



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



**Ciencias
Sociales**

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología

Tesis para acceder al título de Magister en Sociología

El déficit de docentes de educación media en Uruguay: un problema postergado por las políticas educativas

Autora: Soledad Petit Pivel

Tutora: Dra. María Ester Mancebo

Montevideo, 2019.

Agradecimientos

Quisiera agradecer a todas las personas e instituciones que hicieron posible esta investigación. En primer lugar, a la Dra. María Ester Mancebo por el interés, el trabajo compartido, la claridad y calidez de sus orientaciones.

Agradezco también el apoyo de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación por el apoyo para la concreción de la misma.

Quisiera agradecer especialmente a las personas entrevistadas por su disponibilidad, apertura y confianza. Sin su experiencia y generosidad esta investigación no hubiera sido posible.

Agradezco también los aportes recibidos a este trabajo en el Congreso Iberoamericano de Pedagogía (Universidad Nacional Tres de Febrero, agosto 2018, Buenos Aires).

Agradezco especialmente a Martín Fernández por contagiarme las preguntas y por la confianza; a Ceci por el impulso, el apoyo y la cercanía; a mi familia por ser parte de mi formación y por su apoyo cotidiano; a mis amigas por estar siempre y a Nico por ser compañero, por la paciencia, la confianza, la calma, la lectura atenta y el respeto de los espacios.

Resumen

La presente investigación se propone profundizar el conocimiento del déficit de docentes titulados en educación media en Uruguay y analizar el lugar que ha ocupado en la agenda de políticas educativas desde el 2005 a la actualidad.

El diseño metodológico fue de corte cualitativo, basándose en el análisis de datos secundarios y la realización de entrevistas en profundidad a autoridades educativas, centros de formación docente, sindicatos de la educación y Asambleas Técnico Docentes. La investigación describe las valoraciones y percepciones de éstos actores acerca del déficit de docentes e indaga las concepciones acerca del mismo en tanto problema de política educativa. Asimismo, describe las causas que los actores atribuyen al déficit, las formas de abordarlo y sus consecuencias, tanto en lo que refiere a los estudiantes, como a nivel institucional. Por otra parte, analiza qué lugar ha tenido el problema del déficit docente en las políticas educativas desarrolladas recientemente y los factores que han obstaculizado su inclusión en la agenda.

El déficit docente se encuentra asociado a un conjunto de factores, como ser, el rezago y la dificultad para el egreso de los centros de formación docente; la falta de incentivos para la profesión docente –tanto en lo que refiere a lo salarial como a las características de la inserción laboral- y las características de las propuestas de formación docente existentes. La principal consecuencia de la falta de docentes titulados es la falta de docentes formados para cubrir los cargos requeridos por el Consejo de Educación Secundaria y Consejo de Educación Técnico Profesional, ante lo cual éstos desarrollan un conjunto de acciones paliativas para cubrir los cargos, que impactan en el desarrollo óptimo de las propuestas educativas. El problema del déficit docente si bien es reconocido a nivel institucional, no ha estado presente en la agenda de políticas, debido a un conjunto de factores, entre los cuales se destaca la insuficiente información disponible acerca del problema y sus consecuencias, la inexistencia de actores colectivos movilizados por el tema y aspectos ideológicos que dificultan la construcción de acuerdos necesarios para su abordaje.

Palabras clave: políticas educativas, formación docente, educación media.

Abstract

The current research focuses on the lack of qualified middle school teachers in Uruguay and its relevance on the educational policy agenda since 2005.

A qualitative methodological approach is used, it includes analysis of secondary data, in-depth interviews with educational authorities, teacher training centers, education unions, and technical teachers assemblies. The research describes their assessment and perceptions on the matter as well as the conception of the educational policy problem. Furthermore, the causes the main actors attribute to the matter, its possible solutions and consequences are discussed, as well as those that refer to the students and the institutional level. Moreover, it analyzes the grounds of the teacher deficit problem in the educational policies developed recently and the factors that have hindered its inclusion in the agenda.

The teacher deficit is associated with a set of factors, such as the lag and the difficulty for the graduation from teacher training centers and the lack of incentives to engage in the teaching profession. Both of them in terms of the characteristics of the labor insertion and the existing teacher training proposals. The main consequence of the lack of qualified teachers is the impossibility to cover all the positions required by CES and CETP with competent professionals. As a result, the educational system develops a set of palliative actions to cover these positions, impacting on the optimal development of the educational proposals.

The problem of the teacher deficit is recognized at the institutional level, however, it is absent on the educational agenda, due to a set of factors, such as the insufficient information available about the problem and its consequences, the absence of mobilization by collective actors and ideological aspects that hinder the construction of agreements.

Key words: educational policies; teacher training; middle education

Contenido

I.	Introducción.....	1
I.	Problema de investigación y diseño metodológico	3
2.1	Objetivos, preguntas de investigación y técnicas de producción de información.....	3
2.2	Selección de entrevistados	5
2.3	Dimensiones consultadas	6
2.4	Estrategia de análisis.....	7
III.	Marco conceptual: las políticas, los problemas y la agenda.....	9
3.1	El concepto de políticas públicas	9
3.2	La dimensión institucional de las políticas públicas.	10
3.3	La formación de la agenda	11
3.4	La definición de los problemas	14
3.5	Los actores de las políticas públicas.....	17
IV.	La formación docente en el sistema educativo uruguayo	20
4.1	El sistema educativo uruguayo y su forma de gobierno	20
4.2	Historia de la formación docente en Uruguay.....	23
4.3	La formación docente uruguaya a partir de la Ley de educación de 2008: nueva institucionalidad y cambios en curso.....	25
V.	La situación de la profesión docente en Uruguay	29
5.1	Características sociodemográficas e inserción laboral de los docentes de educación media en Uruguay.	29
5.2	Los salarios docentes en Uruguay	36
5.3	Características de los estudiantes de formación docente	40
5.4	El problema del egreso en la formación de profesores.....	45
5.5	La formación de los docentes de educación media: evolución y situación actual	48
VI.	El déficit docente como problema de política pública.....	57
6.1	Los puntos de vista sobre el déficit docente a nivel institucional	57
6.2	La desigualdad en la distribución de los docentes titulados en educación media básica y superior.....	59
VII.	Las causas del déficit de docentes de educación media.....	60
7.1	Expansión y características de la educación media	60
7.2	Vocaciones, matriz humanista de la educación nacional y mercado de trabajo	61
7.3	Falta de atractivo de la profesión docente uruguaya	62
7.4	Características y debilidades de la oferta de formación docente	66
VIII.	Las respuestas institucionales ante el déficit docente y la ausencia de políticas públicas	69
8.1	La insuficiencia de docentes en el Consejo de Educación Secundaria y el Consejo de Educación Técnico Profesional.....	69

8.2 Llamados a cargos interinos sin título docente y conformación de “listas complementarias” o habilitaciones “por el año”	70
8.3 Arreglos “ad hoc” para cubrir los cargos	73
8.4 Clases a través de video conferencias	73
IX. Las consecuencias del déficit docente y de las respuestas emergentes ante el mismo ..	76
9.1 Impacto en la cobertura, calidad y oferta educativa	76
9.2 Impacto en los aprendizajes y la gestión institucional.....	77
9.3 Desvalorización de la profesión docente	80
9.4 La falta de acompañamiento a los trabajadores sin formación docente	81
X. Factores explicativos de la no inclusión del problema del déficit en la agenda de políticas educativas 2005-2018	85
10.1 Las políticas educativas desde el 2005 hasta la actualidad	85
10.2 Las inacciones de política en materia de formación docente	89
10.3 El lugar de la formación y el déficit docente en la agenda de políticas educativas según la perspectiva de los actores institucionales.....	92
10.4 La insuficiente información disponible acerca del problema	93
10.5 La falta de actores movilizados	94
10.6 Los factores inhibidores de la iniciativa gubernamental.....	102
XI. Reflexiones finales.....	108
Bibliografía.....	120
Anexo metodológico	126
Anexo A – Descripción del trabajo de campo	126
Anexo B – Pautas de entrevista.....	127
Anexo C – Documentos institucionales consultados	130
Anexo D - Cuadro síntesis de la evolución de la matriz de formación de profesorado en Uruguay	132

I. Introducción

La insuficiente titulación de los docentes de educación media es un problema de larga data en Uruguay. Los primeros diagnósticos son de la década del sesenta, cuando se evidenció la existencia de una gran proporción de docentes sin titulación específica. Si bien desde 1995 los niveles de titulación han aumentado, continúan siendo insuficientes para cubrir las necesidades del sistema educativo, especialmente teniendo en cuenta la meta nacional de universalizar la educación media y aumentar el tiempo pedagógico (ANEP, 2008; CEPAL, 1995; INEEEd, 2014; INEEEd, 2017; INEEEd, 2017 b).

La falta de docentes y la necesidad de mejorar su formación y profesionalizar su carrera constituyen aspectos centrales para la mejora de la educación media, así como para dar viabilidad y sostenibilidad en el mediano y largo plazo al objetivo de la universalización del ciclo (Filgueira, Pasturino, Operti, Vilaró, 2014; De Armas y Retamoso, 2010; INEEEd, 2014; INEEEd, 2017 b). Según el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEEd):

“En Uruguay la formación docente continúa siendo un desafío para la política educativa debido, al menos, a tres factores: la persistente existencia de un gran porcentaje de docentes que no se han graduado; la carencia de docentes para cubrir la demanda generada por la obligatoriedad de la educación hasta la culminación del segundo ciclo de educación media establecida por ley en el año 2008 y el aumento del tiempo pedagógico; y la percepción de los docentes de que los currículos de formación en educación no brindan herramientas para algunas de las necesidades que atañen actualmente al sistema educativo” (INEEEd, 2017 b, p. 11).

Analizando la situación de Uruguay respecto de las metas establecidas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS¹) Bogliaccini sostiene que en lo que refiere a la oferta de docentes calificados (meta 4.c²), Uruguay se encuentra en un nivel inferior respecto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde la titulación docente del nivel medio alcanza el 90%. Afirma que la elevada rotación docente entre centros, la baja proporción de docentes con asignación a tiempo completo en los mismos, la inequidad en la distribución de los docentes y los

¹ Los ODS constituyen una agenda mundial, impulsada por las Naciones Unidas, que promueve la adopción de medidas tendientes a la protección de las personas y la erradicación de la pobreza. Incluye los aspectos ya abordados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para ello las Naciones Unidas desarrollan estrategias de apoyo a los gobiernos para el impulso de dichos objetivos y metas a nivel nacional. El objetivo N° 4 refiere a la calidad educativa: *“Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”* (<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>).

² La meta 4.c de los ODS establece: *“De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo”* (Bogliaccini, 2018: p.36).

problemas de egreso de los centros de formación docente resultan inconsistentes con el nivel de desarrollo relativo del país y factores de riesgo para el avance en algunas de las metas planteadas, como ser la culminación de ciclos, el logro de aprendizajes significativos y la mejora de las competencias de jóvenes y adultos (Bogliaccini, 2018)

La presente investigación se propone profundizar el diagnóstico del déficit de docentes de educación media en Uruguay a través de la descripción y análisis de sus causas, consecuencias, sus formas de abordaje y los factores que han obstaculizado su inclusión en la agenda de políticas educativas del 2005 a la actualidad. Para esto, se realizaron entrevistas en profundidad a autoridades, inspectores, directores de centros de formación docente y otros actores claves del sistema educativo nacional, entre octubre y diciembre de 2017. Este trabajo busca generar conocimiento sobre un tema relativamente desatendido en Uruguay y ser un insumo que aporte al diseño de políticas de formación de recursos humanos acordes a las necesidades del desarrollo educativo del país.

Este trabajo comienza presentando la formulación problema, los objetivos y las preguntas de investigación. Se describe el diseño metodológico empleado, particularmente en lo relativo a la selección de los entrevistados y las dimensiones consultadas. Posteriormente, se desarrolla un breve marco conceptual centrado en el análisis de las políticas públicas, la construcción de la agenda de las mismas, el análisis de los distintos factores que operan en su construcción y la importancia de los actores y la institucionalidad. La descripción de los principales hallazgos de la investigación se estructura en varios capítulos. En primer lugar, se describen las valoraciones y puntos de vista existentes sobre el déficit por parte de los actores entrevistados, analizando qué conceptualización existe sobre el mismo en tanto problema de política educativa. En segundo término, se presentan las diversas causas que los entrevistados atribuyen al déficit de docentes en educación media. En tercer lugar, se describe el impacto de la falta de docentes titulados en los Consejos que imparten educación media, y las acciones que los mismos desarrollan para mitigarlo. Luego, se analizan en profundidad las consecuencias que tiene la falta de docentes, tanto en los estudiantes como a nivel institucional, y se problematiza acerca de la falta de acompañamiento existente por parte del sistema a los trabajadores que desempeñan funciones docentes sin tener la formación necesaria. Asimismo, se realiza una breve revisión bibliográfica de las principales acciones e inacciones de política desarrolladas entre el 2005-2018 y se analizan las consideraciones de los entrevistados sobre el lugar del déficit en la agenda. Por último, se busca explicar los distintos factores asociados a la falta de lugar del tema en la agenda y se presentan los aspectos que los entrevistados atribuyen a su no-inclusión. A modo de cierre, se presenta un apartado que sintetiza los principales hallazgos de la investigación, plantea un conjunto de reflexiones teóricas y esboza posibles líneas de investigación para el futuro desarrollo del tema.

I. Problema de investigación y diseño metodológico

2.1 Objetivos, preguntas de investigación y técnicas de producción de información

La investigación se propone describir en profundidad el problema del déficit de docentes de educación media y el lugar que ha tenido en la agenda de políticas educativas desde el 2005 hasta la actualidad. Para esto, en primer lugar, busca conocer las valoraciones y percepciones que tienen de él las autoridades y actores claves del sistema educativo uruguayo. En segundo término, analiza cuáles han sido las principales líneas de política pública en materia educativa, así como los factores que han promovido u obturado la generación de políticas específicas de abordaje del problema. Para contribuir en la generación de conocimiento aplicable al diseño de políticas de formación docente, la investigación busca identificar, en los discursos de los actores consultados, posibles líneas de respuesta a esta problemática.

Los objetivos de la investigación son los siguientes:

1. Profundizar el diagnóstico del problema del déficit de docentes en educación media.
2. Describir el impacto del déficit docente en los subsistemas que imparten educación media (Consejo de Educación Secundaria y Consejo de Educación Técnico Profesional) así como las acciones que éstos desarrollan en respuesta al mismo.
3. Describir las principales acciones de política pública en materia educativa desplegadas desde el 2005 hasta la actualidad, analizando en qué medida el déficit de docentes ha sido jerarquizado como problema de política educativa.
4. Describir las valoraciones y percepciones de las autoridades y actores claves acerca del déficit de docentes y su lugar en la agenda de políticas educativas.
5. Contribuir al diseño de políticas de formación docente específicas.

En función de dichos objetivos se desprenden las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿En qué consiste el déficit de docentes de educación media en Uruguay? ¿Cuál es su magnitud? ¿Qué factores generan dicho déficit? ¿Cómo se aborda? ¿Qué consecuencias tiene?
2. ¿Cómo es percibido el déficit de docentes en educación media por parte de autoridades y actores clave?

3. ¿Qué lugar ocupa el déficit de docentes en la agenda de políticas educativas? ¿Qué lugar ha ocupado desde el 2005 hasta la actualidad?
4. ¿Qué factores explican la inercia de las políticas públicas en cuanto a la formación de los docentes? ¿A qué factores políticos e institucionales responde su postergación en la agenda de políticas educativas?

En función de los objetivos de la investigación, se trabajó con datos secundarios y primarios. El trabajo con datos secundarios consistió en la revisión y sistematización de los distintos relevamientos existentes, lo cual permitió contar con información actualizada sobre los niveles de titulación, la formación de los docentes y algunas características destacables de su trayectoria educativa e inserción laboral.

Para la elaboración de datos primarios, la metodología cualitativa resultó la más adecuada al tema en estudio, por presentar una especial fortaleza para captar el significado atribuido por los actores a los procesos sociales. La investigación cualitativa es el intento de *“obtener una comprensión profunda de los significados y definiciones de la situación tal como nos la presentan las personas”* (Salgado, 2007, p. 71). Al decir de Mason, citado por Vasilachis (2006), la solidez de dicha perspectiva radica en su poder interpretativo acerca de la dinámica de los procesos sociales, del cambio y del contexto (Mason, 1996). Dado el carácter exploratorio, descriptivo y explicativo de la investigación, la capacidad de la metodología cualitativa de acercarse a la comprensión y producción del mundo por parte de los actores centrales, resultó sumamente potente para comprender el problema específico que esta investigación aborda.

En cuanto a la definición de la técnica de producción-recolección de información, se optó por realizar entrevistas en profundidad ya que dicha técnica resulta pertinente para obtener información sobre *“cómo los sujetos diversos actúan y reconstruyen el sistema de representaciones sociales en sus prácticas individuales”* (Alonso, 1998, p. 72). Por ser personalizadas, flexibles y espontáneas, las entrevistas son fértiles para entender el punto de vista de los actores y son una instancia de relativa intimidad en la que las personas pueden expresar cuestiones esenciales de su cotidianidad (Vallés, 1999).

Para Alonso, el entrevistador tiene un lugar clave en la producción de los datos que emergen de las entrevistas, ya que las entiende en tanto constructos comunicativos:

“Los discursos no son así preexistentes de una manera absoluta a la operación de toma de datos que sería la entrevista; constituyen un marco social de la situación de la misma. El discurso, aparece, pues, como respuesta a una interrogación difundida en una situación dual y

conversacional, con su presencia y participación, donde cada uno de los interlocutores (entrevistador y entrevistado) co-construye en cada instante ese discurso” (Alonso, 1998, p. 78).

2.2 Selección de entrevistados

Para seleccionar las personas a entrevistar en el trabajo de campo se realizó una muestra intencional, estructurada en función de criterios teóricos, tomando los grupos y actores que se consideraron relevantes para abordar el objeto de estudio (Cortés, Escobar, González de la Rocha, 2008; Flick, 2012). Así, se identificaron las instituciones de gobierno educativo (Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Educación Secundaria, Consejo de Educación Técnico Profesional, Consejo de Formación en Educación); las instituciones encargadas de implementar las políticas de formación docente (Instituto de Profesores Artigas, Centros Regionales de Profesores, Institutos de Formación Docente); los principales gremios de la enseñanza con competencia específica en el tema en estudio (Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria, Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay, Intergremial de formación docente) y las Asambleas Técnico Docentes del CES, CETP y CFE. Dentro de los organismos estatales, se optó por entrevistar a las autoridades generales de los mismos y a cargos de Dirección, buscando captar su mirada general, macro y política del tema. También se entrevistó a responsables de las dependencias que presentan mayor cercanía con el problema de la titulación docente, como ser las Inspecciones de asignaturas deficitarias, Coordinación de Inspecciones, Departamento docente y Directores de distintos centros de formación docente del CFE. De esta manera, la muestra abarcó a 33 referentes personas.

Con la selección de los entrevistados se buscó maximizar la heterogeneidad, favoreciendo la diversidad de observaciones a efectos de ampliar la cantidad de miradas sobre el tema en estudio. Fue fundamental que las entrevistas permitieran captar las posibles diferencias intra-institucionales, diversas trayectorias de los entrevistados en las instituciones, así como en su autoridad, responsabilidad, formación y rol (Cortés, Escobar, González de la Rocha, 2008). Asimismo, dado que la decisión de entrevistar a personas con alta responsabilidad y exposición pública puede suponer una dificultad para acceder a puntos de vista críticos sobre el tema en estudio, la inclusión de entrevistados heterogéneos fue sustancial para evitar sesgos y limitaciones en la obtención de información.

De este modo, en el caso de los Consejeros del CODICEN, CES, CETP y CFE se entrevistó tanto a los Consejeros designados por el Poder Ejecutivo y el CODICEN respectivamente, como a los electos por el cuerpo docente. En el caso de las Inspecciones de asignaturas se priorizaron las que presentan mayor déficit en la titulación, eligiendo

algunas asignaturas en común para CES y CETP para poder comparar y complementar información, y otra diferente para poder captar la heterogeneidad existente en las distintas disciplinas. En el caso de los centros de formación docente se consultó a Directores de los distintos tipos de centros existentes (IPA, IFD, CERP), tanto de Montevideo como del interior del país. La selección de dichos centros, se realizó en función de los porcentajes de titulación a nivel departamental y de la cercanía geográfica con la investigadora. En lo que respecta a los actores sindicales, se realizaron entrevistas a representantes de los principales gremios de docentes de educación media (FENAPES, AFUTU) y al gremio de docentes de centros de formación docente (Intergremial de formación docente). El trabajo de campo incluyó un total de 33 entrevistas, las cuales se realizaron entre octubre y diciembre del 2017.

En el cuadro siguiente se presentan los campos que integraron la muestra y la cantidad de entrevistados de cada uno:

Cuadro 1: Instituciones entrevistadas

	Institución	Cantidad de entrevistas
Autoridades educativas, cargos de Dirección, Inspección, Departamento docente	CFE	5
	CES	6
	CETP	9
	CODICEN	2
Centros de formación docente	IPA	1
	IFD	2
	CERP	2
Sindicatos de enseñanza	FENAPES	1
	AFUTU	1
	Intergremial de formación docente	1
Asamblea Técnico Docente	CES	1
	CETP	1
	CFE	1
Total personas entrevistadas		33

Fuente: elaboración propia

2.3 Dimensiones consultadas

Para definir las dimensiones a ser relevadas en las instancias de recolección-producción de información, se partió de la revisión y análisis de datos secundarios, antecedentes de investigación así como de los documentos y publicaciones institucionales (Anexo C).

La pauta de entrevista se estructuró en tres dimensiones principales con sub-dimensiones específicas:

Cuadro 2: Dimensiones y sub-dimensiones relevadas

Conceptualización, descripción y caracterización del déficit de docentes	Valoraciones del déficit
	Causas
	Consecuencias
Formación docente y abordaje del déficit	Impacto a nivel institucional
	Líneas de acción institucional para el abordaje del déficit
	Fortalezas y debilidades de las mismas
	Conocimiento y caracterización de los docentes interinos
	Nuevas modalidades docentes: aulas virtuales, videoconferencias
	Acciones de apoyo a los docentes no titulados
	Incentivos/desincentivos para la formación docente
	Articulación inter-institucional
Políticas de formación docente, agenda de políticas educativas recientes	Creación del IUDE
	Lugar del déficit de docentes en las políticas educativas recientes
	Factores que promueven u obturan el abordaje del tema
	Comparación regional, internacional
	Identificación de posibles soluciones
	Tensiones y resistencias para el abordaje del tema

Fuente: elaboración propia

La descripción del trabajo de campo y la pauta de entrevista empleada se encuentran desarrolladas de modo anexo (Anexos A y B).

2.4 Estrategia de análisis

La noción de análisis en Ciencias Sociales remite a los procedimientos de clasificación, agrupación y establecimiento de relaciones en pos de la de-construcción del sentido del objeto estudiado (García Ferrando, Ibañez, Alvira, 1896; Hernández Fernández, 2014). Para ello, la estrategia de análisis de la presente investigación se apoyó en el programa de análisis cualitativo ATLAS-TI.

Una vez culminado el trabajo de campo se transcribieron todas las entrevistas y se realizó una codificación inicial de las mismas para reducir y priorizar el volumen de información disponible, y comparar los diversos puntos de vista sobre una categoría o código. La codificación buscó seleccionar aquellos fragmentos relevantes por su contribución a las preguntas de investigación, así como por dar cuenta de aspectos novedosos o emergentes. De esta forma, en el proceso de codificación se pusieron en relación los discursos de los

entrevistados con las categorías conceptuales que estructuran la investigación (Vallés, 1999; Hernández Fernández, 2014).

Una vez culminada dicha etapa, se analizaron las relaciones existentes entre los códigos y, en algunos casos, se reclasificaron (juntando, separando, renombrando en diferentes niveles) dando lugar a códigos nuevos, subcategorías y relaciones entre éstos. Por último, se procedió a hacer una nueva lectura global de las entrevistas, de modo de incluir aspectos importantes que pudieran haber sido subvalorados en la lectura y codificación inicial, así como jerarquizar otros. En base a esto, se profundizaron y ordenaron las distintas categorías conceptuales, que luego estructuraron la presentación de los hallazgos del estudio. En este sentido, la obtención de resultados hace referencia a:

“la reordenación relacional de los elementos de análisis para reconstruir con ellos un nuevo discurso que una dichos elementos en un todo estructurado y significativo respecto a los objetivos de investigación planteados” (Hernández Fernández, 2014, p. 398).

III. Marco conceptual: las políticas, los problemas y la agenda

3.1 El concepto de políticas públicas

Para conceptualizar las políticas públicas, es necesario remitir al concepto de *policy* del idioma inglés que refiere a los propósitos y programas de acción de las autoridades públicas³. El concepto de política pública refiere a la presencia de cuatro elementos:

“implicación del gobierno o de una autoridad pública; percepción de problemas o expresiones de insatisfacciones; definición de objetivos y proceso. Es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o insatisfactorio” (Roth, 2015, p. 37).

La política no está dada únicamente por la decisión de la autoridad competente, sino que abarca las múltiples y distintas decisiones de los actores participantes, quienes le dan forma, la llevan a la práctica, la rehacen, incluso llegando a afectar sus propósitos iniciales. En este sentido, la política pública es un curso de acción que involucra diferentes acciones y decisiones. De este modo, además de los aspectos institucionales, la política implica el diseño intencionado de una acción colectiva, el curso que toma dicha acción y los resultados que produce (Aguilar Villanueva, 1992).

Para Pallares (1986) las políticas públicas constituyen un proceso decisonal y éste abarca también la inacción y la no-decisión. Siguiendo a Heclo, sostiene que una política es también *“lo que no se está haciendo”*, ya sea como consecuencia de errores, decisiones deliberadas de no actuar sobre determinada cuestión, de bloqueos políticos en las instancias de decisión o de ni siquiera plantearse la posibilidad de intervenir sobre determinado asunto (Heclo, 1972 citado por Pallares, 1986, p. 143).

Las políticas públicas constituyen un conjunto de prácticas y normas que refieren a finalidades, preferencias y valoraciones. Las políticas públicas tienen un contenido, es decir, un sentido que busca producir determinados resultados; un programa, un marco general que orienta y articula las múltiples acciones; una orientación normativa que refleja determinadas preferencias y prioridades; un factor de coerción proveniente de la autoridad estatal; y una competencia social que produce efectos en los destinatarios. Están ligadas a la búsqueda de efectos o impactos, ya que toda intervención pública provoca una alteración en el estado natural de las cosas en la sociedad. Por tal motivo, a toda política pública le

³ En inglés, a diferencia del español, existen tres términos distintos para designar la política: “polity” en tanto ámbito de gobierno, “politics” en tanto lucha de poder y “policy” como programas y propósitos de las autoridades (Roth, 2015)

subyace una teoría del cambio social –explícita o implícita-, una relación de causa efecto entre sus componentes (Meny y Thoenig, 1992).

3.2 La dimensión institucional de las políticas públicas.

El institucionalismo, como corriente teórica de análisis, plantea la importancia de la institucionalidad para el análisis de las políticas públicas y resulta fundamental para el estudio de sus continuidades e innovaciones. De las distintas corrientes del Institucionalismo, el Institucionalismo Sociológico o neo institucionalismo, pone el foco en las estructuras organizacionales, en los procesos, en las regularidades de las prácticas, en los acuerdos y disensos. Dicha corriente, concibe a las instituciones como un conjunto de procedimientos, rutinas, normas –formales o no- y prácticas culturales con cierta estabilidad temporal que son claves en la orientación de las políticas públicas. Resultan sustantivas para explicar el comportamiento de sus miembros y sus acciones de cooperación, conflicto, negociación y cambio (Di Maggio y Powell, 1991)

Repetto (2009) fundamenta la importancia que tiene el marco institucional para la formulación y la gestión de políticas públicas:

“las instituciones constituyen un aspecto central de la dinámica política más aún cuando se entiende la misma desde el prisma de los ciclos de políticas públicas, sea para identificar problemas, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre éstos marque el tono y contenido del proceso: quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba” (Repetto, 2009, p. 143-144).

El autor enfatiza la importancia de conocer y analizar la institucionalidad a los efectos del estudio de las políticas, ya que:

“el proceso político es resultado de la articulación de las diversas estrategias desplegadas por el conjunto de actores individuales y colectivos intervinientes. Para comprender/explicar por qué pasó lo que pasó, es necesario comprender/explicar por qué los actores hicieron lo que hicieron. Y esa intencionalidad (que se encuentra en las raíces u orígenes de un proceso y no en su culminación o resultado, el que puede no coincidir con ninguno de los objetivos perseguidos por los actores) sólo es explicable a partir de la comprensión de la forma en que las instituciones o incentivos influyen sobre el actor” (Repetto, 2009, p.148).

El juego político condiciona lo que sucede en materia social en tanto incide en la definición de temáticas prioritarias, las intervenciones que se ponen en juego y la gestión (Repetto, 2009).

Para analizar las políticas educativas la institucionalidad es tan importante como el contenido y los procesos de las mismas. Desde una perspectiva institucionalista,

“implica asumir que para que una política educativa sea viable se requieren instituciones capaces de albergarla y viabilizarla (esto es pensarla, organizarla, ejecutarla, impulsarla, evaluarla y modificarla) en tanto y en cuanto ellas establecen los parámetros entre los cuales se mueven los estudiantes, los formadores, las autoridades, los sindicatos y los restantes actores de la comunidad, gestando así una determinada forma de funcionamiento interno y vinculación con el medio exterior” (Mancebo, 2007, p. 8).

3.3 La formación de la agenda

Existen innumerables problemas que se dirigen cotidianamente hacia el gobierno en busca de su atención y solución:

“Algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados. Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros las opiniones se dividen. Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del estado y exigen solo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no cejan de reclamar la intervención estatal. Algunos son problemas relativamente sencillos y localizados, con respuestas disponibles; otros son problemas complejos, de escala, interdependientes, que no son tratables aisladamente. Unos son problemas de rutina, programables; otros son inéditos, a encarar con medidas innovadoras” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 23).

No obstante, no todos logran la atención ni la iniciativa del gobierno, y menos aún, constituirse en asunto prioritario para éste. No todos los problemas se vuelven públicos ni todos los problemas públicos se vuelven objeto de la agenda de gobierno. La forma en que se elabora la agenda tiene importancia política y expresa la mayor o menor vitalidad de la vida pública en determinado sistema político:

“evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 27).

La elaboración de la agenda es el proceso en que un gobierno resuelve si decidirá o no sobre determinado asunto, la deliberación sobre la intervención, no intervención o aplazamiento de determinado tema. Según Aguilar Villanueva es la decisión más importante de un gobierno: *“la crucial decisión de decisiones”* (Aguilar Villanueva, 1993, p. 28). La agenda de gobierno es el conjunto de problemas y asuntos que los gobernantes han seleccionado y sobre los que han decidido que tienen que actuar. Que un problema forme parte de la agenda de gobierno supone decisiones previas: la decisión de prestarle

atención, la elaboración y selección de su definición y de una opción de acción (Aguilar Villanueva, 1993). De modo similar, Elder y Cobb definen la agenda política como el conjunto de los problemas que, tras un mecanismo selectivo, constituyen objeto de controversias públicas y apelan a la intervención activa de las autoridades (Elder y Cobb, 1993). Según Harguindeguy la agenda constituye el aterrizaje de los asuntos luego de un proceso de politización, es decir: *“se trata de un espacio institucional que se rige por un mecanismo de filtros, que dejan pasar algunos asuntos problemáticos considerados como relevantes y otros no”* (Harguindeguy, 2013, p. 54).

Retomando a Cohen y su modelo del “tacho de basura” (1974), para Elder y Cobb (1993) la formación de la agenda de gobierno es un proceso fortuito y muy variable de toma de decisiones que puede ser entendido como la confluencia o intersecciones aleatorias de cuatro corrientes: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección. En relación al rol de las personas, se plantea que las posibilidades de representación de los intereses particulares son diferenciadas, existiendo grupos e intereses con mejor representación que otros. La magnitud y fuerza electoral de algunos colectivos - frente a otros- reviste importancia en tal sentido. En relación a los problemas, se señala que su definición consiste en seleccionar y destacar algunas de sus características, así como de hacer valoraciones sobre éstas, ya que no cualquier problema es pasible de ser considerado relevante. Para ingresar en la agenda, un problema debe ser políticamente aceptable, y cuánto más amplio sea su acuerdo, también más amplio será su alcance.

Por otra parte, definir un tema en tanto problema de política, implica concebirlo como pasible de ser solucionado políticamente y dentro del marco de las competencias de la autoridad política en cuestión. Un problema que no tiene una solución concebible, no despierta atención como problema de política pública. En este sentido,

“aunque normalmente tendemos a pensar que son los problemas los que generan las soluciones, en un sentido muy real, son las soluciones las que hacen posibles los problemas. (...) un problema será tomado seriamente en consideración sólo si los costos anticipados de su solución son realistas y aceptables, dentro del contexto de los recursos públicos previsibles y actualmente disponibles” (Elder y Cobb, 1993, p. 93-94).

La existencia de soluciones dependerá del cuerpo de conocimientos existente, y de las ideologías que validen y conciban determinada solución como tal. Por otra parte, las oportunidades de inclusión de determinado problema en la agenda se encuentran regidas por las prácticas institucionales y la vida política (elecciones, cambio de gobierno, por ejemplo), y son limitadas -especialmente si se trata de una temática nueva- (Elder y Cobb, 1993). Para los autores:

“el proceso de formación de la agenda (...) es un proceso complejo y, muchas veces, desordenado. Para quienes aprecian la innovación y sienten la necesidad urgente de actuar, el proceso puede ser muy frustrante” (Elder y Cobb, 1993, p. 102).

Para Aguilar Villanueva, los gobiernos tienen mayor o menor margen de elección según las circunstancias, pero generalmente sus oportunidades de elección son limitadas. Ante la diversidad de demandas y asuntos, la decisión del gobierno es el resultado de las combinaciones posibles entre aspectos teóricos, técnicos, humanos y legales disponibles. De este modo:

“de acuerdo al número, la fuerza e intensidad de los demandantes y los participantes en la toma de decisiones, de acuerdo con la complejidad y conflictualidad de la cuestión, de acuerdo con la información, conocimiento, tecnología y tiempo que disponen, los gobiernos construyen su definición del problema, establecen los objetivos a lograr en el tratamiento del problema, diseñan los instrumentos y programas de abordaje, identifican sus operadores, comunicadores y aliados” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 40).

Es decir que la decisión de incorporar cierto tema a la agenda de gobierno va a depender de si éste se encuentra con oportunidades de elección favorables, si el problema es tratable – hay experiencia, información, personal competente- y si los participantes están interesados en intervenir (Aguilar Villanueva, 1993).

Los sistemas se estructuran en torno a valores, normas, ideas, leyes y compromisos históricos que los inclinan hacia ciertos temas y los vuelven refractarios a otros, delimitando así el universo de problemas de competencia gubernamental. En las dependencias de gobierno los funcionarios u oficinas tienen su propio punto de vista respecto de sus prioridades, funciones y compromisos, filtrando también los problemas y demandas sociales. Lo mismo sucede con el repertorio de soluciones disponibles, donde no todas las opciones imaginables pueden viabilizarse por diversas restricciones fiscales, morales, políticas y de ideas. En cuanto a las oportunidades de elección, los gobiernos presentan momentos de saturación de agenda donde no hay tiempo ni disposición para atender demandas, y otros períodos donde por razones institucionales o administrativas existen mayores oportunidades de atención a asuntos nuevos o pendientes, como ser las elecciones, presupuestos, crisis. No obstante, el mayor peso explicativo en la formación de la agenda es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y las relaciones que tienen entre ellos y con el gobierno:

“¿La acción o inacción del gobierno está en verdad predeterminada por alguna fuerza social dominante (llámese clase, élite, etnia) o representa, más bien, el acomodo de fuerzas del llamado “triángulo de hierro” (gobierno, organizaciones del capital y organizaciones laborales; o en sentido pluralista: grupos de interés, comités legislativos y agencias gubernamentales), o es acaso la muestra de un amplio y significativo margen de maniobra del gobierno por causa de la debilidad o la fragmentación de los grupos de interés?” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 45).

3.4 La definición de los problemas

En el proceso de formación de la agenda no sólo está en juego la selección de los problemas, sino también la definición de los mismos:

“Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas. Tal vez las realidades reflejan los hechos de la situación. Pero los hechos que se consideran relevantes dependen necesariamente del marco de referencia y de las teorías implícitas de las personas que evalúan la situación” (Elder y Cobb, 1993, p. 91).

Para Aguilar Villanueva, las valoraciones respecto de las causas de un problema son determinantes para decidir prestarles atención y para decidir la acción o inacción con las opciones de abordaje disponibles: *“definir un problema es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución”* (Aguilar Villanueva, 1993, p. 30). Por tanto, las decisiones que se tomen en esta etapa tienen consecuencias profundas en su tratamiento posterior.

Aguilar Villanueva (1993) señala también que la introducción de un conocimiento técnico cada vez más especializado y aplicado, redundando en que para poder colocar determinados asuntos como prioridad de gobierno se requiere solvencia conceptual, evidencia y cálculos. La academia y los consultores son actores influyentes en la interlocución entre el gobierno y la sociedad, tanto desde las organizaciones sociales para elaborar las demandas, como desde el gobierno para elaborar las respuestas. Las redes de expertos y profesionales específicos son determinantes en la definición de los problemas, ofreciendo información, opciones, instrumentos y en el estilo de las políticas. Si bien se entrelazan con los grupos de interés y la lógica de gobierno, tienen relativa autonomía respecto de éstos y cierta cohesión entre ellos, asociada a lazos educativos y su especificidad respecto del conocimiento.

Colocar un asunto en agenda significa ir dando forma a una definición del problema que resulte aceptable para el público y tratable para el gobierno. Por definición de un problema se entiende el estudio, exploración, organización y posiblemente la cuantificación del mismo, en el marco de una definición de autoridad, que resulte aceptable en términos de sus causas y consecuencias. Se plantea que *“quien define es quien decide”* en el sentido que aquellos actores con capacidad de ofrecer una definición aceptable de cierto problema son quienes influyen en la decisión y que la forma en que se define un problema perfilará diversas políticas. La fuerte cohesión de una elite política y sus sistemas de creencias puede estrechar el análisis de los problemas y las opciones de políticas de un gobierno (Aguilar Villanueva, 1993, p. 52).

Los problemas públicos son construcciones referidas a determinados esquemas de conocimientos y valoraciones, particularmente en el marco de las sociedades pluralistas y democráticas:

“Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven. Les es propio entonces una naturaleza subjetiva, relativa y artificial. No hay problemas “en sí”, no existen objetivamente. Son construcciones sociales, políticas, de la realidad” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 57).

De esta forma, lo que para algunos actores constituye un problema, para otros no; para unos lo es por ciertos aspectos, para otros lo es por otros motivos. Es así, que el problema en sí constituye una cuestión de debate: por un lado, enfrenta la dificultad de acordar y estructurar una definición aceptable, y por el otro, debe conducir a una definición operativa que habilite una intervención pública viable con los instrumentos y recursos que el gobierno tiene a disposición. Existe una interdependencia conceptual entre el problema y su solución, la solución forma parte de la propia definición del problema, ya que los problemas públicos se plantean para resolverlos. De este modo, la noción de problemas irresolubles resulta insostenible e implica una contradicción: los problemas se formulan para abordarlos y otorgarles una solución (Aguilar Villanueva, 1993). Del mismo modo, según Elder y Cobb (1993): *“La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución”* (Elder y Cobb, 1993, p. 94)

Roth (2015) distingue la constitución de un problema en tanto problema público, de su entrada en la agenda gubernamental. Plantea que un asunto se convierte en problema público cuando se vuelve tema de discusión pública e involucra a personas no directamente afectadas por él:

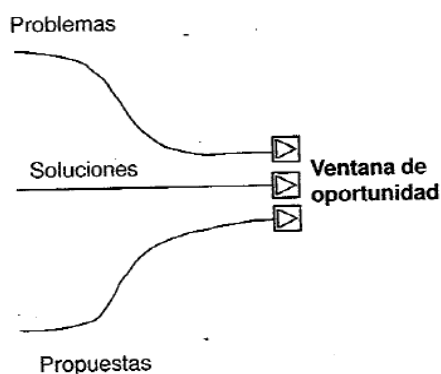
“la definición de los problemas públicos es el resultado de las luchas libradas por el conjunto de los actores, o “públicos” concernidos, para imponer una representación, una etiqueta, la más ventajosa posible para sus intereses” (Roth, 2015, p. 121).

En este sentido, el rol de los medios de comunicación, académicos, burocracia, expertos, etc. es fundamental. Una vez que un asunto cobra carácter público, debe enfrentarse con las condiciones de acceso y mecanismos de exclusión para lograr ser incluido en la agenda de gobierno. A este respecto plantea que la posición que ocupan los promotores o voceros de dicho asunto en la estructura sociopolítica y la disposición institucional son factores claves para su ingreso en la agenda, o no. Sostiene también que los problemas compiten entre sí por el lugar en la agenda:

“un problema que parece importante en un momento dado puede dejar de serlo en otro momento, sin que se haya resuelto, desplazado por otro. Varias características suelen dificultar la inscripción en la agenda política como paso previo hacia la agenda gubernamental: la ausencia de sensibilidad política de un problema en un cierto momento, o la falta de información, su no-mensurabilidad, o situaciones que provocan efectos negativos solo a largo plazo, la falta de anticipación o la inexistencia de soluciones políticamente interesantes. (...) Algunos elementos ideológicos o culturales hegemónicos son también un freno importante a la posibilidad de ver aparecer en la agenda política ciertos problemas o definiciones de problemas” (Roth, 2015, p. 124).

Existen varios modelos explicativos del proceso de inclusión de un tema en la agenda política. El modelo de las corrientes múltiples propuesto por Kingdon (1984) sostiene que para que un problema sea incluido en la agenda del gobierno deben confluir tres corrientes –o al menos dos de ellas-: la de los problemas, la de las políticas públicas y la de la política. Es decir, la conversión de un asunto en un problema público claramente identificado, la existencia de actores políticos que luchen por imponer sus distintas soluciones a tal problema y eventos políticos que habiliten el espacio para que el tema tenga auge. Esta última, explica en gran medida el espacio público que da lugar al surgimiento o auge de determinado tema. Separadamente, estas corrientes no suelen tener la capacidad de colocar un tema en la agenda, pero si se presentan juntas puede haber oportunidad de que el tema sea parte de la agenda de políticas públicas (Kingdon, 1984 citado por Harguindeguy, 2013).

