

**Políticas de profesionalización docente y de inclusión educativa
en el Uruguay del SXXI: un modelo para armar¹**

María Ester Mancebo²

¹ Trabajo presentado en el III Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, 2 y 3 de agosto de 2010 (Mesa: “Las políticas educativas, entre la continuidad y el cambio”).

² Docente e investigadora (Grado 4, Dedicación Total) de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Especialista en políticas educativas. Coordinadora del Área de Estado y Políticas Públicas del Departamento de Ciencia Política de la FCS. memancebo@gmail.com

A. Presentación

“La enseñanza y la formación docente son inevitablemente empresas políticas y están, en ese sentido, cargadas de valor y construidas socialmente. A lo largo del tiempo, ellas influyen y son influenciadas por las historias, economías y culturas de las sociedades en las cuales existen, particularmente por las visiones en competencia sobre los propósitos de las escuelas y de la educación”.

Cochran-Smith, M. (2000:165)

En sintonía con la cita de la conocida autora estadounidense, el presente trabajo asume que la educación de un país en un momento dado es fruto de la construcción histórica, en procesos de mediana y larga duración en los que intervienen múltiples actores con visiones, ideologías e intereses muchas veces divergentes. Como en las otras áreas de la vida pública, las políticas educativas son justamente el canal a través del cual se impulsa el cambio radical, el ajuste, el statu quo o la restauración del pasado.

Desde esta perspectiva esta ponencia sostiene que en el Uruguay de la segunda década del SXXI las políticas de inclusión educativa y las de profesionalización docente conforman un “modelo para armar”, un verdadero puzzle con piezas que deben encajar perfectamente si es que se pretende superar la seria problemática de exclusión socioeducativa que enfrenta el país.

El argumento se desarrolla en tres secciones. En la primera de ellas se presenta el estado del arte sobre la profesionalización docente y, atendiendo a este marco conceptual, en la segunda parte se sistematizan los principales rasgos de la profesión docente en Uruguay. Finalmente, se plantea por qué es necesario avanzar en el desarrollo conjunto y complementario de inclusión educativa y de profesionalización docente.

B. La “profesionalización docente”: la necesaria conjugación de “condiciones de trabajo” y “desarrollo profesional”

Los estudios sobre la profesionalización de los docentes son muy numerosos y a través de su lectura es posible reconocer distintas etapas de conceptualización del tema.

La primera de ellas se entronca con la Sociología de las Profesiones que tuvo auge en los años 60 y ha girado en torno al concepto clásico de “profesión”, evaluándose en qué medida puede o no hablarse de profesión en el caso de la labor docente. En esta línea resultaron claves los aportes de Hoyle (1982) con la identificación de las diez cualidades principales de una profesión. En la definición de Hoyle una "profesión" es una ocupación que desempeña una función social; exige un considerable grado de destreza que se ejerce en situaciones que no son rutinarias; requiere un cuerpo sistemático de conocimientos; la adquisición de este cuerpo de conocimientos y el desarrollo de la mencionada destreza implican un prolongado período de enseñanza superior; en dicho lapso se produce, además, la socialización en los valores y cultura de la profesión; esos valores tienden a centrarse en el interés del cliente y a veces se hacen públicos en un código ético; el profesional debe tener libertad para poder juzgar y decidir en cada momento cuál es el curso de acción más conveniente; los miembros de la profesión se organizan como grupo frente a los poderes públicos; como contracara del largo período de formación y la responsabilidad, los miembros de la profesión encuentran alto prestigio social y una elevada remuneración.

Desde este enfoque algunos autores han concluido que la enseñanza no reúne ni los requisitos generales ni los particulares de una verdadera profesión. Marcelo, por ejemplo, puntualiza que el período formativo de los docentes no es prolongado; no se dispone de una estructura de conocimiento que explique y dé dirección a la práctica de la profesión docente; falta frecuentemente una cultura común a los docentes que se transmita a los candidatos a profesor; la socialización de los profesores a través de las prácticas de enseñanza es a menudo un proceso casuístico y no atendido sistemáticamente; como resultado de las características anteriores, las barreras entre los miembros y no miembros de la profesión son débiles o inexistentes; la remuneración económica y muchas veces el prestigio social no son comparables con los que se encuentran en las profesiones (1995). Por su parte, Fernández Enguita explica la

condición de ‘semiprofesionales’ de los docentes por la autonomía y la autoridad limitada que usufructúan (1993).

En una segunda etapa de los estudios sobre la profesión docente se avanzó en su caracterización. Se planteó entonces que se trata de una profesión con una fuerte tendencia a la feminización y a la masificación, en la que suele constatarse un fenómeno de aislamiento de los profesores (Hargreaves, 1994; Fullan-Hargreaves, 1999; Fernández Enguita, 1993) que trae una doble consecuencia: la “competencia desaprovechada” de los mejores docentes y la “incompetencia ignorada” de los malos enseñantes (Fullan-Hargreaves, 1999).

En la mayoría de los países la carrera docente es “plana” –con pocos peldaños a recorrer y pocos incentivos para hacerlo (Fullan-Hargreaves, 1999)– y se ha visto que la labor docente entraña riesgos psicológicos, razón por la cual se ha acuñado el término “malestar docente”³ (Esteve, 1994)–.

También se ha señalado que frecuentemente el trabajo docente se ve sometido a un proceso de “intensificación”⁴ por el cual las tareas y responsabilidades de los profesores son cada vez más amplias (Hargreaves, 1994; Fullan-Hargreaves, 1999) y muestra una tendencia a la “burocratización” (Marcelo, 1995) en el sentido que, a diferencia de lo ocurrido en las verdaderas profesiones, la docencia suele adoptar modalidades de control burocrático en sustitución del control profesional; éste siempre supone la aplicación de criterios rigurosos determinados por la propia profesión para la iniciación a la profesión (de forma de asegurar la competencia para el ejercicio profesional) así como para el contenido y la estructura del trabajo. En esta dirección Fullan y Hargreaves (1998) señalan que la profesión docente debe devenir una “profesión auto-

³ El concepto de “malestar docente” acuñado por Esteve refiere a los efectos permanentes de carácter negativo que afectan la personalidad del profesor como resultado de las condiciones psicológicas y sociales en que se ejerce la docencia; este malestar docente trae múltiples consecuencias: ausentismo laboral, abandono de la profesión, enfermedades propias del profesorado, etc. Una profundización en las causas del stress docente y sugerencias para futuras investigaciones sobre el tema puede encontrarse en Kyriacou, 2001.

⁴ Hargreaves (1994) habla de “intensificación” en referencia a la expectativa social de que los profesores respondan a mayores presiones y afronten las múltiples motivaciones en las mismas o peores condiciones de trabajo. Este autor también utiliza el término “colonización” para referirse a la intención de las administraciones educativas de ocupar y controlar el tiempo de los profesores, especialmente del tiempo laboral sin contacto directo con los alumnos.

regulada”, al tiempo que Ávalos (1997) introduce la noción de “empoderamiento” docente.

Algunos autores hablan incluso de “proletarización” en cuanto los docentes han perdido el control sobre los medios, el objetivo y el proceso de su trabajo:

“El término es fuerte y recuerda más la situación de los obreros en el siglo pasado que el destino de unos trabajadores cualificados del sector terciario que, sin ignorar que son asalariados, fingen creer que ejercen una profesión liberal o trabajan como artesanos independientes. En este caso no se trata de proletarización como un asunto de ingresos y explotación económica, aunque la situación financiera y de trabajo de los docentes sea precaria en muchos países. La ‘proletarización’ que podría producirse no va a conducir a los docentes a la condición obrera ni al nivel de vida de los trabajadores manuales. Se trata de una desposesión más simbólica” (Perrenoud, 1996:556).

Por todo lo anterior se ha presentado la profesión docente en una situación de verdadera "crisis" (Ghilardi, 1993). La pérdida de prestigio y status social, junto con el deterioro de las condiciones materiales de trabajo, han incrementado en muchos países las dificultades para atraer a los docentes requeridos por el sistema educativo y han debilitado la afluencia de los egresados más competentes de la enseñanza secundaria, que prefieren dirigirse a otras ocupaciones. Según Tedesco (1996), en términos de políticas educativas, esto trae como consecuencia la necesidad de impulsar estrategias de acción destinadas a atraer a la docencia a jóvenes talentosos.

Como se ve, en esta caracterización de la profesión docente se incluye frecuentemente el análisis de las condiciones de trabajo de los docentes (Tardif-Lessard, 1999), sea en términos descriptivos o como variable explicativa de la calidad de la educación. El estudio de Firestone y Pennell (1993), por ejemplo, sistematiza los hallazgos de diversas investigaciones respecto al impacto de las condiciones de trabajo sobre el compromiso docente, al tiempo que otros estudios han indagado en torno a la relación entre el compromiso de los docentes y el rendimiento de los estudiantes (Kushman, 1992).

Ahora bien, más recientemente, en la tercera etapa de conceptualización sobre la profesionalización docente, se ha puesto el énfasis en la idea de “proceso de

profesionalización”, planteándose la existencia de un continuo que va desde un polo de desprofesionalización⁵ a otro de profesionalización plena. El “modelo de rasgos” en el que se detallaban los prerrequisitos que debe cumplir toda ocupación que aspire a tener la categoría de profesión fue en parte sustituido por el “modelo de proceso” (Imbernón, 1994b) en el cual se distinguen dos factores de incidencia clave en la profesionalización docente: las condiciones de trabajo y el desarrollo profesional.

Si en el primer rubro deben incluirse aspectos tales como la carrera docente, el régimen de contratación, el grado de estabilidad ocupacional, el salario –entre otros aspectos-, en el “desarrollo profesional” el acento está en las necesidades de formación que se suceden en las distintas etapas de la vida profesional. Con la clásica distinción entre profesores nóveles y experimentados (Imbernón, 1994b), se puede pensar el desarrollo profesional a lo largo de un continuo en el que la formación inicial representa un punto fundamental aunque no exclusivo ni suficiente; de ahí la importancia de otros canales complementarios y variados: cursos específicos, postgrados, asistencia al profesorado directamente relacionada con el centro educativo, desarrollo de comunidades de práctica profesional docente, colaboración con expertos externos a la comunidad educativa⁶.

En el entendido que no conviene pensar el desarrollo profesional en base a un listado de contenidos que los futuros docentes debieran aprender en su formación de grado para luego enseñar en la escuela o el liceo, muchos países (básicamente del mundo anglosajón) han apostado a la construcción de “estándares”, al tiempo que otros países han avanzado en la reflexión sobre las “competencias docentes” entendidas como:

“La capacidad de hacer con saber y con conciencia sobre las consecuencias de ese hacer. Toda competencia involucra, al mismo tiempo, conocimientos, modos de hacer, valores y responsabilidades por los resultados de lo hecho” (Braslavsky, 1999)⁷.

⁵Fernández Pérez (1988) acuñó el término “anatomía de una desprofesionalización” respecto a este polo.

⁶ Sobre este modelo de desarrollo profesional puede consultarse Levine-M.-Trachtman, 1998.

⁷ Definición tomada de Ropé, F.-Tanguy, L. (1994). *Savoirs e competences. De l'usage de ces notions dans l'école e l'entreprise*. París: L'Harmattan-Logiques Sociales.

“Un saber hacer que permite la actuación inmediata a partir de un repertorio de habilidades disponibles” (Vaillant, 2002:25)⁸.

“Un sistema de conocimientos conceptuales y de procedimientos organizados en esquemas operatorios que permiten, en el interior de una familia de situaciones, la identificación de una tarea problema y su resolución por medio de una acción eficaz” (Vaillant, 2002:25)⁹.

