diferentes necesidades de formación a lo largo de su trayectoria laboral, esto ya no se discute desde ningún ámbito; asimismo tampoco el hecho de que dicha formación debe darse en forma continua.

Las trayectorias laborales de los docentes siguen dos caminos: muchos trabajan en la docencia mientras estudian otras carreras, y luego de recibirse

dejan de ejercer como docentes; muchos desarrollan una trayectoria laboral a lo largo de su vida. De acuerdo a Terigi (2010) es en éstos docentes que deben centrarse las políticas de desarrollo profesional.

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 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 IPA.

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.

*Cuadro 2: Docentes de aula en el DFPD según formación por tipo de instituto. Año 2007. En porcentajes.*

	total	IINN	IPA	INET	IFD	CERP

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: ANEP. 2007

Del siguiente cuadro se concluye que tanto en IPA como en los CERP 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.

Veamos ahora los datos arrojados por dicho censo en materia de actualización y profesionalización de los formadores que trabajan en los centros de Formación docente en nuestro país; en este sentido, el dato que resulta interesante nuevamente es la diferencia, aunque no significativa, entre formadores de Montevideo e Interior: Cuadro 3:

Asistencia de formadores a:	Montevideo	Interior
Cursos sin evaluación	92.7%	97.4%
Cursos con evaluación	81.7%	91.5%

Fuente: ANEP, 2007.

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.

Asimismo, como expresa Mancebo, estos datos deben tomarse con cuidado ya que *“con los datos disponibles no es posible evaluar con precisión la carga horaria de los cursos ni su calidad, pertinencia e impacto en el mejoramiento de la enseñanza”*. (2011: 93)

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 MEMFOD (Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente), MECAEP (Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria), MESyFOD (Programa de Modernización de Educación Secundaria y Formación Docente), o UTU-BID (Universidad Tecnológica del Uruguay-Banco Interamericano de Desarrollo). 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.

Estos datos abren una serie de interrogantes respecto a la posibilidad que tienen los formadores uruguayos de profesionalizarse: ¿tienen los formadores posibilidades reales de formarse en las universidades? O acaso los tiempos y exigencias universitarias no están adecuados a los tiempos y las posibilidades docentes; o las condiciones laborales de los formadores de docentes no permiten a éstos acceder a la formación universitaria.

## **5- Políticas de Profesionalización docente en el Uruguay**

### **5.1 Historia de las Instituciones Formación Docente en Nuestro País a partir de la restauración democrática:**

En Uruguay, antes de la aprobación de la última Ley General de Educación (2008: Ley 18.437) el sistema educativo se regía por la Ley 15.739 aprobada en el período de restauración democrática: el 28 de marzo de 1985, llamada “Ley de Emergencia para la Enseñanza”. Dicha Ley concentra la formación inicial de docentes bajo un subsistema desconcentrado: La dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, dependiente directamente del Consejo Directivo Central, órgano rector de la enseñanza, ex Consejo Nacional de Educación (CONAE; Ley 14.101).

La ley 15.739 tenía como fin reorganizar el sistema educativo nacional en torno al retorno de la democracia, afrontando las demandas de los diferentes subsistemas; para ello estableció una nueva estructura institucional de la educación pública uruguaya vigente en el país (aunque con algunas variantes) hasta la actualidad: creó la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) como ente autónomo y estableció como órgano de gobierno nacional de la educación el Consejo Directivo Central (CODICEN) presidido por un Director Nacional de Educación Pública. Mantuvo los tres consejos desconcentrados para enseñanza primaria, media y técnica; así como los centros de formación docente que como vimos pasaron a estar bajo la égida del Departamento de Formación y Perfeccionamiento Docente dependiente directamente de CODICÉN.

De acuerdo a la Ley 15.739, Artículo 8º: *“El Consejo Directivo Central se compondrá de cinco miembros que hayan ejercido la docencia en la educación pública por un lapso no menor de diez años. Serán designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, otorgada sobre propuestas motivadas en sus condiciones personales y reconocida solvencia y acreditados méritos en los asuntos de educación general, por un número de votos equivalente a los tres quintos de sus componentes elegidos conforme al inciso primero del artículo 94 de la Constitución”.*

Es importante destacar que cuando son creados los Centros Regionales de Profesores durante el proceso de la Reforma Educativa llevada adelante por CODICEN en la década del 90, éstos no dependían del DFPD (Departamento de Formación y Perfeccionamiento Docente) sino directamente del CODICEN, a través de la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente.

Asimismo, la propuesta curricular de los CERP era diferente al Plan 1986 que se aplicaba a los demás centros de Formación docente del país, tanto IPA como IFD.

A partir de marzo de 2005, con la asunción de un partido de izquierda al gobierno nacional, se inicia una nueva gestión en el DFPD, incorporando a los CERPs a dicha institución. A partir de ese momento, todos los centros de

formación docente a nivel nacional dependen jerárquicamente del DFPD. Se crea también una nueva subdirección del Área de Perfeccionamiento docente y Estudios Superiores que estará al mando del CECAP: Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente que pasará a llamarse IPES, Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores. En este sentido Mancebo concluye que *“el gradualismo, la búsqueda de consensos y la apuesta a la homogeneidad curricular fueron pilares de la política de formación docente del período 2005-2010. En este marco, los CERP no desaparecieron pero sí lo hizo su modelo de formación docente y, además, desde el punto de vista institucional dejaron de depender del Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente y pasaron a integrar, junto con todos los restantes centros de formación inicial, la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD) del CODICEN de la ANEP. Estos movimientos permiten dos interpretaciones no necesariamente excluyentes: desde un ángulo, se puede decir que se completó el proceso de institucionalización de la política nacida en 1997; desde otro, se puede considerar que la política CERP desapareció en tanto se desmontaron dos de sus elementos fundamentales, el curriculum y el formato institucional” (2011: 93).*

## 5.2 Mediados de los noventa: apuesta a los Centros Regionales de Profesores: incluir al interior en las políticas de formación docente.

En las políticas educativas en Uruguay desde la década de los noventa ocupó un lugar relevante las referidas a formación de docentes, tanto el docente de “aula” (maestros y profesores) como a la formación de Formadores. La Reforma planteada en el quinquenio 1995-1999 se propuso como uno de sus cuatro grandes objetivos, la dignificación de la formación y la función docente, llevando adelante un importante paquete de medidas en ese sentido. Una de las medidas de mayor impacto fue la creación, en el interior del país, de Centros Regionales de Formación de Profesores: los CERPs.

Actualmente el sistema de Formación docente, encargado de formar profesores para educación secundaria en nuestro país 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.

Los Centros Regionales de Profesores fueron concebidos como centros regionales con una ciudad sede y una zona de influencia que se propone dinamizar culturalmente; a su vez se pensaron como una propuesta de educación terciaria de alto nivel académico en la formación de profesores que se desempeñarán en el ejercicio de la docencia en los liceos de todo el país. Estos centros comienzan a funcionar en 1997, y el título que emitían en ese entonces era equiparable al que emite el Instituto de Profesores Artigas en Montevideo, aunque los planes en los que forman a sus alumnos son en un principio (antes del plan 2008) diferentes.

En 1997, el proyecto CERP nació con un plan específico que toma en cuenta la realidad en la que está inmerso: ciudades del interior del país, con una acuciante necesidad de docentes egresados. La carrera de profesorado en el Cerp era de tres años, pero con una carga horaria mayor: horas de clase reloj, y doble turno. Las jornadas semanales completaban las 40 horas reloj, con clases de asistencia obligatoria de lunes a viernes.

Para garantizar la asistencia y permanencia del alumnado, como dijimos, de acuerdo a la realidad del interior del país (localidades aisladas, con escasa locomoción, alumnado de bajos recursos) se implementa un sistema de becas

que cubre el traslado, la alimentación y el alojamiento (residencias estudiantiles).

Asimismo, los formadores que imparten clases en estos centros tenían en dicho plan, un cargo de dedicación exclusiva de 40 horas semanales, con un salario sensiblemente mayor al salario docente del momento (equiparado al grado siete de un docente efectivo a nivel secundario); lo cual incentivó el traslado de docentes desde Montevideo que se radicaron en los centros de formación del interior del país. Estos profesionales y docentes de grado fueron formados en cursos de capacitación para “formadores” que se impartieron en los diferentes Centros Regionales. Una vez aprobados dichos cursos fueron efectivizados en sus cargos (efectividad que aún continúa vigente).

Institucionalmente los CERP dependían en su creación del Consejo Directivo Central (CODICEN) por intermedio de la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente (a diferencia del IPA e IFDs que dependían de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento docente).

Mediante Resolución del CODICEN en 2005 se unificaron, bajo la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD) todas los centros de Formación Docente del país: IFD, INN, IPA INET y CERP, creándose el llamado Sistema Nacional Integrado de Formación Docente, que culminaría en 2008 con la implementación de un plan común para todas las carreras de profesorado a nivel nacional.

Asimismo se creó el área de Perfeccionamiento y Estudios Superiores: IPES, que sería la institución encargada de la formación pos título de todos los docentes del país.

En la ley 18.437 aprobada en 2009, Ley General de Educación (LGE), se establecieron los objetivos referidos al desarrollo de políticas de formación continua de los docentes. Aunque estos objetivos planteados y materializados en la ley no fueron en la misma medida llevados adelante.