Esquema 1. Modelo de las corrientes múltiples (Kingdon, 1984 citado por Harguindeguy, 2013)



Fuente: (Kingdon, 1984 citado por Harguindeguy, 2013)

Por otra parte, Garraud (1990) propone la existencia de cinco modelos de entrada en agenda según un conjunto de actores y variables: el de la movilización, el de la oferta pública, el de la mediatización, el de la anticipación y el de la acción corporativista silenciosa. El modelo de la movilización se caracteriza por la existencia de actores sociales que promueven o defienden determinados intereses y movilizan a la ciudadanía. Presentan una fuerte demanda social, mediatización e implica el conflicto entre el gobierno y los grupos organizados en torno a la solución a desarrollar. El modelo de la oferta pública, se

caracteriza por el impulso del tema desde el propio gobierno, suscitando controversia y creando la demanda social para ganar apoyo. Constituye una estrategia de los partidos de oposición para buscar electores, buscar respuesta de las autoridades y tener mayor lugar en la opinión pública. El modelo de la mediatización, se explica por los vínculos de los actores políticos con los medios de comunicación. Éstos, a través de la selectividad, sobrerrepresentación en la presentación u ocultamiento de determinada información presionan al gobierno para su tratamiento de determinado tema, sin que exista una demanda social de forma previa. Los problemas contruidos de esta manera tienden a ser efímeros. El modelo de la anticipación puede ser considerado la antítesis del modelo de movilización. En dicho modelo, son las autoridades públicas las que inscriben el tema en la agenda gubernamental, dada su capacidad de prever problemas y diseñar estrategias de acción para su resolución. En estos casos, los medios de comunicación pueden jugar distintos roles ya sea como promotores o difusores del problema. El modelo de la acción corporativista silenciosa explica la inclusión de un tema en la agenda como resultado de la acción de grupos que por su posición o poder tienen capacidad de influir directamente en las autoridades. No suelen difundir sus problemas justamente para evitar el debate, sino que su éxito radica precisamente en su discreción. Como se puede observar, en los primeros tres modelos se destaca el conflicto y la controversia, y los últimos dos se caracterizan por la discreción. Garraud señala también que la urgencia de las autoridades por resolver un tema, su interferencia con otras agendas, aspectos coyunturales más o menos favorables pueden influir en las prioridades de la agenda (Garraud, 1990 citado por Roth, 2015).

Otra vertiente explicativa de la formación de la agenda es la desarrollada por la perspectiva constructivista. Ésta pone el énfasis en el carácter construido de los problemas en función del interés o el contexto de diversos colectivos y personas. Destaca la importancia de los símbolos, los elementos emotivos y los aspectos narrativos empleados para la construcción de los problemas y la adhesión del público. Dicha perspectiva busca evidenciar el carácter arbitrario y manipulado de la construcción de los problemas públicos (Roth, 2015).

3.5 Los actores de las políticas públicas

Para el análisis de los procesos de elaboración de políticas públicas resulta fundamental comprender quiénes son los actores de las mismas. Según Subirats y Dente (2014), los actores son quienes llevan a cabo las acciones relevantes con el fin de obtener un resultado o alcanzar un objetivo. La decisión de no intervención en un proceso de definición de política pública, puede ser relevante para explicar sus resultados, por lo cual, quien la adopta es conceptualizado como actor. Tal como plantean los autores, *“su inacción puede ser el resultado de interacciones con otros sujetos y, en cualquier caso, es fruto de un acto*

de voluntad presumiblemente asociado a un objetivo” (Subirats y Dente, 2014, p. 75). Los objetivos de los actores guardan relación con sus intereses a la hora de implicarse en un proceso decisional de política pública. Éstos pueden ser objetivos de contenido, cuando se refieren al problema o situación a abordar; u objetivos de proceso, cuando radican en aspectos tales como la autoridad, el poder político o las interacciones con los otros actores. De este modo, *“cualquier actor se implica sólo si tiene una razón para ello”* (Subirats y Dente, 2014, p. 79).

En función de la naturaleza del objetivo que guíe la intervención de los actores, éstos definirán su racionalidad o lógica de acción según la cual los autores clasifican cinco categorías de actores: políticos, burocráticos, actores con intereses especiales, actores con intereses generales y expertos. Los actores políticos basan el objetivo de su intervención en su representación de los intereses ciudadanos, lo que implica que suelen prestar especial atención a los vaivenes de la opinión pública y tender a optar por las alternativas que mejoren su capacidad de lograr consensos. Los actores burocráticos basan su lógica de intervención en la responsabilidad que les es atribuida por tener la competencia formal para hacerlo. Los actores que representan intereses especiales basan su intervención en que el asunto en cuestión afecta sus intereses, ya sea por sus costos o beneficios. Los actores que representan intereses generales, basan su representación en la tutela de sujetos o intereses que no pueden actuar por sí mismos. Por último, los expertos, se basan en la posesión de conocimientos necesarios para el abordaje del problema en cuestión, por lo cual es frecuente que su participación oficie más bien en tanto recurso de otro actor, sin representar objetivos propios (Subirats y Dente, 2014).

Para que un actor tenga influencia en un proceso de toma de decisiones, sus acciones tienen que ser capaces de generar efectos relevantes para los otros participantes de la decisión, lo cual se encuentra determinado por los recursos políticos, económicos, legales y cognitivos de los que dispone (Subirats y Dente, 2014).

Por su parte, Acuña y Chudnovsky entienden por actor a los sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, es decir:

“con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción” (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 36).

Sostienen que para analizar las políticas, es tan importante la identificación de los actores como de los no-actores. Plantean que los actores y sus comportamientos pueden ser analizados en función de sus intereses, recursos, capacidades e ideas. Las capacidades y recursos definen el poder de los actores y son relativas al tipo de proceso sociopolítico en

que sean puestas en juego. En cuanto a las capacidades señalan que éstas pueden analizarse teniendo en cuenta sus habilidades organizacionales, de representación y gobierno, de ejercicio de la autoridad y liderazgo, de actuar ideológicamente, de negociación, de presión, así como de evitar costos o maximizar beneficios (Acuña y Chudnovsky, 2013)

Afirman que para entender el comportamiento de los actores, sus motivaciones y estrategias, es fundamental entender su ideología, ya que ésta media entre los intereses y el comportamiento de los actores. La ideología constituye:

“el mapa cognitivo, normativo e identitario que le dice al sujeto cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, lo cual incluye los modelos causales con los que piensa el actor, así como sus valores e identidades y las normas que internalizó como pauta de comportamiento” (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 45).

IV. La formación docente en el sistema educativo uruguayo

4.1 El sistema educativo uruguayo y su forma de gobierno

El sistema educativo uruguayo está regido por la ley general de educación N° 18.437 del año 2008. Ésta concibe la educación como un derecho humano fundamental y establece la obligatoriedad de la educación desde los 4 años hasta culminado el ciclo de enseñanza media superior. El sistema educativo se encuentra gobernado por distintos organismos: la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Universidad de la República (UdelaR), la Universidad Tecnológica (UTEC) y el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) (Ley N° 18.437; INEEEd, 2014).

La ANEP constituye un ente autónomo y es la institución con mayores competencias en las políticas educativas. Está regida por un órgano máximo, el Consejo Directivo Central (CODICEN), e integrada por cuatro Consejos desconcentrados: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE). La creación del CFE es de carácter reciente (2010), cuando su conformación como Consejo Descentralizado sustituyó la otrora Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD) dependiente de CODICEN. Por cierta ambigüedad de la normativa, y por la incidencia de factores políticos, el reparto de competencias y poder entre el CODICEN y los Consejos desconcentrados ha variado en las últimas décadas, presentándose niveles de mayor o menor centralización-descentralización de las decisiones (Bentancur, 2008).

El CODICEN está integrado por cinco miembros, tres designados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado y dos electos por los docentes. El CEIP, CES y CETP están conformados por tres Consejeros, dos designados por CODICEN (con acuerdo de al menos cuatro de sus integrantes) y uno por los docentes; y el CFE por cinco Consejeros: tres designados por CODICEN y dos electos por el cuerpo docente y los estudiantes de formación en educación, respectivamente (Ley N° 18.437).

En comparación con otros Ministerios de educación de la región, el MEC se encuentra limitado en sus competencias, con excepción de algunas áreas como la educación inicial y superior privadas. No obstante, su pertenencia al Poder Ejecutivo, constituye un activo político potencial (Bentancur, 2012; Mancebo, 2007).

La UdelaR fue históricamente la única Universidad pública del país, hasta la creación de la UTEC en el 2012. Existen también Universidades e Institutos universitarios privados

(Bentancur, 2008; Bentancur, 2012; INEE, 2014). Las competencias del INAU refieren a la regulación de la educación de la primera infancia, a través de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) y los Centros diurnos que brindan educación a niños entre 0 y 3 años (Ley N° 18.437; INEE, 2014).

Esta configuración institucional da un rasgo distintivo al sistema educativo uruguayo ya que la autonomía de los Consejos supone que no estén sometidos a la supervisión de las autoridades políticas y que la política educativa sea gestada por un ente autónomo del resto de la institucionalidad política. De esta forma, las competencias de los gobiernos nacionales en materia educativa se ven reducidas a la designación de las máximas autoridades del ente, la aprobación del presupuesto y la determinación de las formas de designación de los integrantes de los Consejos y sus cometidos –mediante vía legislativa-. Así, el sistema educativo uruguayo se caracteriza por un gobierno y diseño institucional singular y complejo basado en la coexistencia de diversos organismos con cometidos diferentes. El carácter colegiado de los organismos educativos, su autonomía técnica y administrativa respecto del poder político y la estabilidad de sus autoridades han sido valoradas positivamente por su pluralismo; sin embargo, dicho diseño institucional presenta algunas problemáticas en relación a la poca claridad de las competencias ANEP-MEC y el riesgo de paralización y pérdida de eficacia en la toma de decisiones que puede suponer el desacuerdo entre las autoridades colegiadas. Se caracteriza también por una fuerte impronta estatista que se refleja en la alta matriculación en el sistema público y la importante regulación que la ANEP ejerce sobre los centros educativos privados y el sistema educativo en su conjunto (Mancebo, 2007; Bentancur, 2012; Filardo y Mancebo, 2013). Tal como plantea Bentancur (2012):

“La organización del sistema de gobierno de la educación (...) puede ser caracterizada como fragmentada –aunque jerarquizada-, centralizada funcional y territorialmente, de hegemonía estatal y estatus autonómico” (Bentancur, 2012, p. 69-70).

En Uruguay el régimen político, el sistema de gobierno, el régimen electoral o el sistema de partidos no determinan la capacidad de gobierno del sistema educativo, sino que éste, se encuentra más atravesado por el impacto de las estructuras organizativas e institucionales, particularmente, por el estatus autonómico de su sistema educativo. La autonomía condiciona el gobierno educativo en dos sentidos:

“actúa diluyendo el peso de las otras variables institucionales, al constituir un dique de contención a la incidencia de manifestaciones políticas más comprehensivas como los sistemas de gobiernos o de partidos (en tanto retacea la incidencia de éstas sobre las decisiones de los organismos autónomos) y (...) constituye en su propio seno un terreno en el que debe ejercerse la construcción del sistema. Así, los desafíos de la gobernabilidad se radican dentro del sistema autonómico, en mayor medida que en el escenario político general” (Bentancur, 2012, p. 72).

Otra variable institucional importante es la que reparte el poder entre gobernantes políticos y gobernantes sindicales de la enseñanza. En este sentido, la conducción del sistema educativo puede ser entendida desde el concepto de gobernanza, en tanto se gobierna desde un modelo caracterizado por la participación de múltiples actores que inciden en las decisiones y formulación de políticas, cuestionando la capacidad efectiva de conducción de las autoridades políticas y sus márgenes para separarse de una dinámica política de intereses (Bentancur, 2012).

En lo que respecta a los actores relevantes para el desarrollo de las políticas educativas del país, cabe destacar el lugar de las Asambleas Técnico Docentes (ATD), los sindicatos docentes y la sociedad civil. Las ATD son órganos de participación que se desarrollan en el ámbito de cada Consejo cumpliendo funciones consultivas ante aspectos técnico-pedagógicos generales o específicos de cada subsistema (Art. 19, Ley N° 15.739, año 1985). Funcionan en cada centro educativo (liceo, escuela técnica, centro de formación docente), en asambleas de carácter nacional y a través de las Mesas Permanentes que trabajan de forma continua entre las distintas Asambleas Nacionales. Las ATD pueden trabajar en función de iniciativas propias o en respuesta a demandas y consultas de cada Consejo y/o del CODICEN.

En cuanto a la organización sindical de los docentes de Uruguay, ésta responde a las características del sistema educativo nacional representando a los colectivos docentes en función de la rama de enseñanza y el subsistema en el que se desempeñan. Los sindicatos docentes de enseñanza media son: la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (FENAPES) y la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU)⁴. La FENAPES se fundó en 1963 y representa a los trabajadores docentes de Educación Secundaria reuniendo 56 asociaciones en todo el país; AFUTU se fundó en 1983 y representa a los funcionarios del CETP –tanto docentes como no docentes-. Dichas organizaciones sindicales se agrupan en la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) y se encuentran afiliados a la central única de trabajadores Plenario Intersindical de Trabajadores- Confederación Nacional de Trabajadores (PIT-CNT). (<http://www.afutu.org.uy/>; <http://fenapes.org.uy/>; Vaillant, 2009). Todos estos aspectos, así como los porcentajes de afiliación, dan cuenta de *“un nivel importante de sindicalización y de presencia activa en el plano civil y político”* (Vaillant, 2009, p. 16)

⁴ Existe otro sindicato docente para los docentes de nivel primario (FUM) y otro para los de nivel universitario (ADUR).

4.2 Historia de la formación docente en Uruguay

Las políticas de formación de docentes de educación media tienen como antecedente la ley N° 9.691 del año 1937, que planteó por primera vez la necesidad de crear un Instituto Nacional de Profesores y una reglamentación del Consejo de Educación Secundaria de los años 1944 y 1945 que otorgaba el título de “Profesor Agregado” a quienes realizaran una carrera docente de dos años y la realización de una práctica docente en una asignatura particular. El crecimiento de la matrícula en la educación secundaria de la época, había evidenciado la necesidad de crear un centro para la formación de los profesores, de modo que en 1949, a través de la ley N°11.285 se creó el Instituto Nacional de Profesores⁵ dependiente del CES. De este modo, fue el CES que definió su proyecto y funcionamiento. Comenzó a funcionar en 1951, bajo la dirección de Dr. Antonio M. Grompone. Éste, encargado de elaborar los planes y el diseño de la propuesta de formación, la definió con una duración de 4 años, a ser complementada con instancias posteriores de perfeccionamiento, y buscó contemplar una rápida inserción laboral por parte de los aspirantes como forma de fortalecer la enseñanza secundaria. El modelo de formación resultante, presentaba considerables diferencias con la formación universitaria de la época. El número de las primeras generaciones de egresados no fue suficiente para cubrir las necesidades de los centros de educación secundaria (CES, 2008).

En la década del sesenta, se instalaron los Institutos Normales en las capitales departamentales del interior del país destinados a la formación de maestros. Posteriormente, se buscó expandir la formación docente y en 1977 éstos ampliaron su oferta a la formación de carácter semi-libre a profesores de enseñanza media, pasando a denominarse Institutos de Formación Docente (IFD). La propuesta de los mismos combinaba cursos presenciales en las asignaturas técnico-pedagógicas (comunes a Magisterio) con un régimen de exámenes libres correspondientes a la especialidad, que se rendían en Montevideo –sin contar con instancias presenciales o apoyos específicos-. A partir del 2003, los IFD comenzaron a ofrecer la modalidad de profesorado semi-presencial que incluye cursos presenciales (comunes a Magisterio), la realización de la práctica docente en centros de educación media del departamento e instancias semipresenciales (a través de tutorías virtuales e instancias presenciales regionales) para las áreas específicas. Durante muchos años, los IFD constituyeron la única oferta de formación docente y una de las pocas opciones de formación terciaria en los departamentos del interior (ANEP, 2008; INEEEd, 2017; CIFRA-ANEP-CFE, 2012; Baráibar, 2014).

⁵ En el año 1950 pasó a tener la nominación que reviste actualmente en honor al centenario de la muerte del Gral. Artigas, pasando a llamarse Instituto de Profesores Artigas (IPA).

En la segunda Administración de gobierno de J. M. Sanguinetti (1995-2000) tuvo lugar la reforma educativa impulsada por el Prof. Germán Rama desde el CODICEN. La misma tuvo como uno de los pilares la profesionalización docente. En ese marco, se crearon los Centros Regionales de Profesores (CERP) con nuevos modelos de gestión, la inclusión de informática e inglés, becas de alojamiento, traslado y alimentación, mejoras en la infraestructura y becas de formación de formadores (Mancebo, 2001). La creación de los CERP supuso un tercer modelo de formación⁶ con un nuevo plan de estudios de tres años, un régimen de dedicación total de estudiantes y profesores y la definición de la profesionalización y la equidad como objetivos. La particularidad de los CERP radicó en la nueva currícula para la formación inicial de profesores y su dedicación de tiempo completo; la incorporación de un amplio programa de becas para hacer viable y atractiva la carrera a los jóvenes del interior; y la importancia asignada a los formadores de buen nivel académico y con dedicación de tiempo completo en los centros –con remuneraciones acordes a tal disponibilidad- (Mancebo, 2004). El sistema “bicéfalo” de formación docente creado a partir de los CERP fue una de las principales polémicas generadas por la reforma (Bentancur, 2008). El proceso de reforma tuvo una importante oposición por parte de los sindicatos docentes de nivel medio:

“Las peripecias en la implementación de la reforma, y más importante aún, la afectación de su legitimidad que contribuyó a su desguace selectivo una vez culminado el quinquenio de aplicación, se asocian estrechamente con la firme oposición de los gremios docentes, especialmente los de enseñanza media y enseñanza técnica” (Bentancur, 2008, p. 246).

Otra de las acciones en materia de formación docente emprendidas en el marco de la reforma de Rama fue la realización de un curso de formación didáctica pedagógica dirigido a profesionales universitarios que cumplieran funciones en el Programa Agrario del CETP (ANEP, 2000).

En cuanto a la educación técnica, ésta contó con cursos para la formación de los maestros desde 1919, creándose en 1962 el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET). Éste se estructuró en distintos formatos institucionales y desde 1996 –con la excepción de un período de cierre- brinda formación a profesores técnicos para su desempeño en los bachilleratos tecnológicos. Su oferta combina asignaturas del núcleo común con disciplinas técnicas específicas (ANEP, 2008; INEE, 2017).

En la actualidad, la formación docente se inscribe en el nivel terciario de educación superior. Presenta una tradición pública y centralizada, existiendo una oferta privada reducida y 33 centros de formación docente dependientes de la ANEP de los cuales 32

⁶ El modelo de formación docente de los CERP se organizó en torno a la formación en Áreas de conocimiento, y tuvo su correlato en un nuevo Plan piloto de ciclo básico.

brindan formación de grado y 1, el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores Juan Pivel Devoto, ofrece capacitaciones y formación continua. Las instituciones públicas de formación docente son: en Montevideo, el Instituto Normal de Montevideo que forma a maestros de nivel inicial y primario; el Instituto de Profesores Artigas de Montevideo que forma profesores de diversas disciplinas; el Instituto Nacional de Educación Técnica de Montevideo que forma maestros y profesores técnicos; y en el interior del país los 22 Institutos de Formación Docente ubicados en las capitales departamentales y 6 Centros Regionales de Profesores ubicados en Salto, Rivera, Florida, Colonia, Maldonado y Atlántida (ANEP, 2015; CFE-ANEP, 2015; Alliaud, 2014; INEEEd, 2017; Baráibar, 2014).

La formación de los profesorados incluye diecinueve especialidades, la de maestro técnico incluye doce y la de profesor técnico incluye dos. La formación en Educación Social que surgió en 1989 en la órbita del entonces llamado INAME (actualmente INAU), actualmente forma parte del CFE. La carrera de docente de Educación Física es ofrecida por el Instituto Superior de Educación Física (ISEF) de la Universidad de la República (UdelAR). Desde 2006 existe también oferta a nivel privado, la cual se encuentra radicada en la Universidad de Montevideo, la Universidad Católica del Uruguay, la Universidad de la Empresa y el Instituto de Formación docente Elbio Fernández⁷, entre las cuales solamente la primera ofrece formación a docentes de enseñanza media en Inglés y Matemática (ANEP, 2015; CFE-ANEP, 2015; Alliaud, 2014; INEEEd, 2017; Baráibar, 2014).

Las diferencias existentes en las propuestas de formación docente de nivel medio impartidas por el IPA, los IFD y los CERP, fueron disueltas con la aprobación del Plan Único Nacional de Formación Docente en el año 2008 (Plan 2008). Éste se elaboró mediante un proceso de trabajo de diversas comisiones integradas con la participación de las Asambleas Técnico Docentes (ATD), estudiantes y Directores de los centros de formación (Mancebo y Bentancur, 2010; Alliaud, 2014).

4.3 La formación docente uruguaya a partir de la Ley de educación de 2008: nueva institucionalidad y cambios en curso

La Ley general de educación N° 18.437 del año 2008 introduce un cambio sustantivo respecto de la institucionalidad de la formación docente, planteando que ésta se concebirá como enseñanza terciaria universitaria. Según Clavijo (2016), dicho proceso de universitarización es resultado de las trayectorias jurídico-institucionales, la diversificación

⁷ El peso de los egresos de los centros de formación docentes privados es mínimo en términos estadísticos (ANEP, 2015).

y expansión de la oferta educativa terciaria, la profesionalización como paradigma orientador y la interacción entre los actores.

Para dicho proceso, la ley general de educación establece que las instituciones de formación docente habrán de transformarse en el Instituto Universitario de Educación (IUDE) que tendrá funciones de enseñanza, investigación y extensión. Asimismo, establece la creación de una Comisión de Implantación del IUDE integrada por representantes del MEC, INAU, ANEP y UDELAR con el cometido de elaborar una propuesta general del IUDE que incluya aspectos vinculados a la estructura académica y curricular, los fines, la organización, la dirección y el presupuesto necesarios para la instalación del mismo (Ley N° 18.437).

Como parte del trabajo de la Comisión de Implantación del IUDE, en el año 2010 por regulación del CODICEN se crea el Consejo de Formación en Educación (CFE)⁸, sustituyendo a la anterior Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD) que funcionaba dentro de CODICEN. El CFE es de carácter transitorio y tiene como cometido conducir el proceso hacia la formación del Instituto Universitario e iniciar la aplicación de las definiciones de la Comisión de Implantación. Tras su creación, el CFE lideró un proceso de consulta en torno al formato que debía tomar el Instituto Universitario, dando lugar a un Proyecto de Ley enviado al parlamento en el 2012 que propone un formato homogéneo al de la UdelaR en cuanto a la autonomía y al cogobierno de los entes. Si bien al momento contaba con el apoyo de la bancada frenteamplista y de parte de la oposición, el mismo no fue aprobado a nivel parlamentario. Las principales controversias planteadas a nivel político radican en la forma de gobierno del nuevo ente (autónomo y cogobernado). Según Clavijo (2016): *“los grupos interesados en objetivos similares no lograron converger en una organización y estrategia común de presión y persuasión al sistema político hacia el objetivo de crear el IUDE”* (Clavijo, 2016, p. 25). Posteriormente, en el año 2017 el Poder Ejecutivo elaboró un nuevo proyecto que presentó al parlamento, no obstante hasta la fecha éste tampoco ha sido aprobado.

Según la exposición de motivos presupuestales elaborada por la ANEP para el período 2015-2019, uno de sus lineamientos estratégicos es la “Relevancia y profesión docente” del que se desprende un conjunto de objetivos:

“Fortalecer la formación inicial de grado de docentes; Estimular la titulación docente; Profundizar la política de desarrollo de los posgrados docentes; Fortalecer y extender las

⁸ “Dicha resolución se inscribe en el Informe Final de la Comisión de Implantación del IUDE, creada por el Art. 86 de la Ley General de Educación N° 18.437 de 12 de diciembre de 2008 y el Documento remitido por la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública denominado *“Orientaciones a considerar en la transición hacia la conformación del Instituto Universitario de Educación”* y aprobado por el CODICEN el 22 de abril de 2010” (ANEP, 2015).

propuestas de formación permanente de los docentes; Profundizar la política de salud laboral y ocupacional de los docentes; Profundizar la mejora salarial como parte de las políticas educativas; Reestructurar la carrera funcional de ANEP y Consolidar una política de realización de concursos que permita el reconocimiento de la actuación y la formación” (ANEP, 2015, p. 148).

Los lineamientos y objetivos estratégicos del período en lo que refiere a los docentes se encuentran centrados en la formación profesional, no incluyendo objetivos vinculados a las condiciones de trabajo o al desempeño (INEEd, 2017). Para dicho período, el CFE tiene como meta principal: *“avanzar en la transición hacia una formación universitaria (...) realizar la transformación académica hacia una formación de nivel universitario dentro del marco jurídico actual” (ANEP, 2015, p. 250).* Para ello, sus objetivos son:

“Mejorar en número y calidad los profesionales de la educación titulados, modificar el plan de estudios a partir de la evaluación anterior incorporando una visión universitaria, establecer una nueva estructura docente a base de cargos y grados académicos, renovables según una evaluación integral, Desarrollar la investigación educativa en forma integrada a las funciones de enseñanza y extensión, Desarrollar una política de posgrados y formación permanente y Mejorar la gestión basada en información, participación, transparencia y rendición de cuentas” (ANEP, 2015, p. 251).

En lo que refiere a la formación de docentes de nivel medio, tanto general como técnico-tecnológica:

“el objetivo principal, además de aumentar el número de egresados de profesores y maestros/profesores técnicos, es favorecer la titulación de quienes están actualmente dictando clases sin la correspondiente titulación” (ANEP, 2015, p. 252).

Entre las acciones previstas para ello se plantea la extensión y reformulación de la modalidad semipresencial; el inicio de nuevas carreras de pregrado (una con énfasis en la atención social de los adolescentes y otra en lo psicopedagógico); el establecimiento de acuerdos con UdelaR para el reconocimiento mutuo de trayectos educativos; el ofrecimiento de propuestas conjuntas y la movilidad horizontal entre las distintas propuestas; el desarrollo de los profesorado artísticos; la profundización de la política de becas estudiantiles y el fortalecimiento de la estructura de gestión de los centros de formación docente. Por otra parte, para mejorar los ingresos a la formación docente y atraer a nuevos estudiantes, el CFE se propone realizar campañas comunicacionales anuales difundiendo el valor social y profesional de las mismas, así como apoyo a los estudiantes, becas y adecuaciones curriculares y académicas (ANEP, 2015).

Asimismo, el CFE se ha propuesto promover un amplio proceso de reflexión que dé lugar a un nuevo marco curricular de carácter universitario, que incorpore la investigación,

extensión y enseñanza⁹. Dicha currícula contemplará tramos comunes de Ciencias de la Educación y contenidos específicos según la profesión; incorporará la flexibilidad en el cursado a través de cursos obligatorios y optativos; permitirá la movilidad de los estudiantes entre diversas carreras; aplicará un sistema de créditos académicos; incorporará la semestralización de las asignaturas y habilitará distintas modalidades para cursar – presencial, virtual, mixta-. La formación inicial proyectada, se enmarcará en un sistema de formación que acompañe al docente a lo largo de toda su vida profesional, siendo la primera etapa para el ejercicio de la profesión a ser continuada desde la formación permanente y de posgrado (CFE-ANEP, 2016 b; CFE-ANEP, 2016 c). En cuanto al perfil de egreso proyectado, el CFE busca:

“formar un profesional con excelente formación en Ciencias de la Educación, y con conocimientos en Ciencias Sociales, excelente formación en las disciplinas específicas para el nivel en el que se va a desempeñar y una práctica docente crítica y reflexiva. Competente para interpretar el contexto general y los diferentes contextos particulares” (ANEP, 2015, p. 255).

La ANEP plantea también que la nueva estructura académica y el carácter universitario de la formación requerirá transformar la carrera docente de los formadores, estableciendo distintos cargos y grados académicos, con sus correspondientes concursos, evaluaciones y renovaciones. Asimismo, implicará también desarrollar la investigación sobre lo educativo, pedagógico y didáctico y el fortalecimiento de la política de posgrados y formación permanente (ANEP, 2015).

⁹ Estaba previsto que el mismo comenzara en 2018, no obstante hasta el momento no ha empezado.

V. La situación de la profesión docente en Uruguay

5.1 Características sociodemográficas e inserción laboral de los docentes de educación media en Uruguay.

Para profundizar en la situación de los docentes, Uruguay cuenta con los censos docentes realizados por la ANEP en 1995¹⁰ y 2007;¹¹ y la Encuesta Nacional Docente (END) realizada por el INEEEd en 2015¹². En el año 2018 ANEP desarrolló un nuevo censo que incluyó a docentes de todos los subsistemas, tanto del ámbito público como privado, sin embargo, a la fecha los datos aún no se encuentran disponibles (<https://censodocente2018.anep.edu.uy/censo/>). Si bien los datos de la END son más actuales que los de los censos, éstos abarcan al universo de docentes e incluyen mayor cantidad de variables, por lo cual, en muchos casos se citará la información proveniente de éstos, principalmente del realizado en 2007. Por otro lado, en algunos casos será ilustrativo observar la evolución de los datos en los distintos relevamientos realizados. No obstante, dado que los censos y la encuesta constituyen relevamientos de distinta naturaleza, es necesario tener presente las diferencias entre éstos a la hora de hacer comparaciones.

El Censo docente 2007 relevó que los docentes de educación media constituyen el 49,5% del total de los docentes del país, de los cuales 16.323 se desempeñan en el CES (representando el 35,2% de los docentes censados) y 6.624 en el CETP (un 14,3% de los docentes censados), sumando 22.947 (ANEP, 2008). Datos posteriores relevados en la Encuesta Nacional Docente indican que en el CES se desempeñan 27.866 docentes, de los cuales 19.477 lo hacen en educación media básica, y los restantes 8.329 en educación media superior. En CETP trabajan 15.487 docentes, de los cuales 6.806 lo hacen en media básica y 8.681 en educación media superior¹³ (INEEd, 2017).

¹⁰ El censo no incluyó a los docentes que trabajan únicamente en el sector privado.

¹¹ El censo de 2007 incluyó a todo el personal de docencia directa, indirecta y horas de apoyo que se desempeñaban en ANEP en junio de dicho año, quedando excluidos del mismo aquellos docentes que solamente se desempeñaban en el sector privado, estimados en un 11% del total de docentes de aula del país (ANEP, 2008).

¹² La encuesta incluyó a docentes de educación inicial, primaria y media, del sector público y privado, y del ámbito urbano y rural. Algunos resultados de la misma se presentan en el Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016 (INEEd, 2017), y otros en el Informe de la Encuesta Nacional Docente (INEEd, 2017 b).

¹³ El INEEEd aclara que estos datos no son del todo precisos, y que puede haber docentes duplicados en educación media básica y media superior (INEEd, 2017).

Cuadro 3. Cantidad de docentes de educación media en Uruguay

	Censo docente 2007	Encuesta nacional docente 2015
CES	16.323	27.866
CETP	6.624	15.487
Total	22.947	43.353

Fuente: elaboración propia en base a ANEP (2008) e INEEd (2017).

La mayoría de los docentes censados en el 2007 cumple funciones en un solo subsistema de la ANEP, aunque también un número importante se desempeña en más de uno. De los 16.323 que cumplen funciones en el CES, 12.526 (76,7%) lo hacen solamente allí y 3.797 (23,3%) trabajan además en otro/s subsistemas de la ANEP. De los 6.624 que trabajan en CETP, 3.899 (58,9%) trabajan únicamente allí, y 2725 (41,1%) lo hacen también en otro/s subsistemas. Existen 2246 docentes que cumplen funciones tanto en CES como en CETP, correspondiendo a un 9,8% del total de los docentes de ambos subsistemas (ANEP, 2008). De acuerdo con los datos posteriores de la END dicho porcentaje alcanza el 23% (estimación propia en base a END 2015). A su vez, la END releva que un 26% de quienes se desempeñan en el CES y un 8% del CETP se desempeñan también en el sector privado (estimación propia en base a END 2015).

En cuanto a la composición sociodemográfica de los docentes, se observa que al igual que la mayoría de los países del mundo, presentan una pauta feminizada, aunque con diferencias entre los distintos subsistemas. En lo que respecta a la educación media, según el Censo 2007 la proporción de mujeres en el CES es de 73,5% y en CETP 56,8% (ANEP, 2008). Según datos del INEEd (2017 b) la proporción de docentes de aula mujeres en el CES es de un 71% y en el CETP es de un 57%, consolidando así dicha tendencia. El peso relativo de las docentes mujeres ha disminuido en el CES a lo largo de las últimas dos décadas, y se ha mantenido constante en el CETP (INEEd, 2017 b).

En cuanto a la edad, el censo de 2007 señala que en términos agregados los docentes de todos los subsistemas son algo más jóvenes que el resto de la población ocupada del país. En el caso de media, en educación técnica se identifica una leve tendencia a un colectivo más envejecido que en Secundaria (ANEP, 2008). La encuesta nacional docente identifica un proceso de leve envejecimiento, ya que tanto en primaria como en secundaria pública la proporción de los docentes menores de 29 años ha descendido en los últimos años. Según los datos, no se identifican grandes diferencias en la edad de los docentes entre los subsistemas (INEEd, 2017 b).

Cuadro 4: Distribución porcentual por edad de los docentes de educación media en Uruguay según END 2015

	Menos de 30	30-39	40-49	50 y más
CES	18	35	27	20
CETP	21	28	26	25

Fuente: INEEd, 2017 b (se toman exclusivamente los datos referidos a educación media).

Según el censo de 2007, si se analizan las pirámides de edades según la región, se visualiza entre los docentes del CES y CETP del interior del país, el mayor peso relativo de las generaciones más jóvenes respecto de las más envejecidas, reflejando la expansión de la matrícula y, posiblemente, los recambios generados como consecuencia del crecimiento de la titulación. Por otra parte, los docentes del interior presentan una estructura de edades más joven que los de Montevideo en todos los subsistemas, lo cual puede responder a que una proporción importante de ellos comienza su actividad docente en los departamentos del interior y luego se traslada a la capital –ya sea por aspectos inherentes a la profesión docente, o como rasgo del conjunto de la población uruguaya- (ANEP, 2008). Esta tendencia se verifica en la END donde se identifica que en Montevideo hay mayor proporción de docentes con 20 o más años de antigüedad que en el interior del país -37% y 30% respectivamente-. Por otra parte, se observa que en secundaria pública la proporción de los docentes menores de 29 años ha descendido en los últimos años (INEEd, 2017 b).

Cuadro 5: Evolución de la distribución porcentual de la edad de los docentes (de docencia directa e indirecta) en CES y CETP según censos 1994 (CEPAL), 1995 y 2007 (ANEP) y END 2015 (INEEd)

Edad	CES			CETP		
	1995	2007	2015	1994	2007	2015
Hasta 29	23	22	18	20	15	21
30-39	33	29	35	33	29	28
40-49	27	28	27	29	28	26
50 y más	17	21	20	18	28	25
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: INEEd, 2017 b (se toman exclusivamente los datos referidos a educación media).

En lo que refiere al lugar de residencia de los docentes de educación media, ANEP señala que en el caso del CETP el 66,9% de los docentes reside en el interior y en el caso del CES el 59,9%. En relación al traslado de los docentes para el ejercicio de su actividad, el censo señala que tomando conjuntamente los datos de los distintos subsistemas, el 31,6% trabaja fuera de su localidad o departamento de residencia y que éstos son más frecuentes entre los docentes de educación media: en los docentes del CETP representan el 35,3% y en los del CES el 33,3%. Otro rasgo relevante es que éstos son más frecuentes en los docentes más jóvenes, ya que los cargos a los que acceden generalmente se encuentran en las zonas más distantes de los centros urbanos mayores, y este tipo de inserción tiende a disminuir a medida que avanzan en la carrera docente (ANEP, 2008).

En cuanto al capital cultural de los docentes, según INEEd la mitad de los padres de los docentes de secundaria pública y educación técnica, tiene secundaria incompleta y la otra mitad secundaria completa o más, y los docentes cuyos padres presentan nivel educativo terciario representan valores cercanos al 30%. Según datos de ANEP-UNESCO/IPE, si bien anteriormente al comparar la educación de los padres de los docentes con la población general se observaba una brecha favorable en favor de los primeros, los datos de la END indican que ésta disminuye cuando se comparan los hogares de los docentes más jóvenes. En la comparación con los docentes más antiguos la brecha es de 10 puntos porcentuales, y en las generaciones más jóvenes es de 2 puntos (ANEP-UNESCO/IPE, 2003 citado por INEEd, 2017 b; INEEd: 2017 b).

Cuadro 6. Distribución porcentual del máximo nivel educativo alcanzado por los padres de los docentes por subsistema

	Sin instrucción y primaria incompleta	Primaria completa	Media incompleta	Media completa	Estudios terciarios incompletos	Estudios terciarios completos
Secundaria pública	6%	18%	28%	19%	7%	22%
Secundaria privada	4%	14%	23%	22%	9%	29%
Educación técnica	6%	22%	26%	19%	8%	20%

Fuente: INEEd, 2017 b (se toman exclusivamente los datos referidos a educación media).

En cuanto a la inserción docente el censo establece que el 49,9% de los docentes de Secundaria, el 67,2% de los de CETP y el 83,2% de los docentes de los institutos de formación docente son interinos¹⁴. A excepción del subsistema de formación docente, el porcentaje de efectivos tiende a aumentar en los docentes con mayor antigüedad en el sistema. La efectividad implica:

“un cambio sustantivo en la vinculación laboral con el subsistema por el que se ha concursado. Entre otras cosas, implica que el docente cuenta con un mínimo de horas (por ejemplo, en secundaria la unidad horaria) que le corresponden por derecho, aunque, como se verá, puede optar o no por tomarlas en su totalidad” (ANEP, 2008, p. 90).

En cuanto a la dedicación horaria de los docentes de educación media, según el censo de 2007 los docentes de Secundaria se distribuyen aproximadamente en tercios: el 35% tiene 20 horas semanales o menos en el CES, el 35,3% tiene entre 21 y 30 horas y el restante

¹⁴ Los docentes interinos son los que se desempeña en un cargo sin titular, por vacancia definitiva en el transcurso del año docente (Artículo 5, Estatuto del funcionario docente). Cabe destacar la diferencia que se presenta con el CEIP donde los interinos representan el 16,7% del total de maestros (ANEP, 2008).

29,7% posee una dedicación de 31 horas semanales o más¹⁵. Quienes se desempeñan en educación técnica presentan una estructura similar a la de quienes lo hacen en el CES, aunque se registra un mayor peso de quienes tienen una dedicación baja y muy baja: el 26,2% tiene 10 horas semanales o menos, el 25,8% entre 11 y 20 horas, el 27,3% tiene más de 30 horas. Este último valor, es similar al registrado en relevamientos anteriores, no encontrándose mejoras considerables. Los docentes del CES y CETP con baja dedicación horaria han ingresado a la ANEP de forma más reciente que el resto. El promedio de horas semanales aumenta en función de la antigüedad y en forma más pronunciada en los primeros diez años de la carrera, especialmente en el caso del CES. Por otra parte, la dedicación horaria tiende a disminuir en los docentes no titulados y sin efectividad en el cargo. A su vez, la dedicación horaria es promedialmente más baja en Montevideo que en el conjunto del interior del país, posiblemente asociada a las dinámicas de empleo de ambas regiones (ANEP, 2008).

El 54,6% de los docentes declaró trabajar menos de lo que desearía. De ellos un 30,4% expresó disponibilidad para asumir más horas de docencia directa, un 10,3% manifestó disponibilidad para asumir más horas aunque en centros privados, un 29,1% manifestó interés en asumir más horas aunque en tareas de docencia indirecta y un 17,4% manifestó interés en trabajar más horas aunque no en tareas vinculadas a la educación¹⁶. Un 38,6% expresó predisposición de trabajar más horas en la ANEP (que las que lo hacía el año del censo), y entre los motivos de no haber asumido más horas señaló el escaso atractivo de la oferta (traslados, atomización de las horas en distintos centros o en distintos grados, etc.) o directamente a la ausencia de la misma (inexistencia de horas disponibles) (ANEP, 2008).

En relación al número de centros educativos en los que trabajan los docentes de educación media, el censo indica que la mayoría se desempeña en uno o dos centros, representando el 71,7% de los docentes del CES y el 68% de los docentes del CETP. De este modo, por cada tres docentes de nivel medio, el primero se desempeña solamente en un centro, el segundo en dos y el tercero en tres (ANEP, 2008). Datos posteriores de la encuesta nacional docente señalan que en el caso del CES, el 40% del total de los docentes se desempeña en un único centro educativo, el 43% en dos centros y el 17% en tres centros o más. En el caso de CETP, el 46% de los docentes trabaja en un centro educativo, el 37% lo hace en dos y el 17% en tres centros o más (INEEd, 2017). Si se analiza en función de la cantidad de cargos docentes dentro de cada subsistema, en el CES el 34% tiene un trabajo,

¹⁵ En comparación con el censo de 1995, el censo de 2007 visualiza que los docentes del CES trabajan más horas en dicho subsistema y que el porcentaje de profesores con menos de diez horas semanales ha permanecido relativamente incambiado en los últimos doce años en torno al 20% (ANEP, 2008).

¹⁶ Estos porcentajes no suman 54,6% ya que los docentes censados pudieron nombrar más de una opción (ANEP, 2008).

el 47% tiene dos y el 19% tiene 3 trabajos o más. En el CETP los datos son similares: el 37% tiene un trabajo, el 42% tiene dos y el 21% tiene 3 o más (INEEd, 2017 b).

Esta fragmentación de las horas docentes es contraria a lo que ocurre en la mayoría de los países de la OCDE, en los que el contrato docente suele ser por tiempo completo y en un único centro educativo. Dentro de dicho contrato, el docente no sólo dicta clases, sino que realiza las demás tareas inherentes a su profesión, como ser tareas de planificación, corrección y evaluación, atención individual a estudiantes, diálogo con colegas, entrevistas familiares y participación en actividades del centro educativo (INEEd, 2014). El multiempleo de los docentes de media representa un problema que incide en la dificultad para construir el sentido de pertenencia de los trabajadores al centro educativo (con su respectiva incidencia en la pertenencia de los estudiantes), su integración a una comunidad educativa, la conformación de equipos educativos y sus acuerdos de trabajo. Asimismo, distintos estudios señalan que la radicación de los docentes en un solo centro educativo tiene una incidencia positiva en la prevención de la alta rotación y el ausentismo docente. El multiempleo se encuentra estrechamente ligado a las condiciones y regulación del trabajo establecidas en el Estatuto del funcionario docente y a la modalidad de elección de cargos (Mancebo, 2016; Pérez Zorrilla, 2016; INEEd, 2017: b).

