



La universitarización de la formación docente en Uruguay: entre mitos y opciones de política pública

María Ester Mancebo

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

memancebo@gmail.com

Citación recomendada

Mancebo, M.E. (2022). La universitarización de la formación docente en Uruguay: entre mitos y opciones de política pública. *InterCambios. Dilemas y transiciones de la Educación Superior* 9(2).

Titulé mis reflexiones “La universitarización de la formación docente en Uruguay: entre mitos y opciones de política” porque estoy convencida de que en este tema hemos estado enfrentando una serie de mitos y que hoy el país tiene opciones de política entre las cuales elegir. Parto del entendido de que frente a las problemáticas sociales nunca hay una única alternativa de política pública, sino que siempre es posible pensar y construir un abanico de opciones de política. Así, desde mi punto de vista hoy Uruguay enfrenta en el campo de formación docente varias opciones de política, algunas que se perfilan con más fuerza y otras que estuvieron en el pasado y que se van diluyendo como alternativas socialmente válidas, por los apoyos que pueden tener.

La primera pregunta que podemos hacernos es por qué cambiar la formación docente en Uruguay.

En primer lugar, Uruguay vive desde hace tres décadas serios problemas de calidad y equidad educativa en todos sus niveles. Y no es que los docentes sean responsables, no es cuestión de echar la culpa, pero ciertamente hay una asociación, como muestra la literatura internacional, entre la calidad de la formación docente y la calidad de la educación y la equidad. En un país donde la equidad siempre ha sido un principio importantísimo, tenemos una brecha de equidad mucho más grande que el resto de los países de la región, y eso es intolerable para los uruguayos. El informe McKinsey hace algunos años

dijo que ningún sistema educativo llega a mejores aprendizajes que la calidad de sus docentes. La calidad de los docentes, en definitiva, en un sentido amplio, es la base de la necesidad de reformar, de cambiar, de transformar en forma profunda la formación docente.

En segundo lugar, la población de estudiantes de formación docente es numerosa. Según el Censo Nacional Docente del 2018 tenemos 24.150 estudiantes y más de 3.000 formadores. Además, entre el censo anterior, el de 2007, y el del 2018 se alteró la proporción de estudiantes Montevideo-interior. Hoy por hoy formación docente tiene más estudiantes en el interior que en Montevideo, lo cual también es un dato a considerar.

Un tercer elemento para cambiar la formación docente es que las trayectorias de sus estudiantes son inusualmente largas. Las carreras docentes previstas en los planes de estudio son de cuatro años, pero la gran mayoría de los estudiantes realizan sus carreras de grado en tiempos más largos y muchas de ellas quedan truncadas.

Un cuarto elemento fundamental es que seguimos con una titulación no universalizada. Sí contamos con titulación universal en primaria, pero en secundaria el último dato es que los profesores con título específico para la enseñanza en educación media son el 70%. Hemos avanzado enormemente porque en 1996, cuando se hizo el primer censo de profesores de secundaria, teníamos 33% de profesores titulados en ese nivel, y hoy

nos queda un 30% que no tienen formación específica. En la UTU (educación técnica) la situación es peor porque esa proporción ronda el 50%.

Un último elemento, no menor, es que cuando a los docentes se les pregunta, tal como se hizo en el último censo, cuán fuertes se sienten después de haber transitado por formación docente en determinadas áreas, muchos declaran que se sienten fuertes en los contenidos disciplinarios, en temas de didáctica, pero son absolutamente una minoría, en el entorno del 20%, los que se sienten sólidos en el uso pedagógico de las tecnologías. Y también se sienten débiles en el tema de incluir, con la importancia que tiene, en el sistema educativo masificado, heterogéneo del Uruguay actual, la capacidad docente de promover y concretar inclusión educativa.

Dadas estas razones, si nos retrotraemos al pasado, con una mirada muy rápida, la formación docente uruguaya ha sido tradicionalmente de cuatro años, con cursos de perfeccionamiento, de desarrollo profesional en el llamado Instituto de Perfeccionamiento de Estudios Superiores (IPES). Esta formación ha sido históricamente normalista con la tríada conocimientos disciplinarios-pedagogía-práctica.