A través de la Ley de Presupuesto de 2008: Ley 18.362, hay un claro aumento presupuestal para la Educación en general y la formación docente en particular. Asimismo, a través del Consejo de Formación en Educación, creado a efectos

de la Ley General de Educación, se ha logrado mayor autonomía para definir políticas para el sector en materia de formación continua de los docentes pero sigue siendo dudoso el logro de metas planteadas para el período.

La Administración Vázquez dejó varios proyectos encaminados a la Administración Mujica sobre todo a través de la Ley General de Educación (LGE), el Plan Nacional de Educación y el propio programa de gobierno del Frente Amplio; y si bien en el período de gobierno de Mujica, algunas de las prioridades se mantuvieron, lo esencial de la LGE en materia de formación de formadores no llegó a instalarse. Citando a Mancebo y Lizbona: “*durante la Administración Mujica Uruguay asistió al mantenimiento del statu quo en el campo de la educación obligatoria*” (2016:110).

En el período 2010-2015 el gobierno estuvo abocado a la construcción de consensos interpartidarios, que lo llevaron a alejarse de los acuerdos institucionales derivados de la LGE; asimismo debió administrar diferencias internas dentro de su propia fuerza política, algunos temas, como el de la autonomía respecto la ANEP y la relación de los docentes con el poder político, generaron disensos internos en la fuerza política del Presidente. (Marrero y Lizbona. 2016)

No pudo concretarse políticamente un proyecto que en los documentos como en el propio texto de ley parecía contar con la voluntad política de los integrantes de los órganos representativos de gobierno: la concreción de la Universidad de la Educación (o en su defecto un Instituto universitario de Educación); tampoco llegó a concretarse la reforma del Estatuto Docente, un tema que genera controversias múltiples entre de los actores políticos y sociales.

### 5.3 Los cursos de Formación de Formadores impartidos en la década del 90 dentro de la Reforma Educativa impulsada por las autoridades:

El segundo gobierno del Dr. Juliio Maria Sanguinetti en nuestro país (1995-2000) se planteó como uno de sus principales objetivos llevar adelante una reforma del sistema educativo que evidenciaba para entonces múltiples fisuras, entre ellas la falta de docentes titulados en la educación secundaria, sobre todo

en el interior del país donde solo un 20% de los docentes eran titulados, frente a un 44,4% en Montevideo, agravándose por el hecho de que del total del alumnado de educación secundaria del país, 62% pertenecían al interior y 38% a Montevideo (Mancebo, 2003).

A esto se suma el bajo nivel de egreso de las instituciones de formación docente como el IPA (169 egresos por año) y los IFDs (200 egresos anuales), cifra que no alcanzaba para cubrir las vacantes que se generaban anualmente, por lo que las autoridades se veían obligadas a reclutar docentes entre personas no formadas debidamente para la tarea.

Ante este desalentador panorama, se erigió como objetivo prioritario la formación de docentes en el interior del país a través de la creación de los Centros Regionales de Profesores. De acuerdo a Mancebo (2003) esta política de formación inicial combinó tres factores: un nuevo currículo de formación inicial de los profesores, acciones de discriminación positiva y una nueva forma de inserción de los formadores en la institución.

Esta nueva forma de inserción implicaba como vimos cargos de dedicación full time<sup>4</sup>, cuarenta horas reloj en la institución, lo cual determina un arraigo territorial y compromiso institucional de los formadores. La concentración horaria fue acompañada de una remuneración acorde a la responsabilidad del cargo, de forma de incentivar un desempeño profesional que impactara positivamente en los egresados de estos centros de enseñanza.

El propio proyecto reformador tenía como punto de principal cuidado la forma en que se seleccionarían los formadores: *“Para tener buenos profesores hay que disponer de buenos formadores. El modelo de selección y capacitación de esos formadores constituye, sin duda, uno de los logros que Uruguay puede transmitir a otros países ya que el mismo posibilitó el ingreso al sistema de profesionales altamente calificados”*. (Vaillant 1999, 25)

La selección de los formadores para los CERP implicó que los candidatos deberían primero pasar por un concurso de méritos y luego realizar un “Curso

---

<sup>4</sup> El formador con cargo de cuarenta horas en un CERP no podía trabajar en otro centro de enseñanza, dicho cargo implicaba dedicación exclusiva.

de Formación de Formadores”. Dicho curso se realizó entre los años 1997 y 2000 en cuatro ediciones.

Los candidatos a formador debían poseer título de Profesor otorgado por el Instituto de Profesores Artigas (IPA) o un título universitario o de educación superior en las asignaturas para las cuales postulaba, valorándose especialmente la experiencia docente. Se presentaron 426 candidatos al concurso y fueron seleccionados 122, de los cuales 116 finalizaron el curso de formación con éxito.

Los Cursos de Formación de Formadores fueron en su mayoría presenciales, en jornadas de ocho horas de duración con un total de 240 horas en 1997, y 120 horas en 1998.

Es importante destacar que quienes asistían a estos cursos recibieron becas de alimentación, alojamiento y pasaje en los casos necesarios. Asimismo los funcionarios de ANEP pudieron gozar de licencia con goce de sueldo.

En 1999, con la apertura del CERP del Sur (Atlántida) y CERP del Suroeste (Colonia) se implementaron “Cursos de actualización para formadores”, enfocados en aquellos formadores que ya habían aprobado el curso anterior.

Tanto los cursos de Formación de Formadores, como los Cursos de actualización para formadores constituyeron una novedad en nuestro país; no se había llevado adelante hasta el momento una política pública que apostara fuertes recursos para profesionalizar a quienes forman docentes. Si bien dicha política tuvo sus puntos flacos, fue en muchos aspectos exitosa.

Como críticas señaladas por los propios formadores que asistieron a dicho curso y que fueron recogidas en el trabajo de Mancebo (2003) se destacan la alta exigencia que representó el curso, alta concentración horaria, con una dinámica intensiva, además del hecho de “competir” por puestos de trabajo limitados (lo cual sumaba al estrés de sus participantes). Asimismo muchos de los concursantes debieron trasladarse, y renunciar a horas familia para poder hacerlos. A los ojos de quienes lo vivieron fue “agotador” y en algunos casos “angustiante”.

Otra de las críticas señaladas es la escasa o nula participación que tuvieron los concursantes tanto en la planificación e implementación de los cursos, fueron espectadores, meros receptores, salvo en los momentos en que fueron evaluados.

Como puntos positivos se rescata lo estrictamente académico, los cursos actualizaron los saberes académicos de sus participantes, y promovieron redes de formadores que contribuyeron a configurar una “identidad común”, un lenguaje común que integró y fomentó la solidaridad entre las diferentes áreas de formadores.

Asimismo, la evaluación que los propios estudiantes realizaron de sus docentes<sup>5</sup> fue positiva, destacando la alta calidad y el buen nivel académico en su especialidad, como la preocupación pedagógica y la actitud de apertura hacia sus estudiantes.

Pero según los formadores, *“la riqueza académica del curso provino de parte de la ruptura de la tradicional endogamia del sistema educativo; esto es, el hecho que los participantes y los docentes del curso fueron reclutados de ámbitos variados (Enseñanza Secundaria, el subsistema de formación docente, la Universidad) tornó al curso particularmente interesante” (Mancebo, 2003; 146)*

Es interesante pensar esta acotación ya que una de las críticas a las propuestas de profesionalización actuales para formadores viene de la mano del hecho de que son ofertas desde dentro del propio sistema: los formadores se forman mayormente en los mismos centros donde imparten sus clases, o con los mismos docentes que los formaron en su formación inicial; una endogamia que el sistema educativo uruguayo no ha podido romper y que vuelve resistentes las inercias internas del propio sistema.

Esta endogamia como vimos no escapó a los formadores del CERP, que si bien vieron positiva su superación a la hora de recibir los cursos, luego se sintieron nuevamente abrazados por ella al momento de proyectarse al futuro; cuestionaron las posibilidades de un desarrollo profesional futuro por la

---

<sup>5</sup> El estudio realizado por Mancebo (2003) implica un trabajo de campo con entrevistas a estudiantes de cuarto año de profesorado de los Cerp de Rivera y Salto. De allí se extraen estos datos.

distancia geográfica con Montevideo, donde se concentran las ofertas de profesionalización, la alta carga horaria exigida por su trabajo que no les deja horas para dedicarse a la formación, y los casi inexistentes caminos ofrecidos por la propia política CERP para continuar desarrollándose.

Lo curioso de estas experiencias de formación de formadores es que fue la primera y la última en nuestro país. A pesar de que la experiencia que pudo haber servido de insumo, no hubo otro intento, ni en Montevideo ni en el Interior del País, de promover cursos de Profesionalización de formadores.

De la mano de la ley general de Educación aprobada en 2008, como vimos, hay un intento de crear una nueva institucionalidad para la Formación Docente que no llega a concretarse, por lo cual el tema es nuevamente puesto en la mesa de debate, ¿Cómo profesionalizar a los Formadores?