Según Perrenoud (1994), no es posible pensar que en los pocos años que dura la formación inicial el futuro docente pueda adquirir todas las competencias que necesitará para su ejercicio profesional. De ahí la importancia de pensar en el desarrollo profesional como un continuo, privilegiando en la formación inicial las “competencias de alto nivel taxonómico”, aquellas que preparan para la resolución de problemas complejos, que son diversos y cambiantes. Asumiendo que no se puede dotar a los futuros docentes de una panoplia de soluciones pre-establecidas, es necesario privilegiar las competencias “flexibles, polivalentes, abiertas” que permitan al maestro

“reconstruir cada día [...] de manera más o menos intuitiva a) una política de educación; b) una ética de la relación; c) una epistemología de los saberes; d) una transposición didáctica; e) un contrato pedagógico; f) una teoría del aprendizaje... Tal la complejidad... Ella no es puramente técnica o lógica...” (1994:202-203).

¿Cuáles son entonces esas competencias? Son aquellas que permiten

“articular constantemente el análisis y la acción, la razón y los valores, los objetivos y las limitaciones de la situación. Esas competencias son indisolublemente teóricas y prácticas. Reflexionar, anticipar, planificar, evaluar, decidir en situación de urgencia, stress, incertidumbre y ambigüedad... En cuanto a las prácticas, al mismo tiempo que se desplaza en el espacio de la clase, escribe en el pizarrón o en el retroproyector, formula una pregunta, responde, se inclina sobre el cuaderno de un alumno. Ciertas prácticas son

⁸ Definición tomada de Hameline, D., (1991). *Les objectifs pédagogiques en formation initiale et en formation continue*. Paris: ESF Editeur.

⁹ Definición tomada de Gillette, P., *Construire la formation*, Paris: ESF Editeur, 1991.

simplemente mejor observables, más materiales, más concretas, mientras que otras son más invisibles, simbólicas. Pero en todos los casos, se trata de poner en práctica esquemas de acción que incluyen decisión, evaluación, planificación, juicio, realización de un proyecto, negociación, comunicación, etc. Y todas las prácticas, desde las más concretas a las más abstractas, movilizan las representaciones... [Las representaciones y los esquemas] son dos caras complementarias del capital intelectual y cultural de un actor” (1994:203-204).

En la visión de Perrenoud la docencia como “oficio complejo” requiere no sólo la movilización de competencias múltiples sino también ciertos rasgos de personalidad, por lo que las carreras de Magisterio y Profesorado deben necesariamente apuntar a la “formación global de la persona” reconociendo

“la importancia de las dimensiones existenciales, relacionales y afectivas en la confrontación con el otro, la complejidad, la incertidumbre, el fracaso” (1994:207).

Por su parte, en uno de sus últimos trabajos, la gran pedagoga argentina Braslavsky (2002b) enunció cinco competencias fundamentales para el buen desempeño docente en el mundo del siglo XXI en el que reina la complejidad y la incertidumbre. Se trata de competencias no tradicionales, frecuentemente ausentes en las instancias de formación y ejercicio docente, para cuyo desarrollo la autora sugirió diversas estrategias -también “no tradicionales”.

- (i) Ciudadanía. Los docentes deben tener una actitud abierta (“*open-minded*”) al mundo, buscando comprender su diversidad y complejidad; para ello, se propone la realización de pasantías en el ámbito privado y público, la incursión en el mundo de la cultura, el diálogo con el mundo extra-escolar, todo lo cual supone la ruptura de los circuitos endogámicos tradicionales en el sistema escolar.
- (ii) Sabiduría. En la “sociedad del conocimiento” difícilmente puedan los docentes dar respuestas a todas las preguntas de sus estudiantes, por lo que deben abandonar la ilusión de posesión de todo el saber y la información y adquirir la competencia de “preguntar las verdaderas preguntas” y “buscar nuevas respuestas”. De ahí la pertinencia de que los candidatos a docente y los docentes

en ejercicio participen en debates con otros profesionales, incursionen en temas de historia de la ciencia, trabajen con biografías de grandes personalidades.

- (iii) Empatía. En un mundo globalizado y diverso emerge como fundamental que los docentes sean capaces de comprender y sentir al otro, sea éste un individuo o un colectivo, un estudiante o una corporación empresarial. La empatía se gesta a través del contacto con manifestaciones culturales variadas, la lectura y el análisis de libros, entre otras estrategias.
- (iv) Institucionalismo. La competencia docente para trabajar con un enfoque institucional, articulando la macropolítica del sistema educativo con la micropolítica de la escuela y del salón de clase, reviste gran importancia para el fortalecimiento de la “polis” y su vida pública. Los estudios de caso, el seguimiento de las políticas públicas, el análisis comparativo son, según Braslavsky, vías para fomentar esta competencia.
- (v) Pragmatismo. Los docentes deben ineludiblemente conocer, saber seleccionar, utilizar, evaluar, perfeccionar y crear estrategias pedagógicas para promover el aprendizaje de los alumnos. Esta competencia trasciende ampliamente la mera exposición de información, y su desarrollo puede favorecerse con el trabajo en equipo, el uso de las nuevas tecnologías, la realización de proyectos experimentales.

En realidad, esta enunciación de competencias forma parte de la apelación de Braslavsky a la “reinención” de la profesión, por oposición a la mera demanda de profesionalización que

“podría llevar a la creencia de que es necesario garantizar la mejor adquisición de las habilidades estandarizadas del siglo XVIII con las cuales se enfrentaban las necesidades y demandas que tenían las escuelas en los primeros años de la profesión y que, aún si fueran dominadas por todos los docentes en ejercicio, serían inapropiadas hoy. El tema va más allá de ese punto. Se trata de construir un nuevo campo de profesiones (en plural) con nuevos significados, revisiones y reconceptualizaciones. Este es el cambio fundamental que hará posible lidiar con los cambios estructurales que hoy enfrentan los docentes (en plural, porque son muchos y porque tienen muchos perfiles diferenciados)” (2002b:16).

En esta perspectiva la reinención de la profesión es una empresa de mediano aliento y mediano plazo, y requiere ciertas condiciones absolutamente indispensables, ninguna de las cuales se ha mantenido en forma persistente a lo largo del tiempo en la mayor parte de los países latinoamericanos: una formación inicial de calidad, instancias periódicas de desarrollo profesional, supervisión docente adecuada, involucramiento de grupos de profesores en la mediación entre el conocimiento y el conocimiento escolar (Braslavsky, 2002b).

En suma, la mirada sobre la profesión docente ha variado sensiblemente en las últimas dos décadas. Hoy se habla del “proceso de profesionalización” en el que resultan claves dos factores: el desarrollo profesional y las condiciones de trabajo. Esta es la perspectiva adoptada en esta ponencia y desde ella se analizará a continuación la situación uruguaya.

C. La profesionalización docente en Uruguay

1. Las fuentes de información sobre la profesión docente en Uruguay

Las fuentes de datos sobre la profesión docente en Uruguay son escasas y parciales puesto que en su mayor parte han sido relevadas en operativos ad hoc, no siendo parte de un sistema de información que opere en forma regular. Permiten pues solo fotografías parciales de una realidad que se sabe es por demás compleja. En este marco, se destaca el último censo a los docentes de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) realizado en el año 2007 que permite una comparación con los censos previos de maestros primarios (1994), profesores de la enseñanza técnica (1994), de secundaria (1995) y formadores de formadores (1999 y 2002). También tiene especial relevancia la encuesta representativa de maestros y profesores de enseñanza media pública y privada que, con un total de 3.000 casos, fue desarrollada en el 2001 por la ANEP en convenio con el UNESCO/IIPE Bs.As.

En este apartado se sistematiza parte de esa información disponible atendiendo en particular a las dimensiones que la literatura reconoce como fundamentales en cuanto a la profesionalización de los docentes: el desarrollo profesional y las condiciones de trabajo.

2. La composición sociodemográfica

De acuerdo al Censo del año 2007 (ANEP, 2008), el cuerpo docente uruguayo está fuertemente feminizado (80.9% de mujeres frente a un 19.1% de hombres) y muestra un predominio de las edades medias (la edad promedio es 40.4). Entre los casi 42.000 docentes de la ANEP, dos tercios vive en el interior del país y un tercio lo hace en la capital; en el total, dos tercios desempeña su función en la misma localidad donde reside pero un tercio se traslada, sea a otra localidad de su departamento de residencia y/o a una localidad de un departamento distinto al que reside.

Desde el punto de vista de su posición social, los datos censales reafirman los revelados por primera vez en el referido estudio del 2001 (ANEP-UNESCO/IIEP, 2003): los docentes uruguayos se ubican mayoritariamente en los tramos de ingreso medio y medio superiores de los hogares del país, pero un 20% pertenece al 40% más pobre de la población. Por otra parte, cuando se comparan los ingresos de los hogares de los docentes con los percibidos por otros hogares con niveles educativos similares se encuentra una mejor situación de éstos frente a aquellos; en otras palabras, maestros y profesores pertenecen a hogares ubicados en los estratos de menor ingreso de la población altamente educada.

Esta investigación también analizó la evolución histórica de la extracción social de los docentes y lo hizo comparando el clima educativo del hogar de origen de diferentes cohortes. La conclusión fue clara: “la tendencia general tanto para maestros como para profesores (es) a disminuir la brecha de sobre-educación que caracterizaba a los docentes más viejos.” (2003: 37)

La extracción social de los docentes se asocia, además, a su nivel académico, tema que ha sido abordado recientemente por Boado y Fernández (2010) a través de un panel de los jóvenes testados en PISA 2003. El análisis de las trayectorias académicas y laborales de estos jóvenes revela que entre aquellos que al 2007 habían accedido a la educación superior, los que asistían a institutos de formación docente en el 2007 habían tenido en PISA 2003 una performance inferior a la de quienes concurrían a la UdelAR y a los institutos universitarios y universidades privados.

3. El desarrollo profesional

3.1. La formación inicial

Uruguay cuenta con un 100% de maestros primarios titulados pero arrastra un déficit histórico de docentes que enseñan en el nivel medio sin la acreditación correspondiente: la tasa de titulación es de 59.0% en Secundaria (CES)¹⁰ y 44.3% en el ámbito de la educación técnica (CETP)¹¹ (ANEP, 2008). Esta proporción constituye, por un lado, un notorio avance respecto a la titulación registrada en los censos anteriores¹² -lo cual claramente se vincula a la instalación de los Centros Regionales de Profesores (CERP) a partir del año 1997¹³, pero, por otro lado, indica que la enseñanza media Uruguay tiene aún una brecha a saldar en materia de titulación docente, con situaciones muy diversas desde el punto de vista de su formación: además de los profesores acreditados que completaron la carrera de Profesorado, hay docentes sin estudios terciarios, otros con estudios terciarios docentes no específicos, hay quienes cursaron estudios terciarios docentes pero no los completaron, otros con estudios terciarios no docentes incompletos o con estudios terciarios no docentes completos.

Desde el punto de vista cuantitativo, la matrícula de formación docente experimentó un acelerado crecimiento entre los años 1992 y 2004, con una tasa promedio anual de 12.4% (Grau et al, 2008). El crecimiento continuó en el quinquenio siguiente ya que la matrícula de formación docente pasó de 19.000 en 2004 a 22.000 en el 2009 (ANEP, 2010b).

La formación inicial de los docentes es de carácter terciario y ha tenido carácter “normalista”, no universitario. Históricamente la formación inicial de maestros y profesores siguió derroteros bien diferenciados. La de los maestros primarios ha tenido como característica central la homogeneidad ya que a partir de la creación en 1885 del primer Instituto Normal en Montevideo, los planes de estudios fueron lógicamente cambiando pero mantuvieron una uniformidad básica. En contraposición, la formación inicial de los profesores registra una nota de heterogeneidad, con tres modelos

¹⁰ Consejo de Educación Secundaria.

