

EL LENTO E INCONCLUSO CAMINO DE LA UNIVERSITARIZACIÓN DE LA FORMACIÓN Terciaria Docente EN EL URUGUAY

THE SLOW AND UNCONCLUDED PATH OF THE UNIVERSITARIZATION OF TEACHER'S HIGH EDUCATION IN URUGUAY

Claudio Rama¹⁰

claudiorama@gmail.com

Resumen

La educación terciaria en Uruguay está en un proceso de universitarización con matices y características diferenciadas en el sector docente, técnico, artístico, de educación, policial y militar. En el caso de la formación docente, que es el objeto de análisis de éste artículo, es este un proceso aún en curso, marcado predominantemente por dinámicas políticas, con marchas y contramarchas. Ello se da en el marco de una dinámica histórica de diferenciación, regionalización y centralización de la formación docente, marcado por tensiones entre autonomía regional, corporativismos laborales, paradigmas de cogestión y jerarquización dentro de la educación superior. El presente artículo hace una revisión de las lógicas de separación entre los niveles terciarios y universitarios, y analiza la evolución de la formación docente de cara a la actual fase de discusión de la universitarización de la formación docente en el país.

| 53

Palabras claves: Uruguay, educación terciaria, formación docente reforma, universidad

1. Introducción

La dinámica de la educación superior en Uruguay históricamente, se ha caracterizado por una lógica sistémica fragmentada entre un sector universitario y un sector no universitario que se ha tendido a llamar, meramente terciario (Antelo y Repetto, 2005). Ello es parte de una separación institucional, académica y laboral que tiene presencia en toda la región. En el caso de Uruguay, se conformó como una estructura relativamente piramidal, donde históricamente la formación profesional tenía rango universitario, de tipo predominantemente estatal, en tanto que las formaciones consideradas no profesionales orientadas a la formación en los sectores de docencia de nivel medio y magisterial, técnica, de seguridad policial o militar, de deportes o de realización de actividades culturales, correspondían a un nivel de formación de tipo terciario o incluso de nivel secundario.

Esta estructura diferenciada y jerarquizada, fue resultado en Uruguay de una sobrevalorización de la formación profesional de tipo teórica y catedrática sobre las otras formaciones que correspondían a actividades con alta aplicación práctica y de conocimientos instrumentales, con una orientación concreta al mundo laboral. En los últimos años, se asiste a una lucha y tensión entre políticas, sectores y paradigmas en el

10 Profesor investigador, Universidad de la Empresa (UDE), Economista, Master en Educación, Doctor en Educación, Doctor en Derecho, Posdoctorado.

marco de una compleja reforma de la educación superior que en una de sus aristas tiene como eje la universitarización de la formación técnica, de la formación docente, de la formación artística, de la formación física y de la formación policial y militar.¹¹ Es parte de una reforma de la educación superior en Uruguay que se viene verificando desde la restauración democrática y que se caracterizó por ser un proceso de diferenciación institucional (Rama, 2017), con el pasaje de la universidad sistema a un sistema de educación superior (Martínez, 2011) y también como proceso de universitarización de la formación terciaria en las distintas áreas del conocimiento y del trabajo. El presente artículo se centra en las tensiones y dinámicas de la universitarización de la formación docente.

Es éste un fenómeno de elevación de los niveles de formación en las llamadas áreas no profesionales, que eran terciarias o incluso también como elevación de niveles de formación inferiores como la educación técnica de nivel medio que se elevó a un nivel superior terciario a través de Consejo de Educación Técnico Profesional (ex -UTU). En ésta dinámica también se produce un proceso de posgraduarización de la formación de grado profesional universitaria con un aumento de la matrícula de estudios de posgrado, especialmente del nivel 7.¹² Ello, al mismo tiempo está cambiando los niveles de jerarquización al interior del sistema de educación superior, que tiende a pasar desde una jerarquía en los niveles 6 y 5 a una nueva dada por los niveles 7 (maestría) y 6 (grado) dentro de la Clasificación Internacional Normativa de la Educación (CINE), con un nuevo nivel de estándares, ahora universitarios. La diferenciación y segmentación comienza a estar dada por los estudios de posgrado frente a estudios de grado, y no entre estudios universitarios frente a estudios terciarios.