## **6. Políticas públicas concretas tendientes al desarrollo profesional de los formadores en nuestro país en los períodos de gobierno de Mujica y Vázquez entre el 2005 y el 2015: caminos institucionales hacia la “Profesionalización de Formadores”**

### **6.1 La Ley General de Educación: 18.437 y el debate acerca de la formación docente en la Universidad.**

A finales del julio de 2004 el Parlamento uruguayo debatió un proyecto de ley que, sin mediar ninguna otra reforma previa, reconoce el status universitario a los centros de formación docente dependientes de ANEP, asimilando sus egresados a la condición de “licenciados” (Marrero, 2006). Este es un debate abierto en toda América Latina, ya que el continente presenta una gran heterogeneidad al respecto, la formación de docentes se lleva a cabo en escuelas normales de nivel terciario, en universidades, en institutos profesionales, etc., lo cual produce obviamente diferencias en la calidad de la formación. Los países que han ubicado la formación docente a nivel universitario son Costa Rica y Chile. En muchos países de América Latina las escuelas normales se han ido transformando en Institutos superiores con

carreras que van entre 2 y 5 años, aunque la tendencia es que 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, D. en Poggi, 2013)

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, *“con ese objetivo se diseñó un esquema de deliberación y decisión compuesto por dos grandes momentos, el primero de naturaleza societal, encarnado en el Debate Educativo y el posterior Congreso Nacional de Educación, y el segundo político-institucional, tramitado con la iniciativa del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y resuelto luego de la discusión y aprobación de una Ley General de Educación en el Parlamento”* (Bentancur, 2008).

Evidentemente, el Presidente Vázquez apostó a lo que Dente y Subirats llaman “estrategias incluyentes”<sup>6</sup>, esto es estrategias que ponen en marcha

---

<sup>6</sup> De acuerdo a los autores (Dente y Subirats, 2014) para generar “estrategias” hay que leer los procesos de decisión, conjugar todos los elementos teniendo en cuenta actores, instituciones y contexto para

modalidades de interacción basadas en la negociación y colaboración entre los diversos actores e intereses involucrados en el proceso de toma de decisión, asimismo hacen notar que *“a las estrategias incluyentes se les suelen atribuir dimensiones de valor importantes, que tienen que ver con la noción misma de la democracia en una época histórica en la que asistimos a la crisis de los mecanismos de representación” (2014:208).*

El debate educativo<sup>7</sup> 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: se realizaron 620 asambleas territoriales, y 24 encuentros sectoriales de los que participaron unas 20.000 personas. Al culminar el debate habían surgido 380 documentos de organizaciones sociales, políticas y gremiales. El Congreso Nacional de Educación fue el punto cúlmine del debate, realizado entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 2006 en Montevideo. En su declaración final se afirmaron algunos principios que ya eran pilares de nuestro sistema educativo desde que se constituye como tal en el siglo XIX: laicidad, obligatoriedad, gratuidad, y universalidad; se agregaron: participación, integralidad, autonomía y cogobierno. La educación se entendió como un Derecho Humano fundamental y por lo tanto, se reclamó una política de Estado al respecto, y mayor presupuesto nacional.

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” 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.

---

extraer el camino más certero que permita el éxito del proceso decisorio. Es probable que la línea de acción a seguir sea una “mezcla de diversas estrategias” adecuadas a los diversos momentos del proceso decisorio.

<sup>7</sup> Se podría incluir dentro de la categoría analizada por los autores citados en el párrafo anterior como “debate público”, subfamilia dentro de las “estrategias incluyentes.

La ley si bien preserva instituciones existentes en el sistema educativo uruguayo, propone algunos cambios, como por ejemplo:

- 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.
- La creación del Instituto Terciario Superior (ITS), con el fin de formar técnicos en áreas productivas y de servicios.
- La Constitución de un Instituto Nacional de Evaluación Educativa, (INEE) como órgano desconcentrado del MEC no sujeto a jerarquía del Poder Ejecutivo, cuya competencia sería toda la enseñanza preuniversitaria; integrado por seis miembros: dos representantes del MEC, dos

representantes de ANEP, un representante de la UdelaR y un representante de la Educación privada.

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.

El Instituto Universitario de Educación (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. Tampoco hay consenso académico, ni entre los propios docentes a través de sus Asambleas Técnico Docentes, que son órganos consultivos de estos colectivos; ni en el ámbito universitario.

La creación de un Ente autónomo implica mayorías parlamentarias especiales (dos tercios). El proyecto de la UNED fue aprobado en Diputados, pero no en el senado ya que el sector batllista del Partido Colorado no apoyó el proyecto, y el partido de gobierno no estaba dispuesto a negociar los principios de autonomía y cogobierno presentes en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. Esta situación abre un paréntesis de incertidumbre al respecto.

Lo importante en este proceso es si realmente esta nueva institucionalidad solucionaría los problemas de la educación en nuestro país, o será simplemente, más institucionalidad. Como expresa Alvaro Rico: *“En todo caso parece que transitamos por un camino en el que la adopción de decisiones institucionales en materia educativa por el sector político espera menos resultados de la acumulación pedagógico-cultural o de los proyectos a mediano y largo plazo y apuesta más a la creación de nuevas instituciones, quizás buscando con las mejores intenciones que esas acciones impactantes alteren las inercias de los sistemas educativos ya constituidos y sus actores, aunque el resultado final de esa construcción sea incierto respecto a las novedades que*

*serán capaces de introducir en la realidad educativa y no dejan de irritar a los actores tradicionales” (2013:24).* Como el mismo autor expresa, los visibles problemas del sistema educativo demandan visibles soluciones; la creación de instituciones parece ser la solución para darle credibilidad al proceso ante los ojos de los votantes, pero no queda claro que sea efectivamente esa la solución.

De acuerdo a Bentancur, 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; 140).

De las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación surgió un consenso entre los entrevistado un consenso 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: *“Sabemos que la Universidad de la República tiene dificultades porque no está previsto en su ley orgánica la extensión a todo el territorio nacional y han estado trabajando en eso”* (Entrevistado 1).

El hecho que la “nueva institucionalidad” planteada en la Ley General de Educación respecto a la Formación Docente no pudiera concretarse vuelve la mirada sobre la normativa vigente: La Constitución, Las Leyes, y los reglamentos que regulan la situación de los Docentes en nuestro país; sobre todo el Estatuto del Funcionario Docente, norma que regula aspectos básicos de la situación funcional de los Formadores en nuestro país.

## **6.2. 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” (Acta N° 63 Res. N° 67 del 18 de Octubre del 2007). 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 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 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 asignaturas generales. Obviamente, este proyecto pasó por alto el hecho de que las realidades de los centros son diferentes en varios aspectos (en función de su ubicación geográfica, del perfil de alumnado, del perfil de formadores) y por lo tanto sus necesidades, demandas e intereses también lo son.

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”.

### **6.3 Consejo de Formación en Educación**

La Ley General de Educación (LGE) estableció la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE, artículos 84 a 86) y previó la Comisión de Implantación del IUDE, con representantes de ANEP, Udelar, INAU y MEC. De

acuerdo a Marrero y Llzbona, *“de esta forma se buscó sentar las bases del proceso de «universitarización» de la formación docente, proceso que supone no solo el desplazamiento institucional desde las tradicionales instituciones formadoras hacia la universidad –tendencia generalizada en el mundo-, sino el desempeño de las funciones de enseñanza, investigación y extensión que se considera típicas de las universidades”* (2016:103). Desde la ANEP se avanzó en este sentido transformando la antigua Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente del CODICÉN en un Consejo Desconcentrado: el Consejo de Formación en Educación (CFE).

En el período 2005-2010, antes de la instalación del CFE, el DFPD se integró con un Director General cuyo cargo ocupó el Profesor Oruam Barboza, una Subdirectora del Área Magisterial, quien fue en ese período la Prof. Cristina Hernández y una Subdirectora del Área Media y Técnica: Prof. Margarita Arlas

El 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, por Resolución N° 12 el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República aprueba el informe elaborado por la Comisión de Implantación del IUDE; dicho informe, asimismo es aprobado por la ANEP. 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”*.

Es así que se instala una línea nueva en nuestro país hasta el momento para los organismos de dirección de la enseñanza: el cogobierno (aunque atenuado dada la relación jerárquica con CODICEN) ya que, como lo expresa el informe citado, a mediados del 2010 se integraron al CFE, junto a los tres consejeros designados por CODICEN, un representante del orden docente y un representante del orden estudiantil.

En el período 2005-2015 la integración del CFE fue la siguiente:

(Cuadro 4)

<b>Integración CFE, Período 2010-2015</b>	
Directora General	Mag. Edith Moraes
Consejera	Lic. Selva Artigas
Consejera	Lic. Laura Motta
Consejero docente	Prof. Edison Torres Camacho
Consejero estudiantil	Rocío Martínez Sánchez

(Cuadro 5)

<b>Integración CFE, Período 2015-2020</b>	
Directora General	Mag. Ana Lopater
Consejero	Mtro. Luis Garibaldi
Consejera	Mag. María Dibarboure
Consejero docente	Prof. Edison Torres Camacho
Consejero estudiantil	Estefanía Barragán

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.

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.
- Al menos tres entrevistados manifiestan que no ha habido desde el Consejo una clara voluntad de impulsar la investigación y la extensión, que faltan políticas claras en ese sentido.
- 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).

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).

#### **6.4 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. El perfil del coordinador es un docente titulado de la disciplina (que posea solvencia académica y capacidad de relacionamiento) preferentemente con estudios de posgrados, debiendo presentar un proyecto-plan de gestión. El cargo es ejercido por un año, prorrogable por períodos de un año con evaluación favorable del Consejo de Formación en Educación. También se prevén coordinadores departamentales, pero hasta el día de la fecha esto no se ha instrumentado. Se proponen inicialmente los siguientes Departamentos académicos:

- Área Sociológica: Sociología, Sociología de la Educación, Investigación Educativa y Teoría del Conocimiento y Epistemología.
- Área Psicológica: Psicología Evolutiva y Psicología de la Educación.
- Área Filosófico-Histórico-Pedagógico: Pedagogía I y II, Historia de la Educación, Observación y Análisis de Instituciones Educativas y Filosofía de la Educación.
- Mecánica Industrial y Automotriz.
- Electrónica y Electrotecnia.
- Informática.