¹¹ Consejo de Educación Técnico Profesional.

¹² 30.6% en el del CES de 1995 y 17.0% en el del CETP de 1994.

¹³ Casi la mitad de los titulados de todo el país de reciente ingreso a la función (menos de cinco años de antigüedad en la ANEP) se ha formado en estos centros (ANEP, 2008: 37).

fundamentales que se han sucedido y han coexistido por momentos (Mancebo, 2003; Mancebo et al, 2000b).

Un primer modelo estuvo constituido por el Instituto de Profesores Artigas (IPA), fundado en 1949 por el Dr. Grompone con el objetivo de formar docentes que constituyeran una verdadera élite educativa, preparada para enseñar en una educación media de cobertura limitada, a la que asistían aproximadamente 100.000 estudiantes a mediados de los años '60. Se instituyó así una fuerte selectividad en el momento de ingreso a la carrera (para cursar la misma era entonces preciso aprobar un severo examen, con cupos preestablecidos rigurosamente) y se armó un régimen de estudios con elevados niveles de exigencia que se desarrollaba en forma presencial exclusivamente en la capital. Con algunas variaciones, este modelo siguió vigente durante toda la segunda mitad del siglo XX uruguayo.

Frente al "modelo IPA", la creación, en 1977, de veintiún Institutos de Formación Docente (IFD) buscó instaurar la descentralización a nivel de la formación inicial de profesores, en un contexto en el que la matrícula de educación media había crecido significativamente¹⁴ y demandaba una mayor cantidad de docentes formados. Los IFD fueron ubicados en todas las capitales departamentales, a excepción del departamento de Colonia –donde se establecieron IFD en Carmelo y Rosario, no en la ciudad de Colonia– y del de Canelones –con tres IFD, en la capital departamental, San Ramón y Pando. Este segundo modelo intentó ser más flexible que el del IPA, con un régimen de estudios semilibre por el cual el estudiante tomaba algunos cursos con carácter presencial (los de Ciencias de la Educación, comunes a la carrera de Magisterio) y rendía las asignaturas de la especialidad en el IPA en carácter de libre.

¹⁴ De la cifra de 103.073 estudiantes de 1963, se llegó a 182.195 en 1975 (CEPAL, Oficina de Montevideo, 1990).

La reforma educativa de la segunda Administración Sanguinetti (1995-2000) impulsó una política de formación inicial de los docentes de enseñanza media que constó de tres vectores claramente diferenciados: la construcción física e institucional de los CERP en el Interior, el mantenimiento sin cambios del modelo IPA en Montevideo y la desactivación paulatina de la carrera de Profesorado en los IFD del Interior. El primer vector fue decididamente priorizado por la reforma que creó seis CERP entre los años 1997-2000¹⁵.

En perspectiva histórica, si el modelo IPA había significado una apuesta a la excelencia académica y el modelo IFD había priorizado la descentralización, la instalación de los CERP supuso la aparición de un tercer “modelo” de formación, con un nuevo plan de estudios, un régimen de dedicación total tanto de estudiantes como de profesores y nuevos énfasis en cuanto a los objetivos: la profesionalización docente y la equidad.

En el período 2005-2010 en materia de formación inicial se impulsó la unificación de la formación de grado y su universitarización. La primera línea de política se concretó en la aprobación del Plan Nacional Integrado de Formación Docente (Plan 2008) que fue elaborado con particular apego a la lógica incrementalista característica del diseño de políticas educativas durante la Administración Yarzábal (Mancebo-Bentancur, 2010) y que, como el nombre lo indica, es una propuesta integrada para todas las carreras de profesorado, magisterio y maestros técnicos, que permite la movilidad horizontal de los estudiantes entre las distintas carreras (ANEP, 2010a y 2010b). En relación al profesorado, el Plan supuso la eliminación de la heterogeneidad curricular vigente entre el 1997 y 2007, visualizada por las autoridades del período 2005-2010 como una verdadera “fractura”:

“Esta situación (de coexistencia entre los modelos IPA, IFD y CERP) produjo entre los años 1996 y 2004 una fractura en el sistema de formación docente, no exenta de enfrentamientos. Tanto por razones políticas como académicas, era necesario proceder a su unificación.” (Barboza, 2010b: 115)

¹⁵ Litoral y Norte en 1997 –con sedes en Salto y Rivera, respectivamente–, Este en 1998 –sede en Maldonado–, Sur y Suroeste en 1999 –sedes en Atlántida y Colonia–, y Centro en el 2000 –sede en Florida.

“Ciertos aspectos cualitativos de los procesos de formación docente también resultaban preocupantes. Para similares funciones docentes no existían procesos formativos comunes; al contrario, regían planes de estudio diferentes adoptados en sucesivas fechas, al amparo de procesos de reforma que no contaron con el conveniente consenso. No se trata de preconizar el anquilosamiento institucional, pero habría que evitar un excesivo activismo innovador. Por su propia naturaleza, la educación no se caracteriza por la inmediatez de sus frutos sociales. Todo cambio obliga a la mayor prudencia y a contar en el mayor grado posible con el respaldo de un buen nivel de consenso. Correspondía esforzarse, pues, en armonizar los diversos planes entonces vigentes.” (Yarzabal, 2010b: 33)

Así, el gradualismo, la búsqueda de consensos y la apuesta a la homogeneidad curricular fueron pilares de la política de formación docente del período 2005-2010. En este marco, los CERP no desaparecieron pero sí lo hizo su modelo de formación docente y, además, desde el punto de vista institucional dejaron de depender del Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente y pasaron a integrar, junto con todas los restantes centros de formación inicial, la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD) del CODICEN de la ANEP. Estos movimientos permiten dos interpretaciones no necesariamente excluyentes: desde un ángulo, se puede decir que se completó el proceso de institucionalización de la política nacida en 1997; desde otro, se puede considerar que la política CERP desapareció en tanto se desmontaron dos de sus elementos fundamentales, el currículum y el formato institucional (Mancebo, 2003).

Este no fue, sin embargo, el mayor cambio institucional de la formación docente impulsado en el período. El mismo radicó en la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) por la Ley de Educación Nro. 18.437 aprobada a fines de 2008. El gobierno del IUDE será radicalmente distinto al que rigió históricamente la formación docente: deberá integrar representantes de la ANEP y de la UdelaR, y adoptará un régimen de cogobierno entre egresados, docentes y estudiantes. Por otra parte, a diferencia de los institutos de formación docente que siempre han operado en la órbita de la ANEP, la gestación del IUDE no es responsabilidad exclusiva de la ANEP sino que surge de una Comisión de Implantación de carácter interinstitucional, con representantes de la ANEP, la Universidad de la República (UdelaR), el Instituto de la

Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Dicha Comisión funcionó entre mayo del 2009 y abril del 2010 con el cometido de sentar las bases del IUDE en el plano académico (currículum, por ejemplo), institucional (marco legal, organización, gobierno) y operativo (requerimientos presupuestales y de personal, entre otros aspectos). A partir de estos elementos, el Poder Ejecutivo deberá presentar al Parlamento un Proyecto de Ley Orgánica del IUDE.

De esta forma, el país intenta dejar atrás el carácter normalista de su formación docente y apuesta a la universitarización¹⁶. Se trata de un camino complejo -como lo muestra la experiencia latinoamericana- pero que también constituye una ventana de oportunidad para la transformación de la educación nacional.

3.2. La formación permanente

Respecto a la formación posterior a la inicial, el Censo del 2007 arrojó una alta proporción de docentes de aula que habían asistido a cursos de capacitación: 84.9% en cursos sin evaluación y 54.9% en cursos con evaluación. Esta información debe ser considerada con cuidado puesto que, con los datos disponibles, no es posible evaluar con precisión la carga horaria de los cursos ni su calidad, pertinencia e impacto en el mejoramiento de la enseñanza.

Desde 1995 en adelante la ANEP estructuró una oferta variada de cursos de capacitación, fundamentalmente desde el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente de la calle Asilo en Montevideo. En el período 2005-2010 se profundizaron las oportunidades de formación permanente a través de la creación del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES) (con sede en el local de Asilo) dependiente del Área de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (APES) de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente del CODICEN de la ANEP. En este nuevo marco institucional comenzó el desarrollo de cursos de postgrado que han reunido en total unos 500 estudiantes y continuó el dictado de cursos de formación

¹⁶ Se trata de una opción largamente esperada por los actores docentes: en la referida encuesta del 2001 un 72% de los docentes opinó que la ANEP con reconocimiento universitario era la institución más adecuada para llevar a cabo la formación docente, frente al 17% que optó por la ANEP “a secas” y un 15% que se inclinó por la Udelar (ANEP-UNESCO/IIPE, 2003).

permanente, llegando a 11.000 al año los docentes que realizan alguna actividad en el IPES (ANEP, 2010b).

La preocupación por la inclusión estuvo presente en la formación permanente de este período pero no como una línea de política prioritaria. Ciertamente se instrumentó un Curso para la Mejora de la Inclusión Educativa (ANEP 2010b) pero las iniciativas de capacitación de los múltiples programas de inclusión educativa implementados entre los años 2005 y 2010 surgieron básicamente de los propios programas (ANEP-MIDES, 2008). Se trata de un tema fundamental por las modalidades de exclusión educativa que vive Uruguay y porque, en opinión de los docentes, “las características sociales de los alumnos” representan una dificultad mayor en su trabajo diario (ANEP-UNESCO/IPE, 2003).

4. Las condiciones de trabajo

Las condiciones de trabajo constituyen un factor de profesionalización docente complejo porque incluyen el nivel de remuneraciones y también el tipo de carrera docente vigente, las “reglas de juego” que pautan el accionar de los docentes, su status profesional, entre otros aspectos. Varios de estos elementos han sido definidos en el Estatuto Docente que rige desde 1994.

4.1. La evaluación de los docentes

El ordenamiento de maestros y profesores se realiza a través de un índice compuesto de diversos indicadores: grado, antigüedad calificada, aptitud docente, antigüedad en el grado actual y antigüedad como docente (Art. 13 del Estatuto). El ordenamiento se realiza para cada uno de los 19 departamentos del país. Una vez que se conoce el total de cargos entre los que se puede elegir, en cada uno de los departamentos se realiza la elección de horas por parte de los docentes. El mecanismo fija que los docentes efectivos eligen antes que los interinos y los suplentes, los de mayor grado antes que los de menor grado y, dentro de cada grado, los que tienen más puntaje eligen antes que quienes tienen menor puntaje.

Los maestros y profesores uruguayos son evaluados por sus directores y por los supervisores. La evaluación de los directores es anual y refiere fundamentalmente al desempeño del docente en el centro educativo. La evaluación de los supervisores, en

cambio, se concentra en la labor del docente en el aula, priorizando los aspectos didácticos¹⁷. En primaria el supervisor visita a cada maestro dos veces por año, como mínimo. No sucede lo mismo en la educación media donde los docentes pueden incluso llegar a pasar varios años sin evaluación por parte de la Inspección.

El director y el supervisor califican a cada maestro y cada profesor en una escala con cinco tramos de puntaje: entre 90 y 100 puntos “excelente”, entre 80 y 90 puntos “muy bueno”, entre 70 y 80 puntos “bueno”, entre 50 y 70 “aceptable”, menos de 50 puntos “con reparos”. Esta calificación docente se combina con otros indicadores: “antigüedad”, con un máximo de 20 puntos, a razón de un punto por año; “actividad computada”, cociente entre los días trabajados y los días hábiles que el docente debiera haber trabajado. El índice resultante es la “antigüedad calificada” que tiene un tope de 140 puntos. Este puntaje es avalado por una “Junta Calificadora” integrada por tres miembros y es sobre él que se realiza el ordenamiento de los docentes dentro de cada grado (de 1 a 7)¹⁸.