A su vez, un porcentaje importante de los docentes de educación media trabaja en actividades que no están vinculadas con la enseñanza (principalmente administración, gestión y ejercicio de profesiones universitarias): el 18% de los docentes de secundaria pública tiene algún otro empleo fuera de la docencia, y este valor es del 29% en los docentes de educación técnica¹⁷. Éstos últimos son también los que tienen menor formación específica en docencia y mayor proporción de estudios universitarios, lo cual sumado a su alto promedio de edad y el bajo promedio en la experiencia como docentes, permite hipotetizar que en este subsistema la enseñanza no es el trabajo principal de los docentes (INEEd, 2017, b). El INEEd sostiene que:

“Cambios en el estatuto docente en lo referente a la elección de horas podrían permitir consolidar cuerpos docentes estables con mayor dedicación, de modo de garantizar el trabajo en equipo, afianzar el sentido de pertenencia y lograr mejores aprendizajes de los estudiantes. Hoy en día, un número considerable de educadores dedica parte de su jornada laboral a actividades fuera del sistema educativo y, paralelamente, se registra escasez de docentes en las aulas. Climas escolares satisfactorios, logrados en parte a través de la concentración de horas en un mismo centro, podrían atraer a los docentes a las aulas” (INEEd 2017 b, p. 38).

¹⁷ Según datos de la ECH 2015 el 46% de los egresados de formación docente no tiene la enseñanza como su trabajo principal (INEEd, 2017).

Cuadro 7. Distribución porcentual de trabajos fuera de la docencia según subsistema.

	Secundaria pública	Secundaria privada	Técnica	Total media
No	82%	79%	72%	78%
Sí, 1	16%	20%	25%	19%
Sí, 2 y más	2%	1%	4%	3%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: INEEd, 2017 b (se toman exclusivamente los datos referidos a educación media).

Al analizar la rotación de docentes de un año a otro el censo 2007 advierte que ésta presenta porcentajes elevados. En el caso de los docentes del CES: uno de cada tres docentes ingresó al centro educativo el mismo año del relevamiento. En el caso del CETP las cifras son menores, ya que allí el porcentaje de los que ingresaron ese mismo año es del 17,3%, y los que ingresaron en los últimos tres años representan el 36,4% (ANEP, 2008). Por su parte, la encuesta nacional docente arroja que la rotación de un año a otro (en este caso de 2014 a 2015) representa el 22% de los docentes de secundaria pública, el 19% de los de enseñanza técnica y el 10% de secundaria privada. Por otro lado, se identifica que ésta es mayor entre los docentes más jóvenes y entre quienes no cuentan con titulación. En cuanto a las diferencias en la rotación por región, se observan diferencias entre los docentes de secundaria pública: en el interior éstos rotaron en un 18% y en Montevideo en un 30% (INEEd, 2017 b). La rotación se encuentra asociada al tipo de inserción laboral que los docentes tengan en ANEP, a las distintas etapas de la carrera docente, la edad de los docentes y su situación respecto a la titulación (ANEP, 2008; INEEd, 2017 b). La rotación de docentes genera discontinuidades en el proceso de enseñanza, dificultades para el liderazgo de los docentes más experimentados a los más nuevos, falta de integración en el colectivo docente, pérdida de tiempo y recursos ante las tareas de reemplazo, obstaculización de la generación de una cultura institucional sólida, dificultad en la consolidación de equipos de trabajo, dificultad para el compromiso con el proyecto institucional, así como un factor de inestabilidad y estrés para los docentes (Mancebo, 2016 b).

Un aspecto fundamental respecto de la inserción laboral de los docentes de educación media está dado por la modalidad de asignación de los mismos a los centros educativos y territorios. La misma es sumamente inestable ya que todos los años los docentes eligen los centros educativos y carga horaria en la que desarrollarán su tarea (Filgueira, Pasturino, Operti y Vilaró, 2014; EDUY21, 2018 b). Según EDUY21, éste constituye “*un modelo de asignación de recursos humanos profundamente ineficiente al tiempo que genera fuertes desigualdades en el territorio y agrava las desigualdades de origen de los estudiantes*” (EDUY21, 2018, p. 43). La distribución de las cargas horarias que asumen los docentes evidencia una considerable dispersión, identificándose docentes con bajas cargas horarias y otros con cargas excesivas (EDUY21, 2018 b; Pérez Zorrilla, 2016). La distribución de los

docentes es la resultante de las reglas de juego de la elección anual de horas y las preferencias de los docentes y evidencia una importante regresividad:

“Los docentes con mayor experiencia, salario, estabilidad y concentración horaria (efectivos grados 4 a 7) eligen en el bachillerato (donde casi el 30% más pobre de la población dejó de asistir) y cuando lo hacen en el ciclo básico, optan por los liceos de los barrios más acaudalados de Montevideo o las capitales del interior” (EDUY21, 2018, p. 46).

Como resultante de este sistema de elección de horas, se registra que mientras los liceos de bachillerato en zonas urbanas de Montevideo presentan entre un 60%-75% de docentes efectivos de grados 4 a 7 (los más altos del escalafón), los liceos insertos en zonas de mayor vulnerabilidad presentan entre un 70%-90% de docentes interinos (EDUY21, 2018 b en base a Pasturino, 2005).

Según Mancebo, a pesar de que en la década comprendida entre 2005-2014 Uruguay promovió algunas políticas tendientes a modificar las condiciones de trabajo y la carrera docente, no se modificó la asignación de horas docentes por períodos mayores a un año. Para la autora:

“A pesar de la voluntad política que respaldó estas iniciativas, ninguna de ellas consiguió ser llevada a la práctica, fundamentalmente por la incidencia de dos factores: la ineficiencia de los sistema de gestión de recursos humanos y el bloqueo sistemático ejercido por el sindicato de profesores de Secundaria en el entendido que era preciso salvaguardar los derechos de los docentes frente al cambio propuesto” (Mancebo, 2016 b, p. 9).

5.2 Los salarios docentes en Uruguay

Al igual que en cualquier actividad, el salario que reciben los docentes constituye uno de los aspectos fundamentales que incide en la decisión de ingresar y permanecer en la profesión e influye en el número de estudiantes que optan por la formación docente así como en las características de los mismos. Asimismo, su comparación con los salarios de otras ocupaciones técnicas y profesionales convierte a la docencia en una opción más o menos atractiva.

En Uruguay, los salarios docentes se componen del salario base y algunas compensaciones, como ser primas o incentivos, de las cuales la más importante es la antigüedad. En el caso de educación media, las otras compensaciones existentes son por presentismo y por titulación docente. La prima por titulación fue dispuesta en el marco de la reforma de Rama y tiene vigencia desde el año 1996 (Ley N° 16.736, Art. 566). Representa el 7,5% del salario base y actualmente rige tanto para docentes de aula como para inspectores y directores (ANEP, 2000). Por otra parte, existe también un diferencial salarial en favor de

los docentes de educación media superior que se ha reducido en los últimos años. Este pasó de 7,2% en 2005 a 1,7% en 2015 para los docentes grado 1 de segundo ciclo común, y de 7,2% a 2,8% para los de tiempo extendido¹⁸. Las compensaciones existentes representan una fracción menor del ingreso (INEEd, 2016).

El sistema escalafonario de los docentes se estructura en 7 grados, presenta una forma de ascenso fuertemente marcada por la antigüedad, y los directores e inspectores se rigen por un escalafón independiente. Según la clasificación de los docentes entre efectivos, interinos y suplentes, la efectividad implica una mayor estabilidad en el cargo y un mayor salario por hora, en comparación con el valor hora de los interinos y suplentes. En todos los subsistemas, el porcentaje de efectivos tiende a aumentar entre los de mayor trayectoria. En el CES tiene cargos efectivos un 60% de los docentes con entre 10-14 años de antigüedad en el sistema, y en el CETP disminuye al 30% y 40% para dichos tramos¹⁹. En ambos subsistemas, entre los docentes con hasta 4 años de antigüedad, prácticamente no se registran cargos efectivos. La antigüedad es también el principal criterio ordenador de los docentes en los centros educativos, ya que la asignación centralizada de los cargos se basa en un ordenamiento según el cual los efectivos eligen horas en centros educativos antes que los interinos y suplentes, los de mayor grado antes que los de grado menor y dentro de cada grado eligen antes los de mayor puntaje (Mancebo, 2016 b). En el pasaje de un grado a otro, el porcentaje de incremento salarial es relativamente reducido al comienzo de la carrera pero aumenta entre los grados más altos. Para aquellos docentes con 25 años de antigüedad hay una compensación salarial del 20% y para quienes permanecen en actividad en el séptimo grado luego de cumplir 28 años de docencia efectiva perciben una prima del 5%, que a los 32 años de trabajo aumenta al 10%. En el período comprendido entre 2005-2014 los docentes de todas las categorías con grados más altos experimentaron tasas de crecimiento real superiores a las de los grados inferiores, permitiendo así una leve recuperación de la pirámide salarial (INEEd, 2016).

Un aspecto característico de la remuneración de los docentes en Uruguay es que se centra en las horas de aula, no incluyendo remuneración del tiempo de planificación y evaluación, atención a estudiantes y familias, participación en actividades del centro educativo, proyectos, etc. En educación media, como excepción a este criterio general, existe el pago de horas de coordinación en función de la carga horaria y para algunos programas específicos (PIU, PAC, Áreas pedagógicas, CECAP, estudiantes sordos e hipoacúsicos, educación en cárceles). No obstante, la evidencia indica que el tiempo de trabajo fuera del

¹⁸ Cabe señalar que para los docentes de inicial y primaria existe una remuneración adicional a quienes trabajan en escuelas de contextos desfavorables (escuelas Aprender). En educación media no existen primas ni incentivos de este tipo.

¹⁹ Datos calculados en base al censo nacional docente realizado en 2007 por ANEP (INEEd, 2016).

aula excede las horas remuneradas. En este sentido, la ECH 2012 señala que si se compara a los docentes con otras categorías de ocupados, los docentes presentan una mayor carga no remunerada de trabajo en el hogar en actividades relacionadas con su profesión. En el caso de los docentes de educación media, la misma representa 9 horas semanales y se estima que éstas constituyen el 25% de la carga laboral semanal de los docentes de dicho nivel. Tal situación difiere de la de muchos países, en donde dichas horas forman parte del trabajo remunerado de los docentes (INEEd, 2016).

En cuanto a los cargos directivos, el escalafón de los mismos se basa en la matrícula de los centros y en el tipo de cargo (dirección o subdirección). En general, dichos cargos están peor remunerados que los cargos de docencia de aula con la misma cantidad de horas. En educación media, dicha brecha salarial, es del entorno de un 78% y 82% en docentes con 40 hrs. En cuanto a los salarios de inspección para dicha carga horaria, éstos varían desde un 87% del salario de un docente hasta un 20% adicional de los mismos. Analizando la evolución salarial se identifica que los salarios de los cargos de dirección han aumentado un 60% en el caso del CES y un 50% en el CETP entre 2005 y 2014; y que los salarios de inspección también tuvieron una tendencia creciente en el entorno del 50% entre 2005 y 2013 (INEEd, 2016).

A partir de la recuperación que siguió a la crisis del 2002, especialmente a partir del 2005 con la instalación de los Consejos de salarios, las remuneraciones docentes se incrementaron sistemáticamente en términos reales, acompañando el crecimiento real del salario medio. A partir de allí la política salarial docente del sector público se caracterizó por el establecimiento de incrementos reales por encima del promedio. Entre el 2005 y el 2013 el salario de los docentes de dicho sector aumentó promedialmente un 61% en términos reales, y éste fue superior al del salario real promedio que creció un 47%. Si bien el incremento fue para todas las categorías de docentes, hubo también incrementos salariales diferenciales para algunas categorías: los grados más altos tuvieron un crecimiento real superior al de los grados bajos y se redujeron las inequidades salariales entre los docentes de media básica y media superior (INEEd, 2016).

Comparando los salarios de los docentes de Uruguay con los de otros ocupados de perfil similar (profesionales y técnicos) entre 2006 y 2012 se concluye que si bien en los últimos años los salarios docentes han crecido en términos reales más que el salario medio, aún existen diferencias significativas con las otras categorías de ocupados. Las diferencias salariales entre docentes y otros profesionales y técnicos se presentan particularmente en la segunda mitad de la distribución, es decir, donde el ingreso de las demás ocupaciones es más alto que el de la docencia. Lo contrario ocurre al inicio de la distribución, donde el inicio de la carrera docente ofrece salarios más altos que los de las demás ocupaciones

técnico- profesionales. Esto demuestra que la estructura salarial de los docentes a lo largo de su carrera es más aplanada que en otras profesiones. De este modo, se evidencia también que en los primeros años de la carrera docente, los ingresos de la misma son relativamente competitivos con otras profesiones, pero dejan de serlo a medida que pasan los años de trabajo (INEEd, 2016).

Al comparar el salario docente con el de otros profesiones y técnicos que también comparten características similares en otras variables²⁰, se visualiza una brecha salarial entre los docentes y otras profesiones que no es posible de atribuir al efecto de tales variables, sino que se explica por el diferencial en la remuneración en especial respecto del nivel educativo y del trabajo al tiempo parcial. Dicha brecha es un 22% menos en el salario docente tomado conjuntamente y representa un 17% para el caso de los docentes de secundaria. La misma asciende a un 43% y 34% respectivamente, si se considera la cantidad total de horas trabajadas incluyendo las horas que los docentes trabajan en su hogar. La brecha salarial en favor de los otros profesionales y técnicos se redujo entre 2006 y 2012 (INEEd, 2016).

El análisis de la política salarial docente en el contexto internacional en función de la relación de los salarios respecto al Producto Bruto Interno (PIB) per cápita de cada país - como indicador de la inversión de cada país en materia docente- muestra que en el caso de Uruguay, el ratio correspondiente al salario docente de 20 horas sobre el PIB per cápita se sitúa en un nivel inferior al conjunto de los países de la comparación (Corea, Japón, Finlandia, Nueva Zelanda, España, Chile, México, Brasil y Argentina). No obstante, si se toma el salario de 30 horas de un docente de educación media, el ratio asciende, y en el caso de los docentes de tiempo completo éste es similar al de los países de la región²¹. Dado que gran parte de los docentes uruguayos se desempeña a tiempo parcial, su trabajo les reporta un salario relativo inferior al de sus pares regionales. Por otra parte, si se compara la estructura salarial, se destaca que en comparación con países como México o Chile, la estructura uruguaya es relativamente aplanada, y bastante más aplanada que la de países de la OCDE. Esto implica que la relación entre el salario final e inicial docente es relativamente menor que en éstos países (INEEd, 2016).

²⁰ Tal comparación se basa en la metodología de matching exacto (Ñopo, 2004), la cual compara grupo de similares características en cuanto al sexo, la edad, el nivel educativo, trabajo a tiempo parcial en la ocupación principal, formalidad, inserción en sector público, residencia en Montevideo y ser asalariado (INEEd, 2016).

²¹ Lo mismo ocurre si se analiza el ratio para docentes de escuelas de tiempo completo de Primaria (INEEd, 2016).

5.3 Características de los estudiantes de formación docente

Según el Censo de estudiantes de formación docente realizado por el CFE²² entre noviembre de 2014 y febrero de 2015, la matrícula de los estudiantes de todas las carreras de formación docente para el 2014 fue de 24.729 estudiantes. Señala que comparando datos intercensales, entre 1996 y 2011, la matrícula de estudiantes de formación docente se duplicó, en tanto el crecimiento de la asistencia fue más modesto (46,4%) (ANEP-CFE, 2015). La distinción entre la matriculación y la asistencia, se basa en que la última supone cierto nivel de actividad académica por parte del estudiante que trasciende al acto meramente administrativo de la matriculación.

Cuadro 8. Asistentes a centros de formación docente (todas las carreras)

Censo INE, 1996	Censo INE, 2011	Censo CFE, 2015
8.156	11.943	14.068

Fuente: ANEP-CFE, 2015.

Los institutos de formación de docentes de enseñanza media reúnen al 69,4% de la matrícula de las carreras de formación docente del CFE, siendo el IPA el que registra la mayor proporción de estudiantes censados y el INET la menor (ANEP-CFE, 2015).

Cuadro 9. Distribución porcentual de estudiantes de profesorado censados matriculados por institución

Institución de formación docente de nivel medio	Porcentaje de matriculados
IFD Profesorado	20,5%
IPA	27,2%
CERP	16,3%
INET	5,4%
Total profesorado	69,4%
Total CFE ²³	100%

Fuente: ANEP-CFE, 2015 (se toman exclusivamente los datos referidos a profesorados de educación media).

El 34,4% de los estudiantes de profesorado censados tiene entre 18-24 años, el 25,6% tiene 25-30 años y el 40,1% tiene más de 30 años. La edad de los estudiantes es indicador de que el ingreso a formación docente se produce varios años después de culminar la educación media y de que los años para alcanzar la titulación exceden el tiempo previsto. Esto da

²² El Censo abarcó a estudiantes de centros de formación docente dependientes del CFE (todas las carreras) que en los años 2013 o 2014 hubieran rendido por lo menos un examen o aprobado al menos un curso reglamentado, es decir, estudiantes activos. De esta forma, excluyó a estudiantes con una trayectoria más irregular. El total de estudiantes censados fue de 14.068, contabilizándose 14.600 registros, producto de estudiantes inscriptos en más de una carrera de formación docente estudiantes. Por tales casos, en algunos de los datos presentados es posible que haya estudiantes que se repiten en más de una carrera (ANEP-CFE, 2015).

²³ El valor total incluye también a los estudiantes del Instituto Normal y de Magisterio de los IFD.

cuenta de las dificultades de los estudiantes, de las propuestas de formación y de los bajos incentivos que presenta la titulación para insertarse en el mercado de trabajo, reflejando una ineficacia general del sistema que no atrae nuevos estudiantes ni logra niveles suficientes de egreso oportuno (ANEP-CFE, 2015; INEEEd, 2017).

Cuadro 10: Matriculados (en porcentaje) en profesorado según sexo y edad

	18 a 24	25 a 30	Más de 30	Total
Hombres	33,7%	27,5%	38,8%	100%
Mujeres	34,7%	24,6%	40,7%	100%
Total	34,4%	25,6%	40,1%	100%

Fuente: ANEP-CFE, 2015 (se toman exclusivamente los datos referidos a profesorados de educación media).

La distribución de los estudiantes según tramos de edad presenta particularidades según los distintos centros de formación: los CERP son los que concentran el mayor porcentaje de estudiantes (57%) entre 18-24 años, seguido por el IPA (31%); y el INET es el que tiene un mayor porcentaje de estudiantes mayores de 30 años (64%). Se destaca también que el IPA presenta una distribución más homogénea en los distintos tramos de edad. En esto se diferencia del INET y los IFD donde hay un mayor porcentaje de estudiantes mayores de 30 años, y de los CERP donde hay una mayor proporción de estudiantes jóvenes (ANEP-CFE, 2015).

Cuadro 11: Distribución porcentual de matriculados por institución según tramos de edad

	18 a 24	25 a 30	Más de 30	TOTAL
IFD Profesorado	24,5%	23,8%	51,5%	100%
IPA	30,5%	31,7%	37,7%	100%
CERP	56,6%	20,1%	23,4%	100%
INET	15,3%	20,4%	64,4%	100%

Fuente: ANEP-CFE, 2015 (se toman exclusivamente los datos referidos a profesorados de educación media).

En cuanto a la composición por sexo se destaca una alta feminización del estudiantado; en las carreras de profesorado del IPA, IFD y CERP es de 6 mujeres cada 10 estudiantes (ANEP-CFE: 2015).

Si se compara el año en el que los estudiantes culminaron enseñanza media y comenzaron a estudiar formación docente se identifica que la distancia promedio entre ambos eventos es de 6,5 años en los estudiante de los IFD, de 5 años para los estudiantes del IPA, de 4 años para los estudiantes de los CERP y de 9,3 años para los estudiantes del INET. Estos datos sugieren que las carreras de formación docente no son la primera opción de quienes egresan de educación media y sugieren también información respecto de la etapa del ciclo de vida en que se encuentran (ANEP-CFE, 2015).

La amplia mayoría de los estudiantes matriculados censados cursó enseñanza media Secundaria pública, y este porcentaje es aún más marcado en las instituciones de formación

docente del interior del país. En el caso de los CERP representa un 88,7%, en los profesorados de los IFD es de un 86,5%, en cambio, en el IPA es de un 74,8% y en el INET de un 72%. Entre los estudiantes matriculados en el INET se identifica el mayor porcentaje de estudiantes de CETP (9,7%) (ANEP-CFE, 2015).

Cuadro 12. Distribución porcentual de matriculados en instituciones del CFE según institución principal de enseñanza media

	Secundaria pública	Secundaria privada	CETP	Exterior	Total
IFD Profesorado	86,5%	8,9%	3,9%	0,7%	100%
IPA	74,8%	22,3%	1,9%	1%	100%
CERP	88,7%	6,8%	3,5%	1%	100%
INET	72%	16,5%	9,7%	1,9%	100%
Total de todas las carreras del CFE	82,3%	13,3%	3,4%	1%	100%

Fuente: ANEP-CFE, 2015 (se toman exclusivamente los datos referidos a profesorados de educación media).

Del total de estudiantes del CFE censados un 24,2% realizó o realiza estudios terciarios. En el caso de los estudiantes de profesorado tal porcentaje asciende a 27,5% entre los estudiantes de profesorado de los IFD, a 34,6% entre quienes estudian en el IPA, a un 37,4% en el caso del INET y baja a un 17,6% entre los estudiantes de los CERP (ANEP-CFE, 2015).

En lo que respecta al nivel educativo de los padres de los estudiantes de formación docente el censo señala que poco más de 1 cada 5 (21,9%) matriculados en alguna de las carreras docentes declara que ambos padres alcanzaron como máximo la educación primaria. Esta situación es aún más marcada en las instituciones del interior del país (IFD, CERP) y en el INET. El 75% del total de los estudiantes censados, viene de hogares cuyos padres no tienen educación terciaria. El mayor porcentaje de estudiantes cuyos padres tienen ambos educación terciaria se encuentra en el IPA donde es de un 12,4% y el menor se encuentra en los CERP (ANEP-CFE, 2015).

Cuadro 13. Distribución porcentual de estudiantes de profesorado matriculados por institución según nivel educativo de los padres

	Ambos primaria o menos	Uno con edu. media	Ambos con edu. media	Uno con terciaria	Ambos terciaria	Total
IFD Profesorado	26,2%	24,8%	26,9%	16,9%	5,1%	100%
IPA	14,7%	21,2%	30,3%	21,4%	12,4%	100%
CERP	26,1%	26,7%	28,0%	14,7%	4,6%	100%
INET	23,4%	21,2%	25,2%	21,3%	9,0%	100%
Total de las carreras del CFE	21,9%	24,7%	28,7%	17,4%	7,2%	100%

Fuente: ANEP-CFE, 2015 (se toman exclusivamente los datos referidos a educación media).

Casi la mitad de los estudiantes censados de todas las carreras se mantiene en el hogar de origen, no habiendo conformado un hogar independiente. Por otra parte, un tercio de las mujeres y un cuarto de los varones declara tener hijos. Poco más del 60% de los estudiantes declara trabajar y si se suma a quienes buscan trabajo la proporción asciende al 80%. Este aspecto presenta importantes diferencias según la institución de formación a la que asisten. En las carreras de profesorado, en el INET el 91,5% tiene trabajo, en el Profesorado del IFD el 75,8%, en el IPA el 80,2% y en los CERP el 48%. Entre los que trabajan, uno de cada cuatro trabaja 20 horas semanales o menos, mientras que casi un tercio trabaja más de 40 horas semanales. Las diferencias registradas por el censo en la composición etaria de los estudiantes, así como en las responsabilidades familiares y laborales sugieren un estudiantado heterogéneo respecto de los tránsitos hacia la adultez y las responsabilidades (ANEP-CFE, 2015).

Cuadro 14: Distribución porcentual de matriculados en profesorados por institución según condición de actividad económica

	Sí	No y busco trabajo	No y no busco trabajo	S/D	Total
IFD Profesorado	75,8	16,9	3,4	3,9	100
IPA	80,2	12,7	4,1	2,9	100
CERP	48	25,6	17,2	9,3	100
INET	91,5	5,6	1,3	1,6	100
Total de todas las carreras del CFE²⁴	61,6	21,1	10,9	6,3	100

Fuente: ANEP-CFE, 2015 (se toman exclusivamente los datos referidos a educación media).

En lo que respecta a las distribución de las becas entre los estudiantes de profesorados, el censo señala son los estudiantes de los CERP los que registran un mayor número de becas (36,4%), seguidos por los IFD (14,2% en profesorado y 29,8% en magisterio), en tercer lugar los del IPA (7,7%) y por último los del INET (5,3%). Éstos últimos dos centros son

²⁴ El valor total incluye también a los estudiantes del Instituto Normal y de Magisterio de los IFD.

los que menos becas reciben del total de carreras del CFE. A su vez, la distribución de los estudiantes por tipo de beca evidencia que las mismas están diseñadas con distintas modalidades en función de la localización geográfica y el perfil de los estudiantes de cada institución. La beca completa es una modalidad que se brinda a los estudiantes de los CERP, en cambio, las becas de apoyo económico son las modalidades principales de los restantes centros de formación (73,2%) y están sujetas al rendimiento académico. Por otra parte, el censo recoge valoraciones negativas de los estudiantes en cuanto al acceso y la gestión de las becas, particularmente en lo que refiere al momento en que son asignadas, la difusión de las mismas y su reglamento y las exigencias para su renovación. Igualmente, las reconocen como un aspecto fundamental para la continuidad educativa (ANEP-CFE, 2015).

A partir del análisis de la Segunda Encuesta de Seguimiento de los jóvenes evaluados por PISA en el año 2003 (PISA-L 2003-2012)²⁵, Baráibar (2014) analiza el tránsito y acceso de los estudiantes de educación media superior a los centros de formación docente. Sostiene que el hecho de que tradicionalmente la oferta de formación docente fuera la única oferta de formación terciaria en algunos puntos del interior del país, le ha dado un atractivo, en términos de movilidad social, independientemente de la preferencia por la docencia:

“el estudiante utiliza cierta racionalidad en el sentido boudoniano, pues elige el camino más seguro, “conocido”, dado que mantiene la estructura normativa del ámbito liceal, los costos son más bajos, en general está en su localidad y no requiere traslados, y se conoce el destino laboral así como las perspectivas de trabajo, ante las otras ofertas que involucran mayor incertidumbre y mayores costos” (Baráibar, 2014, p. 161).

Afirma también que el ingreso a formación docente se produce de forma más tardía que en las otras opciones de educación superior, y que éste influye en su continuidad en la carrera formativa. Señala que el ingreso a la educación superior se encuentra atravesado por diversos procesos de selección académica y social, que en el caso de quienes optan por carreras de formación docente se manifiesta en la predominancia de estudiantes mujeres, provenientes de educación media pública y de clase social manual no calificada (Baráibar, 2014).

En suma, si bien comparando los datos intercensales de los estudiantes matriculados en propuestas de formación docente del CFE se duplicaron, el crecimiento en la asistencia fue más moderado. La edad de los estudiantes sugiere que el ingreso a la formación docente se produce varios años luego de culminada la enseñanza media, y que ésta no constituye su primera elección formativa. Se trata de un estudiantado altamente feminizado y

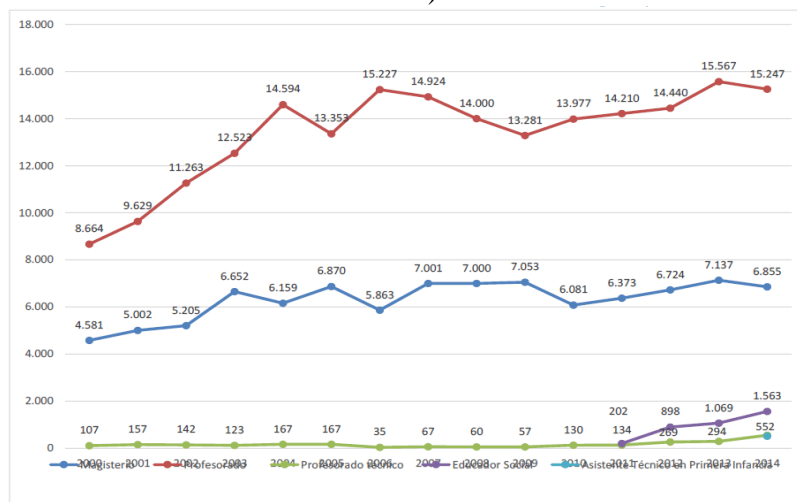
²⁵ A los alumnos evaluados por PISA en el año 2003 se les aplicaron dos encuestas de seguimiento de carácter retrospectivo, una en el año 2007 y otra en el 2012.

heterogéneo en cuanto a sus responsabilidades adultas. Se destaca que un porcentaje importante de los estudiantes trabaja o busca trabajo (ANEP-CFE, 2015).

5.4 El problema del egreso en la formación de profesores

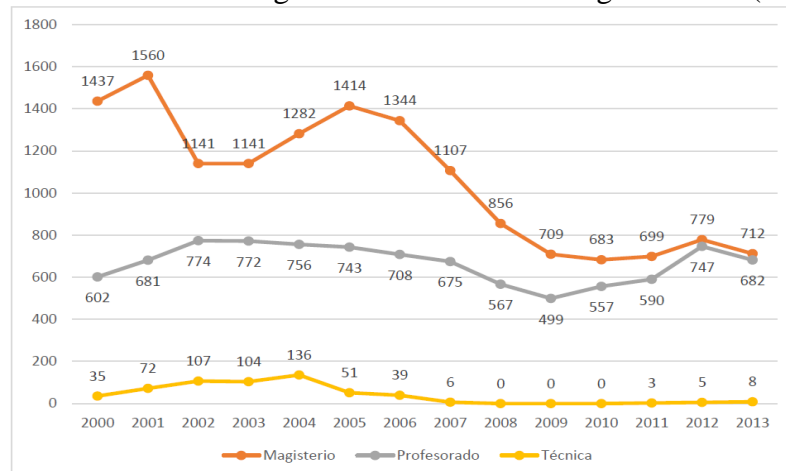
En Uruguay los profesorados presentan importantes problemas de rezago y deserción, que impactan en una baja tasa de egreso y titulación de los docentes. Tal como puede observarse en los gráficos siguientes (Gráficos N°1 y N°2), a pesar de que en la última década se ha incrementado el número de estudiantes de formación docente matriculados, el egreso no ha evidenciado el mismo aumento (INEEd, 2017; ANEP, 2015; CIFRA-ANEP-CFE, 2012).

Gráfico 1. Evolución de la matrícula de formación en educación según carrera (2000-2014).



Fuente: ANEP, 2015

Gráfico 2. Evolución de los egresados de formación según carrera (2000-2013)



Fuente: ANEP, 2015

Según datos de ANEP (2015) si bien en los años comprendidos entre 2000-2013 se produjo un aumento en el número de matriculados en Profesorado en un 79,7%, el egreso en dicho período aumentó solamente en un 13,3%²⁶. El ratio entre los matriculados y los egresados de dicha carrera en el año 2013 fue de 0,4%, lo cual ilustra la escasa fluidez de los estudiantes en la formación y los problemas de eficiencia interna de la misma.

Algunos estudios han explicado la baja titulación por las características de la formación docente inicial que no tiene status universitario, aspectos salariales, las condiciones del trabajo docente y el escaso reconocimiento social que tiene la profesión:

“La estructura y administración actual de la carrera (docente) parecen no generar los incentivos suficientes para movilizar la culminación de la formación inicial –en el caso de los docentes en ejercicio que no la han iniciado o completado- ni la realización de estudios de especialización posterior” (INEEd, 2017, p. 165).

A su vez, en algunas carreras de profesorado existe un círculo vicioso entre la falta de docentes titulados y el rezago de los estudiantes de formación docente:

“En carreras como el profesorado de Matemática, Física y Química hay un gran déficit de profesores en Secundaria y en instituciones privadas, y los estudiantes reciben ofertas de trabajo ya en primero. (...) Los que toman muchas horas se van retrasando en su formación o incluso abandonan. Como no se necesita un título, cuando consiguen una buena cantidad de horas, muchos evalúan que no compensa seguir estudiando. De este modo, existe un círculo vicioso en el sistema: necesita captar más profesores, y como los titulados no alcanzan, recurre a quienes está formando, alentando el rezago” (CIFRA-ANEP-CFE, 2012, p. 11).

Por otro lado, existe un desequilibrio en la matrícula de los profesorados, ya que hay carreras con baja matriculación (Matemática, Física y Química) y otras superpobladas (Historia, Literatura y Ciencias Sociales) (CIFRA-ANEP-CFE, 2012).

En base a un análisis de las escolaridades de dos cohortes de estudiantes (2005 y 2008) de las distintas carreras de formación docente se observa que a cuatro años de comenzados los cursos, los centros de formación docente logran retener a poco más de un tercio de los inscriptos. La pérdida más grande de estudiantes se da durante el primer año, en el que más de un tercio de los estudiantes no registra ninguna actividad académica en sus escolaridades. A su vez, poco más del 10% solo registra actividades en el primer año de la formación. Por otra parte, un cuarto del total de estudiantes abandona a lo largo de la formación (CIFRA-ANEP-CFE, 2012)

²⁶ Tomando conjuntamente las distintas carreras de formación docente, el aumento en los matriculados fue de un 80% en el año 2014 en relación al 2000 (ANEP, 2015).

Los centros que presentan mayores niveles de titulación en el tiempo previsto son los CERP y los IFD, lo cual posiblemente se relacione con el sistema de becas y, en el caso de los CERP, a su especial estímulo a la titulación²⁷. Los CERP son las instituciones que evidencian la mayor retención de sus estudiantes y los que obtienen una mayor tasa de egreso. El IPA y los IFD a los cuatro años del comienzo de las carreras retienen aproximadamente a un tercio de sus estudiantes. En cuanto a los egresos, los IFD presentan mejores resultados que el IPA, que provienen mayoritariamente de la formación de magisterio –frente a la de profesorado-. El INET muestra mayor retención que el IPA y los IFD. El mayor abandono se identifica en los estudiantes del IPA (CIFRA-ANEP-CFE, 2012).

Entre los motivos señalados por los estudiantes consultados para abandonar la formación docente, se encuentran las responsabilidades laborales y familiares y, en menor medida, la pérdida de interés en la formación. Por otra parte, entre los factores asociados al rezago se señalan algunos aspectos vinculados al plan de estudios, el bajo capital cultural y las responsabilidades laborales de los estudiantes, el escaso acompañamiento individualizado que realizan los docentes, docentes poco idóneos y una alta rotación de los mismos. Los aspectos relativos al plan de estudios señalados (especialmente respecto al Plan 2008) son: la gran cantidad de materias anuales exonerables (y la frustración por no exonerarlas), la carga horaria intensa y poco flexible, dificultades de algunos centros para dictar todos los cursos y el carácter escolarizante de las propuestas de formación. Los docentes y estudiantes consultados por CIFRA señalan un deterioro de la capacidad de convocar y retener a aspirantes docentes, asociado al deterioro de la imagen docente, la pérdida de prestigio de la tarea, la desprotección en el trabajo, los bajos salarios, la falta de requisitos de titulación para dar clases, la desactualización de las instituciones y sus propuestas curriculares y la falta de docentes en algunos cursos –especialmente en los centros del interior- (CIFRA-ANEP-CFE, 2012).

Entre las soluciones que sugieren las personas consultadas al respecto se señalan: la racionalización de las materias evitando la repetición de contenidos y dando una lógica procesual a la formación, la semestralización de las mismas, la creación de espacios de nivelación curricular y una mayor formación por parte de los docentes formadores. Asimismo, se sugiere:

“crear un sistema de incentivos tanto para la finalización de la carrera como para realizar posgrados y continuar con la formación permanente. El incentivo principal es que haya más diferencia de salarios entre los profesores titulados y los no titulados, y que se reglamente un

²⁷ Los CERP tenían una reglamentación específica para incentivar el egreso que impedía que sus estudiantes se anotaran en llamados públicos para ejercer la docencia (CIFRA-CFE-ANEP, 2012).

máximo de horas docentes que se pueden otorgar a estudiantes no titulados” (CIFRA-ANEP-CFE, 2012, p. 31)

5.5 La formación de los docentes de educación media: evolución y situación actual

La ley general de educación del año 2008, establece por primera vez que *“los profesores de Educación Media Básica deberán poseer el respectivo título habilitante”* (Artículo 69, Ley 18.437). Dicha normativa se encuentra en contradicción con lo dispuesto en el Estatuto de funcionario docente de ANEP que establece como requisito: *“poseer título docente o, en su defecto, probada idoneidad en la especialidad, la que se acreditará de acuerdo con las normas establecidas en el presente Estatuto”* (Art. 1, Estatuto del funcionario docente, ANEP).

En educación media nunca fue posible cubrir todos los cargos con docentes titulados. Desde la creación del CES y CETP, hasta fines de la década del noventa, la mayor parte de los docentes de dichos subsistemas no habían culminado la formación docente, entre otros factores, porque durante décadas la expansión de la formación docente en el territorio nacional fue muy escasa. Los primeros datos en relación a los docentes de Secundaria son los recogidos por la CIDE en 1964 que arrojaban que los egresados del IPA constituían un 11,6%, los profesionales universitarios un 21,6%, los maestros un 16,2% y personas con segundo ciclo de educación secundaria un 27,7% (y la categoría “otros” un 22,9%) (INEEd, 2014).

Posteriormente, el censo de profesores de Educación Secundaria de 1995 evidenció que un conjunto importante de docentes de Secundaria no tenía formación específica y la gran mayoría no acreditaba el título correspondiente. La titulación del CES era de un 30,6% y al sumar a los estudiantes de formación docente ascendía a un 69,1%. Asimismo, alertó sobre las diferencias existentes al respecto entre las distintas asignaturas y departamentos del país (ANEP, 2008; INEEEd, 2014).

Para el CETP, el censo realizado en 1994 por CEPAL señaló que el porcentaje de trabajadores con formación docente completa representaba al 28,4% del cuerpo docente, y el porcentaje de docentes con estudios universitarios completos -aunque no específicos- era del 10,8%. Por otra parte, sostenía también que al momento del relevamiento, casi la mitad del cuerpo docente -el 47,3%- no había culminado ningún tipo de estudios terciarios (CEPAL, 1995).

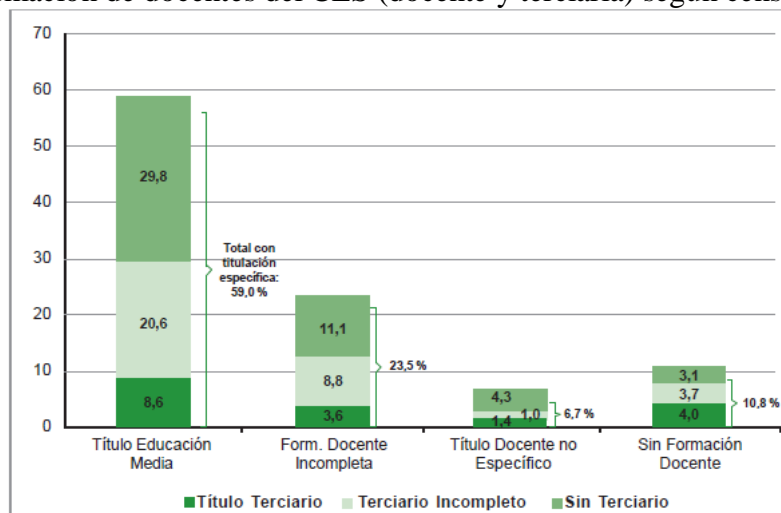
Según el censo de 2007, en el CES, la proporción de docentes titulados era del 59%, lo cual evidencia que la titulación se había casi duplicado –pasando del 30,6% en 1995 al 59% en 2007-. Además de los titulados, un 23,5% tenía estudios de profesorado

incompletos, en tanto el restante 17,5% no contaba con formación específica. De ellos, el 6,7% tenía un título docente no específico (mayoritariamente de Magisterio). El 51,7% de los docentes del CES reportaba otros estudios terciarios, de los cuales el 17,6% los había completado. El censo destacó también que el 8,6% del total de docentes del CES presenta doble titulación (docente y no docente) y que del 23,5% que tiene formación docente incompleta el 3,6% tiene otra formación terciaria completa y el 8,8% incompleta (ANEP, 2008).

Los profesores del CES sin ningún tipo de formación terciaria se habían reducido en el período señalado: del 11% en 1995 al 3,1% en 2007. Los profesores sin título específico pero con estudios universitarios, también disminuyeron en el lapso estudiado: pasando de un 22,1% a un 7,7%; y algo similar sucedió con los que tienen titulación docente no específica, que pasaron de representar el 16,4% al 6,7% (ANEP, 2008).

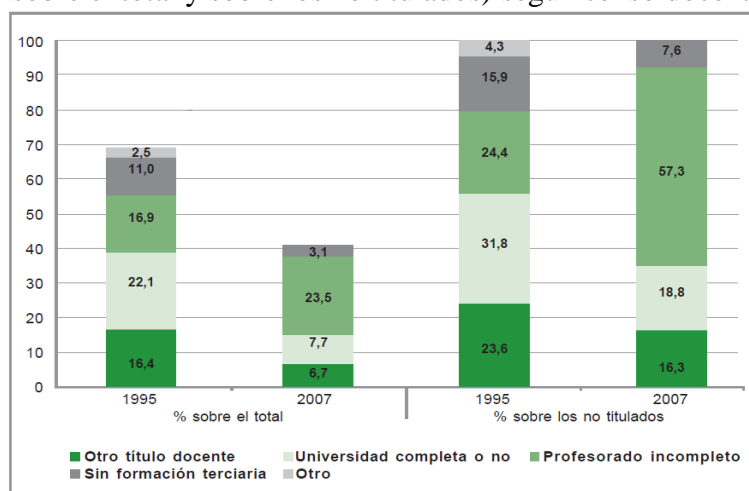
De esta forma, puede afirmarse que los docentes al año 2007 presentaban una formación menos heterogénea y más adecuada a la tarea docente que la identificada en los censos docentes de los 90. El censo del 2007 demostró que en el período señalado, aumentaron los docentes con formación docente incompleta: representan el 23,5% de los docentes y el 57,3% de los no titulados (en 1995 representaban el 16,9% y 24,4% respectivamente). De los docentes con formación docente incompleta el 38,8% ha acreditado 3 o 4 años de la carrera y el 56,7% se encontraba cursando al momento del censo, lo cual indica que podrían obtener la titulación en el futuro (ANEP, 2008).

Gráfico 3. Formación de docentes del CES (docente y terciaria) según censo 2007 (ANEP)



Fuente: ANEP, 2008.