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: CFE, 2016

En la fundamentación de la llamada “departamentalización”, expuesta en el documento aprobado por ANEP-CODICEN en 2007, se expresa que *“la actual estructura organizacional y legal de las instituciones de formación docente no está de acuerdo con la formación superior”* y continúa afirmando la importancia de que *“en la enseñanza de nivel superior el docente tenga espacios rentados más allá de las horas de docencia directa, que permitan su desarrollo profesional y la profundización en su área de conocimientos. El Departamento permitirá la investigación, el análisis y la divulgación del conocimiento sin descuidar el hecho de que se trata de un conocimiento a enseñar y por lo tanto habrá un énfasis importante en la didáctica específica”*. A dichos departamentos se le asignan en el documento citado las funciones específicas de docencia, investigación y extensión.

La asignación de dichas horas no se acompañó de una reglamentación que pautara en qué 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: los docentes deben cumplir en cada centro dos horas de coordinación como mínimo y respecto a las horas de departamento hay centros que exigen su cumplimiento y otros no ejercen ningún tipo de control al respecto, por lo cual en muchos casos dichas horas no se cumplen. 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 y 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.

De acuerdo al trabajo de Mancebo y Villegas (2015) se encontraron en Formación Docente cuatro caminos institucionales para promover la investigación: el otorgamiento de licencia por “Año Sabático” a docentes efectivos del CFE<sup>8</sup>; llamados a equipos de investigación realizados por el IPES en el año 2007 y 2015 (para los cuales se debía acreditar grado de maestría); redes de investigación financiadas por el “Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur” (PASEM), y la investigación realizada en los Departamentos Académicos con las llamadas “Horas de Departamento”. La producción que se ha generado por estos canales es aún muy magra, sobre todo por la última vía; y las vías restantes son de muy difícil acceso para los formadores que no presenten formación de maestrías o sean efectivos, como en la mayoría de los casos.

---

<sup>8</sup> Los docentes efectivos son muy pocos dentro del CFE ya que hubo un concurso para efectividad en la década del 90; y luego, más recientemente, lo hubo solo para docentes de didáctica.

Surge de las entrevistas realizadas a los Consejeros del Consejo de Formación en Educación como a los propios coordinadores académicos, que aquellos coordinadores que mantienen un vínculo laboral con la UdelaR han logrado impulsar proyectos de investigación y extensión conjunta, publicar anualmente los resultados académicos de dichas investigaciones, trabajando en forma coordinada con la Universidad e involucrando al colectivo de formadores a nivel nacional. Los departamentos académicos más productivos en este sentido son el de Geografía y el de Matemática, ambos coordinadores son doctores y mantienen un vínculo estrecho con la comunidad académica, además de una clara actitud proactiva y comprometida con área.

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: *“Uno de los problemas que hubo con los departamentos fue que no terminaron de tomar cuerpo a nivel de cada uno de los institutos, por lo tanto muchos docentes forman parte de los departamentos cuando se los convoca a salas nacionales, pero no existe una departamentalización consolidada o en desarrollo a nivel de los centros (...) Llevamos diez años de desarrollo de un nuevo plan y me parece que vamos a tener otro tanto o más para que la investigación comience a tomar cuerpo en los institutos y en eso hay que tomar algunas medidas que nos van a dar resultados en varios años más”* (Entrevistado 4).

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.

## **6.5 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 (CECAP)<sup>9</sup> 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 IPES<sup>10</sup> 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 éste 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 la coordinación y articulación entre el nivel de diseño y definición de políticas educativas específicas de la formación continua de los docentes y la gestión de las mismas (METAS educativas, 2001:

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

196). En dicho instituto se desarrollan actividades de enseñanza, investigación, extensión y proyección cultural.

En el IPES se imparten entre otros, los cursos de Diploma y Maestría en educación y Desarrollo, Diploma en Didáctica para la Enseñanza primaria, Maestría y Diploma en Didáctica de la Enseñanza Media en Historia, Geografía, Biología, Química, física y Sociología, Posgrado de Especialización en Gestión de Instituciones Educativas, Especialización y maestría en Educación ambiental. 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, porque la ANEP en convenio con la UDELAR se había comprometido a ello y por obstáculos que puso UdelaR no se logró”* (Entrevistado 2). Todo esto suma al escaso interés que despierta entre los docentes. Sí tiene una oferta anual de cursos y cursillos con o sin evaluación pero de corta duración, que terminan sumando al “más de lo mismo” del que se hablaba anteriormente, y a la dimensión “endogámica” de la formación.

El ímpetu inicial del IPES como centro de perfeccionamiento se debilitó con el enlentecimiento de estos acuerdos, 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 ellos”* (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).

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.

## **6.6 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 Yarzabal 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”*. (Documento ANEP-CODICEN: Una transformación en marcha).

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 2009 (Acta N° 31, Resolución 22 de la ANEP) 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).*

Resulta interesante el análisis que realizan Mancebo y Villegas (2015, pag. 10) 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”.*

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” (2013: 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 como 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)

## 6.7 Actores e Instituciones

### 6.7.1 Las Asambleas técnico docentes (ATD) de Formación Docente y su posición frente a estas nuevas instancias: Consejo de formación en Educación, Departamentalización; Instituto de Perfeccionamiento y Estudios superiores (IPES); acuerdos ANEP-UDELAR:

La fuente de información de esta sección han sido los informes anuales de las Asambleas Técnico Docentes de Formación Docente entre los años 2005 y 2015, para analizar la posición de dicho actor respecto a los cambios propuestos por el gobierno para formación docente. Los puntos centrales del análisis es la posición de las ATD nacionales de formación docente respecto a: La creación del Consejo de formación en Educación, la Departamentalización; El Instituto de Perfeccionamiento y Estudios superiores (IPES); y los acuerdos ANEP-UDELAR.

Desde el comienzo del proceso hacia la Ley General de Educación y los cambios institucionales que se han instrumentado a partir de ella, las Asambleas Técnico Docentes de formación docente se han manifestado a favor de una Universidad autónoma de la Educación; han rechazado la creación de un nuevo Consejo Desconcentrado para formación Docente así como también la creación de un Instituto Universitario de Educación.

En la ATD extraordinaria de Formación Docente realizada en Carmelo en el año 2007 ya queda claro dicho objetivo: *“La formación de los profesionales de la educación debe ser, de forma plena, formación superior y ésta, únicamente, se puede desarrollar en el marco de una Universidad Autónoma, Cogobernada, Descentralizada y Coordinada, que tendrá su singular estructura institucional.*

*No cabe pensar en el carácter universitario como contenido sin un continente, es decir: debe sostenerse en una institución universitaria". (2007; 13)*

Respecto a la creación del Consejo de Formación en Educación la ATD se manifiesta en contra de la creación de un cuarto consejo desconcentrado<sup>11</sup> ya que entiende que la creación de un cuarto consejo no aseguraría la máxima autonomía para la formación docente, dado que los directores de los consejos son designados políticamente; además sería dependiente de CODICEN. Seguiría inhabilitado legalmente para expedir títulos de maestrías y doctorados, por lo cual los egresados de formación docente quedarían presos de la oferta privada, ya que no accederían a la oferta pública de formación pos título. La creación de este consejo no permitiría romper con las tradicionales estructuras de la formación docente en sus aspectos más rutinarios e inerciales.

Además vieron el riesgo de que la creación de este Consejo propuesto para timonear la transición se terminara consolidando como solución permanente y evitara el siguiente paso, que es lo que ha acontecido hasta el momento.

Los argumentos en contra de integrarse a la UDELAR como un Instituto Universitario de Educación propuesto en la Ley General de Educación fueron diversos: La UDELAR no tiene el grado de descentralización territorial que sí tiene formación docente, por lo cual integrarse a ella sería arriesgarse a una centralidad territorial ya superada por la formación docente; la posibilidad de que se desdibuje la formación específica de los profesionales de la educación, diluyéndose en las disciplinas académicas.

Por otra parte, la ATD de formación docente entendió en su momento la propuesta de departamentalización como un paso en el camino hacia la Universidad de la Educación. Se instalarían los departamentos para ir haciendo el camino hacia el horizonte trazado: *“La formación de los profesionales de la educación debe ser, de forma plena, formación superior y ésta, únicamente, se puede desarrollar en el marco de una Universidad Autónoma, Cogobernada, Descentralizada y Coordinada, que tendrá su singular estructura institucional.*

---

<sup>11</sup> Acta de la Asamblea Técnico Docente de Formación y perfeccionamiento docente realizada en Carmelo los días 25 al 27 de setiembre de 2006.

*No cabe pensar en el carácter universitario como contenido sin un continente, es decir: debe sostenerse en una institución universitaria*". (Acta ATD Formación Docente en Carmelo, abril de 2008 citando a la ATD de Carmelo de setiembre de 2006). Es por ello que, según la ATD, los departamentos deben enfocarse en promover la investigación y la extensión como paso previo a la consolidación de la nueva institucionalidad.