Si bien una mala evaluación del docente puede tener consecuencias serias para el docente -desde el pase a una Junta Médica hasta la licencia o el sumario administrativo- la mala praxis didáctica no está sancionada con igual rigor: no se hace un sumario administrativo por no enseñar bien, con lo cual se vive el riesgo de la “incompetencia ignorada” de los malos enseñantes sobre el que advierten Fullan y Hargreaves (1999).

Como se ve, se trata de un sistema de evaluación complejo, reglamentado minuciosamente, que ofrece amplias garantías a los docentes. Es una evaluación jerárquica, en la cual la autoridad central juega un papel relevante. No está prevista ni la autoevaluación ni la evaluación del docente por parte de sus colegas de establecimiento, y tampoco se han establecido estándares de desempeño para los docentes.

Este sistema goza de relativa legitimidad a nivel del magisterio y el profesorado. Ciertamente que en el estudio ANEP-UNESCO/IPE (2003) un 47.6% dice que eran inadecuados

¹⁷ En la educación media los profesores son evaluados por los “inspectores de asignatura”.

¹⁸ El puntaje correspondiente al desempeño del año 2003, por ejemplo, permite ordenar a los docentes para el año lectivo 2005.

los mecanismos de evaluación (frente a un 42.2% que los calificó como adecuados) pero cuando se les preguntó respecto a un conjunto de seis posibles agentes evaluadores, las respuestas revelaron que existe una relativa conformidad con las prácticas de evaluación habituales en el sistema. Tomando la suma de las menciones, obtuvieron un lugar privilegiado los supervisores y directores (con 76% de aprobación). En un claro segundo nivel se ubicaron los colegas docentes más calificados (54.2%) y otros expertos en educación (41.4%). Finalmente, los maestros asignan un peso muy poco significativo a los padres de familia y la comunidad (12.6%) y los alumnos (25.6%) como potenciales evaluadores.

Esto es, aún cuando muchos docentes consideran que el sistema de evaluación vigente no es perfectamente adecuado, a la hora de pensar en posibles evaluadores de su desempeño docente, la amplísima mayoría expresa su preferencia por el sistema jerárquico hoy vigente, solo la mitad valora la evaluación de pares y una minoría parecería dispuesta a realzar el lugar de los estudiantes y la comunidad.

4.2. La carrera docente

Según el censo del 2007 en la ANEP trabajan 41.473 docentes, 20.802 de ellos lo hacen en primaria, 16.323 en secundaria, 6.624 en la educación técnica, 1.980 en formación docente y 355 desempeñan tareas en el CODICEN (ANEP, 2008).

Las condiciones de ingreso a cada uno de los subsistemas difieren: en primaria no puede ingresar a trabajar como maestro alguien que no tiene título habilitante, pero no ocurre lo mismo en la educación media, ni en la básica ni en la superior, resultado de la fuerte expansión de la matrícula estudiantil experimentada en las últimas décadas.

La docencia en Uruguay es una profesión de acceso relativamente rápido (Mancebo, 2006). De acuerdo a los datos de la encuesta ANEP-IIPE, ocho de cada diez maestros entrevistados declararon haber conseguido su trabajo como docente en el primer año posterior a su titulación (65.3% en los seis meses después de recibirse y un 14.0% en el primer año posterior al título). En los profesores la mayoría ingresó a la docencia antes de recibirse o, a lo sumo, en los seis meses posteriores a recibirse.

Como en muchos otros países latinoamericanos, se constata una distribución regresiva de los docentes, esto es los docentes con menos experiencia son frecuentemente asignados a los contextos sociales más desfavorecidos. Entre los maestros el inicio de la carrera suele producirse en escuelas de nivel socioeconómico crítico tanto en Montevideo como en el Interior del país: un 56.2% de los maestros encuestados por ANEP-IIPE en el 2001 habían comenzado a enseñar en centros con una mayoría de alumnos de nivel social bajo. En secundaria el análisis estadístico de clusters realizado para los liceos del CES a partir del Censo 2007 confirma la pauta regresiva de asignación de los recursos humanos: los liceos con una población socialmente más vulnerable se encuentran, desde el punto de vista del tipo de inserción de sus planteles docentes, en condiciones organizacionales de trabajo más críticas en cuanto a la cantidad de profesores efectivos, la antigüedad en la ANEP, los niveles de titulación y la estabilidad en el centro educativo (ANEP, 2008).

Tanto para maestros como para profesores la estructura de la carrera prioriza dos criterios para el ascenso:

- (i) La antigüedad. Cada cuatro años los maestros y profesores cambian de grado, desde el grado 1 al grado 7.
- (ii) El régimen de concurso. Este régimen tiene una larga tradición en primaria, a tal punto que luego de la dictadura su reinstauración se convirtió en una de las principales líneas de política educativa de la transición democrática (1995-2000). En la educación media ha habido más llamados a concurso en los últimos años pero no se trata aún de un sistema consolidado¹⁹.

Sin perjuicio de las bondades del régimen de concurso, en primaria el mismo ha evidenciado dos fuertes efectos perversos: la alta rotación de los docentes y el abandono del aula por buenos maestros con aspiraciones de ascenso en la carrera. En este sentido, la forma de elección de los puestos de trabajo favorece las preferencias individuales frente a los requerimientos organizacionales e institucionales. Cumpliendo ciertos requisitos (en materia de calificación), los docentes efectivos tienen derecho a

¹⁹ Véase www.fenapes.org.uy/rescon17.htm

trasladarse de centro educativo periódicamente, cada dos años en el caso de Primaria y todos los años en el de Secundaria. De ahí la alta rotación de los docentes entre los centros, lo que dificulta enormemente la constitución de equipos de trabajo estables. Según el último censo, cerca de la mitad de los docentes había comenzado a trabajar en su centro en los últimos tres años y entre éstos un 28% lo había hecho en el último año (ANEP, 2008). Por otra parte, algunas investigaciones mostraron que esta alta rotación se agudiza en las escuelas de contexto desfavorable y contrasta fuertemente con lo que ocurre en las escuelas privadas (Bogliaccini, 2003; Fernández et al, 1999). Al decir de Filgueira y Gutierrez, en la carrera docente “el bien fundamental que queda por disputar y donde los concursos y el acceso a cargos efectivos poseen mayor impacto, es el ranking que permite la elección de escuela. Las mejores escuelas son las de mejor transporte, recursos y contexto social alto y medio alto. Ello implica no sólo una muy regresiva distribución de los recursos humanos sino también estrategias de alta rotatividad docentes para ir logrando los mejores puestos en términos de movilidad horizontal.” (2001: 12).

4.3. La estabilidad del trabajo docente

En Uruguay el trabajo docente presenta algunos rasgos de estabilidad y otros que obligan a calificarlo de inestable.

Por una parte, al igual que en Chile y Argentina, los empleos docentes pueden considerarse como ‘empleos protegidos’ en virtud de la seguridad del empleo, la regularidad de las tareas, el flujo estable de ingresos, la cobertura de salud²⁰ y la de seguridad social (Nuñez, 2001). Además, la labor de los docentes públicos está regulada por criterios homogéneos en todo el territorio nacional (Mancebo, 2006).

Por otra parte, los maestros y profesores son “efectivos” o “no efectivos” y entre éstos están los temporarios (“suplentes”) y los sustitutos (“interinos”) quienes ocupan los puestos que aún no han sido asignados a los efectivos. Los docentes efectivos tienen una serie de derechos -la estabilidad en el cargo, entre otros- de los que no gozan quienes son suplentes o interinos. El censo del 2007 mostró que revestían en carácter de efectivos menos de la mitad de los docentes de la ANEP (45.4%), un proporción similar

²⁰ Cabe señalar que el beneficio de la cuota mutual se extendió a todos los funcionarios de la ANEP (docentes y no docentes) en la Administración Yarzabal. Previamente solo alcanzaba a los funcionarios

tenía carácter de interino (41.9%) y una minoría del 12.7% era suplente (ANEP, 2008). El hecho de que solo la mitad de los docentes sean efectivos en sus cargos y la ya referida alta rotación docente han llevado a hablar de “una pauta de inestabilidad en las formas de inserción laboral de una parte muy importante de los maestros y profesores de aula” (ANEP, 2008: 84).

En la misma dirección opera el hecho de que una parte importante de maestros y profesores trabajen en más de un centro educativo: un 58.4% concentra su labor en un solo centro pero un 37.9% trabaja en dos o en tres centros e incluso un 3.7% lo hace en cuatro centros. La realidad es radicalmente distinta en primaria y en la educación media. En ésta -justamente el nivel en el que la exclusión educativa es aguda- solo un tercio del cuerpo docente está concentrado en un centro y la mayoría divide sus energías en varios establecimientos.

En suma: los docentes uruguayos gozan de empleos estables pero el trabajo docente como tal asume algunas características de inestabilidad que conspiran contra la calidad de la enseñanza impartida, lo cual puede ser particularmente serio cuando se quiere impulsar procesos de inclusión educativa.

Esto contribuye a explicar la seria problemática de inasistencia docente que afecta el normal funcionamiento de las clases en el ámbito público y también en el privado. No se cuenta con datos sistematizados respecto al CEP ni al CETP, pero sí respecto al CES (Pasturino, 2009). Estos muestran que las inasistencias docentes fueron aumentando desde el 2004 al 2008, de forma tal que en ese último año no se dictaron aproximadamente un 14% del total de horas previstas. De ese total de clases no dictadas el CES descontó el 40% pero el restante 60% fueron inasistencias justificadas por distintas causales contempladas en el Estatuto Docente: coincidencia con reuniones, exámenes o concursos, realización de cursos de la ANEP, licencias médicas, cinco días de licencia otorgados al docente por el Director del centro educativo (Artículo 71 del Estatuto).

4.4. El salario de los docentes

Entre 1960 y 1986 el salario real promedio de los maestros uruguayos descendió a poco menos de las tres cuartas partes. En la restauración democrática (1985-1990) el salario docente experimentó diversas fluctuaciones pero, de hecho, en los inicios de la reforma educativa (1995) el salario docente estaba 10% más bajo que en 1986, recuperándose el nivel de este año recién en 1999 (Filgueira y Gutierrez, 2001). La inclusión de mejoras salariales en el Presupuesto Nacional del período 1995-1999 permitió un crecimiento de los salarios reales a pesar de lo cual el país no pudo revertir el deterioro histórico²¹.

Al comienzo de la década del 2000 se estimó que en Uruguay, al momento de inicio de la carrera, el salario docente anual en instituciones públicas era de US\$ 6.225 (Mancebo et al, 2001). Estos valores resultaban sustancialmente mayores al promedio de remuneraciones de los trabajadores urbanos del Uruguay. Sin embargo, el ajuste de los datos teniendo en cuenta los determinantes de los salarios, mostró que la remuneración por hora de los docentes de Secundaria y de los maestros era un 20% y un 13% inferior, respectivamente, a la de una persona con similar formación. Controlando por el resto de las variables que intervienen en la determinación de los salarios²², un maestro percibía entonces un 13% menos de remuneración por hora que otra persona con iguales características (sexo, lugar de residencia, y, especialmente, los mismos años de educación formal) que trabajara en el sector público o en el privado²³.

Adicionalmente, analizando los diferenciales de remuneraciones de los maestros en Uruguay en comparación con los de individuos similares que se desempeñan en otras ocupaciones, Labadie et al (2001) encontraron que el retorno al número de años de educación era menor para los maestros y también lo era el retorno a tener un título. Sin embargo, el retorno a la experiencia en el trabajo actual no era diferente entre los maestros y los no maestros, al tiempo que -a diferencia de los demás trabajadores- los

²¹ En contraste, en Chile el salario de los docentes experimentó un mejoramiento muy significativo, con un aumento promedial de cerca del 130% en la década de los '90 (Núñez, 2001).