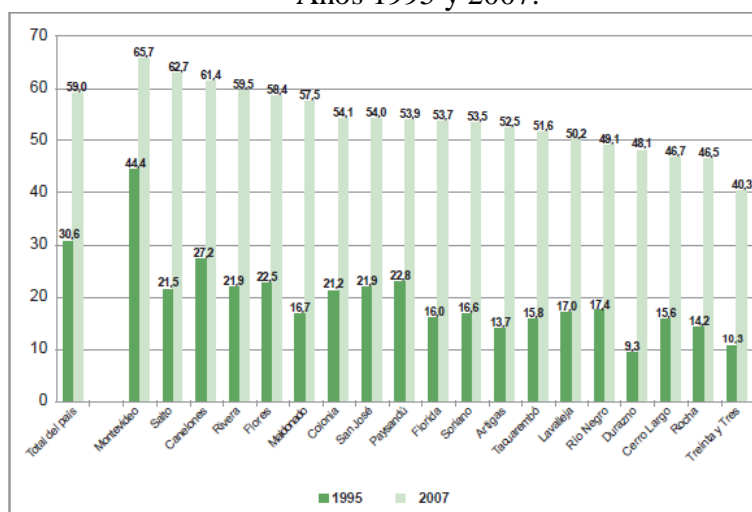
Gráfico 4. Evolución del perfil de formación de los docentes de aula del CES no titulados (en porcentaje sobre el total y sobre los no titulados) según censo docente 2007 (ANEP)



Fuente: ANEP, 2008.

El mencionado crecimiento en la titulación docente tuvo lugar en todo el país, aunque en términos absolutos y relativos se produjo de forma más marcada en el interior. De este modo, la brecha de titulación entre Montevideo y los demás departamentos se redujo del 24,8% al 10,3%. Los departamentos con el crecimiento más destacado fueron Salto, Maldonado y Durazno, y los departamentos que presentan las menores tasas de titulación son Cerro Largo, Rocha y Treinta y Tres, aunque presentaron avances desde 1995. De esta forma, en el período señalado, se produjo una reducción de las disparidades en la titulación entre departamentos (ANEP, 2008).

Gráfico 5. Evolución porcentual de la titulación de docentes del CES por Departamento. Años 1995 y 2007.



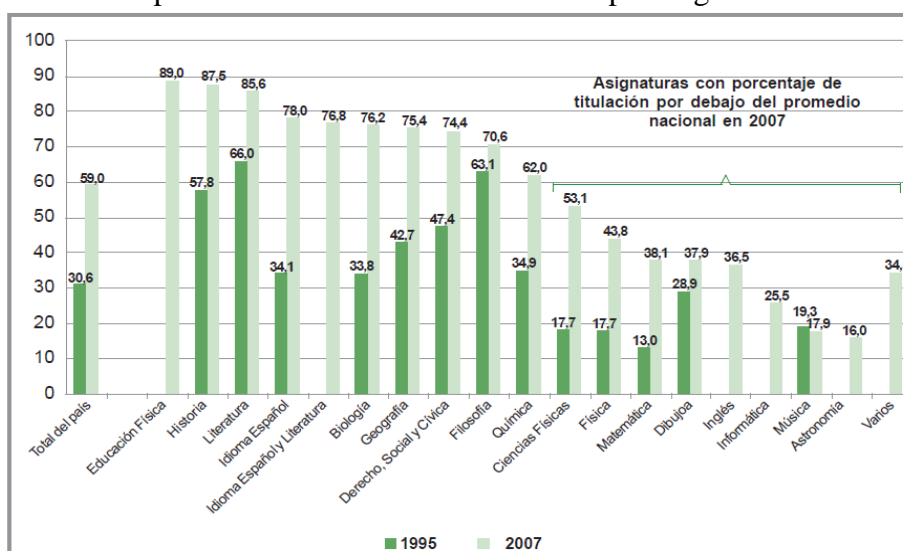
Fuente: ANEP, 2008.

Sin embargo, el crecimiento que tuvo lugar en el período señalado, se desaceleró luego del 2001, especialmente en Montevideo (ANEP, 2008).

En el período intercensal, a excepción de Música cuya titulación descendió levemente, se dio un crecimiento en todas las asignaturas. Los niveles de titulación por asignaturas pueden presentarse en cuatro grupos: el primero incluye a las asignaturas que presentan el mayor porcentaje de titulación, con niveles entre el 85% y 89%: Educación Física, Historia, Literatura. El segundo, con tasas de titulación entre el 70% y 80%, incluye a Idioma Español, Idioma Español y Literatura, Biología, Geografía, Derecho, Social y Cívica, Filosofía. En tercer lugar, Química presenta una tasa de titulación del 62% y, por último, las asignaturas con menor titulación con valores comprendidos entre el 53,1% y 16%: Ciencias Físicas, Física, Matemática, Dibujo, Inglés, Informática, Música y Astronomía (ANEP, 2008).

Por otra parte, las asignaturas han presentado ritmos diversos de evolución: las que han presentado mayor crecimiento en términos absolutos son Idioma Español y Biología y, en términos relativos, Matemática, Física, Idioma Español y Biología. A su vez, los distintos departamentos se ordenan en posiciones muy variadas según las asignaturas: las situaciones más deficitarias se presentan en Química en Treinta y Tres con un 13% de docentes titulados, en Física en San José con un 18,2% y en Matemática en Cerro Largo con un 21,4%. Asimismo, mientras algunos departamentos son muy heterogéneos en cuanto a la titulación de las diversas asignaturas, como San José por ejemplo, otros son más homogéneos y presentan niveles de titulación más parejos, como Tacuarembó, Rivera, Florida, Montevideo y Salto (ANEP, 2008).

Gráfico 6. Evolución porcentual de la titulación del CES por asignatura. Años 1995 y 2007



Fuente: ANEP, 2008

En lo que respecta a la formación de los docentes con titulación específica, cabe señalar que la institución de la que ha egresado la mayor proporción es el IPA de Montevideo, con

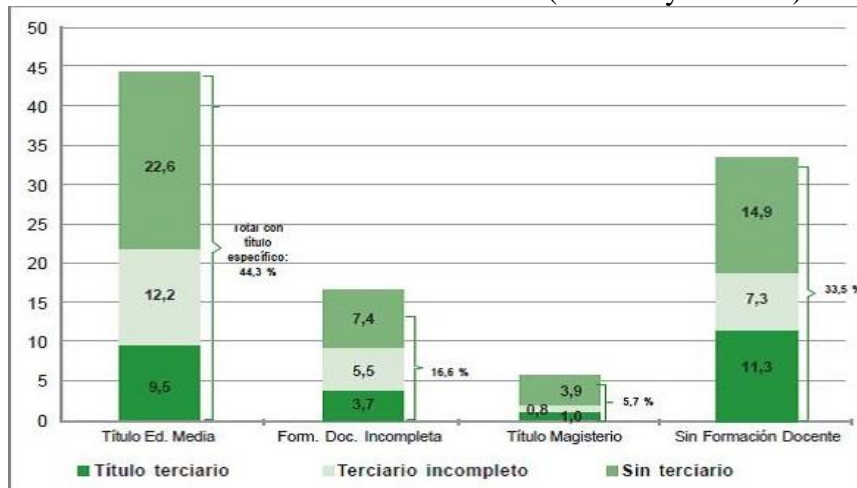
un 53,5%, seguida por los CERP, con un 22,4%, luego por los IFD del interior con un 10,2% y finalmente, el ISEF con un 9%. Estos datos marcan un profundo cambio con la estructura tradicional de formación de los docentes del CES, en la que se destaca el peso de los egresados de los CERP; casi la mitad de los titulados de reciente ingreso a la función docente (con menos de 5 años de antigüedad) se ha formado en dichos centros, y ese porcentaje es aún mayor en los departamentos del interior del país, donde se desempeña casi la totalidad de los egresados de los CERP (ANEP, 2008).

En el CETP, los datos del censo del 2007 reflejan que la titulación docente específica es del 44,3%, lo cual supone un crecimiento de 20 puntos porcentuales respecto del 1994 (CEPAL). Este aumento, si bien se produjo en todo el país, responde principalmente al crecimiento de la titulación en el interior donde se aumentó de un 12,3% al 41,9%. No obstante, a pesar de dicho crecimiento, la titulación sigue siendo mayor en Montevideo donde pasó de un 25,2% a un 50,5% en el período señalado (ANEP, 2008).

El 16,6% de los docentes del CETP tiene estudios de profesorado incompletos (de los cuales aproximadamente la mitad aprobó la mitad de la formación y un porcentaje importante se encuentra cerca de egresar), un 5,7% tiene formación en Magisterio, y un 33,5% no cuenta con formación docente de ningún tipo (ANEP, 2008).

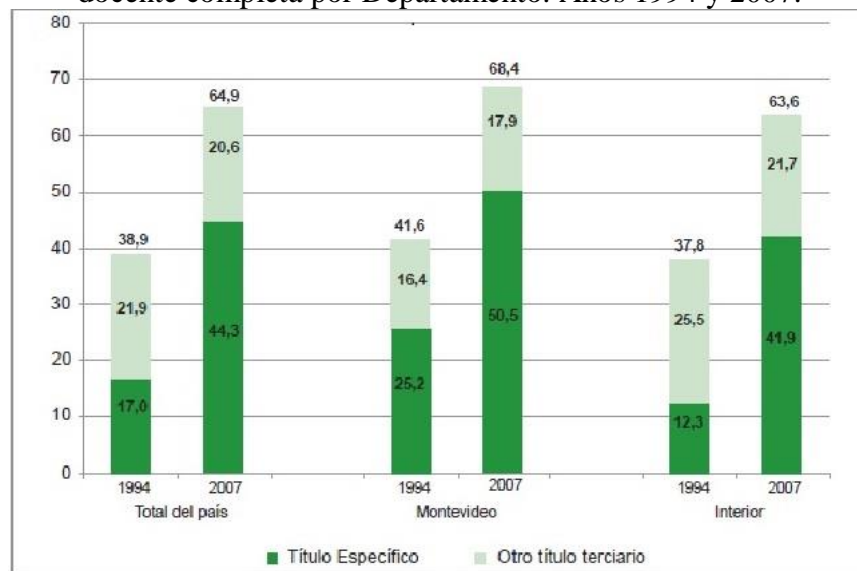
Al igual que en el CES, aproximadamente la mitad del plantel (51,2%) ha realizado otros estudios de nivel terciario (no docente), de los cuales el 25,5% obtuvo el título correspondiente. A su vez, entre quienes no tienen titulación docente específica, el 11,3% cuenta con estudios de nivel terciario completos, y el 7,3% incompletos. Se destaca también que el 9,5% cuenta con doble titulación (docente y no docente). A diferencia de CES, entre los docentes del CETP de más reciente ingreso sin formación específica ha crecido el porcentaje de quienes cuentan con estudios terciarios no docentes, y han descendido los que cuentan con profesorado incompleto, otro título docente no específico para el nivel o que no han realizado ninguna formación terciaria (ANEP, 2008).

Gráfico 7. Formación de los docentes del CETP (docente y terciaria). Año 2007.



Fuente: ANEP, 2008

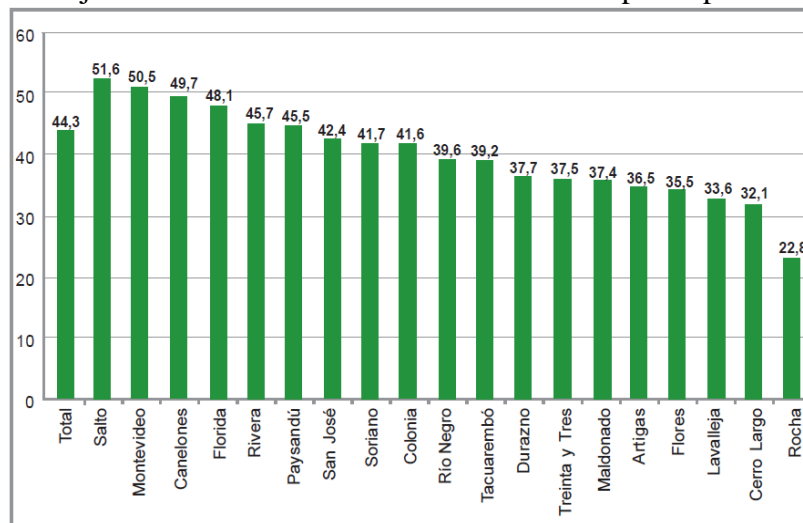
Gráfico 8. Evolución de los docentes del CETP con formación docente completa y no docente completa por Departamento. Años 1994 y 2007.



Fuente: ANEP, 2008.

Los departamentos del interior presentan una situación muy heterogénea respecto de los niveles de titulación específica: Salto es el departamento con mayores niveles de titulación docente (51,6%), seguido por Canelones (49,7%) y Florida (48,1%); Rivera, Paysandú, San José, Soriano y Colonia (con más del 40%). Los demás departamentos se encuentran en el entorno del 32,1% y el 39,6% a excepción de Rocha donde la titulación específica es del 22,8% (ANEP, 2008).

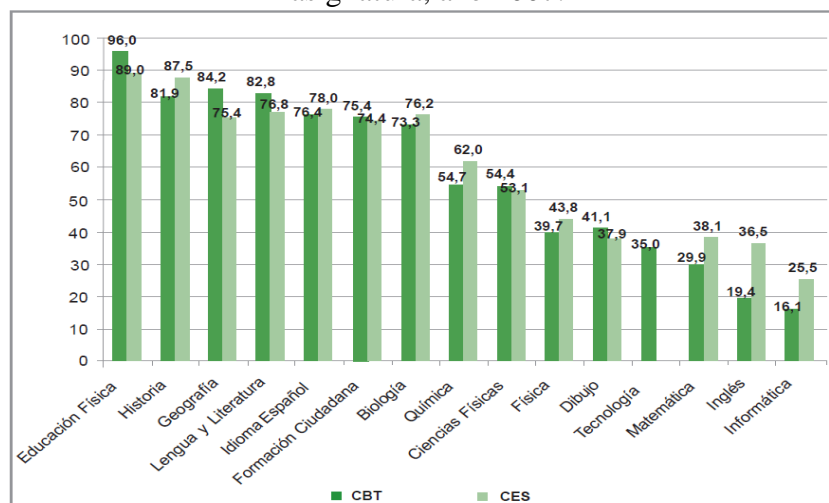
Gráfico 9. Porcentaje de docentes de aula del CETP titulados por departamento, año 2007.



Fuente: ANEP, 2008

Analizando las tasas de titulación para las asignaturas del Ciclo Básico Tecnológico de CETP comparables a las de CES, el censo evidencia que no existen diferencias sustantivas entre los niveles de titulación por asignatura de ambos subsistemas, exceptuando Matemática, Informática e Inglés donde sí se presentan diferencias de magnitud favorables al CES (10%, 10% y 17% respectivamente). En las demás asignaturas, en algunos casos la titulación específica es levemente mayor en CES (Historia, Química) y en otras en el CETP (Educación Física, Geografía, Lengua y Literatura) (ANEP, 2008).

Gráfico 10. Porcentaje de docentes de aula del CBT y CES con titulación específica según asignatura, año 2007.



Fuente: ANEP, 2008

En lo que refiere a la institución de formación de la que egresaron los docentes titulados del CETP, se señala que la mayoría relativa egresó del INET, representando un 29,4%; el 26,1% se tituló en el IPA; el 22,8% en el CERP, 11,4% en un IFD del interior y el 5,5% en

el ISEF. Si se analiza en relación con la antigüedad del ingreso a la ANEP se identifica que la participación del INET, del IPA y de los IFD ha decrecido entre los docentes de ingreso más reciente, y que en cambio, el 60% de los docentes titulados más jóvenes egresaron de un CERP –al igual que en el proceso descrito para CES-. Nuevamente, al igual que en el CES, en el CETP el peso relativo de los CERP en las generaciones más jóvenes de docentes explica el mayor crecimiento de la titulación en el interior del país (ANEP, 2008).

Los datos más recientes respecto de la titulación de los docentes de educación media son los relevados por la Encuesta Nacional Docente en 2015 (INEEd, 2017; INEEd, 2017 b). Allí se evidencia una mejora respecto de los datos de 2007, ya que el 70% de los docentes de aula del CES y el 47% de los docentes del CETP cuentan con titulación específica²⁸. De este modo, la educación técnica presenta menores niveles de titulación, y a su vez, presenta un mayor porcentaje de docentes que nunca cursaron ninguna carrera de formación docente. Éstos representan un 25% de los docentes del CETP y un 6% de los docentes del CES. No obstante, del 25% de docentes del CETP que nunca cursó formación docente, el 32% presenta algún título universitario. Tal valor representa el 19% de los docentes del CES sin formación docente (INEEd, 2017 b).

Como se visualiza en el Cuadro 15, dentro de cada subsistema no se identifican diferencias significativas entre los porcentajes de titulación de Montevideo y el interior del país. Sin embargo, se aprecian diferencias en los porcentajes de docentes del CETP de Montevideo y el interior que están cursando formación docente y que nunca cursaron. En el interior hay un mayor porcentaje de docentes que está cursando formación docente respecto de Montevideo, y en Montevideo es mayor el porcentaje de quienes nunca cursaron en comparación con el interior (INEEd, 2017 b).

Cuadro 15. Distribución porcentual de docentes de educación media por titulación según región

	CES			CETP		
	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total
Completo	68%	71%	70%	48%	46%	47%
Incompleto	11%	9%	10%	11%	11%	11%
Cursando	16%	14%	15%	13%	20%	18%
Nunca cursó	6%	6%	6%	28%	22%	24%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: INEEd, 2017 b

En cuanto a los docentes con posgrados universitarios y especializaciones realizadas en el marco de la ANEP, el 21% de los docentes de secundaria pública cursan o cursaron al

²⁸ El censo 2007 y la encuesta 2015 constituyen relevamientos de distinta naturaleza, por lo cual es necesario tener presente las diferencias entre éstos a la hora de hacer comparaciones

menos un estudio de especialización o posgrado vinculado a la docencia. Tal porcentaje desciende a 15% en educación técnica. Las especializaciones realizadas por los docentes de nivel medio son de carácter relativamente amplio –investigación educativa, currículo, evaluación, dificultades de aprendizaje-, posiblemente, para permitirles desarrollarse en roles fuera del aula. Esto podría relacionarse con que el cuerpo inspectivo de dicho nivel educativo es relativamente pequeño, por lo cual, para avanzar en su desarrollo profesional los profesores aspiran a desempeñar roles fuera del sistema educativo. A su vez, por la modalidad de elección de horas, éstos pueden combinar trabajos dentro y fuera del sistema (INEEd, 2017).

En suma, a pesar de que los niveles de titulación han aumentado desde 1995, el ritmo del crecimiento aún es insuficiente para cubrir los actuales requerimientos de recursos humanos del sistema, y representa un desafío aún mayor con miras a lograr la efectiva universalización de la educación media básica y superior. La titulación docente presenta valores menores en el CETP que en el CES y resulta particularmente baja en asignaturas tales como Física, Matemática e Inglés (INEEd, 2017). Según el INEEd, el avance hacia el cumplimiento de la meta nacional de universalización de la educación media *“requerirá un incremento significativo de la oferta de docentes titulados”* (INEEd, 2017, p. 181).

VI. El déficit docente como problema de política pública

6.1 Los puntos de vista sobre el déficit docente a nivel institucional

Existe un amplio consenso entre la mayoría de los actores respecto a que la insuficiente cantidad de docentes titulados para enseñar en educación media representa un problema histórico que impacta en los logros educativos del país. Entre las instituciones del sistema educativo consultadas, existe acuerdo sobre sus consecuencias negativas en la gestión de los Consejos, en los centros educativos y en los estudiantes. Los entrevistados expresan que el déficit docente no presenta una única causa sino que responde a un conjunto de factores que deben ser abordados integralmente para que se consiga revertir el problema.

La visión de la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (FENAPES) difiere con el planteo anterior, ya que niega la conceptualización del déficit como problema. Para FENAPES el déficit de docentes titulados no es diagnosticado con preocupación, sino que se lo visualiza como consecuencia de la falta de planificación de las políticas educativas y la excesiva carga horaria de algunas asignaturas.

“Estas son cosas que ha generado el sistema pese a que se lo hemos dicho. (...) Es un disparate tener tanta cantidad de horas para tal cosa cuando no tenés gente que las dé” (Representante FENAPES).

“La gente que no tiene ninguna formación es muy poca. Diría que la mayoría de los que no tienen título son estudiantes de formación docente y que la propia dinámica de la carrera atenta contra que se reciban. Eso sí. Hay profesionales. (...) Hay muchos profesionales todavía. Capaz que es muy rígido enseñando pero el conocimiento lo tiene. Juan de los Palotes que esté dando clase es muy difícil. No es una visión real que cualquiera da clase” (Representante FENAPES).

Las diferentes visiones existentes por parte de FENAPES y de los actores del CES en torno al déficit y la titulación docente, reflejan las discrepancias existentes entre ellos. Por otro lado, se identifica también cierta deslegitimidad del colectivo sindical por parte de algunos actores. Algunos de los entrevistados del CES consideran que el sindicato de docentes actúa en contra de la profesionalización, por priorizar la fuente laboral y los aspectos salariales en desmedro de la profesionalización del colectivo de trabajadores docentes.

“Si vos exigís el título, queda una cantidad de gente afuera y a esta altura creo que el sindicato no te dejaría hacerlo. El gremio últimamente está peleando por la poca profesionalidad (...) Está peleando para que esa gente que es nefasta, que no tiene ningún conocimiento ni técnico ni pedagógico, quede con 60 horas en el sistema. Es un disparate y no sé a quién está defendiendo el gremio, porque la profesión docente no la están defendiendo” (Inspección, CES).

Los Consejos Desconcentrados con competencia específica en el tema (CFE, CES, CETP) plantean la insuficiencia y limitaciones de las acciones que cada uno desarrolla, no visualizando estrategias comunes de abordaje del tema. La fragmentación del sistema educativo uruguayo, es vista como una limitante para la generación de acciones que superen el problema existente. De este modo, se identifica así una visión de impotencia respecto de la posibilidad de cambiar, que desalienta el emprendimiento de innovaciones desde cada institución particular que redunden en un abordaje del problema.

“Si a vos de afuera, el sistema que te contrata no valora eso, ¿de qué vale el discurso que podamos hacer nosotros? Ahí necesitamos ayuda. O los consejos tienen que ayudarse mutuamente” (Autoridad, CFE).

“Y en algunas asignaturas, lo que nos pasa es que nosotros abrimos una exigencia tan fuerte para que tomen horas, porque necesitamos cubrir, que terminamos arrancándole los estudiantes a Formación en Educación. Y generamos un círculo perverso en el que nosotros mismos desde Media, somos provocadores del abandono de la carrera docente. Eso para mí es muy preocupante. Sé que yo lo opero y es terrible, porque no sé qué hacer” (Autoridad, CES).

Al ser consultados sobre cómo afecta el déficit de docentes formados la universalización de la educación media, las respuestas de los entrevistados estuvieron centradas principalmente en aspectos cualitativos, como ser: la falta de personas formadas para atender estudiantes de diversos sectores socioeconómicos, la falta de herramientas pedagógicas para responder a las múltiples necesidades educativas de los estudiantes, la pobreza de contenidos y la pérdida del atractivo de las propuestas. No hubo menciones significativas a la cantidad de docentes que requeriría la efectiva universalización de la educación media básica y superior.

“Creo que no hay que confundir universalizar la educación con amuchar gente. Es decir, poner mucha gente adentro para decir ‘los tenemos adentro’ eso no es nada positivo. Me parece que esta universalización va de la mano con la preparación de los docentes para que puedan hacer permanecer a los alumnos dentro de una institución” (Dirección centro de formación docente, CFE)

Si bien la amplia mayoría de los actores coinciden en un diagnóstico común sobre la problematización del déficit docente, también se encuentran diferentes posiciones al valorar sus consecuencias, las respuestas desarrolladas ante el mismo, sus posibles soluciones y los distintos niveles de responsabilidad institucional en la promoción e implementación de las políticas de profesionalización docente. Las mismas serán analizadas en los próximos capítulos.

6.2 La desigualdad en la distribución de los docentes titulados en educación media básica y superior

Los referentes institucionales de CES y CETP entrevistados coinciden en señalar que además de los distintos niveles de titulación según el subsistema, la asignatura y el departamento existen diferencias importantes en la titulación de los docentes de educación media básica y media superior. Según ANEP (2015), en base a datos del anuario estadístico del MEC, mientras que la titulación de los docentes de educación media básica del CES entre 2007 y 2013 era del 53%, en el caso de media superior la misma representaba un 65%-67%.

Las autoridades e Inspectores consultados de ambos subsistemas plantean que la distribución de los docentes titulados se concentra principalmente en educación media superior, ya que en las elecciones de horas los docentes suelen priorizar dicho nivel educativo al ciclo básico. Señalan que en general los criterios individuales utilizados por los docentes para elegir los cargos, se basan en la cercanía con su domicilio o en la preferencia de los liceos menos problemáticos, demostrando así una falta de incentivos por parte del sistema para trabajar en los contextos vulnerables o barrios y localidades periféricas. Cabe recordar que existen leves incentivos salariales en favor de la enseñanza media superior, y también que ocasionalmente el ciclo básico es percibido como un nivel más complejo por ser adolescentes de menor edad, con menos trayectoria en la institución y que requieren mayor esfuerzo del docente. En el caso de CETP, los docentes con mayor formación específica también tienen posibilidades de elegir horas en las propuestas de nivel terciario, de mayor especificidad, desestimulando aún más su elección de horas en educación media básica.

De este modo, en la medida en que el sistema de elección de cargos docentes se basa en las decisiones individuales de los mismos, el sistema educativo no tiene mecanismos para distribuir a los docentes en función de su formación y las necesidades de los centros educativos, ni tampoco posibilidades de generar acciones de formación entre pares o mentorazgo entre los docentes más formados y los menos experimentados.

“Lo que te puedo decir es que los egresados como eligen primero, eligen los centros que más les reconfortan. Eligen el que está al lado de la casa, el centro educativo mejor equipado y el que tenga la población menos problemática. Entonces ¿qué pasa? Pasa que la población problemática y que necesita más apoyo tiene muy pocos docentes egresados trabajando en ella. Los más carenciados, que deberían de tener los mejores profesores, es al revés: tienen los profesores que los terminan eligiendo por descarte” (Inspección, CETP).

VII. Las causas del déficit de docentes de educación media

Según los entrevistados, el conjunto de causas asociadas al déficit de docentes puede agruparse en cuatro grandes ejes: el primero, relativo a la expansión y características de la educación media; el segundo a la matriz educativa del país y su tradición humanista; el tercero, a la falta de atractivo de la formación y carrera docente y el cuarto, a la oferta y características de la formación docente. De este modo, las principales causas del problema son visualizadas como endógenas al sistema educativo.

7.1 Expansión y características de la educación media

La conceptualización de la cantidad de docentes formados en el país en términos de déficit remite a la cantidad de docentes que el sistema educativo requiere para atender adecuadamente sus distintas propuestas educativas. Por tal motivo, el concepto del déficit se encuentra asociado al modelo de educación media, organizado curricularmente en una multiplicidad de asignaturas con un docente a cargo de cada una de ellas. Algunos actores entrevistados cuestionan la pertinencia del modelo asignaturista y su viabilidad.

“Por ejemplo, yo digo: ‘hay un déficit enorme de profesores de Física y ha sido siempre así’. ¿Pero lo que tenemos con eso es un problema? ¿Tenemos que insistir con todo nuestro esfuerzo en formar docentes de Física? ¿O tendríamos que enseñar la Física de otra manera en Media? ¿Para la Educación Media es tan esencial que se enseñe Física? ¿Si hubiera un profesor de Física-Matemática que abarcara ámbitos del conocimiento que ya no estuviera tan centrado en lo disciplinar y en una formación docente que forma teniendo como meta cubrir el diseño de recortes curricular que tiene la Media? A mí me parece que corregir. Fue lo que quiso hacer la Reforma de Rama, formar profesores en Ciencias Sociales, en Matemática, Inglés y Ciencias de la Naturaleza, por ejemplo (...) Y yo creo que estamos insistiendo en una modalidad muy vieja, obsoleta, de cómo encarar y organizar curricularmente la formación de los profesores. Y que buena parte de ese déficit lo tenemos porque no supimos corregir eso” (Dirección centro de formación docente, CFE).

La expansión de la educación media que tuvo lugar en el país desde la década 60, generó una demanda creciente de docentes por parte del sistema, que no ha tenido un correlato en la capacidad formadora de los centros de formación docente (INEEd, 2017; INEEd, 2017 b). Por otra parte, el CETP registró un importante incremento en su matrícula entre 2010 y 2014 -la matrícula de la educación media básica aumentó un 48% y la de educación media superior un 27% (ANEP, 2015)-, con la consecuente demanda de perfiles heterogéneos de docentes que, en algunos casos, ni siquiera cuentan con propuestas de formación docente específicas. De este modo, como se desarrollará en el siguiente capítulo, tanto el CES como el CETP recurren a personas sin titulación docente para las propuestas educativas, generándose un círculo vicioso entre la contratación de personas sin titulación, el

desincentivo a la formación docente y el reforzamiento del rezago existente en los centros de formación docente.

7.2 Vocaciones, matriz humanista de la educación nacional y mercado de trabajo

Una de las causas del déficit de docentes de educación media señalada principalmente por informantes del CODICEN, es la baja tasa de egreso de los bachilleratos existente a nivel nacional (Fernández y Ríos, 2014; INEEd, 2017)²⁹ y particularmente de las orientaciones científicas que históricamente han tenido bajos egresos. Ante esto, dicha institución plantea una línea de trabajo prioritaria para el acompañamiento del tránsito entre ciclos para disminuir el rezago y aumentar el número de egreso de los bachilleratos públicos (ANEP 2015; INEEd, 2017)³⁰.

Un planteo similar surge en el CES, donde se visualiza que el déficit docente, principalmente en las áreas científicas, tiene su raíz en la cultura humanista de Uruguay. No obstante, se señala que está habiendo un cambio lento de mayor elección por el bachillerato Biológico en comparación con el Humanístico que históricamente tenía mayores niveles de egresos.

Asimismo, se evidencia que algunas asignaturas como Física o Matemática que tienen faltante de docentes titulados, son enseñadas en gran medida por personas con poca o nula formación, dificultando así el interés y la motivación en las materias, lo cual a su vez, puede incidir en la no elección de este tipo de formación terciaria por parte de los estudiantes.

Por otra parte, en la opinión de los entrevistados las características del mercado de trabajo y de la carrera docente inciden en que quienes tienen vocación científica, no se inclinan hacia la profesión docente sino a otras áreas en las que obtienen mejores remuneraciones.

“A los que verdaderamente les va bien en Física o Matemática tienden a seguir otra carrera que tenga mayores posibilidades de desarrollo económico y no los profesorado, que de por sí tienen todos los problemas porque es una profesión socialmente cuestionada, mal paga, con condiciones de trabajo que se han deteriorado, etcétera. A eso se le agrega una posibilidad de otra oferta, que unido a generaciones que vienen sistemáticamente mal preparadas por falta permanente de docentes de esa especialidad, hacen que sea escaso el número de los postulantes” (Dirección centro de formación docente, CFE).

²⁹ Solo un 40% de los estudiantes del nivel medio superior logran egresar de dicho ciclo, incluso seis años después de la edad teórica del egreso. Esto significa que a los 24 años, un 60% de la población no ha culminado la educación obligatoria. Por otra parte, el egreso de la educación media superior es más alto en Montevideo que en los departamentos del interior del país (INEEd, 2017).

³⁰ El incremento de los egresos y la revinculación educativa en el nivel medio superior constituye uno de los Objetivos estratégicos de ANEP para el período 2015-2029 (ANEP, 2015; INEEd, 2017).

7.3 Falta de atractivo de la profesión docente uruguaya

Existe un gran consenso entre los actores consultados respecto de la falta de atractivo que presenta la profesión docente actualmente en el país. Según plantean, ello se debe principalmente a aspectos salariales, a las características de la carrera docente, a la falta de reconocimiento social que tiene la profesión y a una falta de incentivos de parte del propio sistema educativo.

Varios actores entrevistados, principalmente del CFE, reflexionan sobre las distintas motivaciones con que ingresan los estudiantes a la formación docente y el modo en que éstas inciden en su culminación. Particularmente, manifiestan preocupación por quienes optan por formación docente como forma de acceder a un empleo estable y seguro, presentando un menor interés profesional en el desarrollo de la docencia.

“También hay que preguntarse cuáles son los elementos que entran en juego para que alguien ingrese a formación docente. Hay una relación ahí. Si sos un tipo que ingresa porque vocacionalmente estás motivado, pensás que hay un papel social para cumplir, estás comprometido y entendés que la construcción de conocimiento es una cosa a la que tiene que poder acceder todo el mundo... Si estás comprometido con eso de que hay que rescatar a esta gurizada porque solo con educación esta sociedad se para de una mejor manera, el que entra con ese convencimiento, demorará más o menos tiempo, pero va a terminar. Ahora, si entrás a formación docente ya con cierto nivel de frustración porque intentaste otras cosas y no pudiste, porque sos veterano, te tenés que encargar de cosas, te costó encontrar trabajo, porque es una oferta laboral que tenés enseguida y más tarde o temprano tenés el trabajo seguro, yo creo que ese no garantiza que se recibe. Una cosa es mirar el por qué no salen, pero yo también me preguntaría qué relación hay entre el por qué no salen con el por qué entran” (Autoridad, CFE).

Asimismo, entrevistados del CES, CETP y CFE señalan la existencia de una suerte de “fuga” de la docencia por la que personas que han culminado la formación docente, luego se insertan en otro tipo de ámbitos laborales y dejan el trabajo docente.

“Hoy en día se da una realidad de egresados de formación docente que después terminan trabajando en una actividad privada, dejan la docencia porque son mejor remunerados. Y hay quienes siguen desarrollando la docencia, pero ya no full” (Inspección, CETP).

En lo que refiere a los aspectos salariales, los entrevistados mencionan su incidencia en el escaso atractivo que presenta la profesión: salarios bajos –especialmente si se los compara con otras ocupaciones-, existencia de algunos pagos por compensaciones, pocos incrementos salariales a lo largo de la carrera y escaso incentivo monetario a la titulación (INEEd, 2016). Todos los actores consultados coinciden en la inconformidad respecto a los salarios y reconocen que si bien en los años recientes hubo aumentos significativos, a pesar de los incrementos, los salarios continúan teniendo niveles bajos. Se señala, a su vez, que incluso los salarios de cargos directivos e inspectivos son bajos, habiendo escasos incentivos materiales para el desempeño en los mismos.

“¿Hiciste una carrera para ganar \$20.000? Una pata está ahí también. Cuando hablamos de lo presupuestal bueno, si no hay salarios dignos es muy difícil que resulte una salida atractiva para alguien que se entiende que es un profesional. Porque esto también te desprofesionaliza. Por eso a los docentes nos da vergüenza mostrar el sueldo frente a cualquier otro egresado de una carrera de por lo menos cuatro años, no se puede ganar esto” (Representante ATD CES).

El único incentivo específico a la formación previsto por el sistema es la prima del 7,5% sobre el salario base para todas las personas tituladas, vigente desde su creación en el marco de la reforma de Rama (ANEP, 2000). No obstante, existe cierto consenso en los entrevistados respecto del poco peso que tiene, especialmente en las áreas deficitarias, en las que las personas pueden tomar muchas horas de clase y “compensarlo” con cierta facilidad.

“La diferencia real es que un docente hoy que tiene título gana un 7,5% más que el docente que no lo tiene. Entonces esa diferencia no es sustantiva para poder hacer el esfuerzo. Ya hemos presentado en varios proyectos presupuestales un incremento, en este último presentamos duplicarlo pero la escala del país hoy no lo permite” (Autoridad, CODICEN).

En lo que refiere a la carrera docente dentro del CES y CETP muchos de los entrevistados señalan que la misma se encuentra estructurada en base al criterio de antigüedad, con escasos incentivos monetarios o académicos para la titulación, la formación permanente o de posgrado (INEEd, 2016; Mancebo, 2016 b). El pasaje de grado de los docentes, se basa en la antigüedad y no incluye ningún mecanismo de ascenso o incentivo monetario de otro tipo, por ejemplo, a las personas que tengan posgrados o alguna formación específica. A su vez, el sistema de elección de horas que ordena a los docentes según su categoría, grado y puntaje, también se asienta sobre estos criterios, por lo cual, la formación docente inicial, los posgrados o las formaciones específicas posteriores, no tienen incidencia directa en la posibilidad de los docentes de elegir sus horas de clase.

“Si vos vas a Educación Media ¿qué diferencia hay entre un profesor que tiene una maestría de uno que no la tiene? Si en realidad está ordenado por antigüedad. No hay cada tanto algún concurso que lo haga estar más arriba, que pueda elegir horas o que incluso la comunidad de pares lo reconozca de otro modo” (Autoridad, CFE).

“Dicen que la gente más joven ha luchado mucho por el cambio de grado académico. Y ahí hay un conflicto de intereses. Yo estoy encantada, pienso que tienen que convivir las dos cosas: que la gente aumente por meritocracia y antigüedad, pero que haya algún mecanismo de concurso que permita que la gente ascienda en el grado más rápidamente porque ha estudiado. (...) Pero ahí creo que hay una tensión con los más viejos y menos capacitados, que no van a querer que unos muchachitos, que lo único que tienen son muchos estudios, les vayan a pasar por arriba” (Autoridad, CES).

Por otra parte, en el caso de CETP, varios actores señalan que existe una excesiva compartimentación en la docencia de algunas áreas, que limita las posibilidades de inserción docente de quienes se titulan en la docencia de nivel técnico.

“En el caso de Educación Técnica, no sólo no hay incentivos sino que hay desincentivos. Porque en Secundaria cuando un profesor se recibe, sabe que se presenta y toma horas en sea toda Secundaria. Un maestro técnico tiene áreas de egreso muy compartimentadas por el tipo de especialidades. Puede egresar de INET y va a trabajar a la UTU y no puede elegir en todas las especialidades, sólo en algunas según el perfil de la carrera. Porque ya el sistema hace una cuestión bastante perversa: las instituciones están constituidas por docentes, muchos docentes que en su mayoría no tienen titulación. Se presionan y crean las reglas para que a los que vengan de afuera les cueste entrar y los que están adentro no quieren que entren” (Autoridad, CFE).

Según varias de las autoridades del CFE y CES consultadas, el sistema de elección de horas docente constituye un desincentivo a la formación en aquellas áreas que tienen déficit de docentes titulados, ya que no prevé mecanismos que limiten la carga horaria de las personas sin formación, ni su extensión en el tiempo. En tal sistema, las probabilidades de un docente de elegir las horas que considere convenientes se basan en el volumen total de horas de determinada asignatura (según su carga en la currícula) y según su lugar en el escalafón. De allí que si existen muchas horas docentes disponibles en algunas asignaturas, personas que ocupan posiciones bajas en el escalafón igualmente puedan acceder a cargos docentes de relativa satisfacción para ellos. Cabe destacar que los entrevistados del CETP no realizaron planteos en este sentido.

“Solo había 7 egresos de Inglés, mientras que en Historia había 28. Ahí te das cuenta claramente quiénes llegan a terminar la carrera: aquellos que si no terminan la carrera, no van a conseguir horas porque no lo van a alcanzar. No terminar la carrera no es algo que implique necesariamente que no puedan trabajar y eso es un problema para nosotros dentro de la Formación Docente” (Representante ATD CES).

Por otro lado, las autoridades plantean que el sistema de elección de horas tampoco permite una distribución diferenciada de los docentes según su formación específica o sus capacidades, ya que se rige por el orden escalafonario y los cargos se adjudican según las elecciones (de centros educativos y horas) que realizan los docentes en base a sus criterios personales. Esto impide que los Inspectores o Directores designen y distribuyan los docentes en función de sus perfiles específicos y su adecuación a las necesidades particulares de los centros. Según algunos entrevistados del CES y del CFE este elemento incide en la falta de profesionalización docente.

“Vos tenés lugares conflictivos, instituciones que sabés que por el lugar en el que están, ahí tenés que mandar un director con determinado perfil y docentes con determinadas características. Eso valoriza la tarea docente. Pero no es el caso” (Autoridad, CFE).

Por otra parte, a diferencia de Primaria que cuenta con un pago diferencial para quienes se desempeñan en contextos de vulnerabilidad, en educación media no hay ningún incentivo de este tipo³¹.

“No hay grandes diferencias, pero es al revés, se remunera mejor a los bachilleratos. Y el que llega a bachillerato tiene un oficio de ser alumno que el profesor ya lo cuadrículó. (...) Obviamente que los estudiantes más chicos en Ciclo Básico, que vienen de la escuela, incluso aquellos que tienen características de mayor vulneración, son los que deberían premiar e incentivar a los docentes para que se formen y se dediquen a estar frente a estos alumnos” (Planeamiento educativo, CES).

En lo que respecta a la clasificación de los docentes en las categorías de efectivos, interinos y suplentes, tampoco figuran condiciones excluyentes en el Estatuto del funcionario docente para que alguien sin título docente aspire a un concurso de efectividad, sino que queda sujeto a los requisitos establecidos para cada concurso³². En cuanto a los cargos de Dirección e Inspección, éstos se rigen por una estructura escalafonaria distinta a la de los docentes de aula; no obstante, ésta también tiene a la antigüedad como criterio estructurante. Para aspirar a los cargos de Dirección y Subdirección es requisito tener al menos el 3er grado –salvo para el ámbito rural donde el 2º grado es suficiente-, y para los cargos de Inspección se requiere el 4º o 5º grado -para primer grado y segundo grado de inspección respectivamente- (INEEd, 2016; Estatuto del funcionario docente). Los actores consultados, principalmente del CES, señalan una falta de incentivos para el desempeño de los docentes en estos roles, tanto desde lo salarial, como desde el reconocimiento social otorgado a tales responsabilidades.

“Si vos no tenés título difícil que te puedas presentar a un concurso para director o difícil que te puedas presentar a una aspirantía para inspector, pero como todos esos cargos cobran menos que los profesores, tenés que tener mucha vocación por la gestión o por otras cosas para dedicarte a eso” (Autoridad, CES).

“Lo que pasa es que nosotros seguimos generando mecanismos de concurso con no titulados, porque la convicción de la titulación como requisito es -en mi opinión y objetivamente- una nueva necesidad, pero no una vieja necesidad, por lo tanto el escalafón de efectivos tiene la

³¹ En el caso de Primaria, el pago diferencial por desempeñarse en contextos de vulnerabilidad no constituye estrictamente una compensación, sino un pago adicional por la participación en salas docentes de carácter mensual que se desarrollan en las escuelas “Aprender” (Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas) (INEEd, 2016).

³² Según el Estatuto del Funcionario Docente: “La efectividad será adquirida mediante concurso por: a) Los egresados de los Institutos de Formación Docente, oficiales o habilitados, con título de Maestro de Educación Primaria, Profesor de Educación Media, Maestro Técnico de Educación Media y Profesor de Educación Física, y por quienes hayan obtenido reválida de título docente extranjero. b) Los docentes no titulados habilitados para concursar. Este inciso no rige para Educación Primaria y Maestros de Adultos. c) Las personas calificadas en concurso de oposición libre en los casos en que existan horas o cargos vacantes luego de realizados los previstos para los docentes indicados en los incisos a y b” (Art. 6, Estatuto del funcionario docente).

mitad llena de no titulados. Después de que vos te efectivizás y entrás al escalafón de efectivos, no hay diferencia entre titulado y no titulado” (Autoridad, CES)

En lo que respecta a los concursos para efectividad o para aspirar a cargos de Direcciones e Inspecciones, los referentes entrevistados del CES señalan que no ha habido políticas de concursos continuadas ni sistemáticas, lo cual hace que no exista una “cultura de concurso” como parte de la carrera docente (Mancebo, 2016 b).