Respecto a la posición de la ATD en relación al Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES), se desprende de las actas que la ATD apoya dicha institución y comparte los fines propuestos para ella: impartir estudios de pos grado y pos título acreditado para garantizar la formación continua de los docentes y formadores a nivel nacional. En la ATD realizada en Carmelo en el año 2008 se analiza un informe de la Comisión creada para informar acerca de actividades programadas en el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores para el año 2008. Es interesante ver que si bien se proponen 19 actividades en total de estudios de formación permanente que impartiría el IPES en el año lectivo 2008, solo tres de ellas tienen como público objetivo a los formadores. Las restantes se dividen entre actividades para directores, inspectores, maestros, y docentes de enseñanza media. En su mayoría son cursos de dos días de duración, de carácter presencial y semipresencial en caso de ser de mayor duración. Además se especifica la oferta de posgrados; que se limita a tres: Postgrado en "Didáctica para la enseñanza media"; posgrado en "Gestión de instituciones educativas" y postgrado en "Didáctica para la enseñanza primaria". Es importante destacar el hecho de que para la realización de estos postgrados hay que tener 10 años de antigüedad en la docencia, calificación promedial igual o superior a 81 puntos, y no tener previamente otros estudios de maestrías o doctorados; además hay un tope de cupos reducidos: entre 30 y 50 personas.<sup>12</sup>

Asimismo la Asamblea Técnico Docente de Formación Docente se manifestó críticamente respecto a algunas consideraciones del documento final de la comisión de implantación del IUDE, referido a las características del Personal

---

<sup>12</sup> Acta de Asamblea Nacional Ordinaria de docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente realizada en Carmelo los días 21 a 25 de Abril de 2008.

Docente, ya que argumenta que el perfil de los formadores que propone dicho documento así como la estructura académica, son modelos similares a los de UDELAR, alejándose de la historia y la especificidad de la formación docente. Dicho documento desconoce la tradición de la formación docente ya que permite que prime la lógica academicista de la UDELAR. Están además en desacuerdo con el hecho de que se exija la formación de postgrado para los formadores cuando no se ha llevado adelante desde la ANEP una política de posgrados amplia y generalizada para éstos. La ATD entiende que debe valorarse específicamente la trayectoria del formador en Formación docente; y que no sería justa la exigencia de postgrado como condición ya que muchos formadores no han tenido la posibilidad de acceder a dicha formación de carácter público: *“los postgrados, si bien deben ser valorados, no deben ser requisitos excluyentes para el ingreso a los grados.”* (ATD, 2010).

Al no concretarse la Universidad de la Educación, estas nuevas configuraciones institucionales: El Consejo de Formación en Educación, el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores, la Departamentalización, los acuerdos ANEP-UDELAR, dejan de ser pensados como instancias de transición y llevan adelante los fines propuestos en el objetivo inicial: profesionalizar la formación docente a través de la ampliación de sus funciones de enseñanza con las funciones de investigación y extensión. Como vimos, no se crea una nueva Institución autónoma y co-gobernada; se transita por los caminos institucionales ya existentes modificando sus funciones para que respondan a nuevos desafíos.

De las entrevistas surge una relación abierta, colaborativa, producto de un proceso de trabajo común entre la ATD y las autoridades de la Educación, que no fue siempre consensual pero sí constante y tuvo al parecer buenos resultados:

- *“A la ATD la consideramos representante del orden docente, entonces está presente en distintos grupos de trabajo que constituimos”* (Entrevistada 3).
- *“En general la ATD estuvo orientada hacia el cambio a lo universitario, que se pensó demasiado en que ese cambio iba a ser muy rápido a*

*partir de determinado tipo de resoluciones. Otro aspecto que también ha ido modificando es que había una mirada demasiado endogámica de la formación docente: el pensar que la formación docente podría auto sustentarse y ser autosuficiente (...) había una mirada de desconfianza hacia la Universidad de la República que viene de aquella vieja discusión entre Grompone y Vaz Ferreira” (Entrevistado 4).*

- *“La ATD de Formación en Educación está bastante en sintonía al menos en el discurso. No ofrece mayores reparos, aunque pone algunas alertas como que va a pasar con los docentes, con los llamados, con los salarios...” (Entrevistada 5).*
- *“Yo creo que ha sido fundamental la presencia de la ATD para no quedarnos tomados por el poder político. Nosotros, tanto cuando éramos Dirección Ejecutiva como con el Consejo de Educación en Formación, siempre dependemos del poder político. Nuestros tres consejeros son designados políticamente, y tener una ATD fuerte es la manera de no quedar tomados por el poder político” (Entrevistada 10).*

En general hay consenso acerca de que la ATD ha sido un actor significativo en la construcción de las nuevas instituciones en este período, ya que participó del proceso como representante de los intereses docentes, poniendo “alertas” allí donde consideró que debía hacerlo. Es importante aclarar que solo uno de los entrevistados manifestó: *“observo la resistencia por la resistencia misma. Es decir que ante cualquier posibilidad de transformación o cambio, muchos colectivos agrupados en la ATD lo resisten, y muchas veces observo que no están dispuestos a discutir o replantear un tema en función de posiciones asumidas mucho tiempo atrás” (Entrevistado 2).*

## **7- ¿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. Estas teorías nos aclaran como 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 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

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: *“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” (2012; 94).*

- 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” (2016; 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; como expresa Antonio Romano: *“Las instituciones son expresión de ciertas tradiciones, las cuales en un momento determinado cristalizan en una cierta configuración organizacional.*

*Y esto conforma una especie de espiral: las instituciones generan una dinámica en su forma de funcionamiento cotidiano que tiende a reproducir esas mismas tradiciones que le dieron origen. Ninguna institución se inventa de la nada. Recoge algo que preexiste y le da forma; y la forma particular que adquiere en una sociedad determinada contribuye a darle una nueva forma a esa tradición”* (2009: 2). En virtud de esto, para el autor, 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).

## **8. ¿Por qué, a pesar lo que vimos, siguen siendo magros los avances en la profesionalización de formadores?**

Luego de recorrer el camino de la indagación y exploración, y de acuerdo a la hipótesis planteada en el inicio del trabajo, hay dos factores claves que han enlentecido el camino hacia la profesionalización de formadores, afectando así, a la formación docente: las normas jurídicas que regulan el ejercicio de la profesión de los formadores y los legados institucionales.

### 8.1 El marco jurídico del ejercicio de la profesión de formador como posible explicación de escasos avances en la profesionalización

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 derecho, como explican Dente y Subirats (2014. Pag. 94) no es solo el conjunto de leyes existentes, sino un “corpus” que contiene los principios según los cuales serán interpretadas esas leyes. No es un recurso en sí mismo, sino que define el marco dentro del cual se desarrollan las interacciones, el contexto de la toma de decisiones.

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.

#### 8.1.1 Constitución de la República

En la Constitución de la República, norma jurídica fundamental en un sistema democrático y pluralista como el nuestro, se consagran los principios rectores

de nuestro sistema jurídico-político, y por ende los principios rectores de nuestro sistema educativo.

En la Sección II de la Constitución uruguaya vigente, la de 1967 (con las reformas de 1989, 1994, 1997 y 2004) se enumeran los “Derechos, deberes y garantías”, comenzando por los derechos conocidos como “derechos de primera generación”, derechos liberales clásicos como la libertad, la igualdad (formal, ante la ley), seguridad, propiedad; y continúa en el capítulo II con los llamados “derechos de segunda generación”: derechos sociales, económicos y culturales. Dentro de éstos últimos encontramos el derecho a la educación, regulado en los artículos 68 a 71.

El artículo 68 garantiza la libertad de enseñanza, y en su inciso tercero aclara que *“todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros o instituciones que desee”*.

El principio de obligatoriedad de la enseñanza primaria, media, agraria e industrial, está regulado en el artículo 70, donde también se establece que el Estado debe propender al desarrollo de la investigación científica. En el artículo 71 se garantiza la gratuidad de la enseñanza primaria, media, superior, industrial y artística; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización y de bibliotecas públicas.

Esto da un marco general dentro del cual las restantes normas de menor jerarquía como las leyes y reglamentos deben moverse.

Cabe aclarar que la presente Constitución, en su parte dogmática, artículos 202 a 205, establece la forma en que se configura el gobierno de la Educación: *“serán regidos por uno o más consejos directivos autónomos”*, quienes tienen la responsabilidad de elaborar sus reglamentos internos; a su vez aclara que estos Entes serán oídos por el Parlamento toda vez que se discuta una ley relativa a sus servicios, con fines de asesoramiento. Luego remite a la Ley la forma en que serán designados o electos los integrantes de sus Consejos, así como el establecimiento de sus cometidos y funciones.

Tomando como referencia el análisis de Bentancur, la Constitución establece *“solo dos elementos de organización institucional: que la enseñanza pública*

*estará regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos, y que existirá una forma –no precisada- de coordinación de la educación; el resto de la organización se confía a la ley” (2012; 69).* En consecuencia estos Consejos no están sometidos a supervisión jerárquica de las autoridades políticas (Presidencia de la República o Ministerio de Educación y Cultura) configurándose así como instituciones autónomas en este sentido. El gobierno tiene potestades que se limitan a: designar los jefes máximos del Consejo Directivo Central (actualmente tres de los cinco consejeros son designados por el poder político); la aprobación por parte del Poder Legislativo del presupuesto para el Ente; y designar políticamente también dos de los tres miembros de los órganos directivos de los Consejos Desconcentrados (actualmente dos de los tres integrantes son designados políticamente, el tercero es electo por los docentes del organismo): Primaria, Secundaria y Educación Técnica.