La reconfiguración institucional con la elevación de nivel del sector terciario y no profesional se está produciendo a través de muy distintas formas institucionales y organizativas, con distinta intensidad y profundidad, y con variados niveles de conflictos y tensiones. En el presente artículo, se analizan las características de este proceso; para el caso específico de la formación docente, de las causas de tales dinámicas y se clasifican las formas por las cuales se procesa su lenta y compleja transformación.

2. Marco general institucional

54 |

La clasificación y diferenciación entre estudios terciarios y universitarios, está definida por la CINE, que en su actual versión (2011) define a la educación terciaria de la forma siguiente:

se basa o parte de los conocimientos adquiridos en la educación secundaria, proporcionando actividades de aprendizaje en campos especializados de estudio. Está destinada a impartir aprendizaje a un alto nivel de complejidad y especialización. La educación terciaria comprende lo que se conoce como "educación académica", pero también incluye la educación profesional o vocacional avanzada. Consta de los niveles CINE 5, 6, 7 y 8, denominados educación terciaria de ciclo corto (nivel 5), grado en educación terciaria o equivalente (nivel 6), nivel de maestría, especialización o equivalente (nivel 7) y doctorado o equivalente (nivel 8).

Dejando fuera del análisis los niveles terciarios 7 (posgrados y maestría) y 8 (doctorado), hay una confusa y problemática diferenciación al interior del nivel terciario, entre el sector terciario universitario (6) y el terciario no universitario (5). Las diferencias tradicionales conceptuales no estaban dadas por los requisitos de acceso a dichos niveles, sino por los tiempos de los estudios, la secuencia posterior o su carácter terminal, los requisitos de egreso, el grado de especialización y de organización de los conocimientos, así como los campos de trabajo diferenciados en complejidad de competencias. Sin embargo varias de estas diferencias se han ido reduciendo y desapareciendo. La distinción entre los niveles 6,7 y 8 (grado, maestría y doctorado) es clara, a partir de tener distintos requisitos de ingresos, por lo cual constituyen niveles de formación sucesivos, y por ende de diferenciada complejidad y especialización. A diferencia los niveles 5 y 6 no son sucesivos, y por ende su diferenciación fue más compleja siempre.

La CINE 2011 diferencia los programas en función de:

11 En el presente artículo sólo se analiza el camino de la formación docente y su proceso de universitarización en curso.

12 El 32.4 % de los egresados de la UDELAR de la cohorte del 2012 habían realizado algún tipo de estudios de posgrado (UDELAR, 2017)

1. Programas de educación terciaria de ciclo corto de nivel CINE 5 (duración mínima de 2 años). En relación al tiempo de estudios, este nivel CINE 5 tiene una duración mínima de dos años y suele tener una duración inferior a tres años. Este se tiende en llamar nivel 5A
2. Programas de primer título del grado en educación terciaria o equivalente de nivel CINE 6 (de 3 a 4 años de duración). Éste se tiende a denominar nivel 5B.
3. Programas largos de primer título del grado en educación terciaria o equivalente de nivel CINE 6 (más de 4 años de duración);

En tanto estos programas como se observa no tienen fronteras nítidas ni excluyentes, no constituyen dos sectores totalmente separados sino que hay pluralidad de situaciones. Es por ello que con la complejización de los mercados de trabajos y de las competencias requeridas de técnicos y profesionales, se ha producido un proceso de confluencias, que ha tornado a los intentos de delimitación y diferenciación relativamente difíciles.

En tal sentido la propia UNESCO en la CINE 2011 afirma que

La transición entre programas no siempre es clara y podría darse la posibilidad de combinar programas y transferir créditos de un programa a otro. En ciertos casos, los créditos otorgados por programas previamente cursados se pueden transferir a un programa de nivel CINE superior. En tal sentido, expresa que por ejemplo, los créditos obtenidos en un programa de nivel CINE 5 pueden reducir el número de créditos o el tiempo de estudio requerido para finalizar un programa de nivel CINE 6. Ella muestra además que algunos sistemas educativos permiten que el estudiante se traslade o cambie a un programa de nivel CINE 6 después de la conclusión de un programa de nivel CINE 5, hecho que puede reducir el tiempo que este requeriría para finalizar dicho programa.