Por último, en las distintas instituciones muchos informantes mencionan la falta de prestigio, reconocimiento social y estatus que tiene actualmente la formación y profesión, como factores que inciden en el déficit de docentes. Señalan que esto implica un cambio en relación al pasado, donde la profesión docente sí representaba cierta valoración positiva y reconocimiento por parte de la ciudadanía.

“Dónde hay algo que te diga que no da lo mismo la persona que se siguió formando, se compromete con un centro, trabaja en proyectos con los gurises que están más debilitados curricularmente. ¿Dónde se destaca y se reconoce eso? ¿Dónde está el reconocimiento al que tiene que ir a trabajar a Casavalle, Casabó? ¿Dónde están los premios que te estimulen a seguir ese compromiso?” (Autoridad, CFE).

7.4 Características y debilidades de la oferta de formación docente

En el discurso de los entrevistados, otra de las causas atribuidas al déficit de docentes radica en la insuficiente cobertura de las propuestas de formación docente y las características de las mismas. Este aspecto es planteado con mayor énfasis por parte de los entrevistados del CETP, ya que la oferta de formación docente en áreas técnicas resulta particularmente insuficiente dado el período de cierre del INET; y porque a pesar de su reapertura en 2007, éste no cubre completamente las áreas técnicas presentes en la enseñanza técnica de nivel medio. Los consultados coinciden en señalar el efecto negativo de los bajos egresos del INET, la falta de correlato entre la formación docente del INET y la oferta técnica del CETP y el incipiente desarrollo de modalidades de formación docente de tipo semi-presencial (iniciado en 2015 exclusivamente en algunas especialidades).

Algunos actores del CFE, CETP y CODICEN hacen mención a las discontinuidades en las políticas de formación docente iniciadas en la década del 90, como ser la propuesta de los CERP y las políticas de titulación docente para profesionales universitarios a través de formación didáctica y pedagógica complementaria a su formación de base, puestas en marcha en el marco de la reforma Rama (1995-2000) (ANEP, 2000).

“Lamentablemente en 2006 se cortó por las autoridades. (...) En el entorno de 200 profesionales egresados del INET nos incorporamos a UTU. Sólo podríamos trabajar en UTU. Después Secundaria tomó a los contadores y los economistas que tenían título de profesor

técnico -porque nos daban un título de profesor técnico- y los autorizó en algunas áreas. Y creo que fue muy bueno, pero se suprimió y no se abrió más” (Autoridad, CODICEN)

Por otro lado, según plantean algunas Direcciones de centros de formación docente del interior del país, el desarrollo diferencial que la UdelaR tiene en cada departamento del incide en la cantidad de inscriptos (y egresados) de los centros de formación docente. En algunos departamentos, la formación docente constituyó durante décadas la única oferta terciaria, por lo cual, la ampliación relativa de la oferta con la apertura de nuevas carreras en la UdelaR y la UTEC, es un factor a analizar en cuanto en los cambios en las preferencias de los jóvenes por la formación docente.

En lo que refiere a las características de la formación docente y las debilidades que ésta presenta, los referentes consultados del CFE, tanto a nivel de las autoridades como de los Directores de los centros de formación, señalan el bajo número de egresos y el rezago de los estudiantes. Asimismo, identifican algunas debilidades curriculares del Plan 2008, como ser la cantidad de cursos simultáneos, la posibilidad de exoneración -y el consiguiente abandono de los estudiantes que no exoneran y recursan sin rendir exámenes- y su gran carga horaria. Señalan también algunas dificultades en las modalidades semi libres y semi presenciales que dificultan avanzar en la carrera en tiempo y forma. A su vez, por el perfil que tienen los estudiantes de formación docente, se visualiza como dificultad la necesidad de compatibilizar sus grandes cargas laborales y responsabilidades familiares con el tiempo para el estudio (CIFRA-ANEP-CFE, 2012). A pesar de que se reconoce que el sistema de becas ha tenido importantes mejoras, se manifiesta que aún no es del todo suficiente y que en algunos casos sería deseable contar con becas más significativas para que los estudiantes puedan reducir sus cargas horarias de trabajo. Desde los distintos centros de formación docente consultados, se plantea la necesidad de un mayor acompañamiento y seguimiento personalizado a los estudiantes.

“Otra puede ser la falta de orientación y seguimiento de los estudiantes, porque la resistencia a la frustración es bajísima y hace que ante la primera dificultad se bloquean, piensan que no pueden y lo van dejando. Y por otra parte, estamos hablando de muchas asignaturas. En una especialidad puede llegar a haber 5 o 6 asignaturas, que en el caso de semi libre, preparar 5 o 6 asignaturas por año es heroico. No conozco mucha gente que lo haga” (Dirección centro de formación docente, CFE).

Las autoridades del CFE así como las Direcciones de los institutos de formación docente entrevistados, plantean como problema que los centros presentan problemáticas similares a los liceos y escuelas técnicas: docentes con poca permanencia en los mismos, falta de docentes para cubrir los cargos y docentes con poca formación específica.

“A nosotros nos pasa lo mismo cuando creamos carreras en determinados lugares y no conseguís profesores. O la creas y conseguís profesores de segunda o tercera calidad. En

general lo que pasa es que tenés la ilusión de que abrís una carrera y en realidad abrís una carrera con un nivel educativo más bajo” (Autoridad, CFE).

A su vez, varios entrevistados, principalmente del CFE, plantean que dado que la formación permanente y de posgrados en educación y docencia aún no está consolidada en el país, ésta tampoco incentiva a la formación inicial como requisito base para una profesionalización y especialización posterior. Si bien destacan que ha habido mejoras en tal sentido, insisten en que la misma no está del todo consolidada.

Por otro lado, distintos actores entrevistados mencionan la existencia de un desfasaje entre la formación que se brinda en los centros de formación docente y la situación de los centros educativos de nivel medio a los que se enfrentan los docentes una vez que ingresan al mercado laboral. Algunos entrevistados del CES, el CFE y la Intergremial de formación docente plantean que dichas brechas dan lugar a un desfasaje de expectativas por parte de los docentes, frustración y desmotivación que, en algunos casos, desincentiva la inserción laboral en el sistema educativo y la elección de otros ámbitos de trabajo.

“Otra cosa que muchos profesores comentan es que ellos salen formados de los Institutos de Formación Docente para trabajar con un tipo de alumno ideal y las aulas son otras completamente distintas. Eso los desmotiva y los saca del sistema” (Inspección, CES).

En suma, según la percepción de los entrevistados de las distintas instituciones consultadas, la profesión docente no presenta un fuerte atractivo a nivel social que motive que las personas la elijan como opción profesional. Desde su punto de vista, la carrera docente no ofrece incentivos para la formación y profesionalización, ni siquiera para las personas que se desempeñan en el sistema educativo sin haberse formado previamente. En cuanto a la oferta de propuestas de formación y sus características, los referentes consultados destacan la insuficiente oferta de profesorado en áreas técnicas y características del Plan 2008 que inciden en altos niveles de rezago y bajos egresos de los profesorado (CIFRA-ANEP-CFE, 2012; INEEd, 2016; INEEd, 2017). Varios entrevistados señalaron también que los algunos centros de formación docente presentan dificultades en lo que refiere a la formación de los docentes formadores y su dedicación en los mismos.

VIII. Las respuestas institucionales ante el déficit docente y la ausencia de políticas públicas

8.1 La insuficiencia de docentes en el Consejo de Educación Secundaria y el Consejo de Educación Técnico Profesional

El impacto más directo de la insuficiente titulación docente en los Consejos que imparten educación media, es que éstos no cuentan con suficientes docentes formados para cubrir la totalidad de los cargos necesarios para las propuestas educativas. Esta situación es particularmente compleja si se tiene en cuenta el objetivo planteado a nivel nacional de universalizar la educación media y mejorar la accesibilidad a la misma por parte de los quintiles de menores ingresos (De Armas y Retamoso, 2010; ANEP, 2015; INEEEd, 2017; INEEEd, 2018). Como se analizará en las próximas páginas, el déficit docente así como las distintas acciones que los Consejos desarrollan para mitigarlo, impactan en la cobertura y calidad educativa, los aprendizajes de los estudiantes, la gestión institucional y la desvalorización de la profesión docente.

Según plantean los referentes del CES y CETP consultados, la falta de docentes formados para cubrir los cargos requeridos, todos los años enfrenta al sistema educativo a un dilema entre la cobertura y la calidad: por un lado, la necesidad de cubrir los cargos docentes para el desarrollo de las propuestas educativas, y por otro, la calidad de la educación impartida por personas que no tienen formación para ello. La necesidad permanente de cubrir cargos docentes y la tensión que ello supone, es expresada por los distintos actores consultados como un problema y objeto de preocupación.

“Esto es determinante. Acá estamos hablando de cantidad, pero de calidad. Porque el déficit te restringe las posibilidades de calidad. Es como todas las cosas donde te falta gente, cuando a vos te falta gente... Yo no quiero ser despectiva, pero te quedás con lo que hay. Y lo que hay no es lo que seleccionaste, no es el mejor equipo que seleccionás para el desempeño ideal” (Autoridad, CETP).

Las principales acciones desarrolladas por CES y CETP para cubrir los cargos docentes son la realización de llamados a docentes interinos, las conformación de listas complementarias o habilitaciones extraordinarias (“por el año”), múltiples arreglos ad hoc para cubrir las grupos sin docente y la realización de cursos a través de videoconferencias. Dichas acciones no constituyen una política pública, sino que operan como acciones particulares de cada Consejo, de forma aislada y orientadas al corto plazo.

8.2 Llamados a cargos interinos sin título docente y conformación de “listas complementarias” o habilitaciones “por el año”

Tal como plantean los actores consultados, todos los años tras la elección de horas docentes y el comienzo de los cursos quedan cargos y suplencias sin cubrir. Esto significa que hasta que las mismas no son asumidas por algún docente, no se ofrecen dichas clases a los estudiantes, alterando su tránsito por la currícula esperada y su rutina en los centros educativos (horas libres, jornadas más cortas).

La realización de llamados a docentes interinos y suplentes con requisitos de formación diversos y amplios es uno de los mecanismos que tanto CES como CETP ponen en juego de forma recurrente para cubrir los cargos docentes. En dichos llamados, las Inspecciones de cada asignatura establecen los requisitos mínimos para ejercer la docencia en cada área y luego evalúan los méritos de los aspirantes. Allí la titulación docente específica no es un requisito excluyente, sino que se habilita el ingreso de estudiantes de formación docente y estudiantes universitarios cuya formación se considere afín a la asignatura. A modo de ejemplo, en el llamado a interinatos y suplencias del CES del 2015, en la asignatura de Física el perfil requerido era el siguiente:

“Estudiantes del IPA, IFD, CERP en Física con 1er año totalmente aprobado, que estén cursando 2º año o superior; Egresados de los IFD en Física y asignaturas afines: Química y Astronomía; Profesionales universitarios egresados de las Facultades de: Ciencias (en Licenciatura de Física, Astronomía, Bioquímica u otras afines), Ingeniería, Química, Arquitectura, Agronomía; Estudiantes universitarios con dos años como mínimo aprobados, que incluyan dos cursos de Física aprobados” (CES-ANEP, 2015)

Asimismo, en el caso de CETP, en el perfil establecido para aspirar a la docencia de Química en ciclo básico los requisitos son:

“Poseer título de Profesor de Química expedido por IPA o Institutos de Formación Docente oficiales; Poseer título expedido por la Facultad de Química de la Universidad de la República; Poseer título de UdelaR de carreras del área de Química; Poseer título de Tecnólogo Químico UTU-UdelaR; Ser estudiante avanzado (80% de la currícula aprobada) del profesorado de Química de los institutos mencionados; Ser estudiante avanzado avanzado (80% de la currícula aprobada) de las carreras universitarias mencionadas” (Perfiles docentes aprobados por resolución 578/15, CETP).

Los requisitos establecidos para la aspiración a cada asignatura, tal como se visualiza en los ejemplos, se centran en la formación y el conocimiento específico de la misma, no incluyendo referencias a la experiencia docente, socioeducativa o pedagógica que pueda tener el aspirante. A su vez, la evaluación de los méritos no incluye instancias de entrevista, prueba u oposición vinculadas a la labor docente -como ser dictar una clase,

preparar una planificación o evaluación de la asignatura a la que se aspira, presentar un trabajo-.

A pesar de la realización de llamados a interinos, éstos tampoco son suficientes para cubrir la necesidad de docentes que tiene el sistema. Por tal motivo, luego que culmina la elección de cargos docentes y permanecen horas de clase sin docente, tanto CES como CETP habilitan una nueva forma de ingreso a la función docente: llamados a integrar listas complementarias o listas de habilitados. El procedimiento descrito es explicado con mucha claridad por la siguiente entrevistada:

“Oficialmente se hacen llamados públicos para que todo aquel que le interese dar clases se inscriba. (...) Nosotros tenemos algunas condiciones mínimas: que si están estudiando la formación docente tengan el primer año completo aprobado; y si están estudiando alguna facultad, tengan dos cursos de la asignatura aprobados. Pero después, todos los otros los dejamos en lista de espera porque necesitamos recurrir a esas otras listas, que no son las oficiales porque no cumplieron con los requisitos para entrar oficialmente. Entonces a esas las llamamos “listas extraordinarias o complementarias” y toman horas cuando se acabaron los docentes de la lista y sigue habiendo cursos sin profesor. (...) Y lo que en esta asignatura hacemos es que mucha gente viene a pedir trabajo porque sabe que hay una cantidad de horas libres, nos muestra su currículum, nosotros vamos elaborando unas listas y cuando el Departamento Docente dice que no tiene más nadie para elegir, ahí el Consejo bajo cuerda - porque no hizo un llamado público-, nos deja llamar a esa lista. Es la es irregularidad total, pero es la manera que muchas veces terminamos cubriendo horas” (Inspección, CES).

Respecto de los méritos requeridos por cada Inspección para el trabajo docente, es importante señalar que éstos presentan variaciones a lo largo del año, flexibilizándose en función de la cantidad de cargos y grupos de estudiantes que van quedando vacantes. De este modo, al igual que en el sistema de elección de horas docentes, la asignación de recursos humanos a los centros se base en criterios de oferta y demanda.

“En nuestro perfil lo que planteamos es que el mínimo es que tengan 1º terminado, pero en la realidad estamos bajando esas pretensiones porque sino no cubrimos las vacantes. Solamente les exigimos que tengan las específicas aprobadas (2 cursos de la asignatura) y, si tienen, la didáctica general. (...) Pero hay casos extremos que ni eso podemos exigir: entonces miramos que tenga algún bachillerato científico y esté haciendo formación docente y tenga alguna asignatura avanzada” (Inspección, CETP).

“Y vos terminás, por ejemplo en (localidad del interior), asignando horas de (asignatura) a alguien que vive ahí y que era el mejor alumno de sexto de Ingeniería que tiene la ciudad. Entonces te podés imaginar el nivel” (Inspección, CES)

Los llamados para conformar listas complementarias suelen realizarse luego de que los cursos ya han comenzado, no han sido elegidos por ningún docente y los estudiantes ya han perdido tiempo de clase, por lo cual a la falta de formación de quienes asumen dichos grupos, se le suma la dificultad de que comienzan su tarea con estudiantes que deben recuperar el tiempo y aprendizaje perdido.

Las “listas complementarias” solían tener una validez de un año, en el entendido de que la habilitación constituía una excepcionalidad por el hecho de que la persona no cumplía con los méritos mínimos exigidos en un llamado a interinatos y suplencias. No obstante, los entrevistados señalan que en algunas oportunidades, listas que al momento de su confección tenían una vigencia acotada, ante la existencia de horas vacantes al año siguiente fueron prorrogadas un año más, extendiendo así su validez y consolidando la excepcionalidad.

“Ahí es donde choca el carácter de excepcional con el de listas permanentes. Porque si va a ser permanente, el sistema debería ser transparente y honesto y decir: ‘mirá, esta habilitación que vamos a hacer es para siempre’ y por lo tanto, uno desde la Inspección no comenzaría a bajar las exigencias. Diría bueno, si vas a estar siempre, la exigencia es tal. Ahí hay un jueguito que es un poco perverso y no es honesto desde el punto de vista institucional, que nos ha llevado a nosotros como Inspección a no bajar algunos criterios con este temor a que la excepcionalidad se transforme en lo permanente” (Inspección, CES).

La validez anual de dichas listas fue cuestionada por parte de la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU) a las autoridades de CETP por considerar que implicaba precarización laboral y que el límite de vigencia a las mismas no era acorde a las categorías de docentes establecidas por el Estatuto del Funcionario docente (efectivos, interinos, suplentes). Ante el planteo, el CETP quitó el límite temporal a la vigencia de las mismas, resultando que todas las personas que ingresen a la función docente en CETP tengan carácter interino. Como se puede visualizar en los testimonios de los entrevistados, tal acuerdo suscitó diversas opiniones. Cabe señalar que tal criterio rige únicamente en el CETP, lo que refleja la disparidad de criterios entre ambos Consejos y el trabajo fragmentado de éstos respecto a una problemática común.

“Antiguamente teníamos una resolución del Consejo, que se podía habilitar por el año. Una figura que nos resolvía muchas situaciones porque si no teníamos ninguna garantía de que el aspirante pudiera desempeñarse bien, lo habilitábamos condicional por un año, y en ese año le mirábamos cómo trabajaba, se lo inspeccionaba, evaluaba y en base a datos más concretos de su desempeño lo habilitábamos definitivamente o quedaba cesante. Pero eso trajo un conflicto de tipo gremial, porque no se podía tener a docentes de categoría A y B. Y bueno, se presionó y eso cayó, así que no se puede habilitar más por el año: lo habilitás o no” (Inspección, CETP).

“Si yo no cumplo con el perfil para el que me voy a presentar, me toman por necesidad pero al año ya no quedo como interino, tengo que aspirar otra vez. Eso genera una situación de precarización laboral más grande aún que la propia condición de interino. Entonces nosotros como sindicato planteamos al Consejo que según el Estatuto de Formación Docente las formas de ingreso a la docencia son interinos, efectivos o suplentes, por lo tanto se estaba violando el estatuto. Este Consejo nos dijo: ‘tienen razón estamos violando el Estatuto, busquemos un camino’. Dijimos que todos los habilitados por el año pasan a ser interinos. Imagínate que recibimos halagos y críticas, porque había gente habilitada por el año que estaba a una materia para egresar de una formación terciaria universitaria o formación docente, pero en la misma bolsa ponés al que tiene un cursito y entró con 0,25 puntos de 20 para la habilitación y quedó adentro por un acuerdo bipartito del sindicato y el Consejo” (Representante AFUTU).

“Algunos pensamos que al habilitado por el año si lo vamos a pasar a interino, vamos a pedirle que por lo menos haga algo” (Representante AFUTU).

8.3 Arreglos “ad hoc” para cubrir los cargos

Además de los llamados a docentes interinos y la conformación de listas complementarias, el sistema educativo también recurre a un conjunto de soluciones de carácter ad hoc, para cubrir las horas de clase que están sin docente a cargo. Entre éstas los entrevistados señalan: la asunción de horas de clase por parte de directores de centros educativos, el redireccionamiento de las horas de los preparadores de laboratorio -que a partir de junio pueden destinar hasta el 50% de sus horas para dar clases en grupos vacantes-, profesores que asumen excesivas cargas horarias, entre otros. Asignar docentes a los cursos una vez que las clases ya han comenzado implica que estos ya tienen un horario definido en la organización semanal del centro educativo y de los estudiantes, lo cual supone una dificultad adicional para poder cubrirlos e implica una serie de cambios y ajustes por parte de otros docentes y directores.

“Todos tratamos de hacer llamados, se llaman a todos, se llaman ternas en la localidad, se hacen excepciones que no se deberían como por ejemplo que haya un subdirector o un director dando clase en el liceo que dirige. Acabamos de dar a un liceo una excepcionalidad para que una sub directora dé clase en un sexto porque estábamos en julio y no se había conseguido profesor. Entonces es preferible que la subdirectora, que no podría dar clase, atienda a esos chiquilines para que aprendan antes que dárselo por aprobado. Y tenemos que hacer esas vueltas” (Autoridad, CES).

Otra de las consecuencias de la falta de docentes y del sistema de elección de horas señalada por los actores consultados, es que en las asignaturas con bajos niveles de titulación, los docentes titulados efectivos pueden llegar a asumir una excesiva carga horaria, que luego puede repercutir en un mayor ausentismo y en la calidad de su tarea.

“El otro problema que tenés con el que trabaja 60 horas es que empieza a faltar una vez por semana a cada liceo porque tiene que reponerse. Entonces gran parte del ausentismo se explica ahí. El ausentismo es descorazonador para los chiquilines” (Autoridad, CES).

8.4 Clases a través de video conferencias

Otras de las acciones puestas en marcha por el sistema educativo para cubrir la faltante de docentes es la realización de cursos a través de video conferencias. Tal experiencia ha sido desarrollada recientemente tanto por el CES como por el CETP y según relatan los actores consultados de ambos subsistemas, éstas surgieron precisamente ante la necesidad de buscar estrategias para enfrentar el problema de las clases sin docentes a cargo.

En el caso de CES, la experiencia surgió en el 2016 en el liceo de Cebollatí - Rocha, donde habitualmente hay dificultades para cubrir las horas docentes. A partir de los dispositivos tecnológicos del Plan Ceibal y del trabajo conjunto entre la Inspección de Matemática y la División de educación y TICs, se instaló la modalidad de formación a distancia y se cubrieron los grupos vacantes. En el año 2017 dicha experiencia se profundizó a través de un llamado a docentes con formación en TICs para trabajar como Tutores en línea y tal experiencia se amplió a otros centros educativos y asignaturas. Actualmente dicha modalidad se ha consolidado en el Programa de Aulas alternativas en línea.

En el caso del CETP el trabajo a través de la figura del “docente remoto” se está realizando en conjunto con el Programa de Apoyo a la Educación Media y a la Formación en Educación (PAEMFE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se está trabajando en la generación de materiales didácticos específicos. Los actores del CETP consultados enfatizan la necesidad de contar con soportes didácticos adecuados a la modalidad virtual y que la misma debe ser complementada con instancias presenciales.

Los referentes institucionales consultados de ambos subsistemas, destacan que el dictado de clases por videoconferencias además de dar solución a los grupos que no tienen docente, permite el desarrollo de habilidades de forma diferente a las que se promueven en una clase tradicional, como ser el manejo de las TICs, la familiaridad con los entornos virtuales y la comunicación.

“Desarrollan algunas habilidades que en una clase normal no las desarrollás. Como ellos tienen que comunicarse así, escriben mucho más que lo que escriben en una clase normal. Porque para participar en unos pizarrones interactivos le mostraban a la profesora lo que hacían, porque hablando a veces no podían. Y en una clase normal, te diré que prima más la oralidad que lo escrito. Acá además de hablar es mostrar, entonces tenían que escribir. Y es toda una habilidad la de escribir en Matemática que creo que el trabajo a distancia la está potenciando” (Inspección, CES).

En las opiniones de los entrevistados, se visualiza que la modalidad de video conferencias constituye una alternativa para resolver la enseñanza en grupos sin docente, pero no es concebida como un modelo educativo en el que el sistema pretenda avanzar en el nivel medio. De hecho, hasta el momento solo se ha implementado en asignaturas en las que existe un fuerte déficit de personas formadas.

“Yo tengo que solucionar esta situación con las cartas que tengo para jugar. Si registré en la zona y los alrededores, ofrecí pagar transporte, hice todo lo que estaba disponible para que un profesor se trasladara y no hay, tengo que ir a la virtualidad. Ya sé que no es el mejor escenario, pero es el que tengo hoy. Y por lo menos a través de la videoconferencia se ven una vez por semana” (Autoridad, CES).

“Los programas de las asignaturas tienen un ítem que dice ‘presencial’ y la UTU es casi toda presencial. Por lo tanto, la modalidad virtual no es una opción natural. Se han dado algunos

casos y contados, por ejemplo un bachillerato de Informática que no había forma de cubrirlo. Estuvo mal estudiado, no se podría haber dictado ahí porque no hay docentes. (...) No está previsto porque el programa dice que es presencial. La cercanía del docente ayuda al mantenimiento del estudiante. (...) El virtual es para personas que ya saben estudiar, son grandes y hay una expectativa de 60% de deserción que tratamos de evitar con el docente presencial. La cercanía hace a la diferencia” (Inspección, CETP).

En el caso de CES, la modalidad de video conferencias solamente se habilita para algunas de las horas vacantes existentes, ya que se prioriza que los docentes puedan asumirlas presencialmente. Según se plantea por parte de las autoridades, esto forma parte de un acuerdo con los actores sindicales.

“Por qué te digo que lo hacemos en mayo: porque dejo correr todas las rondas presenciales, dejo correr toda la segunda ronda, todas las terceras y el llamado público abierto, y cuando nadie tomó esas horas, es cuando digo que convengamos que ahí no lo va a tomar nadie. Entonces entre mayo y julio empieza este proceso. Y te digo mayo y julio porque de repente lo abrimos en mayo y al tercer día ya cubriste este grupo pero te queda otro en Artigas, tres en Colonia, dos en Rocha. Algunos los cubrimos en mayo y otros los terminamos cubriendo en julio. Pero nadie puede decir que le sacamos la oportunidad de trabajar a un profesor presencial. Yo lo haría antes, pero justamente para que no sea tan resistido o para que no haya una acción bloqueante, porque ese es el otro problema, que enseguida se desencadenan las acciones bloqueantes, lo hacemos así. (...) También hemos tenido que resolver cosas, porque nos pasó que nombramos al tutor y ese mismo mes aparece alguien que dice que quiere las horas. Entonces, lo que hacemos con el tutor es asegurarle y tratamos de que haya una convivencia de ese tiempo entre el tutor y el presencial. No es tan fácil negociar” (Autoridad, CES).

“Ahora hay cierta problemática, porque la burocracia comienza a incidir y estas experiencias a veces las tiran para abajo, porque tutorías en línea solo se van a dar a grupos cuyas horas no sean suplentes. Sólo se cubre si nadie tomó nunca ese grupo o si el profesor es efectivo y se fue del país y no va a volver y queda suplencia. Eso es bastante complicado y hasta un poquito ridículo, porque en general cuando quedan grupos libres, normalmente es porque son horas de suplencia” (Inspección, CES).

A modo de síntesis, puede señalarse como consecuencia directa del déficit de docentes que el CES y CETP no cuenten con suficientes docentes para el desarrollo de las propuestas educativas existentes y que los cargos docentes no estén completamente cubiertos al comienzo de los cursos. Ante la insuficiencia de docentes, dichos Consejos desarrollan diversos mecanismos que incluyen la contratación de personas sin formación docente y el dictado de cursos a través de video conferencias. Las acciones puestas en marcha para cubrir el déficit no constituyen una política pública, sino que son medidas aisladas, de carácter emergente y fragmentado. Desde una perspectiva institucionalista, cabe analizar estos procedimientos en tanto prácticas instaladas y rutinizadas que evidencian las condiciones institucionales para el cambio o la persistencia del problema. La puesta en marcha de dichos procedimientos institucionales así como las percepciones de los actores sobre éstos, dan cuenta del modo en que es identificado el problema y de cuáles son los cursos de acción plausibles para revertirlo.

IX. Las consecuencias del déficit docente y de las respuestas emergentes ante el mismo

9.1 Impacto en la cobertura, calidad y oferta educativa

Los llamados a integrar listas complementarias, los arreglos particulares para cubrir vacantes y las clases por video conferencia, son medidas que tienen lugar una vez que el año lectivo ya ha comenzado implicando la pérdida de clases por parte de los estudiantes. Tal como plantean los entrevistados del CES y CETP, esto tiene como consecuencia que haya cursos que se dicten de forma irregular con una currícula más acotada, comprimida, en menor carga horaria o que incluso se dejen pendientes para el año siguiente, impactando en los estudiantes.

“¿Qué puede hacer un docente en dos meses? Es un simulacro de un curso. (...) ¿Qué dio en dos meses? Nada. Pero el alumno egresó y pasó al nivel 2. Y ese es un problema que tienen las vacantes: la falta de prerrequisitos, no tener las competencias que necesita para cursar el nivel siguiente” (Inspección, CETP).

Todos los años el sistema educativo registra un cúmulo de horas docentes que permanecen vacantes todo el año, es decir, cursos enteros de determinadas asignaturas que no se dictan por falta de docentes. Para estos casos, si no es un curso con el que se finaliza el ciclo educativo, el sistema tiene la posibilidad de “eximir” a los alumnos del mismo y darles la asignatura por aprobada. Si bien los actores consultados coinciden en que tal situación no es frecuente, no existe información sistematizada respecto de la cantidad de horas docentes que quedan sin cubrir por año, en qué centros educativos, qué localidades, ni tampoco a cuántos grupos de estudiantes se afecta con la suspensión del dictado de cursos o con el desarrollo de cursos irregulares.

“Pasa todos los años. Algún año tenés un sólo grupo que exonerás, pero generalmente hay dos o tres que tenés que exonerar sí o sí. O cerrar. A veces no es exonerarlos, sino cerrar con benevolencia. (...) Entonces terminás no exonerando, pero casi. Porque la exoneración implica un trámite administrativo. Entonces te llaman los directores y tenés que cerrar la libreta siendo benevolente, salvo aquellos casos donde estaba nítidamente bajo desde comienzo del año que no le vas a dar aprobada la asignatura, a todos los demás que tuvieron algún mes alto se la das como aprobada” (Inspección, CES).

En los casos en los que el grupo queda sin clase todo el año, no existe un acompañamiento o apoyo especial en el curso siguiente. A modo de ejemplo, un estudiante que en 1er año no tiene Matemática y el sistema se la “da por exonerada” (aprobada), además de cursar 2º con dicho hándicap, no recibe ningún acompañamiento o nivelación de sus conocimientos al año siguiente.

“Normalmente queda a criterio de la familia el apoyar ese hijo para arrancar el año. Porque también hay mucha rotación de profesores, si dijeras que hay los mismos, se podrían hacer cargo institucionalmente al año siguiente de estos chicos, pero eso no suele ocurrir. Y nosotros también perdemos esas posibilidades, no tenemos ni medios ni tiempo para decir que a tal grupo le pasó tal cosa y vamos a ayudar desde la Inspección para que el año que viene cambie” (Inspección, CES).

Los entrevistados del CETP coinciden en señalar que el déficit de docentes impacta también condicionando la oferta educativa. La definición de la oferta educativa del CETP es de carácter anual y se realiza con una metodología participativa que busca dar lugar a las demandas sociales y productivas de cada localidad. La apertura de cursos debe contemplar: la existencia de estudiantes interesados; la disponibilidad de aulas, talleres o laboratorios; el equipamiento y los docentes. En cuanto a éstos, CETP prevé que:

“El Inspector Regional deberá contar con la información sistematizada de docentes escalafonados. De no existir recursos suficientes, tomando en cuenta los tiempos necesarios, se deberán realizar las gestiones correspondientes a los efectos de contar con listados de aspirantes en las áreas deficitarias” (CETP-ANEP, 2014, p. 4).

No obstante estos recaudos y habilitaciones, los referentes institucionales entrevistados, coinciden en que la falta de docentes formados en algunas áreas impacta directamente en restricciones para abrir cursos. Esto se visualiza particularmente en zonas periféricas y localidades del interior, principalmente en la educación media superior.

“Nos pasa continuamente que cuando vas a analizar, te piden Mecatrónica en Cerro Largo. Tenés la instalación del taller, todo para darlo, la demanda de alumnos -porque la demanda de UTU a veces viene de afuera, por el sector empresarial, las fuerzas sociales vivas de los departamentos-, y dos por tres pasa que hay carreras que no las podés abrir en un lugar porque no tenés docentes que quieran ir. (...) Lo peor que hay es abrir una oferta, inscribir a los alumnos, la expectativa y pasan seis meses y no apareció el docente. Eso es lo peor” (Autoridad, CETP).

9.2 Impacto en los aprendizajes y la gestión institucional

No existen evaluaciones específicas ni información sistematizada acerca de cómo impactan los aspectos mencionados en el aprendizaje de los estudiantes uruguayos; no obstante, existe un consenso amplio entre los actores consultados respecto de los efectos negativos que tiene la enseñanza por parte de personas sin formación docente en los aprendizajes de los estudiantes, a nivel institucional y en la efectiva inclusión educativa de los estudiantes. A pesar de este nivel de coincidencia, en los entrevistados del CETP se percibe una mayor necesidad y valoración de las formaciones no docentes –terciarias, universitarias o adquiridas en la experiencia laboral- de quienes ingresan al subsistema, en comparación con el CES. Este aspecto está relacionado al desfajase que existe entre la oferta del CETP y la formación de docentes técnicos, y a la mayor orientación del CETP hacia la formación

laboral y productiva, que vuelve a dicho Consejo más abierto a las distintas formaciones, trayectorias y experiencias institucionales de los trabajadores docentes.

En lo que refiere a las consecuencias en los aprendizajes, si bien hay matices y las opiniones no son del todo coincidentes entre los entrevistados, una amplia mayoría plantea que en términos generales las personas sin formación docente suelen enseñar contenidos curriculares inadecuados o no cuentan con las capacidades necesarias para hacer las transposiciones didácticas correspondientes al nivel medio. Algunos entrevistados, asocian particularmente los resultados de los estudiantes en el área científica con la falta de docentes formados en dichas asignaturas.

“Si vos tenés sistemáticamente durante 30 años un déficit enorme de profesores de Física, lo que se trabajó como contenidos en la Educación Media en el marco del ejercicio de esas personas que dictaron esas clases, ¿qué es? ¿Es lo que verdaderamente uno supondría que los estudiantes deben recibir si lee los programas? Lo dudo, porque en su mayoría estuvieron expuestos a docentes que no tenían la preparación necesaria. Entonces los resultados generales tienen que ver también con la ocurrencia recurrente de estos problemas” (Dirección centro de formación docente, CFE).

“Eso impacta en aprendizajes pobres de algunos alumnos. Si uno mira los datos, te dicen que promovió una cantidad interesante en algún lugar y tú sabés que en ese lugar la formación de los profesores es pobre. Entonces uno puede hacer una lectura de ‘qué suerte, promovió la mayoría’ o ‘como no saben mucho, promueven a todos’. Entonces es difícil saber. Hay indicadores, pero en general lo que se hace es de resultados y no de aprendizajes. No hay una evaluación de aprendizajes real” (Inspección, CES).

Por el contrario, de forma minoritaria, algunos actores consultados, plantean que no es posible establecer una relación de impacto entre la falta de formación docente y los resultados de los estudiantes.

“Yo pensaba que sí, intuitivamente, que era una diferencia, y sin embargo los resultados estadísticos que hay estudiados en distintos lados, arrojan que no. Eso no está marcando la diferencia. Lo cual es otra preocupación para los análisis de Formación Docente. Es más, la otra vez en las tecnológicas veía mejores resultados donde la formación está en el propio trabajo a los que hicieron formación. O sea que es un tema a analizar. - ¿En las no tecnológicas también? - En las no tecnológicas también. Sí. O sea no es una garantía (Autoridad, CETP)

Por otra parte, las personas entrevistadas plantean que en algunas oportunidades, las personas que no tienen formación docente tienen mayores dificultades para el desarrollo de prácticas educativas inclusivas, ya que no necesariamente tienen incorporado el sentido actual de la educación media como un derecho, ni su obligatoriedad, su universalidad ni el cambio de sentido de la anterior formación propedéutica a la formación para la inclusión ciudadana.

“He visto muchos no titulados que actúan en contra de universalizar. Es al revés, cercenan los grupos. Hay profesores de Taller que prácticamente trabajan en contra, no apuestan a aumentar el mantenimiento del estudiante y perfeccionarlo, sino que cortan el grupo. Muchos docentes no titulados dicen: ‘el que me entienda sigue, el que no se va para afuera’, que es lo que no queremos. Entonces al no titulado le falta la conciencia del sistema de entender hacia dónde vamos y qué queremos. No hace propios los objetivos y las políticas educativas” (Inspección, CETP).

En otro orden, algunos entrevistados tanto de CES como de CETP señalan que el ingreso de personas sin formación docente a los subsistemas de educación media también tiene consecuencias a nivel institucional. Plantean que las personas sin formación docente suelen presentar mayores dificultades para integrarse a los centros educativos en lo referente a las actividades que se realizan por fuera del aula -como ser las instancias de coordinación docente, tareas administrativas- y a participar de procesos colectivos de reflexión pedagógica. A su vez, referentes institucionales del CES, consideran que la falta de una trayectoria formativa común debilita la construcción de marcos pedagógicos colectivos.

“Tiene una consecuencia feroz en relación a Primaria y nosotros. (...) Esa cosa que tiene Primaria de un lenguaje y una formación común, facilita en mi opinión fuertemente el sentido de la profesión y el sentido de la profesionalidad y la posibilidad de generar consenso pedagógico. (...) Esa formación dispar a nosotros nos fragmenta muchísimo. Lo primero que yo creo que tiene como ventaja la titulación es una opción de futuro. El que decidió ingresar y que hizo el esfuerzo por egresar, ha tomado una opción profesional en función de un futuro donde se imagina como persona en el desarrollo de una tarea. Eso es la diferencia abismal con el estudiante universitario” (Autoridad, CES).

A nivel de las autoridades y cargos inspectivos, ante la pregunta por el impacto en la gestión institucional de los mecanismos descritos para cubrir los cargos docentes, existen opiniones diversas: algunos consideran que las acciones para cubrir las vacantes tienen impactos directos en la gestión y en la eficiencia de los recursos institucionales y otros relativizan dicha incidencia. Cabe preguntarse, si en éstos últimos no opera una suerte de naturalización de tales procedimientos y tareas.

“Impacta en nosotros que comenzamos a atender esas realidades. Entonces, pasamos a ocupar nuestro tiempo y energía en atender esa problemática generada por personas lejanas a lo que debe ser un profesor, por lo tanto restan horas de trabajo hacia la profesionalización de los otros profesores. Ese impacto está.” (Inspección, CES).

“Están muy ajustados. Lamentablemente como no son excepcionales, están relativamente ajustados. Todo el mundo sabe cuál es el mecanismo. (...) Están muy aceitados y la informática nos ha ayudado muchísimo a acortar los procedimientos” (Autoridad, CES).

9.3 Desvalorización de la profesión docente

La contratación de estudiantes de formación docente como forma de cubrir los cargos, constituye un círculo vicioso entre el déficit de docentes y el rezago en su formación, que contribuye a desvalorizar la formación. Los referentes consultados plantean que la existencia de trabajadores sin formación docente impacta en la falta de especialización de los recursos humanos y en la carrera docente, ya que cercena las posibilidades de acceder a niveles superiores de formación y limita las posibilidades de desarrollo de la carrera docente en la institución.

“Yo ya sé que ese docente va a terminar su carrera con suerte como docente interino. Siempre va a trabajar en condiciones precarias porque la institución no le va abrir camino para que se pueda presupuestar. Porque sabe que no es lo que necesita realmente. Es lo que puede conseguir” (Representante AFUTU).

Los actores consultados plantean que dado que la carrera docente no presenta incentivos a la formación permanente, formación en servicio, ni ofrece acompañamiento o evaluación periódica de las personas que ingresan, la incorporación de personas sin experiencia ni formación específica a los mismos, impacta negativamente en términos de la profesionalización del colectivo de trabajadores de la educación.

“Hay una frase que siempre se dice desde las autoridades, que es que hay que ‘brindar el servicio, muchas veces no importa con quién’. Y ese mensaje es el que va degradando la profesionalidad de la persona” (Inspección, CES).

“Entonces a veces hay que trabajar con el profesor: ‘vos vas a seguir dando clase, pero agarrás el libro y seguís lo que el libro dice’, porque si no, no hay nadie que vaya. Porque la obligación del sistema es que yo le ponga un docente. Entonces a veces no se mira qué tipo de docente se pone. Y lo que se espera es que el inspector vaya y apoye, que vos no podés siendo una única persona. Yo no puedo ir sistemáticamente todos los meses a ver qué es lo que hace esa persona. Entonces terminás negociando con que agarre el libro y siga a rajatabla libro” (Inspección CES).

Uno de los puntos en los que se encuentran discrepancias entre los entrevistados refiere al ingreso de los profesionales universitarios a la docencia. Su formación específica en determinado campo de conocimiento y el mayor prestigio atribuido a su formación, es valorada positivamente por algunos actores ya que entienden que valoriza la educación. Otros, en cambio, son más reticentes a su incorporación en los planteles docentes.

“Yo veo, sobre todo en UTU, como muy buena la incorporación de profesionales universitarios. Creo que es necesario en un sistema de formación tecnológica media y terciaria incorpore profesionales universitarios. Creo que el sistema educativo lo que tiene que hacer es habilitar esas cosas. Nosotros personalmente hemos propuesto estas cosas, creemos que hay que hacerlo y hay que habilitar a los profesionales universitarios. Obviamente eso tiene una resistencia de algunos colectivos que lo ven como injusto en detrimento de quienes pasan por lo

menos cuatro años. Yo creo y valoro que se incorporen universitarios, creo que prestigia la educación, pero hay que formarlos en Ciencias de la Educación y Didáctica y es un deber que tenemos como administración” (Autoridad, CODICEN).

“Vos acá en Ciclo Básico decís ‘el nivel de Matemática es bajísimo, vamos a traer estudiantes avanzados de Ingeniería’ y ahí tenés problemas con IPA, con FENAPES, con todos. A eso me refiero. Hay una resistencia del colectivo. Yo creo que la resistencia es porque el colectivo tiene muchas horas de clase y no le han dado la chance en años de hacer actualizaciones. Reclaman con justa razón que primero se les dé la chance de actualizarse y después si no siguen sirviendo, vemos. Pero no descartarlos” (Autoridad, CETP).

9.4 La falta de acompañamiento a los trabajadores sin formación docente

En función de las entrevistas realizadas a los distintos referentes institucionales se visualiza que no existe ninguna línea de trabajo específica ni sistemática de monitoreo, apoyo, tutoría o formación dirigida las personas sin formación docente que ingresan al CES o CETP. A nivel de dichos Consejos no existen propuestas de formación en servicio para los docentes, y a nivel del CFE tampoco hay propuestas diferenciales que se dirijan específicamente a este núcleo sin formación pedagógica. A su vez, la carrera docente tampoco ofrece suficientes incentivos para que dichas personas se vinculen con los centros de formación docente existentes. No obstante, si bien no presentan líneas de acción específicas hacia la población señalada, cabe mencionar la existencia de dos experiencias relevantes en lo referido a la formación y acompañamiento en servicio: el Proyecto de acompañamiento a docentes noveles a nivel del CFE y las Unidades Regionales de Educación Permanente (UREPs) a nivel del CETP.