En el año 2008, al aprobarse la Ley General de Educación, existen tres organismos públicos con competencia en la educación no universitaria: La Administración nacional de Educación Pública (ANEP); la Comisión Coordinadora de la Educación (CCE) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

La ANEP fue creada en 1985 a través de la Ley de Emergencia de la Educación (Ley N° 15.739), fue concebida como Ente Autónomo, constituyéndose como la institución educativa con más amplias competencias. Internamente es un organismo complejo ya que se compone de un Consejo Directivo Central (CODICEN), su órgano rector; y tres Consejos Desconcentrados (que serán cuatro a partir de 2010 al crearse el Consejo de Formación en Educación). (Bentacur, 2012)

La CCE por su parte está integrada por representantes de ANEP, UdelaR, MEC, Comisión Nacional de Educación Física, y de la Enseñanza privada. Tendría cometidos y atribuciones que aparecen en primera instancia como centrales pero que no llegan a cristalizar.

El MEC en la Ley 15.739 aparece ya limitado en sus competencias respecto al gobierno de la educación, sobre todo si lo comparamos con otros Ministerios de

Educación en la región, limitado a funciones exclusivamente en el área de educación inicial y superior privadas y educación informal. (Bentancur, 2012)

### 8.1.2 Ley General de Educación: N° 18.437 como marco legal actual de nuestro Sistema Educativo:

La Ley General de Educación se inscribe en un contexto jurídico e institucional de un sistema de gobierno de la educación en nuestro país caracterizado como fragmentado, centralizado funcional y territorialmente, de hegemonía estatal y estatus autonómico (Bentancur, 2013).

Esta nueva ley crea algunas instituciones como el INEED, que si bien ha llegado a tener cierta trascendencia por sus informes acerca del estado actual de la educación, no se ha consolidado en el rol para el cual fue creado: “evaluar” el resultado educativo.

Otra institución que crea la ley es el IUDE, que en los hechos no llegó a concretarse.

Luego modifica instituciones como el CODICEN y sus desconcentrados básicamente en la forma de integración de los órganos directivos, que siguen teniendo la misma cantidad de directores pero con integrantes electos, sin modificar en absoluto sus competencias.

De acuerdo a Bentancur, esta ley modificó dos aspectos importantes: *“primero, desincentivó la coparticipación entre los partidos en la conducción del ente de enseñanza (por cuanto al reducirse a tres los miembros electos políticamente, la cesión de uno de ellos dejaría al partido de gobierno sin mayoría en el CODICEN). Segundo, se asignó a los colectivos docentes una fuerte presencia en las discusiones de políticas (y eventualmente habilitó su coparticipación en una coalición mayoritaria, de existir disidencias en el triunvirato de origen partidario)”* (2012,72). Es interesante destacar en este sentido, que en la última elección a consejero en CODICEN ingresa como consejero electo por los docentes un asesor político de un partido opositor, cambiando de manera clara la distribución de poder dentro del organismo.

La fragmentación del sistema educativo uruguayo, la disputa en los centros de poder, los desacuerdos institucionales no fueron superados por esta norma jurídica, y no hay aporte significativo en materia de formación de formadores, más allá de la previsión de un Consejo desconcentrado en el área.

### 8.1.3 Estatuto del Funcionario Docente

El Estatuto del Funcionario Docente (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) 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” donde 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.

En el Capítulo II, “de los derechos y deberes específicos del funcionario docente”, se nombran como derechos: perfeccionar sus aptitudes técnico-pedagógicas, para lo cual “contará con el apoyo del Ente”, lo que deja claro que es responsabilidad de las autoridades de Formación Docente crear espacios de formación permanente para sus formadores; a su vez el formador tiene derecho

también a ser calificado anualmente en su labor del modo que determine la reglamentación, esto es: ser evaluado en su función; y por último, tener estabilidad en su cargo y grado de acuerdo también a la reglamentación existente. Como vimos en nuestro país la gran mayoría de formadores son “interinos” en su función por lo cual sus cargos no son estables sino que varían año a año, al igual que la cantidad de horas a las que pueden acceder. Asimismo el “grado” del formador es el “grado” que tiene en otro subsistema (CES o CETP) como docente, es decir, se equipara el grado, ya que formación docente no tiene como tal estructura de grados. Si un formador no es a su vez docente en otro subsistema, se le reconoce la antigüedad a los efectos del cobro pero no tiene grado.

Luego en el Capítulo cinco “De los concursos”, artículo 24 numeral 2 la norma expresa: *“La reglamentación establecerá los criterios de valoración de los méritos o pruebas, incluyendo la priorización de los títulos docentes, en relación a otros”*, es decir que en instancias de concursos se priorizarán los títulos docentes en relación a títulos no docentes como pueden ser títulos universitarios o técnicos. Esto es reglamentado luego por a las condiciones que se establecen para cada llamado a aspiraciones o llamado abreviado para cubrir las asignaturas.

En el artículo 36, capítulo VII, se aclara el sistema de evaluación de un docente/formador. Dicho sistema de evaluación determina su ubicación en las listas que habilitan la elección de horas docentes, y es determinante cuando un docente pretende ingresar como Formador ya que en los concursos para Formación Docente se toma en consideración tanto la antigüedad docente (en los otros subsistemas) como las calificaciones obtenidas en el desempeño de la función<sup>13</sup>. Las calificaciones con que directores e inspectores evalúan a los docentes van de 1 a 100, y se toman en cuenta para el cálculo la “aptitud docente”, que junto a la antigüedad y la actividad computada, conforman el puntaje por antigüedad calificada en el grado.

---

<sup>13</sup> En los llamados a aspiraciones docentes se otorgan puntos por haber concursado por cargos dentro de la ANEP: concurso para adscripto, o director, así como haber desempeñado tareas a la orden del ente, lo cual hace más complicado el ingreso a la función de personas que vienen por fuera del sistema educativo y pretender ejercer como formadores.

La "Aptitud Docente" se basa en juicios anuales que emiten inspectores y directores sobre la actuación del docente en el aula y en la institución en la que trabajaron, cursos de capacitación debidamente acreditados, observaciones disciplinarias y cumplimiento de la tarea administrativa asignada. Es necesaria la salvedad de que los formadores solo son evaluados por las direcciones de los institutos, no hay inspección y los directores no visitan las aulas, por lo cual constituye estrictamente una evaluación de carácter administrativo. La "Actividad Computada" está referida al número de clases que efectivamente dictó durante el año lectivo. Es importante una referencia aquí al hecho de que el artículo 50 del Estatuto establece una serie de circunstancias que configuran una excepción a la regla (situaciones en que la falta del docente a clase no afecta la "actividad computada"), en dicho artículo hay una referencia a la posibilidad de formación: "asistencia a cursos para los que haya sido designado en el área de la enseñanza oficial". Para ampararse en esta excepción, el formador que asiste al curso debe haber sido "designado", de lo contrario la falta no se justifica y el docente pierde puntaje en el escalafón, además de ver afectada su prima por presentismo.

Analizando el capítulo XII, "De las Licencias y Ausencias" nos encontramos con el mismo problema: en el artículo 70.8 se prevén licencias por "*la realización de cursos que guarden relación directa con la función y que se programen oficialmente*"; en este caso es el Consejo de educación secundaria a través de la Inspección de Asignatura quien decide si un curso se justifica por este artículo o no, y puede justificarlo siempre y cuando no interfiera con el desarrollo normal de la función docente. Préstese atención en este punto a la redacción: "*cursos que guarden relación directa con la función y que se programen oficialmente*", es decir, cursos que la misma ANEP programa para sus docentes, lo cual continúa encerrando a los docentes dentro del círculo de la ANEP fomentando la endogamia característica de nuestro sistema educativo. Asimismo queda a criterio de la Inspección de cada asignatura si justifica o no la inasistencia por el curso en cuestión.

En el caso del artículo 70.11 dedicado a "*Concursos y exámenes universitarios o de nivel de Formación y Perfeccionamiento docente*", se establece que "*Las direcciones de los centros educacionales y de otras reparticiones docentes*

*podrán conceder siempre que no interfiera con el normal funcionamiento del servicio, hasta cinco días de licencia por cada examen o prueba de concurso, con el tope de treinta días anuales.*” Si un docente o formador falta cinco días “interfiere con el normal funcionamiento del servicio”, por eso estas licencias no son siempre bienvenidas por las direcciones, y su uso se limita al día del examen. El día que el docente falta a sus cursos por asistencia a examen por ejemplo, al amparo de este artículo, no se descuenta de su salario, pero se toma en cuenta para disminuir su derecho a presentismo y el puntaje de la actividad computada. Por otro lado, el multi-empleo en la función docente es una realidad, el docente debe pedir licencia en los diferentes establecimientos donde desempeña tareas y depende de la decisión individual de cada dirección. Sumando a esto también el hecho de la responsabilidad que los docentes y formadores tienen para con sus alumnos y para con el curso; la pérdida de clases implica perjuicio en ambos sentidos.

En el artículo 75 se prevé el mecanismo llamado “año sabático” para realizar investigaciones o estudios que “redunde en beneficio de la educación”, como vimos, de acuerdo a Mancebo y Villegas (2015), el año sabático ha sido uno de los mecanismos posibles para promover la investigación de los formadores; pero este mecanismo está previsto exclusivamente para docentes y formadores efectivos; la gran mayoría de los formadores en nuestro país son interinos, ya que como vimos luego de los concursos promovidos en la década del noventa para efectivizarse, solo tuvieron oportunidad de hacerlo los formadores en didáctica en el año 2012.