²² La comparación se realiza sobre remuneraciones líquidas excluyendo beneficios sociales. A efectos de homogeneizar estos últimos, se adicionó a la remuneración del sector privado el equivalente a un salario vacacional anual, y el costo de una mutualista, beneficios con que cuentan los asalariados formales del sector privado.

²³ Debe notarse que estos resultados son contrarios a los encontrados por Liang (2001) quien, realizando los ajustes compensatorios de la jornada laboral más corta y las vacaciones más largas de los maestros- encontró que la remuneración por hora de los maestros en 11 países es más alta que la de otros trabajadores con las mismas características en el mercado laboral.

maestros no presentaban diferenciales de ingreso entre hombres y mujeres ni por región geográfica (Montevideo, Interior).

En la comparación internacional, los docentes uruguayos tenían entonces las menores remuneraciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos al Producto Interno Bruto *per capita* de los países. Sus remuneraciones se ubican en el mismo en el mismo rango que las percibidas por los docentes argentinos (US\$ 6.759), más bajas que las de los chilenos (US\$ 12.711) y mucho más bajas que las que reciben los docentes de la OCDE (con un promedio de US\$ 18.486) (Mancebo et al, 2000).

En el marco de un importante aumento del presupuesto destinado a la educación, la mejora del salario docente fue un norte de la Administración Yarzabal que logró concretar un incremento significativo. A título de ejemplo, al comienzo de la Administración Vázquez un maestro en la mitad de su carrera docente (grado 4) percibía 9.601²⁴ pesos uruguayos por 20 horas de trabajo semanal, mientras que cuatro años después, en el 2009, recibía 14.022 pesos uruguayos. Esto representa un aumento de alrededor del 46% en el quinquenio (ANEP, 2010b).

Dado que el salario docente se define fundamentalmente por la antigüedad, el pago adicional por antigüedad pesa significativamente como estímulo para la retención de los maestros en la actividad docente. En el mismo año 2009 un maestro grado 1 ganaba 11.521 pesos uruguayos por 20 horas semanales y uno grado 7 percibía 19.118.

D. ¿Por qué pensar las políticas de profesionalización docente y las de inclusión como un modelo para armar?

1. Porque la exclusión educativa es un problema serio en Uruguay

Según Terigi es posible distinguir cinco formas de exclusión educativa que deben ser reconocidas en su especificidad aún cuando muy frecuentemente aparecen en forma combinada (Terigi et al, 2010): la primera forma, la más clásica, es el estar fuera de la escuela; la segunda es el abandono de la escuela luego de asistir varios años a ella; la tercera es la escolaridad de “baja intensidad” y corresponde a aquellos alumnos que, aún

cuando asisten a la escuela, no se involucran con sus actividades educativas; la cuarta forma deriva de los aprendizajes elitistas o sectarios, en marcos curriculares que no contemplan los intereses, perspectivas y necesidades de todos los sectores; finalmente, la quinta modalidad de exclusión se da cuando los aprendizajes son de baja relevancia,

“se trata del fracaso de los que no fracasan: niños y jóvenes de sectores populares que realizan una trayectoria escolar completa, que finalizan los niveles escolares, pero que accedieron a aprendizajes de baja relevancia que ponen en cuestión sus posibilidades de seguir estudiando en el sistema o fuera de él”
(2010: 25)

Los datos disponibles para el caso uruguayo permiten evaluar las dos primeras modalidades de exclusión a través de indicadores de acceso y deserción, respectivamente. También se cuenta con los resultados en las pruebas PISA o en otras pruebas estandarizadas para obtener indicadores “proxy” respecto a la quinta forma de exclusión. En cambio, la modalidad tercera (“escolaridad de baja intensidad”) y la cuarta (“aprendizajes elitistas o sectarios”) requieren de estudios específicos que no han sido emprendidos hasta el momento.

Respecto al acceso, el mismo es universal en primaria. También lo es el egreso, sin perjuicio de lo cual la repetición y el rezago son altos y se ha probado que constituyen la base del abandono de los estudios en el nivel medio (ANEP-MEMFOD, 2003). En el año 2005 en primaria la tasa global de repetición (1ro. a 6to. Grado) era de 8 % y la correspondiente a 1er. grado llegaba a 16 %, con lo cual Uruguay estaba posicionado como uno de los países latinoamericanos con mayor repetición en el ciclo escolar²⁴. A su vez, la tasa de completitud en tiempo (6 años) era de 69 %, evidenciando que una importante proporción de la población escolar experimenta rezago a lo largo de primaria (Grau et al, 2008). Esta problemática, seria en primaria, se agravaba en la educación media.

En ésta el acceso es alto pero no universal. La tasa bruta de matriculación se ubicó en el entorno de 87% durante los noventa, creció desde 1999 y llegó a 101,1% en 2005. La

²⁴ Incluye partida de alimentación.

²⁵ Una revisión sistemática de las políticas de reprobación y su incidencia en los aprendizajes se encuentra en Martínez, 2009.

tasa neta de escolarización en las edades de 12 a 17 años fue de 75,5% en el año 2005. La diferencia entre estas dos tasas es indicativa de una fuerte presencia de extraedad (Llambí et al, 2009). A su vez, se ha probado claramente que la asistencia a establecimientos educativos varía significativamente por ingreso y región del país: a los 16 años es de 61% en el quintil más pobre de la población y de 98,2% en el más rico; a la misma edad registra asistencia educativa un 75,1% de los adolescentes que viven en el interior del país y un 79,1% de los montevideanos. También opera la variable sexo: a los 16 años concurre a establecimientos educativos un 71,6% de los hombres y un 81,7% de las mujeres. Entre la población de 13 a 18 años ingresa al ciclo básico el 85% pero a los 16 años (edad teórica de finalización del ciclo) lo han completado sólo el 55%. En definitiva, el avance en la educación media está estrechamente ligado a un círculo perverso de generación de desigualdad de oportunidades educativas.

Respecto a la deserción, la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) realizada en el 2008 reveló que entre los jóvenes de 20 a 29 años (esto es, personas que por su edad tuvieron tiempo suficiente como para cursar y aprobar la educación media) era posible distinguir cinco tipos de trayectorias educativas: sólo un 25.9% recorrió la trayectoria educativa “esperada”, habiendo aprobado el ciclo medio en el tiempo previsto institucionalmente (12 años); adicionalmente, un 11.5% de los jóvenes transitó por una trayectoria “esperada lenta” en tanto completó la educación media pero ello le insumió más de 12 años; casi la mitad de los jóvenes (48.6%) tuvo una trayectoria “trunca media” porque desertó del sistema educativo luego de haber ingresado al ciclo medio; un 7.8% nunca ingresó a la educación media por lo que su trayectoria fue “trunca temprana”; finalmente, una minoría del 6.2% mostró una trayectoria “inconclusa” en tanto aún continúa en la enseñanza media formal (Campanella et al, 2009).

Por otra parte, Llambí et al (2009) han mostrado que, en relación a otros indicadores, el mayor nivel de desigualdad de oportunidades se constata en la tasa de deserción del ciclo básico, la que está más fuertemente vinculada a diferencias provenientes de circunstancias exógenas a los jóvenes, en particular el clima educativo y el nivel de ingresos del hogar. Así, la probabilidad de que un individuo haya completado este nivel a los 16 años es ocho veces mayor entre los adolescentes del quintil más rico en relación

a los del quintil más pobre. Tal relación es de siete veces entre adolescentes de hogares de clima educativo alto respecto a los hogares de clima educativo bajo.

Respecto a los aprendizajes de relevancia, la prueba PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes) ha permitido medir la “brecha nacional”, indicador que se calcula como la diferencia en puntos entre el percentil 5 y el 95 en cada prueba y da cuenta de la inequidad de los sistemas educativos en materia de aprendizajes. PISA 2006 mostró la existencia en Uruguay de brechas nacionales importantísimas tanto en Lengua como en Matemática y Ciencias: la media uruguaya fue de 413 puntos en Lengua, 427 en Matemática y 429 en Ciencias, mientras que las brechas nacionales fueron de 400, 326 y 310, respectivamente (ANEP, 2007).

2. Porque la literatura realza el lugar de los docentes en los procesos de inclusión educativa²⁶

En los albores del siglo XXI el concepto de “inclusión educativa” concita enormes adhesiones y parece encontrar escasas resistencias. Se puede afirmar que no sólo ha conquistado el status de “concepto estelar”, al decir de Braslavsky (1997), sino que también ha acumulado créditos para operar como un eje de los mandatos de organismos como la OEI (2008) y la UNESCO (2008; 2007). De hecho, este organismo ubica la inclusión en el corazón del movimiento de “Educación para Todos” y la define como:

“el proceso de responder a la diversidad de necesidades de los educandos a través de la participación creciente en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reducir la exclusión dentro de la educación y desde ella. Implica cambios y modificaciones en los contenidos, los enfoques, las estructuras y las estrategias, con una visión común que abarca a todos los niños según su rango de edad y una convicción según la cual es responsabilidad del sistema regular educar a todos los niños” (2007: 6).

No obstante esta definición, la última Conferencia Internacional de Educación celebrada en Ginebra en el año 2008 mostró que en el término “inclusión educativa” conviven diversas concepciones. De hecho, los documentos presentados en la referida

²⁶ Una primera versión de este apartado forma parte de la publicación correspondiente al IV Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas de la Asociación de Universidades del Grupo

Conferencia revelan diferencias en el uso del vocablo según regiones: mientras en Europa, alude fundamentalmente a la educación dirigida a los inmigrantes, adultos y discapacitados, en América Latina se asocia a la educación en contextos de vulnerabilidad social. Vaillant identifica cinco concepciones de inclusión que coexisten: la inclusión en relación con la discapacidad y las necesidades educativas especiales, la inclusión como respuesta a exclusiones disciplinarias, la inclusión referida a todos los grupos vulnerables a la exclusión, la inclusión como promoción de una escuela para todos y la inclusión como educación para todos (Terigi et al, 2010).

En particular, la literatura producida en Latinoamérica en los últimos años muestra variados abordajes sobre el tema: algunos son estudios de porte filosófico, otros se recuestan sobre la pedagogía o la sociología; unos documentos tienen un enfoque comparativo al tiempo que otros profundizan en un programa tomado como caso.

Lo cierto es que al igual que en un tejido cada hebra aporta a la densidad del entramado, quienes trabajan en este campo sea en la actividad académica o en la implementación de programas con vocación inclusiva, contribuyen a la construcción de un nuevo paradigma (Aguerrondo, 2008).

El objeto de este apartado es justamente la presentación de cinco énfasis que se constatan en este paradigma emergente: la advertencia que la desigualdad puede operar como una verdadera trampa para los docentes, la desnaturalización del fracaso escolar, la promoción de la diversidad de trayectorias educativas, la insistencia en la necesidad de quebrar la homogeneidad de la oferta y la resignificación del rol de maestros y profesores.

2.1. La desigualdad como trampa para los docentes

Varios son los autores que analizan teóricamente los efectos que tienen sobre las prácticas educativas las conceptualizaciones sobre desigualdad y diversidad que rigen en la escuela hoy.