En los últimos años, tal confusión y solapamiento entre ambos niveles educativos, ha aumentado ante la tendencia a la reducción de los tiempos de estudios de la formación del nivel 6 de grado que ha ido pasando de 6 a 5 años primero y actualmente a 4 años de estudios en la totalidad de las licenciaturas. Inversamente, hay también una tendencia a la complejización de los estudios técnicos, especialmente de nivel CINE 5B, y a modelos duales de teoría y práctica, que ha tendido a reducir las cargas académicas en el nivel 6 y aumentar los componentes teóricos para articular los contenidos prácticos en el nivel 5. Estos dos movimientos tienden a borrar las separaciones anteriores. Igualmente los estudios de grado –nivel 6- comienzan a incluir aprendizajes de competencias específicas adquiridas en talleres, pasantías o laboratorios e incluyen aprendizajes prácticos basados en problemas, proyectos, casos o incluso laboratorios. El desarrollo de enfoques por competencias en tal sentido ayuda a borrar las fronteras anteriores.

| 55

Es de destacar además que la clasificación de los distintos niveles de la CINE por tiempos de estudio es crecientemente más imprecisa para diferenciar los cursos ante las dinámicas educativas híbridas y a distancia. La diferenciación por tiempos de estudio resulta poco útil para definir la clasificación comparativa de los estudios, salvo en los cuales los modelos sean 100% presenciales. Pero aún así, como muestran los exámenes de Pisa, cantidad de tiempo de estudio no implica iguales aprendizajes

La CINE define que los programas de nivel 5, asociados a la educación terciaria de ciclo corto, suelen estar destinados a desarrollar conocimientos, habilidades y competencias profesionales, pero que se caracterizan por estar basados en un componente práctico, estar orientados a ocupaciones específicas y preparar al estudiante para el mercado laboral. Sin embargo, su característica realmente diferenciadora está dada fundamentalmente por los tiempos de estudio, siendo menores que los estudios del nivel universitario, por el componente práctico de dichos aprendizajes y por el mayor perfil del egreso hacia unas tareas de trabajo específicas y diferenciadas.

En tal sentido, bajo este enfoque, los programas de nivel CINE 5 estarían destinados principalmente a preparar para el empleo, con más peso de tareas prácticas repetitivas y estandarizadas. Sería entonces en los casos de los contenidos teóricos del nivel 5, donde pudieran otorgarse créditos transferibles a los programas de nivel CINE 6. Bajo este esquema, el nivel 5 sería una formación técnica superior de menos tiempo, y donde una parte de esos estudios, al menos los teóricos, pero también los prácticos, pudieran ser reconocidos en el nivel 6. Su diferenciación estaría dada por la intensidad de los componentes prácticos y teóricos de los estudios, además del tiempo y el perfil de egreso. Tal criterio también tiende a ser borroso por los enfoques por competencias que están transformando las estructuras curriculares del nivel 6 y que ahora

incluyen componentes curriculares asociados a la actividad práctica y el avance hacia enfoques de calidad dado por la pertinencia y el saber hacer de los estudios.

Los programas de nivel 6, estudios universitarios o de grado dentro de la educación terciaria, están definidos en la CINE como destinados a crear conocimientos, destrezas y competencias académicas o profesionales intermedias (nivel medio de complejidad o intensidad de los contenidos académicos frente a los posgrados) y que conducen a un primer título. En tal sentido una de sus diferenciaciones está dada por constituir un nivel intermedio y permitir el acceso posterior a los posgrados en el nivel 7. Ello está limitado tradicionalmente en el nivel 5. Tal distinción de posible continuidad a su vez se apoyaba en los tiempos de estudio y no en los conocimientos adquiridos. Igualmente, la expansión de los estudios de grado con la masificación ha reducido las ofertas académicas de grados y posgrados sólo profesionales e irrumpen cientos de nuevas carreras a escala global altamente especializadas e instrumentales, con claras pertinencias específicas a los tradicionales mercados de trabajo universitarios pero que incorporan múltiples componentes prácticos y especializados.

Los criterios básicos o dominantes del Nivel 6 o de programas de grado, actualmente están dados por los siguientes elementos que no son diferenciadores excluyentes respecto al nivel 5B. Ello como parte de la creciente tecnificación de la formación profesional de nivel 6 y de la complejización de las tareas técnicas del nivel 5B.