En el ámbito del CFE desde el año 2010 se desarrolla el Proyecto de acompañamiento a docentes noveles³³ con el objetivo de acompañar la inserción institucional y consolidación de la identidad profesional de los docentes titulados con hasta 5 años de antigüedad en el ejercicio profesional. En el marco de dicho programa se realizó una formación a docentes “mentores” que acompañan la inserción laboral de los egresados recientes en los centros educativos, así como diversas actividades de acompañamiento a los nuevos docentes como ser ateneos, talleres, trabajo conjunto entre docentes experientes y principiantes, entre otras. (CFE-ANEP, 2016 e). Entre las potencialidades del proyecto, se señala su contribución a minimizar la “fuga” de la docencia. Si bien las acciones de este programa pueden contribuir al fortalecimiento de la profesión docente, el mismo no incluye ninguna acción de formación a las personas que se desempeñan en la docencia en educación media sin estar titulados.

³³ El mismo cuenta con el apoyo de AECID, OEI y el MEC.

Por su parte, la existencia de las Unidades Regionales de Educación Permanente (UREPs), tuvo lugar entre el año 2011 y el 2017 con financiamiento del BID-PAEMFE. Su surgimiento se enmarcó en el Plan Quinquenal de CETP 2010-2014 que tenía entre sus objetivos la profesionalización en servicio y educación permanente. De este modo, las UREPs tenían como objetivo inicial: *“la apertura de espacios que promuevan la posibilidad de reinterpretar las prácticas educativas desde diferentes dimensiones: institucional - grupal, didáctico - pedagógico y entornos virtuales de aprendizaje”* (<https://ureps.webnode.es/>).

Inicialmente se previó la instalación de ocho unidades regionales pero, según plantean los entrevistados, no fue posible lograr la conformación total de los equipos por las dificultades para cubrir los perfiles requeridos en todos los departamentos previstos. Las UREPs desarrollaron espacios de trabajo a nivel regional con los colectivos de cada centro educativo identificando demandas y necesidades recurrentes por parte de los docentes como ser: el abordaje de las dificultades de aprendizaje, metodología para la creación de proyectos, planificación, evaluación y reflexión sobre las prácticas docentes. Algunas de las actividades realizadas por las UREPs estaban creditizadas a través de un convenio marco con el CFE. En el año 2017 culminó la financiación del BID y el CETP discontinuó el trabajo de las mismas³⁴. En opinión de algunos actores consultados, los motivos del cierre fueron de carácter político y otros consideran que respondió a restricciones presupuestales. Algunos referentes institucionales entrevistados consideran que si bien las actividades impulsadas por UREPs eran de carácter paliativo y no estaban lo suficientemente institucionalizadas para constituir instancias de formación permanente propiamente dicha, su cierre implica una pérdida y retroceso en el trabajo acumulado, especialmente teniendo en cuenta que no implicó la generación de un dispositivo alternativo. En el ámbito del CES, al momento de esta investigación no existía una línea de trabajo interna para la formación de los equipos docentes.

El apoyo que CES y CETP brindan a los equipos docentes, se realiza principalmente desde las Inspecciones de asignaturas³⁵, que suelen promover el uso de recursos didácticos, cursos y actividades de actualización, principalmente vinculadas a la docencia de la disciplina particular. Mayoritariamente, son actividades de carácter puntual, que no tienen como destinatarios específicos los trabajadores sin formación docente, sino que en algunos casos se dirigen a todo el colectivo de docentes sin distinción, y en otros, son explícitamente dirigidas a quienes cuentan con título de grado.

³⁴ Tales decisiones estaban teniendo curso al momento de realización del trabajo de campo de la presente investigación.

³⁵ Al momento de realizar el trabajo de campo, ambos Consejos se encontraban atravesando cambios en la estructura de trabajo de las Inspecciones de asignaturas: creando figuras de coordinación, cambiando cargos, etc.

“Hay un círculo perverso. Cuando nosotros organizamos los cursos, como hay que acotar la cantidad de participantes, normalmente participan personas que tienen formación. Eso lo hemos discutido muchísimo, pero es una forma de darle respuestas a los profesionales de la educación que tenemos. Alguno podría decir que hay que dirigirlo al resto de las personas, pero para el resto tendríamos que hacer otro tipo de cursos porque algunos de estos requieren un conocimiento básico pedagógico que no lo tiene la gran masa. ¿Qué te quiero decir con esto? Que a muchos de nuestros cursos acceden las personas que están formadas, porque al habilitado no le permitimos hacer el curso por una cuestión de inversión. Tal vez habría que pensar un curso específico para ellos” (Inspección, CES).

Las acciones de acompañamiento desarrolladas por las Inspecciones consultadas dependen principalmente de los criterios establecidos por cada una de ellas. Entre estas se mencionan: las visitas de clases y la promoción de la formación docente. Tal como señalan los consultados, dado el ratio docentes/inspectores, las visitas de clase no logran cubrir a todos los docentes ni permiten un proceso de trabajo sistemático que incluya devoluciones, sugerencias de mejora, visitas periódicas, sino que constituyen instancias con escaso seguimiento o de respuesta ante emergentes concretos. Este aspecto es coincidente con lo señalado por el INEEd (2014) respecto de la debilidad de las Inspecciones en la supervisión de los docentes³⁶.

La promoción de la formación docente en las instancias de visita de clase se basa principalmente en la oralidad o, en algunos casos, en un comentario escrito, pero no implica incentivos ni límites concretos al ejercicio de la tarea docente. No constituye un criterio generalizado y extendido, sino que depende principalmente de los procedimientos de cada Inspección.

“Lo que sí hacemos cuando vamos a inspeccionar es que corroboramos si está en esa planilla (de registro de quienes cursan FD) y si tuvo avance o no. (...) Si cursó el IPA de primer año, anotamos qué materias debe, cuál fue el último año que cursó. Si te dice ‘2004’, ahí preguntás si entre 2004 y 2017 hizo algo y si te dice que no, se le dice: ‘tenés que saber que tu capacidad técnica está estancada y ha decaído’. Son mensajes que vas dando puntualmente. Y después suponemos que se va por el boca a boca, que saben que la Inspección requiere eso” (Inspección, CES).

Una de las tensiones que surge respecto de la ausencia de formación a quienes se encuentran desarrollando funciones docentes, es la interrogante acerca de qué organismo tiene la responsabilidad y competencia institucional de la misma. Aquí se identifican respuestas contrapuestas: por un lado, aquellos que entienden que es competencia exclusiva del CFE; por otro, aquellos que entienden que puede haber competencias de diversos Consejos; y por último, aquellos que consideran necesario que CES y CETP, como contratantes, desarrollen acciones específicas de formación de sus trabajadores.

³⁶ El estudio del INEEd hace referencia específicamente a las Inspecciones del CES (INEEd, 2014).

“En realidad nosotros sabemos cómo están, pero no hemos pensado nada para estas personas en especial. (...) Se supone que la Inspección no es su tarea la de formar. La Inspección lo que hace es orientar a los profesores y supervisarlos en su trabajo. (...) Te diré que hemos virado bastante hacia la formación pero no podemos encargarnos de la formación. Por eso uno diría, por qué no hacer algo con las personas que no están formadas. Pero nos preguntamos si nos compete a nosotros. Ahí es asumir responsabilidades que exceden lo que por ahora está establecido en nuestro rol” (Inspección, CES).

A modo de cierre, cabe resaltar el impacto negativo que tiene el déficit de docentes en la educación media, tanto en lo que refiere a la cobertura y oferta educativa como también en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes y la gestión institucional. Entre las consecuencias señaladas se destaca el carácter irregular y la suspensión de cursos, la permanencia de grupos sin docente a cargo, los aprendizajes de baja calidad y las dificultades para el desarrollo de prácticas educativas inclusivas acordes al sentido actual de la educación media. A estos elementos se le suma que a pesar de la contratación sistemática de personas sin formación docente por parte del CES y CETP, existe una ausencia de políticas públicas de formación, acompañamiento, apoyo o monitoreo de las mismas. A nivel del CFE no existen propuestas específicas de formación para ellas, ni existen incentivos en la carrera docente que promuevan su inserción en los centros de formación docente existentes. Si bien se destaca la experiencia del Programa de acompañamiento a docentes noveles a nivel del CFE y de las UREPs del CETP, ninguna de ellas presenta acciones específicamente dirigidas a esta población. A nivel del CES y CETP, el acompañamiento a quienes desarrollan tareas docentes se realiza principalmente a través de las inspecciones de asignaturas, aunque tal como señalan los estudios sobre el tema, éstas reconocen su limitada capacidad de supervisión y la falta de recursos (INEED, 2014). La ausencia de políticas públicas tendientes a mejorar la formación de quienes se desempeñan en la docencia sin tener la formación específica requerida para ello, agrava las consecuencias del déficit de docentes e impide avanzar en modelos de formación innovadores y adecuados a las necesidades de los subsistemas de educación media. En este sentido, una de las principales dificultades enunciadas por los entrevistados para el desarrollo de políticas específicas refiere al diseño institucional de la ANEP y la fragmentación de las competencias de los Consejos, que ocasiona diferentes visiones y tensiones respecto de los roles y ámbitos de competencia de cada uno para la formación de las personas sin formación docente específica.

X. Factores explicativos de la no inclusión del problema del déficit en la agenda de políticas educativas 2005-2018

10.1 Las políticas educativas desde el 2005 hasta la actualidad

El primer período de gobierno del Frente Amplio (2005-2010) en materia educativa, tuvo como principales aspectos la construcción de una nueva ley general de educación (ley 18.437), el fortalecimiento de la participación docente, el aumento del presupuesto y la puesta en marcha de políticas focalizadas (Mancebo y Bentancur, 2010). Para la elaboración de la nueva ley tuvieron lugar un Debate educativo y un Congreso Nacional de educación en el año 2006. El rol de las autoridades de la educación en tal proceso fue poco directivo, ya que éstas deliberadamente buscaron construir un debate amplio, plural y la búsqueda de consensos. El texto de la ley fue tratado en una comisión interna del Frente Amplio, reduciendo las posibilidades de generación de acuerdos inter-partidarios. Tal como señalan Mancebo y Bentancur (2010), el proyecto de ley no terminó de satisfacer las demandas de los colectivos gremiales, ni tampoco se ancló en acuerdos interpartidarios extendidos. Según dichos autores:

“Si bien las características de las etapas preparatorias del proceso de formulación del proyecto de Ley General de la educación auguraban un ensanchamiento de su base de respaldo social a expensas de más amplios apoyos políticos, el producto enviado al Parlamento expuso flancos débiles en los dos terrenos.(...) Las divergencias se plantearon aquí en dos círculos: el interior, perteneciente al propio Frente Amplio, en virtud de los cuestionamientos de sectores relevantes que comulgaban con el diagnóstico y la propuesta de los sindicatos de la enseñanza; el segundo círculo político, exterior a gobierno, estuvo conformado por la oposición, que se despegó tempranamente del itinerario “participacionista” que condujo al Congreso de la Educación, y censuró la incorporación de actores extrapartidarios a una instancia orgánica que consideraban propia” (Mancebo y Bentancur, 2010, p. 5).

Algunas de las novedades planteadas por la ley fueron: la redefinición de los Consejos desconcentrados en un Consejo de Educación Media Básica, un Consejo de Educación Media Superior y un Consejo de Educación Técnico Profesional; la representación de los docentes en los Consejos (uno en cada desconcentrado y dos en el CODICEN); la creación del IUDE para la formación de los docentes y una respectiva Comisión de Implantación del mismo³⁷ y la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) (Mancebo y Bentancur, 2010; Mancebo y Lizbona, 2016; Ley 18.437).

Por otro lado, se habilitaron diversos espacios de participación en instancias de gestión y decisión a las ATDs y sindicatos docentes, entre las cuales se gestaron las modificaciones de los planes de estudio realizadas en el período, entre las que se destaca el Plan Nacional

³⁷ Según la ley, la misma estaría conformada por representantes del MEC, INAU, ANEP, UDELAR (Ley 18.437).

Integrado de formación docente del año 2008. Otras de las políticas implementadas en el período 2005-2010 fueron la expansión del acceso a la educación inicial en 4 y 5 años, la ampliación de escuelas de Tiempo completo, la reducción de alumnos por grupo en nivel primario, la universalización de la educación física, la actualización de planes de estudio, y la implementación de programas de inclusión educativa como ser Aulas Comunitarias³⁸, Maestros Comunitarios³⁹, Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico⁴⁰ y el Programa de Formación Profesional Básica⁴¹. No obstante, la política destacada del período fue la implementación del Plan Ceibal (Presidencia-LATU) mediante el cual se entregó una computadora personal a cada alumno (Mancebo y Bentancur, 2010).

En dicho período también tuvo lugar la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030 (ENIA). La misma se enmarcó en el Plan de Equidad⁴² y fue impulsada por el Comité de Coordinación Estratégica para la Infancia y la Adolescencia (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales). Tuvo una amplia participación de instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, academia y partidos políticos –aunque con una menor participación-. La misma definió objetivos nacionales y lineamientos estratégicos con miras a 2030, buscando trascender los aspectos coyunturales y generando continuidades entre distintos períodos de gobierno. Uno de los lineamientos estratégicos de la ENIA fue el “Fortalecimiento y transformación del sistema educativo” dentro del cual se proyectaron los siguientes objetivos: cambios en la gestión de los centros educativos, el fortalecimiento de la formación y rol docente, la promoción de nuevos espacios educativos, entre otros (ENIA, 2010).

³⁸ El Programa Aulas Comunitarias es una propuesta educativa dirigida a adolescentes de entre 13 y 17 años desvinculados del sistema de educación formal, desarrollada entre el CES y el MIDES, gestionada directamente por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) (INEEd, 2014)

³⁹ El Programa Maestros Comunitarios del CEIP está dirigido al trabajo con niños con bajo rendimiento, problemas de asistencia y repetición en base a componentes pedagógicos y fortalecimiento vincular (INEEd, 2014)

⁴⁰ El programa de Impulso a la Universalización del ciclo básico (PIU) es gestionado por el CES y desarrolla espacios de tutorías docente a estudiantes con dificultades socioeducativas (INEEd, 2014).

⁴¹ El Programa Formación Profesional Básica (FPB) del CETP es un programa educativo, inicialmente dirigido a adolescentes mayores de 15 años, que combina la acreditación del ciclo básico con la formación profesional de operario práctico en diversas orientaciones. Actualmente el FPB funciona a partir de los 12 años (www.utu.edu.uy).

⁴² El Plan de equidad fue la denominación que se dio a la propuesta de cambio de la matriz de protección social de tono universalista que siguió a la puesta en marcha del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social, ambas impulsadas en el marco de la primera administración de gobierno del Frente Amplio (2005-2010). El Plan de equidad incluyó cambios en la red de asistencia, reforma del régimen de asignaciones familiares, reforma tributaria, ampliación de cobertura educativa, acciones en las pensiones a la vejez, entre otros (Mides: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf).

En el período se ampliaron los recursos financieros dirigidos a la educación, tanto en referencia al gasto público total, al PBI y al gasto de ANEP en años anteriores (Mancebo y Bentancur, 2010; INEEEd, 2014; INEEEd, 2017).

El segundo período de gobierno del Frente Amplio (2010-2015) se caracterizó por un fuerte mandato presidencial de transformar la educación en base a un modelo incrementalista con fuerte arraigo de los partidos políticos a través de la concreción de dos acuerdos interpartidarios: en 2010 y 2012. Las principales líneas de acción en materia educativa fueron: la puesta en funcionamiento de las novedades introducidas en la nueva ley; el impulso en infraestructura a través de la ampliación, mantenimiento y construcción de nuevos centros; el desarrollo de múltiples programas de inclusión educativa⁴³ (mayoritariamente focalizados y de baja cobertura); la construcción institucional del CFE y la instalación del INEEEd. Entre las inacciones del período, se destacan la no reforma de la educación media y la no reforma del estatuto docente (Mancebo y Lizbona, 2016). Por otra parte, según Fernández (2018) se asistió a un relegamiento de algunos programas de inclusión desarrollados durante la anterior administración.

La construcción de acuerdos comenzó en 2010 con la conformación de una comisión interpartidaria integrada por todos los partidos políticos con representación parlamentaria. La misma elaboró un Documento de Acuerdo sobre Educación, que definió objetivos y metas en torno a los nudos críticos del sistema, proponiendo alternativas posibles de políticas. Sin embargo, este primer acuerdo no tuvo traducción en la implementación, lo cual llevó a que se reeditara en 2012 donde se elaboró y firmó una nueva versión, en la que se destacó la instalación del INEEEd, el respaldo al proyecto Promejora⁴⁴ y la creación de la Universidad Tecnológica (UTECH)⁴⁵. En el mismo año, se aprobó la ley 18.912 que fortaleció las atribuciones del CODICEN, otorgándole doble voto a su presidente de modo de dirimir los casos de “empate” y favorecer el desbloqueo en las decisiones. Las

⁴³ Entre los programas creados en el período se destacan: el programa Aprender, Tránsito entre ciclos educativos, Rumbo, Compromiso educativo, Centros educativos abiertos, Jóvenes en Red. Los mismos combinaron el liderazgo de ANEP con la inter-sectorialidad e inter-institucionalidad que favoreció la articulación con la protección social y la puesta en escena de nuevos actores en el escenario de las políticas educativas, como ser, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (Mancebo y Lizbona, 2016).

⁴⁴ El Proyecto Fortalecimiento de las instituciones para la Mejora Educativa (Promejora) se desarrolló en la órbita del CODICEN y tuvo por objetivo: *“Fortalecer la capacidad interna de las instituciones educativas de la ANEP para liderar procesos de cambio que redunden en mejoras de los procesos de enseñanza y aprendizaje para lograr, al finalizar los tres años de implementación, mayor grado de autonomía de gestión pedagógica en los centros”* (<http://pcentrales.anep.edu.uy/index.php/promejora>). El mismo había sido propuesto por el Partido Nacional y recibió fuertes cuestionamientos por parte de gran parte del Frente Amplio y los sindicatos docentes.

⁴⁵ La Universidad Tecnológica (UTECH) es de carácter público y busca ampliar la oferta educativa terciaria en el interior del país, fomentando el vínculo con el medio productivo y el desarrollo social y cultural del país (<https://utec.edu.uy/>).

dificultades para la transformación generaron tensiones políticas en el gobierno que incidieron en la remoción de varios jerarcas de la ANEP, evidenciando las diferencias internas en la izquierda uruguaya (Mancebo y Lizbona, 2016; Pérez Zorrilla, 2015).

Otro elemento importante del período fueron las acciones respecto de la “universitarización” de la formación docente. En el 2010 se estableció el CFE como Consejo Descentralizado de la ANEP sustituyendo a la anterior Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD). En el nuevo Consejo se instaló el cogobierno a través de la asunción de los Consejeros de los distintos órdenes (estudiantil y docente, además de los designados por el Poder Ejecutivo) y se desarrolló la infraestructura administrativa y presupuestal para permitir su funcionamiento. La formación del IUDE previsto por la Ley General de Educación se truncó en el ámbito legislativo, presentándose en el año 2013 un proyecto de ley que fue discutido por las cámaras sin lograr su aprobación (Mancebo y Lizbona, 2016).

En relación a las inacciones del período, las autoras señalan que las medidas tomadas en relación a la educación media fueron marginales, no destacándose avances en la creación de los nuevos Consejos previstos en la ley, en la revisión de las prácticas pedagógicas, en el carácter propedeútico de los planes de estudio ni en la articulación entre ciclos educativos. Tampoco se modificó el Estatuto del funcionario docente, en tanto normativa estratégica que afecta la calidad y equidad de la educación nacional. Por esos motivos, el período implicó cierto bloqueo:

“En el quinquenio 2010-2015 prevaleció el statu quo en la educación obligatoria, con algunos ajustes tenues concretados a través de líneas de trabajo específicas (...) Las políticas educativas del gobierno nacional y las de la oposición convergieron hacia contenidos mínimos orientados hacia la transformación de la educación nacional según un plan acordado, pero el nivel de autonomía de la ANEP y la acción de veto ejercida por algunos sectores sindicales operaron como frenos al desarrollo de las políticas convenidas a nivel partidario” (Mancebo y Lizbona, 2016, p. 107).

En el período se evidenciaron las diferencias internas de la izquierda respecto de las funciones de la educación media, su componente técnico, los vínculos de la educación con el mundo del trabajo, la autonomía de la ANEP y la relación de los docentes con el poder político, produciéndose así resistencias en el propio partido de gobierno (Mancebo y Lizbona, 2016; Pérez Zorrilla, 2015). Asimismo, existió cierta falta de liderazgo por parte de las autoridades asociada al denominado “fantasma de Rama”:

“las referencias a esta reforma continuaban apareciendo en el discurso de muchos actores como un parteaguas entre quienes adhirieron a ella y/o la apoyaron, y quienes se le opusieron. (...) La reforma Rama también constituyó un verdadero fantasma para quienes han sido investidos como autoridades de la educación, en una suerte de temor al ejercicio de liderazgo que

eventualmente podría ser tachado de “autoritario”: para evitar dirigir autoritariamente, se termina no dirigiendo” (Mancebo y Lizbona, 2016, p. 109-110).

El período de gobierno comprendido entre 2015-2020 aún se encuentra en curso, no obstante, es posible subrayar algunas de las principales acciones de política implementadas: el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas y la elaboración de un nuevo proyecto de ley para la creación de la Universidad de la Educación.

El Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTE) impulsado por el CODICEN, ha sido presentado como una de las prioridades del período 2015-2019 en materia educativa. Surge como respuesta a las situaciones de rezago y desvinculación en la educación media, así como a la discontinuidad entre el ciclo primario y secundario por parte de un gran número de estudiantes que no llegan a matricularse en el nivel medio. Con el SPTE se busca la detección e intervención oportuna en las situaciones de vulnerabilidad educativa a través de las siguientes líneas de trabajo: inclusión educativa; identificación temprana del rezago y prevención de la desvinculación escolar; apoyo al tránsito interciclos y articulación entre la educación y el empleo (ANEP 2015; <http://www.anep.edu.uy/codicen/dsie/ucdie>).

En lo que refiere a la conducción política de la educación, Fernández (2018) plantea que a pesar que en las últimas tres administraciones se produjo una destacada estabilidad en el gobierno, hubo una inestabilidad en la conducción de la enseñanza y una gran rotación de las personas en los cargos de gobierno educativo, que no tuvo precedentes en los cuatro períodos de gobierno anteriores. Señala que las autoridades que participaron en la formulación de la Ley general de educación en el año 2008, desempeñaron roles secundarios en las administraciones siguientes. Según el autor:

“El resultado fue un elenco legitimado externamente a la educación, designado con base en participaciones de sus sectores en el electorado, y altamente fragmentado en sus concepciones político-ideológicas, cuestiones que hacían presagiar dificultades en la conformación de ‘coaliciones de ideas’ capaces de impulsar políticas educativas” (Fernández, 2018, p. 23).

10.2 Las inacciones de política en materia de formación docente.

En función de la revisión bibliográfica y las valoraciones de los entrevistados respecto de las políticas de formación docente, puede señalarse que la falta de avances sustantivos en la mejora de la titulación docente -principalmente de quienes ya se encuentran trabajando en CES y CETP- y la no concreción de la Universidad de la Educación constituyen inacciones importantes de las políticas educativas desplegadas desde 2005 a la fecha.

Entre los objetivos del CFE-ANEP para el período señalado se encuentra la elaboración de un plan de oportunidades para la titulación de forma coordinada con el CES y CETP, que se valga de los recursos tecnológicos disponibles y el reconocimiento de créditos (ANEP, 2015). En esta línea, se puede señalar una modalidad piloto desarrollada por el CFE para personas que no estén cursando la formación docente, se encuentren trabajando en CES y/o CETP y estén a un máximo de 5 asignaturas para egresar. Dicha modalidad es de carácter virtual, semi presencial y semestral, con características similares al Programa Uruguay Estudia⁴⁶. Se implementó en 2016 y 2017 para la formación de Profesores de Matemática y Biología y al momento del trabajo de campo se preveía replicarla para el caso de Física, Idioma Español y Literatura. De esta manera, pueden reconocerse algunos avances, aunque de carácter focalizado en algunas asignaturas y con una cobertura insuficiente. A pesar de ello, según se recoge de las entrevistas, desde el 2005 a la fecha no hubo avances sustantivos en el abordaje del tema de forma estructural ni el desarrollo de una política pública a nivel nacional que abarque la totalidad de las situaciones de quienes ya se desempeñan en educación media sin formación docente. A su vez, en función de las entrevistas a los referentes institucionales consultados, se visualiza que las prioridades del período en materia de formación docente estuvieron en el cambio curricular, en las modificaciones de la carrera de los formadores de docentes hacia la creación de la Universidad de la Educación y en la consolidación interna del CFE.

Algunos entrevistados del CFE sostienen que las características del plan de estudios actual (anual y no creditizado) y la falta de desarrollo de modalidades de titulación como la “acreditación de saberes” obturan la titulación de quienes ya trabajan en la docencia, porque dificultan la generación de formatos personalizados y el reconocimiento de trayectos diversos. Tales aspectos son parte de los cambios curriculares que se encuentra desarrollando el CFE actualmente. Según lo enuncian los entrevistados, avanzar en tales modificaciones facilitaría la puesta en marcha de acciones específicas tendientes a la titulación de quienes ya se encuentran trabajando en los subsistemas de educación media.

En otro orden, según plantean los entrevistados del CFE y del CES, las prioridades de política educativa del período no jerarquizaron la titulación de los trabajadores de educación media como un asunto prioritario, sino que abocaron su gestión a otros asuntos que restaron lugar en la agenda a la titulación.

“El CFE está muy absorbido por esa situación que es muy demandante y nosotros por la nuestra más todos los emergentes que Secundaria tiene. Entonces tenemos encuentros, pero no

⁴⁶ El Programa Uruguay Estudia (PUE) fue de carácter interinstitucional y tuvo por objetivo favorecer la culminación de ciclos educativos por parte de jóvenes y adultos uruguayos. En el marco del mismo se desarrollaron propuestas de culminación de educación media básica, media superior y formación docente a través de tutorías docentes, nuevos planes curriculares y ampliación de becas (<http://www.pue.edu.uy/index.php/acerca-del-pue>).

son con la frecuencia que necesitaríamos para sacar algo de este tipo. Tenemos la idea, pero no podemos concretarla” (Autoridad, CES).

“Es un deber que se tiene el pensar. Esa titulación que no sería ya regularizarlos por un concurso, sino ver qué trayectorias tiene cada uno, cómo se han comportado como docentes para hacer un reconocimiento de esas trayectorias, qué estudios pueden tener que se puedan convalidar y pensar qué es lo que les falta. Y eso no va a ser fácil porque va a haber sectores a los que le faltan cosas diferentes” (Autoridad, CFE).

Por otra parte, como otra de las limitaciones para el avance en la titulación, se señala la falta de presupuesto para destinar a instrumentos tales como las becas para la culminación de la formación o la disminución de la carga horaria de los docentes. A su vez, tal como sugieren los testimonios de algunos referentes institucionales consultados, se identifica cierta falta de innovación, determinación y decisión por parte de las autoridades en este tema.

“Pero hay una enorme preocupación, hay una pobreza de respuestas y a su vez, pila de veces he estado en reuniones, todos dicen ‘a ver inventen algo’. ¿Y qué podemos inventar? Es difícil inventar algo que no esté inventado y a su vez es difícil poner cosas cuando no tenés con qué. ¿Me entendés? Ya sea por falta de personal, por falta de docentes, por falta de plata” (Autoridad, CES).

“Yo creo que acá falta establecer un plan claro y un proyecto a través de mecanismos diversos como planificación estratégica que implica atender esas situaciones de forma progresiva, con una ruta a través de experiencias pilotos, con asignación de recursos, todo lo que sabemos que corresponde. Idear el desarrollo de un plan. Pero falta el apoyo de equipos técnicos poderosos para la implementación de esas acciones y falta tomar la decisión. Porque todo eso lo podés preparar, pero vos tenés que tomar la decisión llevarlo adelante” (Autoridad, CODICEN).

Otra de las inacciones que podría destacarse, es la no concreción de la Universidad de la Educación, cuya creación no mantuvo un lugar central en la agenda educativa. Entre los actores consultados se identifican diversas valoraciones respecto de tal proyecto y distintas percepciones sobre su posible incidencia en la mejora del déficit. La amplia mayoría señala que el carácter universitario otorgaría mayor estatus, reconocimiento y valoración social a la profesión. Asimismo, señalan la importancia del desarrollo de la investigación y extensión, y la oportunidad de consolidación de la formación de posgrado -que habilitaría el rango universitario de la formación inicial-. Entre las opiniones desfavorables a la misma, se destaca el posicionamiento de FENAPES, que manifestó desacuerdo y atribuyó escasa relevancia al cambio, y de la ATD del CES, que aún no ha tomado posición formal en la instancia de Asamblea nacional.

Independientemente de la diversidad de valoraciones sobre la misma, existen distintas expectativas sobre la efectiva concreción de la Universidad y en torno a la incidencia que ésta puede tener en el déficit docente actual: para algunos puede ser un incentivo que atraiga gente hacia la profesión docente y para otros no presentará efectos en tanto no se

promuevan otros cambios institucionales de forma simultánea. En varios actores de los diversos subsistemas, se identifican también algunos malestares por las demoras e incertidumbres que ha tenido el proceso.

10.3 El lugar de la formación y el déficit docente en la agenda de políticas educativas según la perspectiva de los actores institucionales

Para analizar el lugar del déficit de docentes de educación media en la agenda de políticas educativas del período comprendido entre 2005-2018, es pertinente considerar el lugar que ha tenido la formación docente. Varios de los actores consultados señalan el magro desarrollo de las políticas de formación docente respecto a otras políticas del sector, como ser las que refieren a la desvinculación de los estudiantes de educación media y el tránsito entre ciclos educativos.

“Yo creo que recién en esta administración se está empezando a tomar conciencia de la importancia. No es que teóricamente no se le considere importante, pero se está siempre abocado a los problemas que emergen en media sobre todo a que los estudiantes se desvinculan y a problemas que tienen que ver a veces con la actitud de los docentes hacia las políticas inclusivas. Entonces cuesta un poco pensar, más allá de eso, que también mejorar la formación de los docentes apunta a una línea de transformación importante” (Autoridad, CFE).

“Creo que en este último tiempo y a partir de la discusión de la Universidad de la Educación y demás, se ha puesto un poco más en el tapete, pero si escuchás hablar a cualquier autoridad, hablan de Primaria, Secundaria y UTU. Ahora sí, como parece que la culpa de todo la tiene la formación de los docentes, en estos últimos tiempos ha estado mucho más sobre el tapete. Pero creo que ha sido una gran olvidada” (Dirección centro de formación docente, CFE).

No obstante, los entrevistados también coinciden en visualizar que la formación docente ha tenido una mayor relevancia en el 3er gobierno del Frente amplio (en curso) que en los dos previos (2005-2015), principalmente debido a las acciones realizadas por el CFE y el mayor impulso hacia la creación de la Universidad de la Educación.

“Hay un fuerte impulso de esta administración para lograrlo, pero del otro lado están las tradiciones, los corporativismos. En la formación docente también están los docentes que tienen muchos años de trabajo. Y hay una recurrente preocupación por cuidar el status quo y que no cambie nada porque todo es también amenazante y un atrincheramiento de los docentes. No sé si lo lograrán, pero observo que en esta administración y en este Consejo están empujando mucho. No lo vi en los demás gobiernos” (Planeamiento Educativo, CES).

“La formación docente nunca había tenido un cuerpo docente propio, siempre tenía personas que pertenecían a otros subsistemas y que mínimamente, con unas poquitas horas, contribuían a la formación en Educación. La formación docente tradicionalmente no había tenido presupuesto. (...) Hoy por hoy la Formación Docente está sentada en la discusión de su conversión en universidad, tiene el presupuesto educativo que nunca tuvo y la disponibilidad de una infraestructura edilicia remodelada, remozada, ampliada como tampoco nunca había tenido. Y un número de docentes también, el más importante. Y ya te digo, con oportunidades –

por ejemplo- de formación de posgrados y maestrías en el marco del sistema público para nuestros docentes que son también historia, porque nunca se habían dado” (Dirección centro de formación docente, CFE).

El análisis del lugar que ha ocupado el déficit docente en la agenda de políticas educativas, tanto en función de la revisión bibliográfica como del análisis de las entrevistas realizadas, arroja que éste ha sido marginal. Si bien entre las políticas educativas desarrolladas desde el 2005 a la fecha es de subrayar la creación del CFE, su proceso hacia la modificación curricular e institucional y los proyectos de ley de creación del IUDE, a la fecha, éste último no ha presentado avances suficientes. Por otro lado, tampoco se han desarrollado políticas significativas de mejora de la titulación docente, tal como se proyectó en los lineamientos estratégicos de la ANEP para el actual período de gobierno.

10.4 La insuficiente información disponible acerca del problema

Al ser consultados acerca del déficit, los referentes entrevistados evidencian un conocimiento general del mismo, especialmente en lo que refiere a las tasas de titulados de cada subsistema, las asignaturas que presentan mayores faltantes y los mecanismos puestos en marcha para paliarlo. No obstante, no se identifica la existencia de información integrada y sistematizada que permita dimensionar el problema y sus consecuencias con total profundidad. Si bien las inspecciones de asignaturas conocen la disponibilidad de docentes titulados con los que cuentan y la cantidad de cargos que por quedar vacantes son cubiertos por personas sin titulación docente o formación específica, dicha información no se encuentra lo suficientemente integrada, sistematizada ni actualizada. Los entrevistados del CES, CETP y CODICEN no hacen mención a documentos o estadísticas institucionales que releven o monitoreen, por ejemplo, la comparación interanual del ingreso a la docencia de personas sin formación, la comparación por asignaturas, un análisis por departamentos, el seguimiento a las trayectorias de formación de dichas personas, la cantidad de años que permanecen dando clases en dichas condiciones, cuántos presentan supervisión por parte de las inspecciones y cómo son evaluados, cuáles son los centros educativos con mayores/menores niveles de docentes formados, entre otros aspectos relevantes. Si bien al ser consultados manifiestan las consecuencias negativas de que las clases se impartan con personas sin formación docente, no refieren a investigaciones ni datos específicos que analicen detalladamente, por ejemplo, la incidencia de estos aspectos en los aprendizajes y en la continuidad educativa de los estudiantes, en la gestión de los centros educativos, en la cantidad de clases perdidas, la cantidad de grupos que se exoneran o cubren tardíamente, en qué centros, su evolución, etc.

Si bien varios actores del CES y CETP mencionan la existencia de sistemas institucionales de información en los que se registran datos sobre los llamados y los ingresos de las

personas al subsistema, se identifica también cierto alejamiento con el posterior procesamiento de la misma y desconocimiento de sus resultados. Según plantean, la información no se presenta de un modo accesible ni al servicio del estudio del tema como para tomar decisiones o abordarlo de forma estratégica y colectiva.

“Yo puedo mirarlo, pero tengo que entrar a la página de UTU de la forma que entra cualquier persona y es re complicado. (...) Tiene que ser una información más ágil. Me lleva muchísimo tiempo, entonces no puedo hacer un seguimiento mes a mes de cómo va tal escuela que tenían horas vacantes. Porque no puedo disponer de dos días todos los meses para eso” (Inspección, CETP).

“Si yo quisiera decirte cuántos estudiantes del IPA con informe de Inspección están trabajando hoy en Secundaria, yo no le puedo preguntar al sistema informático que me lo diga. Lo podría hacer yo si quiero, pero tengo que sumar los que están en la categoría. Hay modos de acceder a la información que no están preparados para estar disponibles. Tengo maneras de buscarlos, sí, pero tengo maneras artesanales de buscarlos, por lo tanto no son prácticas para tener visiones de conjunto y para tomar decisiones” (Autoridad, CES).

A nivel académico tampoco ha habido un desarrollo minucioso del tema que permita contar con información precisa, actualizada y exhaustiva como herramienta para la colocación del tema en agenda. A su vez, a nivel público tampoco existe un conocimiento difundido acerca del déficit docente, de los mecanismos puestos en marcha por el sistema para apalearlo, ni sobre las consecuencias que genera en los estudiantes de enseñanza media. Retomando lo planteado por Aguilar Villanueva (1993), sobre la necesidad de contar con evidencia científica y conocimiento especializado para la definición de los problemas públicos y su puesta en agenda, se visualiza que la falta de información y sistematización de la misma constituyen factores que obstaculizan la formulación del déficit docente en tanto problema de política pública y su incorporación en la agenda.

10.5 La falta de actores movilizados

Otro aspecto que resulta fundamental respecto del lugar que ocupa el déficit en la agenda de políticas educativas, es el análisis de los actores involucrados, sus características, capacidades, intereses y consideraciones respecto al tema. Tal como plantearon Elder y Cobb (1993) y Aguilar Villanueva (1993), el vigor de los colectivos que representan determinados temas y sus relaciones con el poder político, constituyen elementos claves para explicar los procesos de incorporación de temas a la agenda.

Los principales actores relevantes para el análisis del problema -además del gobierno educativo y los actores institucionales-, son las ATD y los sindicatos docentes, no obstante los intereses y capacidades de los mismos para incidir en su inclusión en la agenda han sido insuficientes. Por otra parte, si bien no fue un punto especialmente abordado por la

presente investigación, es posible señalar que existen dos organizaciones de la sociedad civil con acciones específicas de trabajo en el tema: Enseña Uruguay y Eduy 21.

En lo que refiere a la ATD del CETP, ésta cuenta con una comisión de trabajo específica sobre Formación Docente y ha abordado el tema en las distintas Asambleas Nacionales. Al respecto de la formación de los docentes sostiene:

“el CETP no cuenta con el número suficiente de docentes para el desarrollo de una gran parte de los actuales cursos que ofrece en su vasta oferta educativa. Existen a la fecha miles de horas docentes, concentradas mayoritariamente en las asignaturas técnico-tecnológicas que aún no han podido cubrirse, situación que se repite e incrementa año a año. Esto se debe a que el número de docentes y/o maestros técnicos que hoy posee el CETP, aunque aumenta año a año, sigue siendo insuficiente. Si se tiene en cuenta que el CETP incrementa su matrícula a razón de 4 mil jóvenes por año, queda clara la enorme dimensión del problema. Esta situación obliga a incorporar año a año a la docencia, personas cuya formación no cubre el mínimo exigido de acuerdo al perfil de cada área/asignatura” (XXIV ATD CETP, 2014, p. 97).

Entre las principales acciones realizadas por la ATD en torno a la formación docente se destacan: la propuesta de crear un Departamento de formación docente en el CETP; la realización de un censo a los docentes del subsistema; la demanda de formación en servicio, formación permanente y de mejora del acceso a las propuestas de formación docente por parte de quienes ya se encuentran trabajando en CETP (ATD CETP, 2010; ATD CETP, 2014; ATD CETP, 2015; ATD CETP 2016).

La propuesta de la creación de un Departamento de formación docente en el ámbito del CETP comenzó a desarrollarse en el año 2010 y tuvo por objetivo la identificación de necesidades de formación del plantel docente y la coordinación institucional para la implementación de propuestas de formación permanente. Según la propuesta, el mismo estaría integrado por los distintos programas educativos de CETP, delegados de ATD, sindicatos y CFE (ATD CETP, 2010; ATD CETP, 2015).

El censo realizado en el 2014 a quienes desempeñaban funciones docentes tuvo por objetivo conocer su formación para realizar propuestas específicas de mejora. Allí se identificó que un 30% de quienes cumplían funciones docentes no habían cursado propuestas de formación docente (ATD CETP 2014). A partir de tal diagnóstico la ATD realizó propuestas y sugerencias al CETP y al CFE insistiendo en la necesidad de desarrollar modalidades que contemplaran la realidad de los docentes en ejercicio, como ser la exoneración de horas de clase, el pago del transporte, mayor descentralización de las propuestas de formación, oferta de cursos a distancia, entre otros.

“Lo que decimos es: ¿cuántas horas lleva Didáctica específica en INET? Esas mismas horas brindarlas a los compañeros en formación en servicio con algún mecanismo dentro de la

institución. Decíamos, tomemos 20 compañeros durante tres meses y les damos sólo Didáctica. (...) Porque es real, ningún docente con 50 o 60 horas va a ir a un Instituto de Formación Docente” (Representante ATD CETP).

Desde su punto de vista no han obtenido respuestas positivas de las autoridades ni tampoco propuestas alternativas. Señalan que existen restricciones institucionales que han impedido el desarrollo de acciones de formación por parte de la propia institución, como ser el no tener un presupuesto específico para la formación interna del CETP y la atribución de competencias entre CETP y CFE. De esta manera, la fragmentación y el diseño institucional del gobierno educativo aparecen como una dificultad para el abordaje del problema. La ATD de CETP considera que la formación docente no ha sido objeto central de las políticas educativas recientes y que no existe una intencionalidad clara respecto de la misma en el CODICEN ni en el CETP. Señala que las propuestas de formación existentes no han podido cubrir la necesidad de docentes que tiene el subsistema –particularmente con el crecimiento de matrícula que ha experimentado- y que el CETP debería desarrollar acciones propias de formación dirigidas a los docentes que allí se desempeñan. Asimismo, señalan críticamente que a nivel de ANEP no se hayan desarrollado políticas de formación en servicio y que éstas son sumamente necesarias dada la carga de trabajo de los docentes que dificulta que accedan a instancias de otro tipo.

“Vos tenés gente que hace 10 años da clase, ¿qué pasó con esos compañeros en 10 años? Nada. Ni siquiera les dieron un cursito de algo. Imaginate 10 años en la institución, que fuiste dando una asignatura por año, tenés la mitad de la carrera. Entonces en esos años, que vos vayás dándoles formación, es una política educativa. (...) Si vos ves que hay una carencia grande de formación docente, algo tenés que hacer. Y no dejar si el docente lo quiere hacer o no lo quiere hacer. No. El docente sino sigue igual. ‘Estoy cómodo, tengo mis horas, si lo hago o no lo hago no me pasa nada’. Entonces creo que con eso, tienen que existir políticas fuertes” (Representante ATD CETP).

Si bien la ATD del CETP plantea la necesidad de generar modalidades de acreditación de saberes y cursos de distintas modalidades acordes al ejercicio de quienes ya trabajan como docentes, reconoce que a la interna de la ATD también se producen discusiones internas respecto de las diferencias en las exigencias y validez de las mismas:

“La discusión que tenemos dentro de ATD también es esa, de la gente que está formada y la que no. Lo que hemos tratado de hacer en estos años es que eso no desuna. Ver cuáles son las carencias de uno y las carencias de otro y poder sumar. Mirar hacia arriba y no bajar. Hay compañeros que sí nos ha costado, que la formación docente la han hecho en otros tiempos, otros momentos históricos, todo lo que podamos poner allí” (Representante ATD CETP).