En *Desigualdad social y desigualdad educativa* (2008), Dussel discrimina entre las desigualdades de tipo socioeconómico, calificadas de “estructurales”, y las desigualdades “dinámicas”, asociadas a variables culturales, de género, organizativas, comunicacionales, regionales, que inciden en las redes y el capital social de los que disponen los individuos a la hora de superar sus condiciones de vulnerabilidad. Estos distintos tipos de desigualdad frecuentemente se acumulan y persisten en el tiempo, lo cual deriva en exclusión. Ahora bien, para convivir cotidianamente con esta realidad, los docentes generan un mecanismo de defensa, una cierta “anestesia” para resistir ante la impotencia de las limitaciones de su intervención. Este mecanismo de defensa naturaliza el fenómeno de la exclusión y cercena las posibilidades de cambio. En palabras de la autora,

“lidiamos cotidianamente con este dolor de la exclusión y allí uno va desarrollando una suerte de ‘anestesia’... la cuestión es cómo podemos hacer para protegernos como educadores, protegerlos a los niños, ofrecerles otra educación y al mismo tiempo poder proponerles algunas estrategias de superación, de salida, de reparación de las situaciones en las que estamos.” (2008: 2).

Por su parte, Román (2003) ha analizado la incidencia de las representaciones sociales de los docentes en sus prácticas pedagógicas con alumnos de contextos sociales vulnerables entendiendo que

“la práctica pedagógica es el resultado de una compleja articulación e interrelación entre la comunicación profesor-alumno, la orientación hacia el aprendizaje que dicha comunicación tenga, el tipo de conocimientos y capacidades que están siendo puestas en juego, el uso de recursos de información y trabajo (como son los materiales educativos, los textos y los computadores, por ejemplo) y las reglas de evaluación que se apliquen. En este contexto, el modo tradicional de hacer clases tiene profundas raíces en la cultura escolar y la tradición docente” (2003: 116).

La autora reconoce que las prácticas pedagógicas son muy resistentes al cambio y constata que, a pesar de los movimientos reformistas, las prácticas pedagógicas en los contextos urbanos vulnerables no muestran indicios de renovación sino que, por el contrario, “subsiste un marcado predominio de metodologías de enseñanza poco

pertinentes e ineficaces” (2003: 116). En una investigación desarrollada por el CIDE de Chile Román estudio las prácticas pedagógicas en la educación básica y media a través de una tipología construida según dos criterios: objetivos de aprendizaje y tipo de relación profesor-alumno que se establece. De acuerdo a esta tipología es posible distinguir cuatro estilos pedagógicos: (i) el estilo que promueve el desarrollo de competencias superiores en los alumnos, (ii) aquel que busca la estimulación del aprendizaje de los alumnos, (iii) el estilo que induce a la reproducción de contenidos por parte de los alumnos y (iv) el que se orienta al desarrollo de conocimientos abstractos. Estos dos últimos estilos son los más lejanos, formales y centrados en los profesores, mientras que los dos primeros son más cercanos, significativos y centrados en los alumnos, al tiempo que los cuatro tipos están trasnversalizados por la capacidad de mediación que exhiban los docentes. Sobre la base de esta construcción conceptual, la indagación empírica del CIDE en escuelas vulnerables reveló que en las escuelas básicas más vulnerables del país predominan las prácticas pedagógicas de los tipos (iii) y (iv).

Respecto a las representaciones sociales asociadas a las prácticas de enseñanza en escuelas pobres y marginadas, Román distingue entre aquellas referidas a las capacidades cognitivas y expresivas del niño/a, y las referidas a las características estructurales y culturales de las familias. La investigación mostró que los docentes tienden a no ofrecer a sus alumnos las posibilidades cognitivas y sociales que les permitan superar sus carencias y lograr un proceso escolar exitoso porque

“no distinguen ni valoran las diferentes potencialidades y capacidades en los niños y niñas en sus cursos, sino que los construyen y tratan como un todo deficitario y homogéneo... (Los docentes) con total transparencia señalan que hagan lo que hagan y se esfuercen al máximo, no lograrán mejores resultados escolares porque el ‘obstáculo’ no son ellos ni sus prácticas, sino que los son los niños, sus familias y el entorno. Estos esquemas de percepción y construcción del otro (el alumno pobre y vulnerable) estructuran la Representación Social de los Profesores...” (2003: 126-127)

Finalmente, Duschatzky y Skliar discuten el concepto de “diversidad” y encuentran tres acepciones del mismo en el discurso educativo, con sus correspondientes implicancias para el ámbito escolar:

“(En una primera visión), la alteridad tiene un carácter imprevisible y por lo tanto, peligroso” (2000: 4); el otro –el diferente, quien sale de la norma establecida- es visto como fuente de todo mal, con lo cual el mal alumno, el estudiante conflictivo es responsable de su mala performance. En segundo término, el otro es visto como sujeto pleno de su cultura, pero en la medida que se concibe a cada cultura como cerrada, el respeto hacia ella impide la construcción de puentes culturales, lo cual es sumamente riesgoso en educación. Finalmente, cuando el otro es visto como alguien a quien tolerar, pero esa tolerancia puede derivar en naturalización de las diferencias. En suma, ‘el otro como fuente de todo mal’ nos empuja a la xenofobia... el discurso multiculturalista corre el riesgo de fijar a los sujetos a únicos anclajes de identidad, que es igual a condenarlos a no ser otra cosa de la que se es y a abandonar la pretensión de todo lazo colectivo. Y... la tolerancia puede instalarnos en la indiferencia y en el pensamiento débil.” (2000: 11)

En síntesis: la literatura sobre inclusión educativa señala reiteradamente el riesgo de que los educadores queden atrapados en el complejo entramado de la desigualdad educativa y social, sin respuestas que permitan a la escuela avanzar hacia la utopía de la igualdad.

2.2. La desnaturalización del fracaso escolar y la apuesta a revertirlo

En *La inclusión como posibilidad* (2006), Kaplan sostiene que el éxito o fracaso educativo constituye una construcción cultural. En su argumentación parte de la teoría de P. Bourdieu según la cual las desiguales condiciones sociales y simbólicas de acceso, permanencia y posibilidades de apropiación intervienen decisivamente en los procesos diferenciados de escolarización; así, el capital cultural es desigualmente “acumulado” por los individuos, al tiempo que la escuela –aún sin proponérselo- termina consagrando como legítima la cultura que corresponde a la clase social dominante, generando así diferencias entre los estudiantes de una manera implícita y legitimando diferencias sociales al tratar la herencia social como herencia natural (2006: 34). En consecuencia, para Kaplan

“no se puede interpretar las desigualdades y diferencias socioculturales de los estudiantes por fuera de las formas sociales de valoración y rechazo de ciertos individuos y grupos” (2006: 35)

En la misma línea, Baquero clasifica en tres grandes rubros las razones que suelen esgrimirse en la explicación del fracaso escolar masivo: hay posiciones centradas en el alumno, posiciones que apuntan las condiciones sociales y familiares del alumno, y posiciones centradas en la relación alumno-escuela. La constante en estas tres variables explicativas es la noción de déficit: presentan déficits los alumnos y/o las condiciones de vida y/o la institución escolar. Y junto a la idea de déficit aparece la preocupación por la “educabilidad” de los estudiantes, concebida como inherente a los sujetos, frente a lo cual Baquero se pregunta:

“Cómo nos propondremos una educación emancipatoria si sospechamos de la mera posibilidad de apropiación de aprendizajes básicos por parte de nuestros alumnos?” (2006: 10)

En el paradigma de inclusión educativa hoy en construcción en la región, se sostiene que el fracaso educativo puede revertirse y se resalta que en su superación es clave la mirada de los maestros porque son ellos quienes pueden naturalizar las diferencias de capital cultural o bien rechazar tal naturalización.

2.3. La defensa de la diversidad de trayectorias y el cuestionamiento a la homogeneidad de la oferta educativa

La literatura sobre inclusión educativa rescata el valor de la diversidad de trayectorias académicas de las personas, cuestionando la idea de “trayectorias normales” según la cual los sujetos avanzan en la escalera educativa y llegan a las metas prefijadas en los tiempos prescritos como normales y según los ritmos estipulados como adecuados. Desde esta perspectiva,

“los progresos de los sujetos... quedan signados como distancia que se acorta hacia la meta a llegar, como progreso en el sentido o dirección correcta medible por lo que aún falta por recorrer.” (Baquero, 2006: 22)

Frente a este enfoque lineal, aparece la preocupación por instalar una conceptualización alternativa sobre el desarrollo de los individuos:

“Bien podría concebirse el desarrollo como un proceso de cambio cuyo progreso se evalúa por la distancia recorrida desde el punto de partida, aunque la dirección que tome sea inicialmente incierta o, al menos, no naturalmente prescripta.” (Baquero, 2006: 22)

De la mano de la defensa de la diversidad de trayectorias, aparece el cuestionamiento al formato escolar moderno caracterizado por la homogeneidad del régimen de trabajo y de la regulación de espacios y tiempos, la simultaneidad áulica y sistémica, la creación de un colectivo de educandos, y la obligatoriedad de la escolarización básica (Baquero, 2006). Reconocer el carácter histórico de este modelo aparece como el primer paso para superar la homogeneidad de la oferta educativa y avanzar hacia la creación de una nueva “cultura escolar”²⁷, “gramática escolar”²⁸, o “forma escolar”²⁹.

En definitiva, el paradigma de inclusión educativa exige dejar atrás el dispositivo escolar único y buscar la innovación en la conjugación de las propuestas curriculares, las metodologías de enseñanza, los tiempos y espacios de instrucción.

2.4. La personalización del proceso educativo

Las investigaciones sobre programas de inclusión educativa insisten en la importancia de la personalización del proceso educativo. En relación al Programa de Aulas

²⁷ La cultura escolar está conformada por “un conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, rituales, inercias, hábitos y prácticas (formas de hacer y de pensar, mentalidades y comportamientos) sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no puestas en entredicho, y compartidas por sus actores, en el seno de las instituciones educativas” (Viñao Frago, 2002: 73, en Tiramonti et al, 2007).

²⁸ Para Tyack y Cuban (1995) la gramática escolar es el modo en que las escuelas están organizadas para impartir instrucción y está compuesta por elementos tales como la organización graduada de los alumnos en aulas por edades, las formas de dividir el tiempo y el espacio, la organización de los estudiantes por cantidades determinadas, la clasificación de los saberes a enseñar en materias o disciplinas y el otorgamiento de certificaciones para validar lo que se aprender.

²⁹ La forma escolar se caracteriza por un conjunto coherente de rasgos tales como la constitución de un universo separado para la infancia, la importancia de las reglas de aprendizaje, la organización racional del tiempo, la multiplicación y repetición de ejercicios. Esta forma escolar se encarna en una relación social particular, la relación pedagógica, la cual se instaura en un espacio (la escuela) y tiempo (las divisiones temporales propias de la escuela) específicos (Vincent, G.- Lahire, B.- Thin, D., 2001 en Tiramonti et al, 2007).

Comunitarias (PAC) de Uruguay una investigación del año 2008 encontró que la personalización en el trato a los estudiantes y el impulso al protagonismo adolescente eran las claves diferenciadoras de las aulas comunitarias en relación a los liceos (Mancebo, 2009). En la misma dirección, sobre el Programa “Escuela Busca al Niño” de Colombia –programa que trabaja con niños en situación de calle- Calvo destacó su inclinación a

“‘recomponer’ la psicoafectividad de todos aquellos niños, niñas y jóvenes en situación de vulnerabilidad, que necesitan trabajar sus carencias de todo tipo en aras de adquirir el capital social y cultural que requieren los procesos formales de educación” (2009: 88)

Los investigadores reafirman que la dimensión afectiva importa -y mucho- en los procesos de aprendizaje y que los docentes son un elemento clave en la generación del clima emocional del aula puesto que distintos tipos de profesores desarrollan distintos tipos de clima en función de su identidad profesional (su propia definición de cuál es su papel como docente) y de los mensajes emocionales que transmiten a sus alumnos (Esteve, 2006). Por su parte, Blasco (2003) sostiene, en base a datos relevados en escuelas de Guadalajara, que los sentimientos de los alumnos hacia la escuela y los maestros inciden en su decisión de permanecer en el sistema educativo o abandonarlo, distinguiendo tres dimensiones de particular significación en la generación del ambiente afectivo de la escuela: la estructura formal de la disciplina escolar, las condiciones institucionales para la interacción entre maestros y alumnos, y las relaciones afectivas de los alumnos con su hogar.