Esta ha sido la formación docente histórica que hemos tenido. En los 90, cuando se vivió la ola de reformas educativas y muchos países latinoamericanos discutieron abiertamente la universitarización de la formación docente, en Uruguay no se habló del tema. Sí se crearon los seis Centros Regionales de Profesores (CERP), con mucha discusión en torno a ellos, que hoy están instalados en el paisaje de la formación docente uruguaya, pero que como política murieron; siempre digo que las políticas nacen, se desarrollan y también mueren; a veces las asesinan. Esta política educativa murió porque perdió los componentes claves, como el carácter fulltime de los profesores y un plan de estudios distinto. No existe más el CERP como institución distinta del resto de los centros de formación do-

cente, todos los centros de formación docente se rigen por el mismo plan —y esto no es una crítica, es el reconocimiento de un hecho—, el plan 2008.

Ahora bien, en el período 2005-2021 formación docente realmente hizo un recorrido de universitarización. Un recorrido que transitó por tres ejes: el eje jurídico, el eje del ejercicio de la autonomía y el cogobierno, y el cumplimiento de las funciones que la universidad clásicamente reconoce como funciones universitarias necesarias, por lo menos la universidad en Uruguay.

Como hitos jurídicos, sin duda hay que marcar la Ley General de Educación del 2008, que dedicó varios artículos a la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE): “Créase el Instituto Universitario de Educación”. Como transición se creó un consejo desconcentrado en el marco de la ANEP, el Consejo de Formación en Educación (CFE), que en la actualidad, después de la LUC (Ley de Urgente Consideración), es el único consejo desconcentrado que sigue existiendo, porque los otros, que venían de la transición democrática y eran un rasgo característico del gobierno de la educación uruguaya, fueron sustituidos por direcciones generales de Educación Primaria, de Educación Secundaria, de Educación Técnica. Pero se mantiene un Consejo de Formación en Educación.

La ley orgánica necesaria para que el IUDE previsto en la ley de 2008 empezara a funcionar nunca fue aprobada, debido a que en el Parlamento hubo acuerdo respecto a que la nueva universidad debía ser autónoma, pero no en que hubiera cogobierno. Lo cual es una paradoja. También podríamos marcar la LUC como hito en la universitarización, porque esta no dice “la formación docente en Uruguay será de carácter normalista”, sino que establece un procedimiento para reconocer el carácter universitario de las carreras de formación docente.

Los proyectos de ley para instalar el IUDE fracasaron porque no hubo acuerdo entre el gobierno y

la oposición en que se instalara el mecanismo de cogobierno en formación docente, pero paradójicamente el Consejo de Formación en Educación está hoy cogobernado porque tiene representantes designados por el poder político, tiene un representante de los docentes y un representante estudiantil. Por eso es una gran paradoja, no hubo acuerdo en la ley que instalaba la Universidad de la Educación, el IUDE, pero el CFE fue dando esos pasos, como muchos otros, para decir “no tenemos ley, pero hagamos un tránsito de universitarización para ir funcionando y cubriendo los estándares de una universidad”.

¿Qué pasos se dieron? Se buscó conjugar las tres funciones universitarias, se cambió fuertemente la organización académica de la institución: se crearon cuatro institutos, 15 departamentos, todos ellos con su coordinador; se designaron referentes de área, y todos los formadores tienen lo que se llama horas de departamento. Estas horas fueron originalmente una reivindicación de que todos los docentes que dictaran docencia directa pudieran tener horas destinadas a la investigación, que estos 15 años de experiencia han mostrado que se usan de formas muy variadas —reuniones de departamento, tutorías de los estudiantes, algún proyecto de investigación—, no están todas abocadas a investigación, entre otras cosas porque son relativamente pocas para desarrollar función de investigación.

Y en este tránsito de universitarización se ha hecho un esfuerzo muy grande de brindar oportunidades de formación a los formadores. Hace 15, 20 años formación docente tenía muy pocos formadores con posgrados. La apuesta a los posgrados fue muy decidida, vía IPES (en asociación con la Udelar), FLACSO, haciendo acuerdos con universidades extranjeras, porque formación docente se encontró en un callejón sin salida que es que desde el punto de vista jurídico no puede dar títulos universitarios como los de posgrado. Eso hizo que debiera buscar alianzas con instituciones univer-

sitarias que sí pudieran otorgar títulos universitarios a los formadores.