En el Estatuto del funcionario docente 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”* y 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\$ (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, como marco regulatorio para la realidad educativa de hoy no prevé mecanismos de formación permanente para los formadores, asimismo 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 pospuesto 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 informe 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).*

## 8.2 La fuerte dependencia del pasado de los actores dentro de las instituciones educativas de Formación Docente en nuestro país

La Ciencia Política ha retomado la mirada hacia variables institucionales para explicar la vida política a partir de la década de 1980, con el fin de traer nuevamente el Estado como actor central en el análisis. Esta nueva mirada se agrupa bajo el nombre de “neo institucionalismo”, y señala su acuerdo en dos supuestos fundamentales:

- a- Las instituciones influyen los productos políticos porque ellas conforman las identidades, poder y estrategias de los actores;
- b- Las instituciones son constituidas históricamente, lo que les otorga inercia y robustez, por ende, capacidad de influenciar desarrollos futuros. (Putman, 1993, en Bentancur 2012)

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;126). Las reglas institucionales dotan a los actores políticos de incentivos en grados diferenciales, concediendo recursos de poder, y condicionando sus elecciones.

Las instituciones de formación de formadores en nuestro país no son favorecedoras de procesos de profesionalización de formadores, y esto se trasluce en muchas de las expresiones de los entrevistados:

- *“Es cierto que la institución está pensada para enseñar, por lo tanto todavía no se ha procesado un cambio cultural de tal manera que la investigación forme parte de las actividades docentes...operan las condiciones laborales y la tradición histórica de una institución que está destinada a enseñar...Nos hemos dado cuenta que todo forma parte de un cambio cultural, no es solamente un cambio discursivo sino un cambio de condiciones y de normas que permitan ese desarrollo. El cambio cultural engloba todo eso y necesita tiempo para que se procese” (Entrevistado 4).*
- *“Hay en determinados espacios ciertas resistencias a poder ver estos cambios: Esto es natural en todos los sujetos porque cada uno fue construyendo historias de vida, además de profesional, y esas historias se entrecruzan y hacen que los sujetos le adhieran una parte emotiva que a veces la tenemos que trabajar para poder visualizarla con mayor claridad...Es necesario hacer visibles esas rutinas de cristal, que operan en contra pero no se ven. Cuando uno recorre instituciones, encuentra determinados hábitos institucionales que marcan justamente la aceptación o no de determinados valores que están en juego y que nosotros trabajamos para que se hagan visibles, y se haga posible trabajar con ellos” (Entrevistado 6).*

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.

## 11- 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, L. 2007)

En Uruguay los docentes se forman en 32 centros de la Administración Nacional de Educación Pública (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 y Vaillant, 2001;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 docente 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 truncos, 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 Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (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).*

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:

*“No es lo mismo formarse con conocimiento transpuesto, que se produce en un lado y se transfiere en otro, que estar en un ambiente en que el conocimiento está en permanente creación” (Entrevistado 4)*

*“Nosotros creemos que todos los formadores van a tener que haber pasado por la experiencia de haber investigado y haber formado parte de un grupo de investigación” (Entrevistada 5)*

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).*

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 re-formarse en forma permanente. En un mundo que cambia vertiginosamente, no puede pensarse como enseñante quien no es en forma permanente también alumno.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1994) “La hechura de las Políticas”, México DF: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- Bentancur, Nicolás y María E. Mancebo (2010). “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda”. En Narbondo, Pedro y María E. Mancebo, Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Fin de Siglo.
- Bentancur, Nicolás; Clavijo, Emiliano (2010) “La educación superior durante el decenio frenteampliata: análisis de un caso de innovación de políticas” en Bentancur, Nicolás; Busquets, José Miguel (2016) “El Decenio Progresista. Las políticas públicas de Vázquez y Mujica. Fin de Siglo. FCS. Montevideo.
- Bentancur, Nicolás (2012) “Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores”. Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 21, núm. 1, pp. 65-92 Instituto de Ciencia Política Montevideo, Uruguay.
- Bentancur, Nicolás (2013) “Gobernanza y diseño institucional. Marco conceptual y análisis de caso (Regulación y gobierno del sistema educativo en Uruguay”. Revista Internacional Investigación en Ciencias Sociales, vol 9 núm. 1, pp. 119-143.
- Braslavsky, Cecilia (1999) “Bases, orientaciones y criterios para el diseño de programas de formación de profesores”. Revista Iberoamericana de Educación N° 19. Biblioteca Digital de la Organización de Estados Iberoamericanos.
- Censo Nacional Docente (2007) ANEP.

- Dente, Bruno; Subirats, Joan (2014) “Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas”. Editorial Ariel, Barcelona.
- Feldman, Daniel (2002) “Reconceptualizaciones en el campo de la didáctica”. En Didáctica e prácticas de ensino: interfaces com diferentes saberes e lugares formativos, Río de Janeiro, XI ENDIPE DP&A Editora Ltda.
- Huberman, Susana (1994) “Como aprenden los que enseñan. La formación de los formadores. Nuevos modelos para nuevas prácticas”. AIQUE.
- Mancebo, M<sup>a</sup> Ester (2000) “La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa': de la reformulación a la implementación de políticas educativas” en Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 13. Montevideo.
- Mancebo, M<sup>a</sup> Ester (2003) “Políticas de Formación Docente, profesionalización y equidad. El caso de los Centros Regionales de Profesores en el marco de la reforma educativa uruguaya”. Tesis de Doctorado. Universidad Católica del Uruguay.
- Mancebo, E., & Vaillant, D. (2001). Uruguay: Las transformaciones en la formación del personal docente. Los formadores de jóvenes en América latina desafíos, experiencias y propuestas.
- Mancebo, María Ester (2011) “Políticas de profesionalización docente y de inclusión educativa en el Uruguay del siglo XXI: un modelo para armar”. En: “Puede y debe rendir más”. Cotidiano Mujer y ONU Mujeres, Uruguay.
- Mancebo, M<sup>o</sup> Ester; Villegas, Belén (2015) “Las instituciones de formación docente en Uruguay: navegando entre la tradición normalista y la universidad”. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR.
- Mancebo, María Ester (2016) “La transformación frustrada: condiciones de trabajo y carrera docente en Uruguay (2005-2014)”. Propuesta Educativa. FLACSO. Buenos Aires.

- Mancebo, María Ester; Lizbona, Alexandra (2016) “El statu quo en la educación obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos, y el fantasma de la Reforma Rama” en Bentancur, Nicolás; Busquets, José Miguel (2016) “El Decenio Progresista. Las políticas públicas de Vázquez y Mujica. Fin de Siglo. FCS. Montevideo.
- Marrero, Adriana (2006) “Formación Docente y educación preuniversitaria en Uruguay: La crisis de un modelo”. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UDELAR
- Marrero, Adriana (2009) “Formación docente y producción de conocimiento en el sistema de educación superior uruguayo: una cuestión sin resolver”. RAES: Revista Argentina de Educación superior.
- Meny, I-Thoenig, J.C. (1992) “Las políticas públicas”. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Pallares, Francesc (1988) “Las políticas públicas: el sistema político en acción”. Revista de Estudios Políticos Nueva Época, Numero 62.
- Pérez Zorrilla, Julia (2012) “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.
- Pierson, Paul; Skocpol, Theda (2008) “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Volumen 17. ICP. Montevideo.
- Poggi, Margarita (Coord) (2013) “Políticas Docentes. Formación, trabajo y desarrollo profesional”. ONU-IIPE-UNESCO (Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación). Buenos Aires.
- Ravela, Pedro (2008) “Evaluación y profesión docente en Uruguay. Problemas y propuestas”. Punto.edu, año 4, N°14, Montevideo. Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social (CIPES).

- Rico, Alvaro (2013) "La enseñanza universitaria en los nuevos contextos institucionales". En: InterCambios, N°2 Diciembre. ANEP, UdelAR, Comisión Sectorial de Enseñanza.
- Romano, Antonio (2009) "Tradición normalista y tradición universitaria. Tensiones y desafíos", en: [https://www.academia.edu/1510324/Tradici%C3%B3n\\_normalista\\_y\\_tradici%C3%B3n\\_universitaria.Tensiones\\_y\\_desaf%C3%ADos](https://www.academia.edu/1510324/Tradici%C3%B3n_normalista_y_tradici%C3%B3n_universitaria.Tensiones_y_desaf%C3%ADos)
- Tenti Fanfani, Emilio (2004) "Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes. Representaciones y temas de la agenda política". Revista PRELAC. UNESCO. Chile.
- Terigi, Flavia (2012) "Los saberes docentes: formación, elaboración en la experiencia e investigación". Fundación Santillana. Buenos Aires.
- Torres, Rosa María (2000) "De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina". Revista Perspectivas XXX. Ginebra. UNESCO.
- Torres, Rosa María (2000) "Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas". Documento de trabajo elaborado a solicitud de la Secretaría Ejecutiva del Convenio "Andrés Bello" para su discusión en el foro "Los docentes, protagonistas del cambio educativo". Cartagena.
- Vaillant, Denise (2002) "Formación de Formadores. Estado de la Práctica." Programa de promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. N° 25
- Vaillant, Denise; Marcelo, Carlos (2000) "¿Quién educará a los educadores? Teoría y práctica de la formación de formadores. Proyecto capacitación y actualización docente en Uruguay. ANEP. AECI. Presidencia de la República.
- Vaillant, Denise; Marcelo, Carlos (2001) "Las tareas del Formador". Málaga. Ediciones Aljibe.

- Villant, Denise; Vélaz de Medrano, Consuelo (coordinadoras) (2010) “Aprendizaje y Desarrollo profesional docente. Metas educativas 2021”. Madrid. Fundación Santillana.
- Vezub, Lea (2007) “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. Universidad de Buenos Aires.