2.5. La resignificación del rol docente

La bibliografía señala la necesidad de resignificar el rol de los docentes porque no es posible pensar en procesos de inclusión sin contar con docentes competentes y comprometidos (Arnove, 2007). Tal resignificación puede gestarse en las prácticas cotidianas de enseñanza pero, además, exige la revisión de la formación inicial y la permanente.

En tal sentido, Dussel señala que hay que trabajar sobre la formación ética y política de los educadores:

“Hay que ensayar caminos ante interrogantes como ‘de qué forma trabajar hoy contra este determinismo sociológico?’, ‘qué procesamiento pedagógico hacemos del padecimiento y del dolor frente a las injusticias y la desigualdad?’”. (2008: 7). cata

Por su parte, Arnove recoge diversos estudios que refieren a la importancia del rol de los docentes para lograr sistemas educativos más igualitarios y lista los rasgos característicos exhibidos por más de 100 maestros e instructores particulares de músicos y atletas en un estudio de su autoría: dominan un cuerpo ordenado de conocimiento experto; adaptan su forma de enseñar a las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes; están entregados a su profesión, tratando de mejorar constantemente sus conocimientos y su capacidad de comunicarlos; están entregados al crecimiento integral de sus estudiantes para que tengan éxito en su vida adulta; son “forjadores de sueños”, capaces de inculcar una visión de mejoramiento vital de sus estudiantes e inspirarles el deseo de lograr las metas deseadas; buscan que sus estudiantes sean autorreflexivos, hábiles en la solución de problemas y capaces de aplicar sus conocimientos, destrezas y talentos para el bienestar de los demás (2007: 17).

3. Porque en Uruguay hay factores catalizadores /márgenes importantes para que la profesionalización docente opere a favor de la inclusión

La Ley de Educación aprobada en diciembre de 2008 (nro. 18.437) postula que la educación constituye un derecho humano fundamental y que el sujeto de la educación son los educandos:

Artículo 5°. (Del sujeto de la educación).- Los titulares del goce y efectivo ejercicio del derecho a la educación, son los educandos. Los educadores como agentes de la educación deben formular sus objetivos y propuestas, y organizar los contenidos en función de los educandos, de cualquier edad.

Muchos niños y adolescentes uruguayos no ejercen plenamente este derecho en virtud de la compleja problemática de exclusión educativa que no ha podido ser superada con las políticas educativas de las últimas décadas, aún cuando las mismas han asignado gran importancia a la equidad educativa. Tal como lo muestra la literatura, la inclusión

educativa requiere altos niveles de competencia y compromiso docente que difícilmente se consigan sin potentes políticas de profesionalización docente. En este apartado consideraremos específicamente para el caso uruguayo algunos de los desafíos de la profesionalización docente pensada en clave de inclusión educativa en el entendido que el abordaje conjunto de ambos temas resulta no sólo provechoso sino que es ineludible.

3.1. Pensar el desarrollo profesional docente en perspectiva de inclusión educativa

3.1.1. Políticas de reclutamiento docente.

Las políticas de inclusión educativa requieren políticas de reclutamiento docente que aseguren recursos humanos adecuados en cantidad y calidad. En términos generales, Uruguay no atraviesa un problema cuantitativo de incorporación de docentes dado que, como se vio, la matrícula de formación inicial ha crecido significativamente en los últimos años. Sin perjuicio de ello, hay que prestar mucha atención a la evolución del flujo de ingresos y egresos de las instituciones formadoras, especialmente en Profesorado por el crítico déficit histórico de profesores titulados que debe ser superado en el corto plazo.

Desde otro ángulo, el nivel socioeducativo de quienes ingresan a formación docente ha venido descendiendo y, en particular, se ha constatado que presentan un nivel académico inferior al de los estudiantes universitarios. Es sabido que no se trata de un fenómeno que ocurra sólo en Uruguay sino que ha sido detectado en varios países de la región (Avalos, 1996; Birgin, 2000; Vaillant-Rossel, 2006). Desde nuestro punto de vista esto no constituye necesariamente un problema siempre y cuando las instituciones de formación docente no estigmaticen a estos futuros enseñantes³⁰, brinden los apoyos necesarios para que ellos superen sus déficits iniciales y asuman que su origen social les permitirá comprender empáticamente las dificultades de los niños y adolescentes más vulnerables socialmente.

³⁰ Birgin encontró que ellas frecuentemente incurren en una suerte de estigmatización de estos futuros docentes de bajo nivel socioacadémico: “En muchos casos, en las instituciones formadoras, frente al ingreso de estos grupos, se construye un discurso alrededor de la noción del “déficit” que traen estos estudiantes... porque se alejan del patrón cultural y social que se considera valioso y pertinente para la docencia.... Son “sujetos deficitarios”, privados material y simbólicamente... No se les reconoce como portadores de otras tradiciones culturales, experiencias de vida, saberes, también legítimos para la enseñanza.... Se alimenta así una espiral de estigmatización que presenta a estos jóvenes como grupos inhabilitados para el ejercicio de la posición de enseñante. Se fortalece el des-reconocimiento, se producen sujetos-docentes crecientemente convencidos de su minusvalía.” (2000: 229)

3.1.2. Políticas de formación inicial y permanente.

La buena formación de los docentes es un pilar de la inclusión educativa y en tal sentido la creación del IUDE representa una ventana de oportunidad para la transformación de la formación docente de manera radical. No obstante ello, la evidencia internacional indica que el carácter universitario de la formación docente no genera automáticamente una mejora de su calidad (Mancebo, 2009) y, menos aún, asegura que esté al servicio de la inclusión de niños y adolescentes en el sistema educativo. La pregunta central es pues cómo formar a los maestros y profesores para que se conviertan en verdaderos agentes de inclusión.

Más allá de las diferencias entre la formación inicial y la permanente, entre cursos y cursillos, modalidades a distancia o presenciales, de la literatura sobre inclusión surge la importancia de considerar las siguientes líneas a la hora de transformar la formación docente:

- Trabajar fuertemente sobre las representaciones docentes buscando que las nuevas generaciones docentes desnaturalicen el fracaso escolar, confíen en sus posibilidades pedagógicas para revertirlo, acepten al diferente y reconozcan que las personas pueden recorrer diversas trayectorias académicas, tomen conciencia que la desigualdad puede operar como una verdadera trampa para el ejercicio docente, asuman plenamente que los procesos de enseñanza y aprendizaje requieren un fuerte componente afectivo.
- Trascender el plano de los contenidos y definir las competencias que deben incorporar los futuros docentes para ser agentes de inclusión.
- Formar para el ejercicio de otros roles educativos que no son el de docencia directa así como preparar a los futuros docentes para el trabajo interdisciplinario.

3.2. Transformar las condiciones de trabajo de los docentes para favorecer la inclusión educativa

3.2.1. Políticas de evaluación docente y carrera profesional.

Las políticas de evaluación docente constituyen una verdadera bisagra entre el desarrollo profesional y las condiciones de trabajo porque determinan el avance en la carrera docente y simultáneamente pueden favorecer o no el crecimiento profesional de maestros y profesores.

El sistema de evaluación docente que rige en Uruguay ofrece amplias garantías a los docentes a partir de una cuidadosa reglamentación. Se trata de un sistema que privilegia fuertemente la antigüedad y que ha adquirido una tónica burocrática, en el sentido acuñado por Marcelo (1995), que lo aleja de la “auto-regulación profesional” de la que hablan Fullan y Hargreaves (1998) por dos razones: no incluye ni la autoevaluación ni la evaluación del docente por parte de los colegas de cada centro y, desde el punto de vista de las opiniones de muchos docentes, es correcto que directores e inspectores sean los principales agentes evaluadores.

El peso de la antigüedad como criterio de ascenso en la carrera, más la burocratización del sistema de evaluación, más la irregularidad con la que suelen ser evaluados los docentes de la educación media son rasgos que ameritan ser re-formulados si se quiere promover el desarrollo profesional de quienes enseñan. Esto es válido en general y cobra particular fuerza en los programas de inclusión educativa que requieren de sus docentes cualidades específicas que no son ponderadas por el sistema de evaluación tradicional: expertise para el trabajo pedagógico en contextos vulnerables, flexibilidad, capacidad de innovación, comunicación con los estudiantes, inclinación para el trabajo en equipo, disposición para los enfoques interdisciplinarios.

En otras palabras, para avanzar en la inclusión educativa se requiere una revisión profunda de los criterios de evaluación docente, lo cual va de la mano con la re-estructuración de la carrera y de las pautas de inserción laboral vigentes.

3.2.2. Políticas de inserción laboral.

Los procesos de inclusión educativa se ven favorecidos por la conformación de equipos docentes estables. Ello permite que los maestros y profesores conozcan en profundidad sus comunidades, fortalezcan los vínculos con las mismas, articulen con los restantes actores del territorio, ensayen modalidades de trabajo profesional colectivo y no se desgasten con el stress que siempre significa el cambio de lugar de trabajo.

En el caso uruguayo el armado de equipos se ve sensiblemente afectado por tres rasgos del trabajo docente: la baja tasa de cargos efectivos, la baja concentración horaria de muchos docentes en los centros educativos y la alta rotación de un año a otro. A ello se suma el patrón regresivo de distribución de maestros en las escuelas y profesores en los liceos, lo cual conspira fuertemente contra la equidad educativa.

La modificación de estas características asentadas históricamente en la dinámica de funcionamiento del sistema educativo uruguayo requerirá conjugar un esfuerzo de planificación educativa con una negociación política entre las autoridades y los docentes respecto a las reglas del trabajo docente, en particular del Estatuto Docente. Esto en el entendido que, como dice Birgin,

“Tanto la escolarización como el trabajo docente tal como los conocemos hoy en día son construcciones históricas... En particular, la regulación de los procesos escolares también implica el gobierno del grupo social que tiene a su cargo el trabajo de enseñar. (Tienen) impacto sobre los sujetos como mecanismo de autodisciplina, produciendo estructuras cognitivas, esquemas clasificatorios, opciones y limitaciones acerca de qué es lo bueno, lo normal, lo posible, lo deseable.” (Birgin, 2000: 221-222)

3.2.3. Políticas salariales.

La remuneración es un elemento fundamental de las condiciones de trabajo de todos los trabajadores, incluidos los docentes. En el quinquenio 2005-2010 el salario de maestros y profesores experimentó una sensible mejora, buscando revertir el deterioro histórico y la desventaja relativa de Uruguay en la comparación internacional. El esfuerzo fiscal realizado ha sido muy importante y con él se devolvió a los docentes una base económica indispensable para trabajar dignamente. Sin embargo, esta no es una materia saldada definitivamente puesto que seguramente aparecerán nuevas reivindicaciones

generales en la fase de elaboración presupuestal. Además de negociar en torno a ellas el gobierno deberá decidir si se pondera la labor docente en los programas de inclusión educativa, como un incentivo a la labor pedagógica en contextos de vulnerabilidad social.