En el quinquenio 2015-2020 también hubo un trabajo muy intenso en torno a la revisión del Estatuto del funcionario docente, exclusivamente en el apartado de formación docente, buscando crear una carrera en formación docente más cercana a la lógica universitaria y con mayor atención a la formación de posgrado.

En la producción en investigación se avanzó, es aún incipiente, pero las autoridades generaron distintos mecanismos para que los formadores de formación docente pudieran efectivamente investigar (fondos a través de la ANII, pasantías e intercambios, licencias por “año sabático”, llamados a equipos de investigación, redes de investigación, “horas de departamento”).

¿Cómo cambiar la formación docente? Tomemos este tema con tranquilidad, porque si no es una cuestión bastante dramática. Primero hay que derribar algunos mitos, desde mi punto de vista.

Un primer mito es que la sanción de una ley es condición necesaria y suficiente para darle carácter universitario a formación docente. La Ley General de Educación del 2008 incluyó la creación del IUDE, pero esto no sucedió.

Segundo mito, que vale para los que trabajamos en la Universidad de la República, en la UTEC, en cualquier universidad, es que estar en una universidad garantiza el aprendizaje de los futuros docentes. Es lo mismo que decir que estar en un edificio, en una institución, estar sentado en un aula garantiza el aprendizaje. Todos sabemos que el proceso de aprendizaje es bastante más complejo.

Tercer mito: todos los formadores deben hacer investigación. Hay que pensar si esto no cuadra también para la Udelar. Porque puede haber formadores sin vocación para la investigación, que sean excelentes enseñantes pero no excelentes investigadores.

Cuarto mito: la investigación tiene como único requisito las horas docentes de departamento. Sabemos que con unas pocas horas, sin otros fondos, sin formación para la investigación, no se hace investigación.

Quinto mito: la investigación en formación docente mejorará la enseñanza. Personalmente creo que la investigación puede llevar a excelente docencia, pero también puede haber excelente docencia sin investigación.

Además de estos cinco mitos quiero comunicar algunas opciones de política educativa que han estado presentes en la agenda pública de Uruguay.

El país para cambiar la formación docente podía tener, tuvo, una opción de política A consistente en la creación de una universidad de la educación, opción por la que se apostó en la ley del 2008 pero no se concretó en el período 2009-2020. También se manejó una opción B, centrada en la asociación con la Udelar (que podía estar asociada a la opción A), la que se transitó con poco éxito. La opción C fue la adopción de rasgos de universidad, la universitarización, alternativa que el país transitó entre el 2015 y el 2020. Por último, la LUC plantea una opción D que consiste en el reconocimiento del carácter universitario de las carreras de formación docente por parte del MEC.

El artículo 85 de la LUC dice exactamente esto: “Créase en el in-

ciso 11 ‘Ministerio de Educación y Cultura’ el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación, que tendrá los siguientes fines: A) Promover y apoyar el desarrollo de programas universitarios de formación en educación en un marco de respeto a la autonomía de las instituciones formadoras y en coordinación con la Administración Nacional de Educación Pública. B) Crear un Sistema Nacional de Becas de Formación en Educación que premie la continuidad y calidad de los estudios por parte de los estudiantes de todo el país que sigan programas universitarios de formación en educación”. Es otra apuesta, otra opción de política (la opción de política D), podemos imaginar otras.

Esta alternativa de política D es una opción radicalmente distinta de las que se manejaron en anteriores administraciones y deja de lado el camino de universitarización en el que se hicieron acumulaciones. Los decisores muchas veces asumen que hay que pagar costos políticos, pero la pregunta es si estos costos políticos son por algo que vale la pena, si el problema de formación docente está en la institucionalidad. Desde mi punto de vista, el problema de formación docente está mucho más en qué enseñan los formadores, cómo lo enseñan, con qué programas, qué aprenden los estudiantes, cómo lo incorporan. Ese es el meollo que nos va a permitir enfrentar el problema que enunciamos al principio: la gravedad de la situación educativa uruguaya en términos de calidad y equidad.