En cuanto a la ATD del CES, ésta tiene una comisión denominada “Profesionalización y estatuto docente” en la cual se han sugerido propuestas de profesionalización docente como ser la necesidad de concursos, implementación de cursos de especialización y posgrados. Se plantea la importancia de garantizar las condiciones para la asistencia a los

mismos por parte de los docentes, como ser el uso de licencias y viáticos (XXXVI ATD CES, 2016).

La ATD del CES visualiza como un logro de las políticas recientes y del trabajo de los colectivos docentes que se haya zanjado la división existente entre el IPA y los CERP – asociada a la Reforma de Rama, a través del Plan 2008. Si bien reconoce algunas dificultades de dicho Plan, valora positivamente la finalización de las desigualdades que, según considera, existían entre ambas propuestas formativas.

Por otra parte, menciona que el tema de la formación docente genera ciertas tensiones en la interna de la ATD ya que la misma nuclea a todos los docentes -estén titulados o no- y eso dificulta el abordaje y la producción concreta sobre el mismo.

“El problema está, el problema lo visualizamos todos. (...) En la (Asamblea) Nacional tenemos docentes que somos titulados y otros que no lo son. Entonces, si bien tenemos lineamientos en cuanto a que se propicie la titulación y la profesionalización, también tenemos solicitudes de que se puedan realizar postgrados. (...) Ahora, si estamos pidiendo postgrados estás partiendo de gente titulada y es un problema. Más allá de que se ha marcado la necesidad de que existan titulados, es un tema muy escabroso cuando se plantea en una ATD. (...) Los gurises que están en peores condiciones son los que tienen peores docentes. Eso es real. Lo veo como un problema desde ATD y también lo veo como un problema a nivel sindical. (...) Es un tema que está instalado en este país en Secundaria desde el nacimiento y que nunca se resolvió. Entonces, en los colectivos es complicado” (Representante ATD CES).

Es de destacar que si bien se mencionan instancias de trabajo conjunto entre las ATDs de CES y CETP, las mismas son de carácter operativo, como ser la elaboración conjunta de los cronogramas de asambleas o definición de criterios comunes para la participación de los docentes en las mismas, y no identificándose propuestas conjuntas respecto de las políticas de formación y titulación de los docentes.

Del análisis de las acciones y consideraciones de las ATD del CETP y CES, se destaca que a pesar de que ambas visualizan el problema y lo han abordado en diversas instancias, reconocen que la heterogeneidad de los niveles de formación dentro de los propios colectivos constituye una dificultad para el abordaje del tema. Otro planteo a subrayar es el acuerdo en la necesidad de generar acciones que efectivicen el acceso a las propuestas de formación como ser la existencia de becas, viáticos de transporte, uso de licencias, etc. Por otro último, en la ATD del CETP –no así en la de CES- se demanda la puesta en práctica de propuestas de formación en servicio. Dicha ATD, que es la que comparativamente presenta un mayor desarrollo de acciones concretas en el tema, señala la falta de respuestas que han tenido sus demandas por parte de las autoridades.

En lo que respecta a los sindicatos docentes y su rol en el tema del déficit docente, cabe señalar la existencia de diferentes visiones entre FENAPES y AFUTU. Como se desarrolló anteriormente, para FENAPES el déficit de docentes titulados no constituye un problema ni es objeto de acciones específicas desde el sindicato, sino que es visto como resultado de la falta de planificación de las políticas educativas por parte de las autoridades. Para AFUTU, en cambio, el déficit sí es conceptualizado como un problema y ha sido abordado por la organización sindical.

“Hace muchísimo tiempo que en cada congreso del sindicato se genera un espacio de trabajo de una comisión que atiende justamente a la formación docente y desde ahí se generan algunas de las demandas de los conjuntos de trabajadores como es la formación en servicio. (...) No solamente por un tema de estabilidad laboral, sino por el hecho de mejorar la calidad de la educación que a todos nos interesa, más allá de reivindicar salario, condiciones de trabajo y todo lo demás. A nosotros como sindicato nos interesa muchísimo la calidad de la educación porque en UTU se forma fundamentalmente a los trabajadores y sus hijos y por eso nos interesa” (Representante AFUTU).

AFUTU plantea la necesidad de desarrollar la formación en servicio, especialmente para docentes de asignaturas técnicas del interior -donde hay mayor déficit-, y el desarrollo de políticas de becas o exoneración de horas docentes a quienes estén cursando la formación. AFUTU señala que en el año 2013 presentó una propuesta de formación en servicio al CETP y CFE que luego de un largo proceso de negociación, en el 2015 dio lugar a una propuesta de formación semipresencial a cargo del INET en el interior del país⁴⁷. La propuesta inicial elaborada por AFUTU se orientaba a personas sin formación docente y con antigüedad calificada en el subsistema, y pretendía que se reconocieran los años de trabajo en el CETP brindando una formación más acotada en el tiempo que la que ofrecen los centros de formación docente. La misma suscitó un conjunto de discrepancias, tanto dentro como fuera del sindicato, respecto de la modalidad de acreditación de saberes, la presencia de los componentes de Ciencias de la educación y la cantidad de años que debía tener la formación. AFUTU plantea que si bien el alcance de la propuesta acordada fue leve, por la diferencia entre el número de personas que ingresaron y la cantidad que avanzaron en la misma, a la vez, fue un avance importante en el accionar sindical en el tema. Las discusiones y disensos del proceso son ilustrados por el entrevistado de la siguiente manera:

“Eso se presentó en el sindicato, fue motivo de un gran debate acá adentro y luego se logró la aprobación con algunas modificaciones. Generó otro debate importante en lo que corresponde al INET, recibió fuertísimas críticas, porque se asoció eso con la Reforma Rama muy cuestionada y muy resistida. (...) Se generó un grupo de trabajo que tenía como cometido articular la propuesta y la visión del INET, la ATD de Formación Docente y nuestra propuesta. Trabajamos arduamente en ese grupo, no sin dificultades ni desencuentros o debates

⁴⁷ La propuesta es de modalidad semipresencial, a través de plataformas web y una instancia mensual presencial en el INET. Se dirige a personas que residan a más de 50 kms. de Montevideo.

importantes, y estuvimos en un punto en que no llegábamos a una conclusión o un consenso. (...) Nosotros dijimos que no íbamos a alcanzar un consenso si no cedían algunos aspectos. Y el INET venía trabajando en cuatro áreas con una propuesta de formación docente semi-presencial para egresados de tecnicaturas y de formación terciaria no universitaria, que abarcaba dos años de formación. Entonces hicimos una especie de compilado entre esa propuesta y la que había presentado el sindicato. Logramos llegar a un encuentro fusionando las dos propuestas. La nuestra quedó bastante desdibujada, fue la forma de lograr un encuentro. (...) En definitiva, lo que salió fue una propuesta de formación docente de cuatro años. (...) Recoge lo de la acreditación de estudios que nosotros pretendíamos: que hay personas que por sus estudios anteriores pueden acreditar y reducir la carrera a dos años” (Representante AFUTU).

Tal como se desarrolló anteriormente, otra de las acciones centrales de AFUTU fue la negociación con las autoridades para atribuir la categoría de docentes interinos a aquellas personas sin formación docente que se contrataban para cubrir cargos vacantes como “habilitadas por el año”.

Por otra parte, AFUTU plantea que la firma de los acuerdos salariales en el año 2015 generó mucha conflictividad interna, dividiendo al sindicato y produciendo malestar y desmovilización. Se sostiene que a partir de allí, con los cambios en las representaciones del sindicato, éste dejó de abordar el tema de la titulación docente.

“De hecho, en el último congreso -ojalá que en el próximo esté- en las comisiones que se plantearon nadie visualizó eso con tanta claridad. No se visualiza y no es porque no sea importante. Basta ver los números del INET para darse cuenta de que hay que apuntar ahí, pero quedamos en cuestiones más básicas. No digo que no esté bien, pero es salario y estabilidad laboral. Este sindicato siempre tuvo esa preocupación por la calidad de la Educación Técnica, sin embargo ahora es como que se viene... parte de los cambios que surgieron en las organizaciones sindicales también. Se perdió un poco eso, entonces el tema es que de 2015 para acá se apartaron algunos actores y quedaron otros, y el tema no está” (Representante AFUTU).

Si bien en esta investigación no se abordó específicamente el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el tema, a la hora de analizar los factores que promueven u obturan la entrada en la agenda es importante hacer una breve mención a las mismas. El cambio en el vínculo de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado ocurrido a partir de la década del 90, cuando éstas consolidaron su participación en el desarrollo e implementación de políticas públicas, planteó tensiones en el tradicional rol de las organizaciones en lo que refiere a su capacidad de innovación, presión, liderazgo y expresión democrática. Los fuertes vínculos –en algunos casos, de dependencia- que un gran número de organizaciones de la sociedad civil uruguaya mantienen con el Estado, dificultan la emergencia de acciones de presión e identificación de nuevos problemas a ser atendidos por éste (Rossel, 2008). De este modo, a pesar de que en Uruguay la sociedad civil organizada tiene una trayectoria de larga data y existen múltiples organizaciones que

trabajan con el sistema educativo, son pocas las que buscan incidir directamente en el problema del déficit docente. Estas son: Enseña Uruguay y EDUY 21.

Enseña Uruguay surgió en el año 2014 con el objetivo de: *“que todos los adolescentes del país reciban una educación de calidad independientemente de su lugar de origen, a través de un programa de dos años de formación y liderazgo docente”* (<http://www.enseñauruguay.org/sobre-nosotros.php>). Desde su conformación, realiza anualmente una convocatoria, selección y formación de estudiantes avanzados o profesionales jóvenes (tanto universitarios como docentes) interesados en desempeñarse como docentes en educación media, en centros educativos insertos en contextos de vulnerabilidad social. Se trata de una organización que promueve la cobertura de horas vacantes por personas ajenas al sistema educativo, a través de los canales establecidos por el propio sistema y plantea públicamente la existencia de la problemática del déficit docente (<http://www.enseñauruguay.org/>).

La organización aborda el déficit docente denunciando la vulneración de derechos que implica para los estudiantes y contribuyendo a la difusión de la problemática a través de las convocatorias a sus participantes, notas en prensa, actividades de difusión, por lo que contribuye a que sea visibilizado y problematizado a nivel público. A su vez, algunas de las acciones realizadas por Enseña Uruguay como ser la capacidad de convocatoria a personas externas a la educación y la propuesta de formación y apoyo a personas sin titulación docente, podrían ser experiencias relevantes para el sistema educativo a la hora de generar políticas innovadoras en el tema. Sin desmedro de tales aspectos, la escala pequeña de la organización así como su funcionamiento independiente de los Consejos, constituyen aspectos que relativizan su capacidad de incidencia en los mismos (<http://www.enseñauruguay.org/>).

Por su parte, EDUY 21 surgió en el año 2016 como una iniciativa amplia y plural que busca construir una “hoja de ruta” para impulsar transformaciones en el sistema educativo uruguayo. Entre sus objetivos se destacan:

“Retornar el debate educativo a la esfera pública, a la ciudadanía, a la comunidad, a los actores sociales y al sistema político, así como jerarquizar la calidad de las discusiones y de las propuestas”; “Contribuir a la gestación de un acuerdo nacional amplio, plural y propositivo que sirva de sostén a un plan educativo nacional con un horizonte de 20 años y que se plasme en un robusto acuerdo del sistema político, conversado con sectores productivos y sociales” y “Promover un debate de alto nivel en materia educativa” (EDUY 21, 2018, p. 4).

EDUY 21 cuenta con una conformación variada de personas con notoriedad pública de diversa índole y vasta trayectoria académica en el ámbito educativo, en la que se destaca el liderazgo de figuras que integraron gobiernos educativos recientemente. En sus documentos de trabajo, actividades públicas y apariciones en prensa, EDUY 21 plantea la

problemática del déficit docente en el nivel medio, cuestiona los mecanismos de asignación de docentes a los centros educativos, la falta de incentivos de la profesión, las características de la carrera docente, y enfatiza su necesaria transformación a través de la universitarización de la formación, el desarrollo de la formación en servicio y la necesidad de una nueva carrera profesional (EDUY 21, 2018 b).

Tal como fuera planteado por Elder y Cobb (1993) las personas y los actores colectivos con representación en el tema, resultan fundamentales para que un problema sea incluido en la agenda. Asimismo, según plantea Aguilar Villanueva (1993), las relaciones de éstos con los decisores, son fundamentales para que éstos decidan tomarlo como objeto de política pública. En tal sentido, en función de lo descrito se visualiza que el déficit de docentes de educación media, presenta un limitado conjunto de actores que lo representen y cierta debilidad de los mismos que no favorece su inclusión en la agenda.

De las ATD y sindicatos docentes analizados, la ATD del CETP y AFUTU son los que han presentado una visión más consolidada del problema, manifestando interés y experiencia en la elaboración de propuestas específicas. No obstante, ambos señalan la falta de incidencia en las autoridades, las dificultades para lograr acuerdos y cierta desmovilización actual por parte de los colectivos. Por otra parte, las ATD del CES y CETP, reconocen que el tema de la titulación genera diferencias internas, dificultando su toma de posición respecto del mismo, y por ende, su movilización o influencia sobre las autoridades para su puesta en agenda. En lo que refiere a FENAPES, dicho colectivo sindical no identifica el tema del déficit de formación de docentes de educación media como un problema. En lo que respecta a las organizaciones de la sociedad civil, se visualiza una escasez de actores movilizados por el déficit docente que presionen para que éste se coloque en la agenda. Sin embargo, a pesar de que el rol de organizaciones tales como Enseña Uruguay y EDUY 21 es incipiente, tal como plantea Roth (2015) éstas pueden desempeñar un papel importante de voceras en la difusión pública y problematización del tema. Asimismo, los conocimientos técnicos y la experiencia de la que disponen, podrían constituir recursos a ser utilizados por otros actores con mayor capacidad de incidencia (Subirats y Dente, 2014). Por último, a pesar de que el rol de los estudiantes y sus familias no se incluyó dentro de los objetivos de este estudio, cabe reflexionar sobre cuáles son sus capacidades de representación de sus intereses y si éstos representan un actor con capacidad de incidencia en la agenda de políticas en el sentido aquí establecido (Subirats y Dente, 2014; Acuña y Chudnovsky, 2013; Filardo y Mancebo, 2013). La experiencia de los estudiantes podría constituir una voz fundamental para visibilizar las consecuencias del problema, que podría ser muy potente si aumentara sus capacidades organizativas y sus recursos.

10.6 Los factores inhibidores de la iniciativa gubernamental

El análisis de la evidencia recabada muestra un conjunto de factores que contribuyen a explicar la falta de iniciativa del gobierno para incluir el problema del déficit de docentes de educación media en la agenda. En tal sentido pueden mencionarse: los desacuerdos existentes en torno al tema, el compromiso ideológico de las autoridades con los colectivos docentes, la conflictividad latente con los sindicatos docentes -principalmente en Secundaria-, la falta de liderazgo, la insuficiencia de presupuesto, la falta de capacidad institucional, la prioridad de otros temas en la agenda educativa y el proceso de creación de la Universidad de la Educación.

En lo que refiere a los aspectos ideológicos, se visualiza que el tema de la falta de docentes y la formación de los mismos se encuentra atravesado por un conjunto de disensos a nivel político-institucional. Si bien la amplia mayoría de los entrevistados identifica el déficit como un problema, al analizar sus causas y las formas en que podría abordarse se detectan desacuerdos. Un primer conjunto de discrepancias está dado por las valoraciones de los modelos de formación docente que ha tenido el país. Se destacan aquí las diferentes visiones respecto al Plan 2008, las modalidades de titulación docente puestas en práctica en la reforma de Rama, la tradición normalista de la formación docente versus la formación universitaria, y las distintas posturas respecto a la Universidad de la Educación y sus posibles impactos en la mejora de la formación de docentes.

También existen disensos respecto del rol de la educación media y sus cometidos universalistas versus propedéuticos, lo que implica distintas visiones sobre el modelo de docente que tal educación requiere y la formación necesaria. Asimismo, remite a la discusión del lugar de las asignaturas en la enseñanza, el aprendizaje por áreas integradas, por competencias, la importancia de las Ciencias de la Educación, el rol docente en la actualidad, el trabajo interdisciplinario, con las comunidades, etc. (Pérez Zorrilla, 2015; Aristimuño, De Armas, 2012; Filardo, Mancebo, 2013).

Por otra parte, el impacto desigual del déficit en los centros educativos remite al sistema de elección de horas docentes que las autoridades no han logrado cambiar por el conflicto que los intentos de modificación han generado a nivel sindical, particularmente entre el CES y FENAPES.

Según las autoridades consultadas, para abordar el problema de la falta de docentes y desarrollar políticas de formación y titulación en servicio se requiere un conjunto de acciones interinstitucionales, de mediano y largo plazo, que implican sólidos acuerdos a nivel social, político, parlamentario, interinstitucional y sindical. De este modo, según

algunos actores consultados, las discrepancias señaladas, constituyen obstáculos para decidir incluir el tema en la agenda. Algunos Inspectores de asignaturas del CES y CETP, Directores de los centros de formación docente y representantes de los colectivos docentes del CETP cuestionan que tales consensos sean condición necesaria para el desarrollo de políticas, manifestando preocupación por el tiempo que conlleva la construcción de los mismos y reclamando un rol más directivo de parte de las autoridades educativas.

“La Ley de Educación para mí nació ya muerta. Es letra muerta. Porque en 2008 se establece que frente a aulas de Secundaria tiene que haber un profesor egresado, o sea que el título se exige. Eso en 2008 y estamos en 2017. Y las acciones del 2008 al 2017 no han ido hacia la exigencia del título, porque no ha habido ninguna política efectiva que dé cuenta de que se va a cumplir lo que se escribió como ley. (...) ¿Por qué no se dijo en su momento ‘se van a dar 10 años para que la gente que no se haya formado se pueda formar? Poder recibirte en 10 años y en 2018 se exige. ¿Por qué no se da una señal clara?’” (Inspección, CES).

“Y cuando vos querés hacer algo demasiado participativo para que nadie se enoje, demasiada participación te lleva a años de los procesos de pienso. (...) Y lo que he visto a lo largo de estos tres últimos gobiernos es que nadie quiere tomar decisiones y tener un conflicto importante en la educación. Para que las cosas cambien van a tener que hacer algo así, sino nunca van a cambiar. Va a seguir siendo parche tras parche” (Inspección, CES).

Según plantean varios actores, las valoraciones en torno a las acciones emprendidas en el marco de la reforma de Rama y la oposición a la misma, siguen atravesando las visiones existentes sobre el tema del déficit especialmente en lo que refiere a la identificación de posibles soluciones. Tal como se planteó anteriormente, la reforma supuso resistencias de los gremios estudiantil, docente y de las ATD del CES y CETP (Bentancur, 2008). Desde la perspectiva de algunos entrevistados, el antecedente de la reforma de Rama inhabilita la iniciativa del gobierno de colocar el tema en la agenda, por temor a un distanciamiento con los colectivos docentes y actores sindicales.

“Esa reforma fue muy resistida por todos los docentes, especialmente por Formación Docente y hoy sería para un gobierno como el del Frente Amplio imposible intentar ese costo político. Capaz que viene un gobierno que no está comprometido con ese sector y de esa forma empiezan a jugar otros factores, se hace el camino y capaz que lo impone de cierta manera” (Representante AFUTU).

“La reforma estaba pensada como un cambio curricular en la Educación Media al que respondía también la formación de los docentes. Dentro de esa propuesta hay una serie de componentes que sería necesario rever sin esa especie de violencia ideológica que anula la capacidad de discutir sobre lo que resulta útil o no en términos educativos, que nos posiciona previamente en posturas ideológicas y además con un talante de discusión que tiende más a deslegitimar al que está enfrente que a discutir sobre educación” (Dirección centro de formación docente, CFE)

Por otro lado, asociar y apelar a la reforma de Rama ante alguna iniciativa política funciona como deslegitimador de las acciones en cuestión y de las autoridades e instituciones que las impulsan.

“Hay mucho de Rama ahí adentro. (...) Lo que están tratando de hacer es empezar la Reforma Educativa por Formación Docente. Una de las propuestas que hay es un afiche post moderno de formar por áreas. Volvés para atrás a las cavernas. Esa es una de las cosas que están expuestas y que el país demostró que no lo quería” (Representante FENAPES).

Muchos entrevistados del CES, las ATD de CES, el CFE y el CODICEN, aluden a una conflictividad latente entre las autoridades y los colectivos docentes. Para algunos, la misma cumple un rol (latente o explícito) de bloqueo y paralización de las iniciativas del gobierno.

“Empiezan a mezclarse dos temáticas: una la académica y otra la sindical. De hecho uno debería decir ‘si yo defiendo mi profesión, así como un médico no puede ejercer si no se recibió, los docentes de media deberían ser egresados’. Y yo gremialmente debería defender eso. Tú tenés muchos que representan al gremio de educación media que no es gente recibida. Y el resto de los docentes, los egresados, han permitido eso. Si tú me preguntaras cómo resolvés eso, yo francamente te diría que no sé. Claramente se puede ver, podría hacerse pero generando un cambio bastante importante que nos llevaría a pagar un precio caro y no sé si todo el mundo estaría dispuesto a pagarlo” (Autoridad, CFE).

Otro de los aspectos que dificultan la inclusión del tema en la agenda de gobierno, es que la solución al déficit no depende de un único actor institucional, sino que por su magnitud y características implica un conjunto amplio e integrado de acciones en distintos niveles y de mediano y largo alcance. Algunos entrevistados, principalmente del CES, señalan también que en los últimos gobiernos no ha habido un liderazgo en materia educativa, y que éste es necesario para vehicular el abordaje de temas de esta complejidad.

“Creo que nuestro país en materia educativa, como que vamos pensando año a año lo del año que viene. Y lo que hace falta es la imagen de mirar una piedra y tirarla bien lejos, cosa de poder caminar bastante hacia esa piedra. Ahora parece que es como cuando jugás a la rayuela, tirabas acá y saltás tres pasos. En materia educativa y hay que tirar la piedra lejos para que te dé tiempo de pensar e ir transitando un camino largo y clarito” (Inspección, CES).

“Para llevar adelante políticas educativas de largo aliento y que conmuevan el sistema educativo, se necesitan fuertes liderazgos, alguien que tenga la visión clara y la fuerza y el respaldo político para llevarlo adelante. Me parece que en los últimos años esto hemos carecido de estos liderazgos. Y hay un importante nivel latente de conflictividad en forma permanente entre las autoridades de la Educación y los sindicatos docentes, entonces todo aquello que al sindicato docente le implique una delgada “amenaza” entre comillas, es rechazado” (Planeamiento Educativo, CES).

Asimismo, desde el CODICEN como también desde el CFE, se plantea que una política que atienda la situación de la formación de los docentes de media, requeriría un mayor presupuesto del que se dispone actualmente.

“Tampoco tenemos aún calidad y un presupuesto como para decir ‘vamos a tratar de provocar un crecimiento enorme’ porque tenemos un presupuesto acotado. Nuestro presupuesto es un 4.6 % del total de ANEP” (Autoridad, CFE).

“¿Qué sería lo ideal? Decir bueno, vamos a considerar a los que hoy son docentes que están demorados en su trayecto para egresar y vamos a exonerarlos de sus horas de clase para que egresen, pero nos pasa lo mismo: no tenemos quién los sustituya. Son dos aspectos: no tenemos quién lo sustituya ni el presupuesto para solventar ambos gastos. Se le paga becándolo al docente y para contratar a otro. Esa disponibilidad hoy el país no la tiene” (Autoridad, CODICEN).

Por otra parte, varios de los actores consultados aluden a que el tema no ha tenido lugar en las políticas educativas porque éstas han estado abocadas a otras prioridades. El CFE señala que el trabajo en torno a la futura creación de la Universidad de la Educación, el proceso de cambio curricular y la propia consolidación institucional, no permitieron abordar profundamente el tema, particularmente en lo que refiere a la titulación de quienes ya se encuentran dando clase en educación media.

“Indudablemente que hay procesos institucionales que han distraído el foco de este punto, porque Uruguay en los últimos 10 años ha estado discutiendo sobre la nueva institucionalidad para la formación de educadores” (Autoridad, CFE).

“Ha habido algunos avances en algunas asignaturas, pero no el plan de titulación que pensamos. Eso no lo hemos podido concretar. Porque por ejemplo, una de las ideas que manejamos era hacer un seguimiento al desempeño profesional en el ejercicio de la labor docente, donde se involucrara al director, la inspección y se pudiera acreditar ese desempeño como parte de la formación. Es decir, aprovechar la exigencia que nosotros le ponemos al profesor para que tome unas horas, recorrer caminos de recogida de información de su desempeño en términos institucionales (...) Es una buena idea difícil de llevar a la práctica. Creo que también en parte porque el Consejo de Formación en Educación está abocado a la reformulación de las carreras y nosotros estamos también muy exigidos a lo que es el procedimiento de renovación curricular, que lo hemos elegido hacer por el camino más largo y más difícil, que es el más participativo” (Autoridad, CES).

Cabe retomar aquí los diversos modelos analíticos propuestos por la literatura especializada sobre la construcción de la agenda. En primer lugar, se plantea que existen diversos elementos que brindan mayor o menor atractivo al abordaje político de un tema (Aguilar Villanueva, 1993; Elder y Cobb, 1993). Según se recoge de los entrevistados, el déficit docente reúne un conjunto de características que desalientan su inclusión en la agenda. Retomando el planteo de Elder y Cobb (1993) para quienes la entrada en agenda se explica por la confluencia de las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección, es posible señalar que el déficit docente presenta factores que obturan las cuatro corrientes mencionadas. En lo que refiere a las personas, se destaca la escasez de actores colectivos movilizados por el tema. En cuanto al problema, se destaca que el déficit de docentes de educación media no se encuentra lo suficientemente abordado ni sistematizado como para que sea conocido y percibido como tal por parte de personas no directamente afectadas por él. Asimismo, existen otros temas en materia educativa que

cuentan con mayor problematización y visibilidad a nivel público, por lo cual la priorización de los mismos puede contribuir a mantenerlo fuera de la agenda. En lo que refiere a las soluciones, según se desprende de las entrevistas, los referentes institucionales no disponen de un amplio repertorio de soluciones disponibles, e identifican restricciones de tipo político-ideológico y presupuestal para la puesta en marcha de algunas de ellas. De este modo, la no identificación de una solución disponible y única, así como las consideraciones sobre la complejidad del tema y su necesario abordaje interinstitucional, inhiben la formulación de alternativas viables y el ingreso del tema a la agenda de políticas. Por último, en cuanto a las oportunidades de elección, según se visualiza en las entrevistas realizadas, éstas resultan limitadas para introducir un problema “nuevo”, y para compatibilizarlo con compromisos y políticas anteriores como ser la proyección de creación de la Universidad de la Educación. A su vez, el peso de los factores político-ideológicos que asocian la introducción de cambios en la matriz de formación docente con el proceso de reforma impulsado por Rama, así como las tensiones y disensos que ésta aún genera, actúan como refractarios, desfavoreciendo las oportunidades de elección del tema. En el mismo sentido, la generación de impactos y réditos políticos en el mediano o largo plazo constituyen inhibidores de su inclusión en la agenda.

Analizando el déficit docente desde el modelo de las corrientes múltiples de Kingdon (1984, citado por Harguindeguy 2013), se visualiza que no ha habido una confluencia entre el problema, las políticas y la política que habilite una ventana de oportunidad de elección para el problema del déficit docente. Tal como se mencionó, el problema no ha sido reconocido como tal a nivel público, no se visualizan actores políticos que provean activamente soluciones al mismo y tampoco se identifican eventos de la comunidad política que hayan habilitado la dirección de la atención hacia el déficit docente en el nivel medio.

En cuanto a las diversas modalidades de entrada de un tema en la agenda propuestas por Garraud (1990), se visualiza que el problema del déficit no ha respondido a ninguna de las mismas. No ha habido movilización de actores sociales, políticos ni gubernamentales que promuevan activamente el abordaje del tema; tampoco ha habido un desarrollo del mismo por parte de los medios masivos de comunicación ni iniciativa gubernamental para el diseño de estrategias tendientes a superarlo. En cuanto al accionar de grupos de interés con influencia sobre las decisiones de gobierno como posible modalidad de entrada en la agenda, se observa que en el problema del déficit docente no existen actores colectivos que promuevan su abordaje, sino que éstos, se encuentran atravesados por posicionamientos diferentes y tensiones internas respecto del mismo. Desde una mirada constructivista, se visualiza también que la no inclusión del problema del déficit en la agenda responde a la

debilidad de los diversos actores –político, institucionales, sociales- para construir el problema como tal e imponer su representación del mismo.

Por otro lado, desde una perspectiva institucionalista, se visualiza cierta dificultad para identificar y poner en marcha instrumentos de política innovadores que impliquen rupturas o cambios sustantivos a las respuestas brindadas tradicionalmente al déficit docente. En este sentido, se identifica cierta naturalización de los procedimientos empleados para cubrir los cargos docentes vacantes y la falta de avances en el diseño de dispositivos de acompañamiento y formación de las personas que ingresan anualmente sin la formación requerida. De esta forma, en el abordaje del déficit por parte de las instituciones educativas se observa cierto predominio de las formas rutinarias, repetitivas y emergentes de responder al problema.

Por último, retomando el concepto de política pública planteado por Roth (2015), para quien ésta es una conjunción de elementos que incluye la definición de objetivos considerados deseables y necesarios, es posible plantear que allí radica uno de los factores que obturan la incorporación del problema del déficit en la agenda. Como se planteó anteriormente, la amplia mayoría de los referentes institucionales coinciden en señalar que el déficit constituye un problema, no obstante, a la hora de establecer los horizontes deseables y viables respecto de la formación y profesionalización, se presentan disensos y limitantes institucionales que obstruyen el establecimiento de objetivos de política pública para el mediano y largo plazo. En este sentido, desde una perspectiva institucionalista, las limitantes político-institucionales, como ser la falta de presupuesto, la fragmentación entre los Consejos, y la convivencia de diferentes posturas político-ideológicas sobre la formación docente, actúan velando las posibilidades de acordar un horizonte común y de trazar estrategias para lograrlo.

XI. Reflexiones finales

La presente investigación tuvo como principal motivación contribuir al conocimiento de la situación de la profesión docente en educación media en Uruguay en el entendido que ésta constituye un factor crucial para mejorar la educación media y la profesionalización de un importante colectivo de trabajadores del ámbito público. Tal como señala la bibliografía disponible, la calidad del cuerpo docente resulta un factor relevante para las transformaciones necesarias de los sistemas educativos contemporáneos (Aristimuño y De Armas, 2012; INEEd 2014; INEEd, 2017; EDUY 21, 2018; Bogliaccini, 2018). La necesidad de fortalecer la formación de los profesores de educación media en Uruguay alude al déficit cuantitativo, dado por la insuficiente cantidad de docentes titulados así como también a la necesidad cualitativa de modificar las actuales propuestas de formación docente mejorando su atractivo y adecuación a las necesidades de centros y estudiantes de educación media en la actualidad.

En Uruguay la educación media básica es obligatoria desde el año 1967 (Constitución de la República, artículo 70) y desde el 2008 la ley N°18.437 extiende la obligatoriedad a la educación media superior (De Armas y Retamoso, 2010; Ley N°18.437). Esto implica que en las últimas décadas el país ha asistido a un aumento en la matrícula de dicho nivel educativo y que ésta seguirá aumentando a efectos de dar efectivo cumplimiento a lo previsto legalmente (De Armas y Retamoso, 2010; INEEd, 2018). En dicho marco, la cantidad y calidad de la formación de los docentes constituye un tema medular, particularmente si se tienen en cuenta las desigualdades en el acceso que se presentan actualmente en la educación media, donde el 30% de los adolescentes de entre 15-17 años del quintil 1 y el 20% del quintil 2, se encuentran desvinculados del sistema (INEEd, 2014; EDUY21, 2018).

La presente investigación tuvo como objetivo explorar y describir el problema del déficit de docentes de educación media en Uruguay; las valoraciones existentes sobre el mismo por parte de las autoridades y actores claves del sistema educativo nacional y analizar el lugar que ha ocupado en la agenda de políticas educativas en las últimas administraciones de gobierno (desde 2005 a la actualidad). Para ello, se partió del análisis de datos secundarios y se realizaron entrevistas en profundidad a autoridades de los Consejos con competencia en el tema (CFE, CES, CETP, CODICEN), Directores de centros de formación docente, Inspecciones de asignaturas deficitarias, Direcciones de Planeamiento educativo, sindicatos docentes y ATD. A partir de las mismas se analizaron las causas que los actores atribuyen al nivel insuficiente de titulación docente en el país, las consecuencias que tiene en la educación media, las formas en las que se aborda y los factores que contribuyen a explicar el lugar marginal que ocupa en la agenda de políticas educativas. En

las próximas páginas se sintetizarán los principales hallazgos de la investigación y se esbozará un conjunto de recomendaciones tendientes a profundizar el conocimiento existente sobre el problema y el abordaje del mismo.

Del análisis de los datos secundarios y las entrevistas se desprende que la falta de docentes formados y titulados para dar clase en educación media, constituye un problema al que el país se ha enfrentado históricamente. Tal como se recoge en varios estudios, los estudiantes matriculados en los centros de formación docente presentan altos niveles de rezago en su formación y dificultades para el egreso (CIFRA-ANEP-CFE, 2012; ANEP-CFE, 2015; INEEEd, 2014; INEEEd, 2017). Los niveles de egreso existentes actualmente no son suficientes para cubrir los cargos docentes, y resultan especialmente problemáticos en el marco de la universalización del acceso a la educación media (INEEEd, 2014; INEEEd, 2017). Por otra parte, se registra también un número importante de docentes que estando titulados, no se desempeñan en la docencia sino que optan por otras inserciones laborales (INEEEd, 2017 b).

Tanto los entrevistados como los datos aportados por los distintos estudios a nivel nacional, señalan que la profesión docente no presenta suficientes incentivos monetarios ni relativos a las características de la carrera y su reconocimiento social. Respecto a lo salarial, se señala que la relativa planicie de la estructura salarial, los niveles inferiores de remuneración en comparación con otras ocupaciones y la concentración de la remuneración en las horas de aula, inciden en el escaso atractivo que presenta la profesión. Asimismo, las características de la carrera docente, como ser su estructuración en torno a la antigüedad, la escasez de roles distintos a la docencia en aula, la no exigencia del título docente para trabajar y el deterioro en el reconocimiento social de la profesión, inciden en el poco atractivo que presenta en la actualidad y en la insuficiente titulación existente en Uruguay. Así también, algunas características de la inserción laboral de los docentes, como ser el multiempleo, el trabajo en varios centros educativos, la elevada rotación, los tiempos de traslados entre centros y la remuneración centrada en las horas de aula, inciden también en la falta de atractivo que presenta la profesión (ANEP, 2008; Mancebo, 2016 b; Pérez Zorrilla, 2016; INEEEd, 2014; INEEEd, 2016; INEEEd, 2017; INEEEd, 2017 b).

Según los entrevistados, ciertas características de la oferta de formación docente también son claves a la hora de comprender el déficit docente. En primer lugar, se señala la escasa expansión de la oferta de formación docente en el territorio nacional, particularmente en la docencia de áreas técnicas. Por otro lado, se plantea que algunas características de la formación como ser la cantidad de cursos, el carácter anual de los mismos, la extensión de la carga horaria, la modalidad de evaluación, el insuficiente acompañamiento personalizado a los estudiantes, algunas dificultades en el desarrollo de las modalidades

semi-libres y semi-presenciales, así como la dificultad de compatibilizar las características de la formación con el perfil del alumnado, son aspectos que inciden en el insuficiente nivel de egreso de los centros de formación. Se señala también que existe cierto desfase entre la formación impartida y la realidad de los centros de educación media en los que luego se insertan los docentes (CIFRA-ANEP-CFE, 2012).

Los distintos actores del CFE consultados, tanto a nivel de las autoridades como de los institutos de formación docente, plantean que dichos centros presentan problemáticas similares a las que existen en los centros de educación media, como ser la poca permanencia de los docentes en los mismos, la falta de docentes para cubrir los cargos y su ausencia de formación específica. Según se desprende de las entrevistas, la creación reciente del CFE implicó un proceso de consolidación institucional y el desarrollo de acciones internas -relativas a la estructura de cargos, cambios en el estatuto docente y revisión curricular- que obturaron la puesta en marcha de políticas dirigidas hacia un aumento significativo de la titulación existente. Estos aspectos dan cuenta de ciertas limitantes en la capacidad institucional para emprender saltos cuanti y cualitativos en la formación de los docentes uruguayos.

Según los distintos relevamientos de datos, si bien la titulación docente ha aumentado aún se está lejos de contar con la totalidad de los docentes formados, presentando niveles dispares por asignatura, departamento, subsistema y ciclo educativo. En el caso del CES, los datos del censo docente del año 2007 señalaban que la titulación era del 59%; y según datos de la encuesta nacional docente del 2015 esta es del 67% (ANEP, 2008; INEEd, 2017 b). En el caso del CETP, la titulación según el censo de 2007 representaba un 44,3% y según la encuesta docente del año 2015 representa un 41% (ANEP, 2008; INEEd, 2017, b). El censo 2007 advertía sobre la importante diferencia entre los niveles de titulación existentes en Montevideo y el interior del país, favorables a la capital del país (ANEP, 2008). Según la encuesta nacional docente, se identifica un cambio en dicho sentido, ya que los niveles de titulación a la interna de cada subsistema, resultan bastante homogéneos entre Montevideo y el interior (INEEd, 2017 b). Sin embargo, las diferencias entre ambos tipos de relevamientos exigen ser cautos en la interpretación y comparación de los datos.

En lo que refiere a la titulación por asignaturas, en el caso del CES, los datos del censo 2007 indican que algunas presentan niveles de titulación inferiores al promedio nacional. Estas son: Ciencias Físicas (53,1%), Física (43,8%), Matemática (38,1%), Dibujo (37,9%), Inglés (36,5%), Informática (25,5%), Música (19,3%) y Astronomía (16%). En algunos departamentos, el porcentaje de titulados de tales asignaturas desciende a valores cercanos al 20% (ANEP, 2008). En cuanto a los departamentos que presentan el menor porcentaje de docentes titulados, éstos son: Cerro Largo (46,7%), Rocha (46,5%) y Treinta y Tres

(40,3%) (ANEP, 2008). Según la encuesta nacional docente, asignaturas como Física, Matemática e Inglés continúan presentando niveles de titulación más bajos (INEEd, 2017). Por otro lado, en el caso del CES la titulación docente en educación media básica en el período comprendido entre 2007 y 2013 era del 53%, mientras que en educación media superior representaba entre un 65%-67% (ANEP, 2015).

En cuanto a las asignaturas del CETP comparables a las del CES, a excepción de Matemática, Física e Inglés donde la titulación es menor en el CETP, las demás presentan tasas de titulación relativamente semejantes y en algunos casos favorables al CETP (ANEP, 2008). A su vez, los entrevistados del CETP coinciden en señalar el importante déficit de formación docente que existe en las asignaturas técnico-tecnológicas, asociado a la falta de propuestas de formación docente técnica y su escasa extensión en el territorio nacional. En lo que refiere a la titulación de los docentes del CETP por departamento, el censo 2007 señala que los departamentos del interior con menor porcentaje de titulación son: Lavalleja (33,6%), Cerro Largo (32,1%) y Rocha (22,8%) (ANEP, 2008).

Un elemento importante asociado al déficit docente es el sistema de elección de horas docentes que no presenta mecanismos para distribuir a los docentes titulados de forma equitativa ni acorde a las necesidades de los centros educativos existentes. Las reglas de juego que establece el sistema de elección de horas, inciden en la forma en que se distribuyen los docentes titulados y relega los centros menos elegidos por los docentes a la docencia a cargo de personas con menor formación. Tal como ha sido señalado en la literatura nacional, esto evidencia una pauta regresiva en la distribución de los recursos, ya que las propuestas de contextos más vulnerables tienen a los docentes menos formados y por ende menos remunerados, generando así un menor gasto de parte del sistema en dichos cursos (ANEP, 2008; Filgueira, Pasturino, Operti, Vilaró, 2014; EDUY21, 2018 b). La desigualdad producida por el sistema de asignación de los recursos docentes trae a colación la discusión sobre la pertinencia de una política de incentivos y compensaciones salariales que promueva que los docentes formados se distribuyan de forma más equitativa en los centros educativos existentes a nivel nacional, lo que podría contribuir también al desarrollo de acciones de formación y mentorazgo entre pares (Mancebo, 2016 b; EDUY21, 2018 b). Asimismo, cabe plantear si los impactos del déficit docente en la gestión institucional del sistema educativo podrían ser minimizados con un cambio en el sistema de elección de horas docentes que implique una asignación a los centros educativos de carácter bianual. Dado el sistema de elección de horas y las preferencias individuales de los docentes en sus elecciones de cargos, es posible afirmar que las consecuencias de la faltante de docentes de nivel medio impacta en mayor medida en los centros educativos que atienden a los estudiantes con mayor vulnerabilidad, mayores

necesidades educativas, ubicados en la periferia o localidades pequeñas (Filgueira, Pasturino, Opertti, Vilaró, 2014; Pérez Zorrilla, 2016).

En lo que refiere a las valoraciones y percepciones de los actores entrevistados sobre el déficit docente, se destaca que la amplia mayoría conceptualiza el tema como un problema que genera consecuencias negativas en los estudiantes y las instituciones. La única excepción en este sentido está dada por el posicionamiento de la FENAPES, desde donde no se visualiza como un asunto problemático. Sin embargo, a pesar de tal consenso, entre los actores entrevistados existen diferentes valoraciones sobre las consecuencias del déficit, las acciones desarrolladas en respuesta al mismo, la identificación de soluciones y las competencias institucionales en la implementación de las mismas.

Uno de los aspectos que se destaca de las consideraciones de las autoridades sobre el problema, es la percepción de su limitada capacidad de incidencia en el abordaje del mismo. Según plantean, el déficit de docentes y la promoción de la mejora en su formación, requiere un conjunto de acciones interinstitucionales en diferentes niveles para que sus impactos sean efectivos. Sostienen que para mejorar los niveles de titulación se requiere una política integral que desarrolle acciones en lo salarial, curricular, la carrera docente, el sistema de elección de horas, la gestión de los centros de educación media y la mejora del imaginario social acerca de la profesión. Si bien el reconocimiento de la complejidad del tema constituye un aspecto positivo para el diseño de políticas y acciones integrales de mejora, también conlleva el riesgo de establecer una visión paralizante o pesimista entre las autoridades respecto de la posibilidad de cambio, obturando la determinación e iniciativa de los Consejos a intervenir en el problema. La valoración del déficit docente como un problema estructural, multicausal y complejo, al que sólo se le encuentran soluciones radicales e interinstitucionales –según los entrevistados, no disponibles actualmente- podría entonces contribuir a la postergación de su abordaje, si no se identifican acciones parciales y viables que cada Consejo pueda emprender en el corto plazo, al tiempo que el problema adquiere estatus de tal y toma efectivo lugar en la agenda de políticas. Tal como fuera señalado por Aguilar Villanueva (1993), la interdependencia entre el problema y su solución, confiere gran importancia a la forma en que éste se define. En función de las entrevistas realizadas, se desprende que aún resta acordar una definición del problema que resulte aceptable para los distintos actores involucrados y habilite el diseño de políticas específicas tendientes a su superación. Asimismo, la definición de los problemas “irresolubles” resulta insostenible para el desarrollo de las políticas públicas, por lo cual es fundamental que el problema del déficit de docentes de educación media, se traduzca en una definición operativa que habilite la intervención gubernamental en base a los recursos disponibles (Aguilar Villanueva, 1993; Elder y Cobb, 1993).