Referencias bibliográficas

- ADEMU (Asociación de Maestros de Montevideo) (2005). *Boletín informativo nro. 136*. Montevideo: Ademu.
- AGUERRONDO, I. (2008). Altering the model: the challenge of achieving inclusion. Prospects 145. Ginebra: BIE
- ANEP – CODICEN (2010a). Políticas educativas y de gestión 2005-2009. Informe a las comunidades educativas sobre las acciones desarrolladas y los principales resultados obtenidos en el cuatrienio. Montevideo: ANEP.
- ANEP – CODICEN (2010b). Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN 2005-2009. Montevideo: ANEP.
- ANEP – CODICEN (2008). Censo Nacional Docente ANEP 2007. Montevideo: ANEP.
- ANEP – CODICEN (2007). Uruguay en PISA 2006. Montevideo: ANEP-CODICEN.
- ANEP - MEMFOD (2003): Trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción, Montevideo: ANEP, serie Aportes para la Reflexión y la Transformación de la Educación Media Superior, Cuaderno de Trabajo n° 22.
- ANEP - MIDES (2008). *La inclusión educativa: oportunidades en el marco del Plan de Equidad*. Montevideo: mimeo.
- ANEP - UNESCO/IPE (2003). *Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización. Informe de difusión pública de resultados*. Montevideo: ANEP.
- ARNOVE, R. (2007). Profesión docente, equidad y exclusión social. Desafíos y respuestas. En *Educación* 39. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- AVALOS, B. (1997). *Repensando el concepto de formación continua de profesores*. Montevideo: ANEP (mimeo).
- AVALOS, B. (1996). Caminando hacia el S XXI: docentes y procesos educativos en la región de Latinoamérica y del Caribe”. Boletín Proyecto Principal de Educación, 41. Santiago: UNESCO-OREALC.

- BAQUERO R. (2006). Sujetos y aprendizaje. Bs. As.: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología-OEA.
- BARBOZA, O. (2010). Transformaciones en la formación y el perfeccionamiento de los docentes. En ANEP – CODICEN *Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN 2005-2009*. Montevideo: ANEP.
- BIRGIN, A. (2000). La docencia como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión. . En Gentile, P.-Frigotto, G. *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Argentina: CLACSO. También disponible en www.ctera.org.ar/biblioteca
- BLASCO, M. (2003). ¿Los maestros deben ser como segundos padres? Escuela secundaria, afectividad y pobreza en México. *Revista mexicana de investigación educativa*. México DF: Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Disponible en www.redalyc.com
- BOADO, M.-FERNÁNDEZ, T. (2010). *Trayectorias académicas y laborales de los jóvenes en Uruguay. El panel PISA 203-2007*. Montevideo: Udelar.
- BOGLIACCINI, J. (2000). *Alta rotación y anquilosamiento docente en la escuela pública uruguaya*. Revista Digital Umbral. www.reduc.cl.
- BRASLAVSKY, C. (2002b). *Teacher education and the demands of curricular change*. New York: American Association of colleges for teacher education.
- BRASLAVSKY, C. (1999). Bases, orientaciones y criterios para el diseño de programas de formación de profesores. *Revista Iberoamericana de Educación* Nro. 19. www.campus-oei/oeivirt/rie19a01.htm.
- BRASLAVSKY, C. (1997). Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas. En *Políticas, instituciones y actores en educación*. Bs. As.: Ediciones Novedades Educativas.
- CALVO, G. (2009). Inclusión y formación de maestros. En Gentile, P.-Frigotto, G. *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Argentina: CLACSO. disponible en ww.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4
- CAMPANELLA, J.-MANCEBO, M. E.-MARTINEZ, P. (2009). Uruguay: jóvenes y adolescentes docente. Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2008. Montevideo: Infamilia-INJU-MIDES.
- CEPAL, Oficina de Montevideo (1990). *Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en Uruguay*. Montevideo: CEPAL, Oficina de Montevideo.
- COCHRAN-SMITH, M. (2000). Teacher education at the turn of the century. *Journal of Teacher Education. The Journal of policy, practice, and research in teacher education*. Vol. 51, No.3. EEUU: American Association of Colleges for Teacher Education-Corwin Press Inc.

- DUSCHATZKY, S. – SKLIAR, C. (2000). La diversidad bajo sospecha. Reflexiones sobre los discursos de la diversidad y sus implicancias educativas. En Cuaderno de Pedagogía Rosario Año 4 nro. 7. Rosario: Ed. Bordes. En www.redligare.org
- DUSSEL, I. (2008). Desigualdad social y desigualdad educativa. Bs. As.: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación - PIIE (mimeo).
- ESTEVE, J.M. (2006). Las emociones en el ejercicio práctico de la docencia. *Teoría de la educación* nro. 18. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- ESTEVE, J.M. (1994). *El malestar docente*. Barcelona: Hurope S.L.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, M. (1988). *La profesionalización del docente. Perfeccionamiento, investigación en el aula, análisis de la práctica*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- FERNANDEZ ENGUITA, M. (1993). *La profesion docente y la comunidad escolar: cronica de un desencuentro*. Madrid: Ed. Morata.
- FERNÁNDEZ, T. ET AL (1999). *Estudio muestral sobre las condiciones de desempeño profesional de los maestros en siete departamentos del Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República-Federación Uruguaya de Magisterio, mimeo.
- FILGUEIRA, F.-GUTIERREZ, M. (2001). *Formación docente y carrera docente: incentivos, rotatividad, distribución docente en las escuelas en Uruguay. La experiencia de la reforma educativa en Uruguay*. Montevideo: mimeo.
- FIRESTONE, W.- PENNEL, J. (1993). Teacher commitment, working conditions, and differential incentive policies. *Review of educational research*. EEUU.
- FULLAN, M. – HARGREAVES, A. (1999). *La escuela que queremos. Los objetivos por los cuales vale la pena luchar*. Bs. As.: Amorrortu editores.
- FULLAN, M.- HARGREAVES, A. (1998). The emotions of teaching and educational change. Hargreaves, A.- Lieberman, A.- Fullan, M.- Hopkins, D. (Eds.). *International Handbook of educational change*. Holanda: Kluwer Academic Publishers.
- GHILARDI, F. (1993). *Crisis y perspectivas de la profesión docente*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- GRAU, C.-LLAMBÍ, C.-MANCEBO, M.E.-TORELLO, M. (2007). *Estudio sectorial de educación en Uruguay*. Montevideo: CINVE (mimeo).
- HARGREAVES, A. (1994). *Profesorado, cultura y postmodernidad. Cambian los tiempos, cambia el profesorado*. Madrid: Ed. Morata.

- HOYLE, E. (1982). The professionalization of teachers: a paradox. *British Journal of Educational Studies* nro. 30 (2). Londres.
- IMBERNON, F. (1994b). *La formación y el desarrollo profesional del profesorado. Hacia una nueva cultura profesional*. Barcelona: Ed.Grao.
- KAPLAN, C. (2006). La inclusión como posibilidad. Bs.As.: Ministerio de Educación., Ciencia y Tecnología.
- KUSHMAN, J. (1992). The organizational dynamics of teacher workplace commitment: a study of urban elementary and middle schools. *Educational Administration Quarterly* vol. 28, number 1. EEUU: The University Council for Educational Administration.
- KYRIACOU, CH. (2001). Teacher stress: directions for future research. *Educational Review* Vol. 53 No. 1. London: University of Birmingham-Taylor & Francis Ltd.
- LABADIE-G.- OPERTTI, R.- RETAMOSO, A. (2001). *El mercado laboral interno y los salarios de los maestros en el Uruguay*. Montevideo: mimeo.
- LEVINE, M. – TRACHTMAN, R. (1998) *Making professional development schools work: politics, practice and policy*. New York: Teachers Colleg Press, 1997. Reseñado en *Harvard Educational Review*, volumen 68, number 4, 1998.
- LLAMBÍ, C.-PERERA, M.-MESSINA, P. (2009). Desigualdad de oportunidades y el rol del sistema educativo en los logros de los jóvenes uruguayos. En *Infancia, adolescencia y políticas sociales*. Montevideo: Infamilia-Mides.
- MANCEBO, M.E. (2010). Estudios de re-ingreso al sistema educativo: el caso del Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay. Madrid: OEI.
- MANCEBO, M. E. (2009). El Instituto Universitario de Educación y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa: una ventana de oportunidad para el desarrollo educativo en Uruguay. Ponencia presentada en las VIII Jornadas de la FCS de la Udelar.
- MANCEBO, M. E. (2006). El caso de Uruguay. En Vaillant, D.-Rossel, C. *Maestros de escuelas básicas en América Latina. Hacia una radiografía de la profesión*. Santiago: PREAL.
- MANCEBO, M.E. (2003). *Políticas de formación docente, profesionalización y equidad. El caso de los Centros Regionales de Profesores en el marco de la reforma educativa uruguaya*. Tesis de Doctorado. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, mimeo.
- MANCEBO, M. E. (2002). La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa': de la formulación a la implementación de políticas educativas. En Mancebo-Narbondon-Ramos (Comp.) *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. Montevideo: Banda Oriental-ICP.

- MANCEBO, M.E. (1998). La formación inicial de docentes en Uruguay. Orígenes y modelo. En OEI *Una educación con calidad y equidad*. Madrid: OEI.
- 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 Narbondo, P.-Mancebo, M.E. *Reforma del Estado y políticas públicas: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo.
- MANCEBO, M. E. -FERNÁNDEZ, A.-LUJÁN, C. -TORELLO, M et al (2000). *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*. Washington DC: BID.
- MARCELO GARCÍA, C. (1995). *Formación del profesorado para el cambio educativo*. Barcelona: EUB-Poblagrafic S.L.
- NÚÑEZ PRIETO, I (2002). La condición docente en Argentina, Chile y Uruguay en los 90, en *Las lecciones de la Reforma Educativa en el Cono Sur: Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay en los noventa*. BID-Universidad de Stanford.
- OEI (2008). Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación del bicentenario. Madrid: OEI.
- PASTURINO, M. (2009). La educación media uruguaya. Problemas, tendencias y desafíos. Presentación en ppt realizada en el seminario organizado “Espacios de diálogo sobre educación. Abandono escolar en la enseñanza media: Uruguay en perspectiva comparada” organizado por UNICEF-CES en Montevideo en diciembre de 2009.
- PERRENOUD, PH. (1996). La profesión docente entre la proletarización y la profesionalización: dos modelos de cambio. *Perspectivas* vol XXVI Nro. 3. Francia: UNESCO.
- PERRENOUD, PH. (1994). *La formation des enseignants entre theorie et pratique*. Paris: Editions L’Harmattan.
- ROMÁN, M. (2003). ¿Por qué los docentes no pueden desarrollar procesos de enseñanza aprendizaje de calidad en contextos sociales vulnerables?. En *Persona y sociedad*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- TARDIF, M. – LESSARD, C. (1999). *Le travail enseignant au quotidien. Experience, interactions humaines et dilemmes professionnels*. Canada : De Boeck Universite.
- TEDESCO, J.C. (1999). *Paradigmas, Reformas y Maestros. Temas de la agenda educativa de una década*. Montevideo: Fondo Editorial QuEduca - FUM-TEP.

- TERIGI, F.-PERAZZA, R.-VAILLANT, D. (2010). *Segmentación urbana y educación en América latina. El reto de la inclusión escolar*. Madrid: OEI.
- TIRAMONTI, G. et al (2007), Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia argentina. Bs.As.: FLACSO.
- UNESCO-BIE (2008). La educación inclusiva: el camino hacia el futuro. Ginebra: mimeo, Documento de Referencia.
- VAILLANT, D.-ROSSEL, C. (2006). *Maestros de escuelas básicas en América Latina. Hacia una radiografía de la profesión*. Santiago: PREAL.
- VAILLANT, D. (2002). La formación de formadores. Ponencia presentada en Brasilia en el *Seminario El desempeño de maestros en América Latina: nuevas prioridades*, organizado por UNESCO-BID.
- YARZÁBAL, L. (2010). Fundamentos teóricos de las políticas implementadas en el quinquenio. En ANEP – CODICEN *Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN 2005-2009*. Montevideo: ANEP.