#### DOCUMENTOS:

#### CODICÉN:

- Una transformación en Marcha. Políticas Instrumentadas por el CODICÉN 2005-2009.
- Síntesis de las principales políticas del quinquenio 2005-2009.
- Panorama De la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones: 1992-2004.
- Una visión integras del proceso de reforma educativa en Uruguay: 1995-1999.

#### MEC-UDELAR-ANEP

- Desarrollo profesional Docente y mejora de la Educación. Informe País.

#### INEED:

- Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014.
- Los Salarios Docentes en Uruguay: estructura y evolución reciente.

#### DFPD-CFE

- Memoria 2005-2009
- Propuesta de Estructura docente:  
[http://www.propuesta2017.cfe.edu.uy/propuesta\\_estructura\\_docente.pdf](http://www.propuesta2017.cfe.edu.uy/propuesta_estructura_docente.pdf)

#### PASEM (Programa de Apoyo al sector educativo del MERCOSUR)

- Los sistemas de formación docente en el Mercosur. Planes de Estudio y propuestas de formación continua.

Asambleas Técnico Docentes de Formación Docente:

- Acta Asamblea Nacional Extraordinaria Docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente; Setiembre de 2006
- Acta XV Asamblea Nacional Ordinaria de Docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente; Abril de 2008
- Acta XVII Asamblea Nacional de Docentes de Formación y Perfeccionamiento Docente; Mayo del 2010
- Acta XXI Asamblea Nacional Ordinaria de Docentes de Formación Docente; Mayo del 2014
- Acta XXII Asamblea Nacional Ordinaria de Docentes de Formación Docente; Mayo del 2015

## INDICE

		PAG.
<b>1-</b>	<b>Introducción</b>	2
<b>2-</b>	<b>Presentación del tema: La Formación de Formadores</b>	5
<b>3-</b>	<b>Marco Conceptual</b>	8
3.1	Políticas públicas y políticas educativas	8
3.2	El Institucionalismo histórico y las teorías del “path dependence”	10
3.3	Actores de las políticas de profesionalización de formadores	12
3.4	La figura del formador y la necesidad de políticas públicas tendientes a la profesionalización de formadores.	14
3.4.1	¿Quién es el formador?	14
3.5	La dimensión pedagógica de la profesionalización de formadores.	16
3.5.1	Saberes necesarios de la profesión docente	16
3.6	Marco metodológico	20
<b>4</b>	<b>¿Qué entendemos por profesionalización de formadores?</b>	22
4.1	La profesionalización de formadores: estado de situación	25
4.1.1	Condiciones laborales	25
4.1.2	Desarrollo profesional	30
<b>5</b>	<b>Políticas de Profesionalización docente en Uruguay: una mirada histórica pos dictadura.</b>	34
5.1	Historia de las Instituciones de Formación docente en nuestro país a partir de la restauración democrática	34
5.2	Mediados de los noventa: apuesta a los Centros Regionales de Profesores: incluir al interior del país en las políticas de profesionalización de formadores	36
5.3	Los cursos de formación de formadores impartidos dentro de la Reforma Educativa impulsada por las autoridades en la década del noventa	39
<b>6</b>	<b>Políticas públicas concretas tendientes al desarrollo profesional de los formadores en nuestro país en los períodos de gobierno de Mujica y Vázquez entre el 2005 y el 2015: Caminos institucionales hacia la “Profesionalización de Formadores”</b>	43
6.1	Ley de Educación N° 18.437: Debate acerca de transitar hacia una institucionalidad universitaria	43
6.2	Sistema Nacional Integrado de Formación docente (plan 2008)	48
6.3	Creación del Consejo de Formación en Educación	49
6.4	Puesta en marcha de los Departamentos Académicos	53
6.5	Creación del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores	58
6.6	Acuerdos ANEP-UdelaR en el camino hacia la profesionalización de formadores.	61
6.7	Actores e instituciones	65

6.7.1	Las Asambleas técnico docentes (ATD) de Formación Docente y su posición frente a estas nuevas instancias: Consejo de formación en Educación, Departamentalización; Instituto de Perfeccionamiento y Estudios superiores (IPES); acuerdos ANEP-UDELAR	65
<b>7</b>	<b>¿En qué medida ha influido la historia y tradición institucional en el camino hacia la implementación de políticas de profesionalización de formadores?</b>	69
<b>8</b>	<b>¿Por qué, a pesar lo que vimos, siguen siendo magros los avances en la profesionalización de formadores?</b>	73
8.1	El marco jurídico del ejercicio de la profesión de formador como posible explicación de escasos avances en la profesionalización	73
8.1.1	Constitución de la República	73
8.1.2	Ley General de Educación	76
8.1.3	Estatuto del Funcionario Docente	77
8.2	La fuerte dependencia del pasado de los actores dentro de las instituciones educativas de Formación Docente en nuestro país	83
<b>9</b>	<b>Conclusiones</b>	85
<b>10</b>	<b>Bibliografía</b>	90

**INDICE DE CUADROS**

<b>Cuadro:</b>	<b>Pagina</b>
<i>Cuadro 1:</i> Cuadro comparativo de retribuciones docentes	28
<i>Cuadro 2:</i> Docentes de aula en el DFPD según formación por tipo de instituto.	31
<i>Cuadro 3:</i> Datos censo 2007 en materia de actualización y profesionalización de los formadores que trabajan en los centros de Formación docente en nuestro país	32
<i>Cuadro 4:</i> Integración del CFE en período 2010-2015	51
<i>Cuadro 5:</i> Integración del CFE en 2015-2020	51
<i>Cuadro 6:</i> Distribución de horas de docencia indirecta (horas de departamento) de acuerdo a la cantidad de horas de docencia directa	54

## **ANEXO:**

- Entrevistas realizadas
- Matriz de recolección y análisis de datos
- Matriz de sistematización de resultados de entrevistas

**ENTREVISTAS REALIZADAS:**

<b>Nombre</b>	<b>Organismo</b>	<b>Cargo</b>
Lic. Laura Motta	CFE (2010-2015) CODICÉN (2015-2020)	Consejera Consejera
Dr. Robert Silva	INEED (2015-2016) CODICEN (2016-2020)	Consejero electo por los docentes
Mag. Ana Lopater	CFE (2015-2020)	Directora del Consejo
Mtro. Luis Garibaldi	MEC (2010-2015) CFE(2010-2015)	Consejero
Mag. María Dibarboure	CFE (2015-2020)	Consejero
Mtro. Edison Torres	CFE (2010-2020)	Consejero electo por docentes
Prof. Margarita Arlas	DFPD (2005-2010)	Subdirectora área de Formación docente
Mag. Dinorah Motta de Souza	CFE. Departamentos Académicos. (2010-2017)	Coordinadora de Sociología
Dr. Fernando Pesce	CFE. Departamentos Académicos. (2010-2017)	Coordinador de Geografía.
Mag. Cristina Ochoviet	CFE. Departamentos Académicos. (2010-2017)	Coordinadora de Matemática.
Dr. Prof. Carlos Cabral	ATD Formación Docente (2010-2015)	Representante del IPA
Prof. Susana Mora	ATD Formación Docente (2010-2015)	Representante del CERP de Rivera

**Matriz de recolección y análisis de datos:**

**Políticas Públicas de profesionalización de formadores: período 2005-2015**

<b>Dimensiones</b>	<b>Informantes Calificados</b>
Ley general de Educación: - Posibilidad de formación universitaria de formadores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensando específicamente en los cambios que plantea la LGE en materia de formación docente, ¿Qué opinión tiene usted de la posibilidad aún latente de la creación de una institución universitaria para la formación de docentes?</li> <li>- ¿Qué resistencias internas (dentro del sistema educativo) enfrenta dicha propuesta?</li> </ul>
Consejo de Formación en Educación: - Avances en materia de investigación y extensión.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué avances se han logrado en materia de investigación y extensión a partir de la creación del CFE??</li> </ul>
Sistema Nacional Integrado de Formación Docente	
Departamentos Académicos: - Gestión de horas de departamento - Avancen en investigación y extensión.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A partir de la creación de los departamentos académicos, ¿se ha incrementado ha producción en investigación o no? Por qué?</li> <li>- ¿Qué utilización considera usted que hacen los docentes de las horas de departamento?</li> </ul>
Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores: - Profundización de la educación permanente a través de la institución	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuál ha sido el lugar del IPES a la hora de brindar posibilidades de educación permanente a los formadores?</li> <li>- Cuando se piensan futuras políticas de formación continua, ¿se piensa en el IPES como una institución preparada para ello?</li> </ul>
Convenios ANEP-UdelaR:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué incidencia han tenido han tenido los acuerdos ANEP-UdelaR en la formación de formadores?</li> </ul>
Marco Normativo: - Estatuto Funcionario Docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Le parece que el Estatuto del Funcionario Docente promueve o limita la formación de los formadores en nuestro país?</li> <li>- ¿Qué modificaría de dicho Estatuto?</li> </ul>
Cultura Institucional - Normas, hábitos, valores dentro de la Formación Docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué resistencias internas cree usted que opere por parte de los propios formadores, promovidas por pautas culturales y hábitos que han construido la profesión y las propias instituciones?</li> <li>- Desde su punto de vista, ¿en qué medida el cambio en la normativa y la creación de nuevas instituciones pueden promover un cambio cultural dentro de la Formación docente?</li> </ul>
Actores: - ATD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué opina usted de la posición que asumió la ATD frente a las propuestas de nuevas políticas dentro de Formación Docente?</li> </ul>