En cuanto a las consecuencias del déficit de docentes, la principal es la falta de docentes para cubrir la oferta educativa existente en el CES y CETP. Según señalan varios entrevistados de dichos subsistemas, esto representa un dilema entre la cobertura y calidad de las propuestas educativas, ya que implica la apelación a personas con escasa o nula formación docente para cubrir los cargos en desmedro de la calidad de la enseñanza. Los entrevistados, al igual que los datos disponibles, coinciden en señalar la existencia de un círculo vicioso, generado por la contratación de estudiantes de formación docente (de asignaturas con déficit de titulación), que impacta en el rezago de su trayectoria educativa (CIFRA-ANEP-CFE, 2012). La contratación de personas sin la adecuada formación docente, opera como un desincentivo a la misma, porque la carga de trabajo obstaculiza la continuidad de la carrera y opera también a nivel simbólico reforzando la prescindencia de requisitos formativos y de titulación para insertarse laboralmente en el sistema educativo. Los niveles de titulación docente en las distintas asignaturas parecen estar afectados por aspectos de la oferta y demanda de horas docentes sustentadas en el sistema vigente de elección de horas.

Un aspecto a considerar para valorar el impacto de la incorporación de personas no docentes a la educación media, es la inexistencia de políticas específicas de acompañamiento y apoyo a su labor docente. Ni el CES, CETP o CFE ofrecen propuestas de formación acordes a las trayectorias educativas y necesidades de tales personas, ni tampoco existe un acompañamiento, monitoreo o evaluación particular del desempeño de los mismos. Dada la insuficiente cantidad de docentes formados en el país; el objetivo establecido por el CFE de atraer a nuevas personas a la docencia; y la cantidad de personas sin formación pedagógica a las que el CES y CETP contratan año a año, la ausencia de políticas específicas dirigidas a éstas constituye una pérdida de oportunidad por parte del sistema educativo uruguayo para profesionalizar el colectivo de trabajadores de la educación media, captar a nuevos estudiantes y generar respuestas interinstitucionales de superación del déficit.

Las acciones desarrolladas por el CES y CETP para cubrir sus necesidades de docentes no constituyen instrumentos de una política educativa estratégica y planificada, sino acciones concretas, paliativas y relativamente provisorias que no ofrecen posibilidades de solución al problema sino que constituyen parte del mismo. La ausencia de acompañamiento y apoyo específico para los trabajadores del CES y CETP sin formación docente, constituye una suerte de “negación” por parte del sistema y un desaprovechamiento de la posibilidad de fomentar la formación y desarrollar trayectorias formativas innovadoras y atractivas, como ser la formación en servicio, el reconocimiento de trayectos a profesionales universitarios, la acreditación de prácticas docentes y el establecimiento de incentivos para el ingreso a la formación docente, necesarios para la mejora de la situación actual. Esto

refleja la poca capacidad del sistema educativo uruguayo para hacer frente al problema del déficit docente con estrategias que trasciendan la mera perpetuación de los modelos formativos existentes actualmente.

En relación a este aspecto, se destaca la consideración de AFUTU, que plantea que el reconocimiento de la categoría de docentes interinos a quienes ingresan a la labor docente sin cumplir con requisitos mínimos de formación, podría haberse condicionado a la aprobación de cursos impartidos por la propia institución. No obstante, si bien varios entrevistados consideran la necesidad de un mayor acompañamiento y formación a quienes se desempeñan como docentes sin tener la formación requerida para ello, también se identifica la falta de legitimidad y las discrepancias existentes en torno a las modalidades de titulación docente acotadas, en servicio o como complemento a la formación universitaria, tal como se desarrollaron en el marco de la reforma de Rama. La oposición a tal reforma y la prioridad que le otorgó a la formación de los docentes de nivel medio, constituye uno de los principales factores ideológicos que opera como inhibidor de la iniciativa gubernamental para abordar el déficit y generar modelos de formación de este tipo. Cabe recordar aquí los planteos de Elder y Cobb (1993) y Acuña y Chudnovsky (2013) respecto del rol que desempeña la ideología a la hora de identificar y validar las posibles soluciones a un problema. Asimismo, tal como fuera señalado por Aguilar Villanueva (1993), el sistema de creencias imperante entre los decisores, puede oficiar de limitante al análisis del problema y al establecimiento de alternativas de solución por parte del gobierno.

Según los entrevistados, las acciones desarrolladas por el CES y CETP para cubrir las vacantes docentes, tienen múltiples consecuencias negativas en los estudiantes y la gestión institucional. La cobertura tardía de los cargos implica que algunos cursos se dicten de forma irregular, con menor carga horaria o que se pospongan para el año siguiente, impactando en la pérdida de clases por parte de los estudiantes. En los casos en que los cargos permanecen vacantes todo el año, el sistema habilita que los estudiantes “exoneren” el curso. No obstante, desde una perspectiva de la educación como derecho, no sería adecuado conceptualizar tal situación como exoneración sino que, por el contrario, implicaría una vulneración de derechos producida al no ofrecer la propuesta educativa en las condiciones establecidas reglamentariamente. Se destaca también que en esos casos, el sistema no ofrece ningún apoyo específico a los estudiantes al año siguiente, quedando librado a las posibilidades de apoyarlos que tengan las familias. Cabe destacar que no existe información sistematizada respecto de la cantidad de horas docentes que quedan sin cubrir por año, en qué centros educativos, qué localidades, ni tampoco a cuántos grupos de estudiantes se afecta con la suspensión de cursos o con el desarrollo de cursos irregulares. Este aspecto constituye una dificultad para dimensionar el problema y diseñar acciones

específicas de abordaje del mismo. Asimismo, la falta de información acerca de las consecuencias del déficit docente, y el escaso conocimiento de las mismas por parte de actores no directamente afectados por el problema, constituye uno de los factores que contribuyen a explicar su falta de lugar en la agenda (Aguilar Villanueva, 1993; Roth, 2015).

Por otro lado, muchos entrevistados manifiestan la incidencia negativa que tiene la enseñanza por parte de personas sin formación en los aprendizajes de los estudiantes. Si bien se detectan diferentes valoraciones entre ellos, existe un amplio acuerdo respecto de que las clases impartidas por personas sin formación docente reproducen contenidos curriculares inadecuados. Asimismo, señalan que tales docentes presentan dificultades para el desarrollo de prácticas educativas inclusivas, no teniendo incorporado el actual sentido de la educación media. Otros actores, en cambio, consideran que no se puede establecer con claridad dicha influencia. La visión crítica por parte de algunos actores respecto de las características de la formación docente actual, su falta de adecuación y aggiornamiento a las necesidades de los estudiantes, incide en sus valoraciones sobre las clases impartidas por personas sin formación docente. En la medida en que la calidad de la formación docente actual es cuestionada por algunos actores, no se identifica por parte de éstos, una fuerte defensa, promoción u obligatoriedad de la misma para poder dar clases. Este aspecto constituye una alerta importante para el desarrollo de políticas de profesionalización.

La diferencia de opiniones respecto de las consecuencias de la enseñanza a cargo de personas sin formación específica, sugiere la necesidad de desarrollar instrumentos de evaluación, de manera de contar con insumos adecuados para estudiar con rigurosidad el impacto en la trayectoria y aprendizajes de los estudiantes. Las discrepancias existentes son sumamente relevantes a la hora de construir alternativas de política educativa viables, innovadoras y potentes para superar el déficit actual y promover una mayor articulación y complementariedad entre las distintas instituciones de formación terciaria y universitaria existentes a nivel nacional. Por otro lado, las discrepancias y tensiones detectadas en este sentido, podrían ser matizadas o superadas, si las personas sin formación docente -con formación universitaria o terciaria de otro tipo- que ingresan a dar clase tuvieran condiciones, requisitos o límites a su inserción asociadas a la exigencia de participar de instancias de formación específica.

Por otra parte, los entrevistados señalan que la incorporación de personas sin formación docente presenta consecuencias a nivel institucional, ya que dificulta la construcción de acuerdos de trabajo y marcos pedagógicos colectivos. A su vez, los mecanismos descriptos para cubrir los cargos docentes tienen impacto en la gestión del sistema educativo, ya que año a año diversos funcionarios (inspectores, funcionarios administrativos, directores de centros educativos) dedican importantes esfuerzos a cubrir los cargos docentes. El impacto

de esta tarea puede valorarse por los costos que conlleva –particularmente en tiempo de trabajo-, y también en tanto costo de oportunidad, considerando aquellas acciones que no pueden llevarse a cabo por estar destinando tales recursos a solucionar la cobertura de clases vacantes. En este sentido, puede señalarse a modo de ejemplo la imposibilidad de avanzar en iniciativas como la concentración de horas docentes en un solo centro educativo, así como también la disminución de los recursos dedicados a otras tareas, particularmente por parte de los Inspectores de asignaturas y Directores de centros educativos, como ser una mayor dedicación a las visitas de clase, evaluación de docentes, etc.

En cuanto al lugar del problema del déficit docente en la agenda, el análisis de las principales políticas educativas desarrolladas desde el 2005 a la fecha, indica que éste no ha sido objeto principal de las mismas. Si bien la aprobación de la Ley N° 18.437 en el año 2008 supuso cambios importantes en la matriz de formación docente uruguaya planteando como requisito la titulación docente, estableciendo la creación del CFE y la universitarización de la formación; a excepción de la creación del CFE, los avances en la instrumentación de los mismos han sido poco significativos (Ley N° 18.437; Clavijo, 2016). Se señala también que la conducción política de la educación en tal período se ha destacado por una gran inestabilidad, dificultando la construcción de acuerdos y el impulso de las políticas educativas (Fernández, 2018). En lo que refiere al abordaje del déficit docente, si bien éste ha estado presente en los objetivos estratégicos de la ANEP para el período de gobierno que se encuentra en curso (ANEP, 2015), los entrevistados coinciden en que no ha habido avances sustantivos al respecto.

Entre los motivos de dicha falta de avances se puede señalar la dificultad de los Consejos involucrados para desarrollar diversas prioridades de política de forma simultánea y también cierta competencia entre los temas que lo excluyó de la agenda. Asimismo, la fragmentación entre los Consejos y la falta de trabajo conjunto e integrado entre éstos, podría estar oficiando de barrera para avanzar en este aspecto que, según se identifica en las entrevistas realizadas, requiere de acciones mancomunadas, integrales y de largo plazo por parte de los tres Consejos mencionados y a nivel del CODICEN. Cabe preguntarse, desde una perspectiva institucionalista, cuál es la capacidad actual de las instituciones educativas uruguayas de poner en marcha acciones potentes tendientes a la superación del déficit existente. El diseño institucional del sistema educativo y la fragmentación de competencias entre los distintos subsistemas puede dificultar las sinergias para la generación de nuevos formatos de formación que impliquen, por ejemplo, el trabajo entre diversos Consejos para capitalizar el ingreso permanente de nuevos trabajadores a la función docente y aumentar la cantidad de personas con titulación específica.

Entre los diversos factores que contribuyen a explicar la falta de lugar en la agenda que ha tenido el déficit docente, puede señalarse la insuficiente información existente, particularmente en cuanto a sus consecuencias y el impacto en la calidad de la educación que reciben los estudiantes. Las principales consecuencias de la enseñanza a cargo de personas sin formación, no cuentan con una difusión a nivel público que habilite la intervención de personas no afectadas directamente por ellas, ni con actores colectivos (estudiantiles, docentes, sindicales) movilizadas que logren imponer su representación del problema. Este aspecto, dificulta el surgimiento y accionar de actores colectivos que ofician de voceros y contribuyan a su abordaje. Tal como afirma la bibliografía, la existencia de actores movilizadas y con intereses en el ingreso a la agenda de determinado tema, así como sus relaciones con los decisores, constituyen uno de los principales elementos que explican el ingreso de un tema en la agenda (Aguilar Villanueva, 1993; Elder y Cobb, 1993; Kingdon, 1994; Garraud, 1990). Tal como se visualiza en las entrevistas realizadas, el déficit de docentes de educación media no es un tema que movilice a los actores colectivos existentes en el ámbito educativo, como ser los sindicatos docentes y las ATD. Por el contrario, éstos reconocen que el tema es generador de cierta conflictividad y discrepancias a nivel interno, que ofician de freno a una mayor intervención en el mismo. Incluso los actores que han tenido una mayor participación en el tema, plantean que actualmente existe cierta desmovilización colectiva. A nivel de las autoridades se visualiza una importante conflictividad con los colectivos docentes, y la percepción de la potencial oposición de éstos a una mayor intervención respecto al tema, lo que opera como un freno o bloqueo a su iniciativa.

El problema de la formación de los docentes se encuentra vinculado a un conjunto de elementos que provocan disensos, tanto a nivel intra institucional, como en el relacionamiento con los colectivos docentes. Las diferentes valoraciones y visiones sobre la formación actual y los cambios que están en curso, el plan curricular del año 2008, el sistema de elección de horas docentes, las acciones desarrolladas por la reforma de Rama y las distintas visiones sobre la situación de la educación del país, dificultan la construcción de una definición acordada del problema que dé lugar a su incorporación en la agenda y la búsqueda de soluciones. La dificultad de visualizar soluciones y la falta de determinación e incentivos político-institucionales para liderarlas, constituye otro de los factores explicativos del lugar marginal que ha tenido el tema hasta el momento. Entre las distintas discrepancias señaladas por los actores entrevistados, las valoraciones de la reforma de Rama juegan un papel crucial respecto de las valoraciones ideológicas que configuran el repertorio de soluciones disponibles. El compromiso del partido de gobierno con los sectores contrarios a la reforma de Rama, desincentiva su ascensión de una actitud proactiva en lo relativo a la formación de docentes -punto medular de tal reforma- y otorga altos

costos políticos a los eventuales conflictos que pueda generar con los gremios y colectivos docentes.

Por otra parte, la supuesta inminencia de la Universidad de la educación también parece haber operado en la postergación del tema, dejando en segundo plano la atención a los niveles insuficientes de titulación actual y la definición de líneas de acción que contribuyan a mejorar el déficit de docentes en educación media. Sin embargo, entre los actores consultados se identifica cierta incertidumbre respecto de la creación de la misma y diferentes puntos de vista sobre sus posibles efectos en la solución al problema.

Para finalizar, tomando el planteo de Elder y Cobb (1993) respecto de la importancia de la identificación de soluciones para los problemas, resulta pertinente a los objetivos de este trabajo realizar algunas recomendaciones que abonen su inclusión en la agenda y permitan la identificación de diversas líneas de investigación académica que contribuyan al estado de conocimiento del mismo, a su difusión a nivel público y a la generación de políticas educativas específicas.

En primer lugar, cabe plantear que al cierre de esta investigación se encuentra recientemente finalizada la etapa de relevamiento de un nuevo censo docente realizado por ANEP. El mismo incluyó a docentes de todos los subsistemas, tanto del ámbito público como privado. Según se estima, en el primer semestre del 2019 se contará con un análisis exhaustivo de sus principales dimensiones, por lo que los datos y conclusiones que se desprendan del mismo serán sustanciales para revisar de manera actualizada la información y titulación de los docentes, así como también sus condiciones de trabajo (<https://censodocente2018.anep.edu.uy/censo/>). Resulta fundamental en este sentido, la recomendación planteada por Terigi (2014) respecto de la necesidad de estudiar los flujos de entrada y salida de la profesión docente que favorezcan la construcción de estrategias para el reingreso de los docentes que nunca ejercieron o dejaron de ejercer el rol docente.

En segundo lugar, un aspecto que puede contribuir en la inclusión del tema en la agenda, es que éste sea presentado en estrecha vinculación con otros temas de la educación media sí presentes en la agenda actualmente. A tales efectos, resulta sumamente necesario contar con mayores datos respecto de los impactos del déficit en los estudiantes, relevando la cantidad de clases no dictadas por vacancias de docentes, la cantidad de clases impartidas por personas sin formación, la incidencia de estos factores en los aprendizajes y trayectoria de los estudiantes. En este sentido, es importante también complementar el presente análisis con estudios que estimen la cantidad de docentes necesarios para el efectivo cumplimiento de la universalización del ciclo y acompañarlos de una estimación presupuestal que proyecte el gasto necesario para el cumplimiento de tal objetivo.

Otro aspecto que requiere una mayor profundización es el que refiere a la formación de los docentes formadores. Tal como se señaló en esta investigación, allí también se presentan una serie de debilidades que inciden en la capacidad formativa de los futuros docentes y en las capacidades institucionales para aumentar la cantidad de docentes formados para la enseñanza media. En este sentido, resulta pertinente ampliar el conocimiento disponible sobre la situación de los mismos que acompañe el desarrollo de acciones en pos de su fortalecimiento.

Un cuarto aspecto a analizar es la integración e interrelación de la oferta de formación docente y de educación universitaria en el interior del país. La reciente ampliación de la oferta de la UdelaR en el interior, tal como sugieren algunos entrevistados, puede incidir en los niveles de matriculación en las propuestas de formación docente existentes. En tal sentido, resulta importante indagar cómo ésta repercute en el reclutamiento de estudiantes para los profesorados, así como generar insumos que permitan analizar y definir la misma de un modo integral, generando acciones de formación de manera articulada y eficiente.

En quinto lugar, teniendo en cuenta el alto porcentaje de docentes que se desempeñan simultáneamente en el CES y CETP, es preciso identificar un conjunto de acciones y criterios comunes de profesionalización que den lugar a acciones coherentes, integradas y sinérgicas de fortalecimiento de los equipos docentes. Para esto, es fundamental contar con mayores conocimientos sobre las características de la formación e inserción laboral de quienes se desempeñan en ambos subsistemas, para así identificar acciones de fortalecimiento de los mismos que impacten positivamente en ambos consejos. A su vez, es menester identificar acciones de corto y mediano plazo que puedan emprender los distintos Consejos de forma autónoma. Entre ellas, se puede subrayar el establecimiento de condiciones para la inserción docente de quienes no cuentan con los requisitos establecidos formalmente -estableciendo topes de carga horaria, plazos perentorios para los cargos condicionados a mejoras en su formación- y el desarrollo de un mayor acompañamiento a quienes actualmente dan clase sin formación suficiente. Para ello, será fundamental profundizar el conocimiento acerca de las necesidades específicas de los mismos y analizar las posibles alternativas para el diseño de políticas específicas y la implementación de las mismas. En este punto, resulta fundamental profundizar el análisis del desarrollo de la formación en servicio a nivel nacional, así como sistematizar experiencias relevantes e innovadoras en el contexto regional e internacional que permitan ampliar el repertorio de ideas existentes en Uruguay.

Bibliografía

Acuña, C. (comp.) (2013) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina. Siglo XXI, Buenos Aires.

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013) Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En: Acuña, C (compilador) (2013) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina. Siglo XXI, Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, L. (1992) La hechura de las políticas. Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, L. (1993) Problemas públicos y agenda de gobierno. Porrúa, México.

Alliaud, A. (coord.) et al. (2014) Los sistemas de formación docente en el MERCOSUR. Plan de estudios y propuesta de formación continua. Teseo, Ciudad autónoma de Buenos Aires.

Alonso, L. (1998). La mirada cualitativa en Sociología. Madrid. Editorial Fundamentos.

ANEP-CODICEN (2008) Censo Nacional Docente 2007. Montevideo. CODICEN.

ANEP (2000) Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-2000.

ANEP (2015) Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019, Tomo I – Exposición de Motivos, ANEP, Montevideo.

ANEP-CFE (2015) Los estudiantes de formación en educación. Estudios sobre datos aportados por el censo de estudiantes del CFE 2014-2015.

Aristimuño, A; De Armas, G. (2012) La transformación de la educación media en perspectiva comparada. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay. UNICEF.

ATD CES (2016) XXVI ATD CES. I Asamblea general ordinaria, ejercicio 2016-2019.

ATD CES (2017) Informe de lo actuado por ATD CES.

ATD CES (2017) XXXVII ATD CES.

ATD CETP. (2010) Resoluciones XVII Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU18 al 21 de mayo de 2010.

ATD CETP. (2012) Resoluciones XXI Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. 13 al 16 de agosto de 2012.

ATD CETP. (2013) Resoluciones XXII Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. 1 al 4 de julio de 2013.

ATD CETP (2014) Revista pedagógica.

ATD CETP (2014) Resoluciones XXIV Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. 3 al 7 de noviembre de 2014.

ATD CETP (2015) Resoluciones XXV Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. 13 al 17 de julio de 2015.

ATD CETP (2016) Resoluciones XXVII Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. 11 al 15 de julio de 2016.

Baráibar, A. (2014) El acceso a formación docente. En: Fernández, T; Ríos, A (ed.) (2014) El tránsito entre ciclos en la Educación Media y Superior del Uruguay. CSIC, UdelaR, Fondo universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general. Montevideo, Uruguay.

Bentancur, N. (2008). Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual. ICP, Montevideo, Banda Oriental.

Bentancur, N. (2012). Aportes para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. Revista uruguaya de Ciencia Política, Vol. 21, N°1, ICP, Montevideo.

Bogliaccini, J. A. (2018) La educación en Uruguay mirada desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible, INEED y Unicef, Montevideo.

CES (2015) Llamado a interinatos y suplencias a desempeñar en el año 2016. Consejo de Educación Secundaria, Inspección General Docente.

CETP (2015) Perfiles docentes aprobados por resolución 578/15.

CETP (2012) Informe anual de UREPs.

CETP (2013) Informe anual de UREPs.

CFE-ANEP (2015) Propuestas para la iniciativa de presupuesto 2015-2019, CFE, Montevideo.

CFE-ANEP (2016 a) Eje 1: La identidad de los profesionales de la educación y perfiles de egreso, CFE, Montevideo.

CFE-ANEP (2016 b) Eje 2: Organización curricular, CFE, Montevideo.

CFE-ANEP (2016 c) Eje 3: Ingreso, evaluación y requisitos para la obtención del título, CFE, Montevideo.

CFE-ANEP (2016 d) Docentes nóveles: investigaciones, experiencias e innovaciones.

CFE-ANEP (2016 e) Indagaciones, ensayos y narrativas sobre docentes nóveles. Producciones en torno a temas de agenda.

CIFRA-ANEP-CFE (2012) Estudio de los factores que influyen en la duración de las carreras de formación docente, ANEP-CFE.

CEPAL (1995). Los recursos humanos del Consejo de Educación Técnico Profesional.

CES (2008) Historia de Educación Secundaria 1935-2008. Montevideo. CES.

CETP-ANEP (2014) Protocolo del proceso de definición participativo de la propuesta educativa institucional Montevideo y Canelones.

Clavijo, E. (2016) El mosaico de la universitarización en el sistema nacional de educación terciaria pública. Trabajo presentado en las XV Jornadas de investigación de la FCS-UDELAR Montevideo, setiembre 2016.

Cortés, F; Escobar, A; González de la Rocha, M. (2008). Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales. El colegio de México, México, DF.

De Armas, G; Retamoso, A. (2010) La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro. UNICEF, Montevideo.

Di Maggio, P; Powell, W. (comp.) (1991) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Fondo de cultura económica, México.

EDUY21 (2018 b) Libro abierto. Propuestas para apoyar el acuerdo educativo. EDUY21, Montevideo.

Elder, Ch; Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En: Aguilar Villanueva, L. (Comp.) Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Porrúa.

ENIA 2010-2030. (2010). Bases para su implementación.

Fernández, T. (2018) (Coordinador y editor) Políticas de inclusión en la educación básica de Uruguay (2005-2015).

Fernández, T; Ríos, A (ed.) (2014) El tránsito entre ciclos en la Educación Media y Superior del Uruguay. CSIC, UdelaR, Fondo universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general. Montevideo, Uruguay.

Filardo, V; Mancebo, M^a E. (2013) Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos. CSIC, UdelaR, Fondo universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general. Montevideo, Uruguay.

Filgueira, F; Pasturino, M; Opertti, R; Vilaró, R (2014). La educación prioridad de país: aportes a la construcción de una educación genuinamente inclusiva. Fundación 2030.

Flick, U (2004/2012). Introducción a la investigación cualitativa. Ediciones Morata, Madrid.

García Ferrrando, M; Ibáñez, J; Alvira, F. (comp.) (1986/2005) El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación. Alianza editorial. Madrid

Garraud, P. (1990) Politiques nationales: elaboration de l 'agenda en Lánne Sociologique, 40, PUF, Paris. Citado en: Roth, 2015

Harguiendeguy, J. (2013) Análisis de políticas públicas. Tecnos, Madrid.

Heclo, H. (1972): «Policy Analysis», en British Journal of Political Science, 2. En: Pallares, F (1988) Las políticas públicas: el sistema político en acción. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 62. Octubre-Diciembre 1988

Hernández Fernández; C. (2014) Análisis de datos cualitativos En: Conocer lo social. Estrategias, técnicas de construcción y análisis de datos. Fondo de cultura económica, Montevideo.

INEEd (2014) Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014. Montevideo.

INEEd (2016) Los salarios docentes 2005-2014, INEEEd, Montevideo.

INEEd (2017) Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016, INEEEd, Montevideo.

INEEd (2017 b) Informe de la Encuesta Nacional Docente 2015, INNEEd, Montevideo.

Kingdon, J. (1984). Agendas, alternatives and Public Policies. Little browun, Boston. Citado en: Harguiendeguy, J. (2013) Análisis de políticas públicas. Tecnos, Madrid.

Lucas, A; Noboa, A. (coord.) (2014) Conocer lo social. Estrategias, técnicas de construcción y análisis de datos. Fondo de cultura económica, Montevideo.

Mancebo, M. E. (2001). La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa': de la formulación a la implementación de políticas educativas. En: Mancebo-Narbond-Ramos (Coord.) La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000). Montevideo: ICP-Banda Oriental.

Mancebo, M. E. (2004). La fundación de los Centros Regionales de Profesores: un análisis desde el ángulo de la profesionalización docente. Prisma Nº 19. 2004 Universidad Católica del Uruguay.

Mancebo, M. E. (2007). La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. En Bentancur, Nicolás (Org.). Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, p. 8-42. ISBN: 978997436.

Mancebo, M. E; Bentancur, N. (2010) El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda. En: Mancebo, Ma. E, Narbono, P. (2010) Reforma del Estado y Políticas Públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo, Editorial Fin de siglo.

Mancebo, Ma. E, Lizbona, A. (2016) El statu quo en la educación obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos y el fantasma de la Reforma Rama. En: Bentancur, N, Busquets, J. (2016) El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica. Montevideo, editorial Fin de siglo.

Mancebo, M. E. (2016) La “reinención” de la profesión docente en tiempos de inclusión educativa. En: Dussel, I y Pineau. Homenaje a Cecilia Braslavsky. Conocimiento, historia y política en la educación. Bs. As. Ed. Santillana.

Mancebo, M. E. (2016 b) La transformación frustrada: condiciones de trabajo y carrera docente en Uruguay (2005-2014) En: Propuesta educativa. Bs. As. Flacso.

Mason, J. (1996). Qualitative Researching. Londres, Sage. En: Vasilachis de Gialdino, I. (coord) Estrategias de la investigación cualitativa, Gedisa - Biblioteca de Educación, España.

Meny, I.;Thoenig, JC. (1992). Las políticas públicas. Madrid: Ed. Ariel. Cap. III, IV y V.

MIDES-INAU (2016) Plan de primera infancia, infancia y adolescencia 2016-2020, Montevideo.

Pallares, F. (1988) Las políticas públicas: el sistema político en acción. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 62. Octubre-Diciembre 1988

Pérez Zorilla, J. (2015). La crisis de la educación media y el mandato de la universalización: acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya (2005-2014). Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación a la educación. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.

Pérez Zorriilla, J. (2016) La regulación de la jornada docente en perspectiva comparada: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. *Propuesta educativa (Online)* 2016, n.45, pp.10-20.

Repetto, F. (2009) El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricción para la gestión social. En: Chiara, M; Di Virgilio, Ma.M. (2009) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Prometeo libros. Buenos Aires.

Rossel, C. (2008) ¿Innovación o conformismo? El cambio de rol de las asociaciones civiles en la prestación de servicios sociales en Uruguay. En: Levy, B; Gianatelli, N (2008) La política en movimiento. Identidades y experiencias de organización en América Latina, CLACSO, Buenos Aires.

Roth, A.N. (2015) Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá

Salgado, A. (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. <http://cielo.org.pe/pdf/liber/v13n13/a09v13n13pdf>.

Subirats, J y Dente, B. (2014) Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Planeta, Barcelona

Terigi, F. (coord.) (2014) Políticas hacia el sector docente. Estudio analítico multipaís. INEE- MEC-AUCI.

Vaillant, D. (2009). Sindicatos docentes y reformas educativas en América latina: Uruguay. Edición 1, Editorial: Fundación Konrad Adenauer

Vallés, M. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional.

Vasilachis de Gialdino, I. (2006). La investigación cualitativa en: Vasilachis de Gialdino, I. (coord) Estrategias de la investigación cualitativa, Gedisa - Biblioteca de Educación, España.

Sitios web

AFUTU: <http://www.afutu.org.uy/>

ANEP. Estatuto del funcionario docente. Disponible en: https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/normativa/estatuto%20del%20funcionario%20docente_151130.pdf

ANEP. Censo docente 2018. Disponible en: <https://censodocente2018.anep.edu.uy/censo>

CETP. www.utu.edu.uy

CODICEN. Promejora. Disponible en: <http://pcentrales.anep.edu.uy/index.php/promejora>

CODICEN. Sistema de protección de trayectorias educativas. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/codicen/dsie/ucdie>).

EDUY21 (2018) Documento fundacional. Disponible en: <http://eduy21.org/servlet/com.eduy.web.home>

Enseña Uruguay: <http://www.enseñauruguay.org/>

FENAPES: <http://fenapes.org.uy/>

MIDES- Plan de equidad. Disponible en: Mides: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf).

Parlamento. Ley N° 18.437. Disponible en:
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2190468.htm>

Parlamento. Ley N° 16.736. Disponible en:
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5808438.htm>

Programa Uruguay Estudia. Disponible en: <http://www.pue.edu.uy/index.php/acerca-del-pue>).

UNDP. ODS. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>).

UREPs: <https://ureps.webnode.es/equipo-ureps/>

Anexo metodológico

Anexo A – Descripción del trabajo de campo

Por tratarse de una investigación que supuso entrevistar a autoridades de gobierno y personas de la función pública, el procedimiento de solicitud de las entrevistas y la presentación de los objetivos de la investigación fueron aspectos sustantivos tanto para que los sujetos accedieran a ser entrevistados como para el desarrollo de las entrevistas. Por tal motivo, para establecer el primer contacto con los entrevistados, se envió una nota por correo electrónico presentando los objetivos de la investigación, el marco institucional de la misma (FCS, UdelaR, ANII) y los nombres del equipo responsable de la misma (investigadora y docente tutora).

El acceso al campo fue relativamente sencillo ya que todas las instituciones consultadas tienen teléfonos y direcciones de correo electrónico de público acceso. Se recurrió también a las redes personales/profesionales del equipo a cargo de la investigación. La gran mayoría de las personas seleccionadas respondieron afirmativamente a la solicitud de entrevistas. Únicamente en la etapa final del trabajo de campo no se pudieron coordinar tres entrevistas solicitadas. Sin embargo, por las características y el volumen de información obtenido en las entrevistas ya realizadas, no supuso un problema para los objetivos del trabajo de campo.

Todas las entrevistas se desarrollaron en una única instancia y, a excepción de dos entrevistas -de las cuales una se realizó telefónicamente y la otra en un bar, por tratarse de entrevistados residentes en el interior del país-, todas se realizaron en locales de la institución consultada (oficinas de trabajo, salas de reuniones).

Las entrevistas comenzaron con una presentación de la entrevistadora, de los objetivos de la investigación y de la instancia de entrevista. Se solicitó permiso para grabar y se presentaron los ejes temáticos contenidos en la pauta. Todos los entrevistados accedieron a dialogar sobre los temas propuestos y a ser grabados.

A lo largo del trabajo de campo, especialmente al comienzo del mismo, se fue revisando la pauta de entrevista y realizando pequeños ajustes. De este modo, se eliminaron algunas preguntas y se priorizaron otras.

El criterio para finalizar el trabajo de campo se basó en el concepto de saturación teórica de Glaser y Strauss (1967). Para los autores:

“Saturación significa que ninguna información adicional se hallará por la cual el sociólogo pueda desarrollar propiedades de la categoría. A medida que ve situaciones similares una y otra vez el investigador adquiere confianza empírica de que una categoría está saturada. (...) Se alcanza la saturación teórica mediante la conjunta recolección y análisis de los datos. (...) Los criterios para determinar la saturación son, entonces, la combinación de los límites empíricos de los datos, la integración y la densidad de la teoría y la sensibilidad teórica del analista” (Glaser y Strauss, 1967: 12)

Anexo B – Pautas de entrevista

Para llevar a cabo las entrevistas en profundidad, se elaboró una pauta básica en la que se identificaron preguntas comunes a todos los entrevistados, y luego se incluyeron preguntas específicas acordes a cada institución y entrevistado en función de su trayectoria, posición institucional y características particulares. Según Alonso:

“las preguntas adecuadas son aquellas que refieren a los comportamientos pasados, presentes o futuros, es decir, al orden de lo realizado o realizable, no sólo a lo que el informante piensa sobre el asunto que investigamos, sino a cómo actúa o actuó en relación con dicho asunto” (Alonso, 1998:72).

Por tal motivo, y teniendo en cuenta los objetivos específicos de la investigación, la pauta de entrevista buscó recoger tanto las percepciones, valoraciones y opiniones generales de los entrevistados, como también las acciones realizadas o promovidas por ellos, las dificultades y aciertos de las mismas y sus ideas acerca de líneas de acción posibles en el mediano y largo plazo.

La pauta de entrevista se estructuró en 3 ejes: el primero buscó indagar sobre la conceptualización, descripción y caracterización del déficit; el segundo, desarrolló preguntas sobre el abordaje del déficit y la situación de la formación docente; y el tercero, buscó conocer las valoraciones y consideraciones acerca de las políticas de formación docente y la agenda de políticas educativas recientes. De esta manera, el segundo eje de preguntas, tuvo modificaciones en función de las instituciones y referentes entrevistados, buscando formular preguntas específicas acordes a cada uno.

A continuación se detalla la pauta básica de entrevista:

Eje 1: Preguntas generales sobre el déficit de docentes

1. ¿Cuál es la situación actual respecto a la cantidad de profesores titulados para enseñar en educación media?
2. ¿Qué causas tiene el déficit?
3. ¿Qué consecuencias tiene en la interna de (*institución a la que se entrevista*)?
4. ¿Cómo repercute en los centros educativos?
5. ¿Cómo impacta en los estudiantes y sus trayectorias educativas? ¿En sus familias?
6. ¿Cómo considera que impacta el déficit de docentes en el objetivo de universalizar la educación media?
7. En Primaria la titulación es un requisito para el ejercicio de la tarea docente: ¿a qué se debe que eso no sea así en educación media?
8. ¿Alguna vez se ha pensado en modificar este aspecto?

Eje 2: Abordaje del tema

9. ¿Qué procedimientos se siguen para suplir la falta de docentes?

10. ¿Cómo es la modalidad de clases virtuales/videoconferencias? ¿Existe esta modalidad para todas las asignaturas que quedan sin docente? ¿Qué fortalezas tiene? ¿Qué debilidades?
11. ¿Quiénes son los docentes interinos que cubren cargos vacantes/integrantes de listas complementarias? ¿Qué información se tiene de ellos? ¿Qué características y formación tienen? ¿Cuántos son?
12. Es sabido que cuando las horas docentes no logran cubrirse en todo el año, se termina exonerando a los estudiantes de dicha materia: ¿qué opinión le merece esto?
13. ¿Se cuenta con datos sobre dicho procedimiento (a cuántos estudiantes se exonera por año, en qué asignaturas, en qué centros)?
14. ¿Se desarrolla alguna acción específica con quienes toman horas docentes y no están titulados? ¿Y con sus alumnos?
15. ¿Existe algún incentivo como ser: remuneración especial, relación con la expedición del título, evaluación, etc. para que los estudiantes de formación docente que toman horas docentes terminen su formación?
16. ¿Qué factores inciden en que no haya mayor apoyo a los docentes sin titulación específica?
17. ¿Cómo considera que puede impactar la Universidad de la Educación en la titulación de docentes?

Eje 3: Políticas de formación docente, agenda, motivos de no inclusión

18. ¿Qué lugar ha tenido la falta de docentes de educación media–especialmente de algunas asignaturas- en las políticas educativas de dichos las últimas 3 administraciones de gobierno?
19. ¿Por qué ha ocupado ese lugar *“las palabras que usen los entrevistados”*?
20. ¿Identifica alguna experiencia regional o internacional que haya sido exitosa en su abordaje del tema?
21. ¿Identifica alguna resistencia para el abordaje del tema?
22. ¿Qué soluciones posibles identifican para el tema del déficit? (preguntar corto/mediano/largo plazo)
23. ¿Qué acuerdos requieren? ¿Esos acuerdos existen?
24. ¿Existe algún espacio instalado de articulación entre el CES/CETP y CFE respecto de este tema?
25. ¿Qué rol considera que debería jugar la UdelaR en el abordaje del déficit?
26. ¿Qué tensiones políticas, institucionales y de gestión puede traer darle mayor prioridad al tema?
27. ¿Cómo inciden los sindicatos docentes en la toma de decisiones para el abordaje del tema?

28. ¿Identifica algún aspecto del contexto político actual que favorezca u obture dicho abordaje? ¿Cuál?
29. ¿Cómo se puede conciliar la necesidad de aumentar la titulación docente en algunas asignaturas específicas con la tendencia creciente hacia modelos de formación docente menos asignaturistas?

Anexo C – Documentos institucionales consultados

Un aspecto fundamental de la revisión bibliográfica estuvo dado por la lectura de documentos de ANEP vinculados al tema en estudio. Los mismos incluyen informes, resoluciones, actas y documentos. Se detallan a continuación:

- ANEP-CODICEN (2008) Censo Nacional Docente 2007. Montevideo. CODICEN
- ANEP (2000) Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-2000.
- ANEP (2015) Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019, Tomo I – Exposición de Motivos, ANEP, Montevideo.
- ANEP-CFE (2015) Los estudiantes de formación en educación. Estudios sobre datos aportados por el censo de estudiantes del CFE 2014-2015.
- ATD CES (2016) XXVI ATD CES. I Asamblea general ordinaria, ejercicio 2016-2019.
- ATD CES (2017) XXXVII ATD CES.
- ATD CES (2017) Informe de lo actuado por ATD CES.
- ATD CETP. (2010) Resoluciones XVII Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU18 al 21 de mayo de 2010.
- ATD CETP. (2012) Resoluciones XXI Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. 13 al 16 de agosto de 2012.
- ATD CETP. (2013) Resoluciones XXII Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. 1 al 4 de julio de 2013.
- ATD CETP (2014) Revista pedagógica.
- ATD CETP (2014) Resoluciones XXIV Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. 3 al 7 de noviembre de 2014.
- ATD CETP (2015) Resoluciones XXV Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. 13 al 17 de julio de 2015.
- ATD CETP (2016) Resoluciones XXVII Asamblea Nacional Técnico Docente ordinaria CETP/UTU. 11 al 15 de julio de 2016.
- CEPAL (1995). Los recursos humanos del Consejo de Educación Técnico Profesional.
- CES. Nahum, B. (coord.) (2008) Historia de Educación Secundaria 1935-2008. Montevideo. CES.

- CES (2015) Llamado a interinatos y suplencias a desempeñar en el año 2016. Consejo de Educación Secundaria, Inspección General Docente.
- CETP (2015) Perfiles docentes aprobados por resolución 578/15.
- CETP (2012) Informe anual de UREPs
- CETP (2013) Informe anual de UREPs
- CFE-ANEP (2015) Propuestas para la iniciativa de presupuesto 2015-2019, CFE, Montevideo.
- CFE-ANEP (2016 a) Eje 1: La identidad de los profesionales de la educación y perfiles de egreso, CFE, Montevideo.
- CFE-ANEP (2016 b) Eje 2: Organización curricular, CFE, Montevideo.
- CFE-ANEP (2016 c) Eje 3: Ingreso, evaluación y requisitos para la obtención del título, CFE, Montevideo.
- CFE-ANEP (2016 d) Docentes nóveles: investigaciones, experiencias e innovaciones.
- CFE-ANEP (2016 e) Indagaciones, ensayos y narrativas sobre docentes nóveles. Producciones en torno a temas de agenda.
- CIFRA-ANEP-CFE (2012) Estudio de los factores que influyen en la duración de las carreras de formación docente, ANEP-CFE.
- CETP-ANEP (2014) Protocolo del proceso de definición participativo de la propuesta educativa institucional Montevideo y Canelones.

Anexo D - Cuadro síntesis de la evolución de la matriz de formación de profesorado en Uruguay

Año	Oferta de Formación docente
1949	Creación del Instituto Nacional de Profesores/Instituto de Profesores Artigas
1977	Incorporación de la formación en profesorado (modalidad semi-libre) a los Institutos Normales, pasando a denominarse Institutos de Formación Docente
1996	Incorporación de la formación en profesorado técnico al Instituto Normal de Enseñanza Técnica
1995-2000	Creación de Centros Regionales de Profesores en el marco de la Reforma de Rama
2001	La formación de profesores de Educación Física (Instituto Superior de Educación Física - ISEF) pasa a la órbita de la UdelAR
2003	Incorporación de la modalidad semi-presencial a los Institutos de Formación docente
2008	La ley general de educación N° 18.437 establece la universitarización de la formación docente y la creación del CFE
2008	Aprobación del Plan Único Nacional de Formación Docente (Plan 2008) que pone fin a los distintos modelos formativos existentes
2010	Creación del CFE
2012	Presentación al Parlamento de un proyecto de ley de creación de Instituto Universitario de Educación (no aprobado)
2015 - en curso	Proceso de cambio curricular de la formación inicial de los profesorados a cargo del CFE
2017	Presentación al Parlamento de un nuevo proyecto de ley de creación de la Universidad de la Educación (no aprobado hasta la fecha)

Fuente: elaboración propia