1. Contenido cada vez menos esencialmente teórico y/o profesional, sino que incorpora pasantías, prácticas, laboratorios o aprendizaje instrumental basado en problemas o casos
2. Requisitos de ingreso de acceso común (haber concluido el nivel 4);
3. Duración acumulada mínima del programa decreciente y predominantemente de 4 e incluso 3 años
4. Posición en la estructura nacional de títulos y certificaciones centrada en la continuación y el acceso a programas de posgrado en el nivel 7 de estudios de especialización o maestría.
5. A nivel del egreso, programas que no requieren, necesariamente, la preparación de una tesis o disertación, existiendo múltiples sistemas de salidas. La tesis de investigación como mecanismo de egreso tiende a desaparecer en el grado y se traslada al posgrado

56 |

Bajo estos escenarios, la delimitación de las fronteras entre el nivel 5B y el nivel 6 de hecho ha tendido a reducir y desaparecer, no existiendo diferencias de tiempos de estudio en esas estructuras curriculares, e incluso tampoco crecientemente de los mercados de trabajo.

3. El marco de la oferta universitaria y no universitaria en Uruguay

En Uruguay, según el Instituto Nacional de Estadística, siguiendo los criterios más antiguos de CINE, dado por la versión 97, la enseñanza terciaria se subdivide entre universitaria y terciaria no universitaria, y según esta separación, en las carreras universitarias se obtienen títulos universitarios como licenciados mientras que en las no universitarias, se obtiene el título de técnico.¹³ Según esta clasificación, se establece que la primera comprende la Universidad de la República y a las Universidades Privadas, en tanto que la formación terciaria no Universitaria comprende a Institutos y Centros de Formación Docente, Centro de Diseño Industrial en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, Escuela Militar, Escuela Naval y Escuela Militar de Aeronáutica en la órbita del Ministerio de Defensa, Escuela Nacional de Policía en la órbita del Ministerio de Interior, e Institutos Privados. La formación docente y los tecnólogos quedan en un limbo indefinido pero dentro del nivel terciario

En lo académico, el INE considera que la formación terciaria no universitaria remite a una formación de profesionales en competencias más técnicas y específicas, y no generales. Se parte del supuesto que las carreras universitarias se estructuran exclusivamente sobre un ciclo inicial de conocimientos teóricos fundamentales básicos y un segundo ciclo de conocimientos y tecnologías aplicadas específicas y que la formación terciaria otorga títulos de técnicos, ya que sus contenidos se orientan directamente al saber requerido en un área específica instrumental y que por lo tanto las materias a estudiar tienen un mayor contenido de aplicación práctica. En general sostienen que ellos tienden a incluir prácticas y entrenamiento profesional,

13 www.ine.gub.uy

y se conciben como estructuras de formación que obvian los conocimientos teóricos y se concentran en los conocimientos aplicados.

Como hemos visto esta vieja dinámica dicotómica y jerarquizada ha ido cambiando fuertemente. En el nivel 5 se ha verificado la necesidad de mayores conocimientos teóricos por la creciente complejidad de los trabajos, en tanto que en el nivel 6, los enfoques por competencia y el tipo de trabajo que realizan los profesionales con más interacciones aplicativas, han aumentado los componentes prácticos de su formación, junto con la complejidad de sus trabajos. Además se destacan cambios en los currículos pues ya no se tiende a estructuras con un ciclo básico teórico y ciclos posteriores de aplicación sino que ambos niveles van en paralelo para permitir construir competencias tanto profesionales como tecnológicas al mismo tiempo. En el nuevo escenario, además, en todos los niveles la renovación del conocimiento impulsa una educación permanente que favorece tanto la universitarización de la formación terciaria docente tradicional como la actualización de competencias universitarias a través de estudios de posgrado. La frontera entre el nivel 5 y 6 se borra, así como el ser el nivel 5 una educación terminal.

En ésta línea, en Uruguay, se asiste a un proceso de articulación y de universitarización del nivel 5, y fundamentalmente del nivel 5B de formación docente. Ello, tanto por demandas de los mercados de trabajos y de cambios en las complejidades de los campos de conocimiento y en las estructuras curriculares, así como también por la diferenciación de los recorridos estudiantiles desde la educación media y la apertura de opciones que promueven también diversidad de ofertas educativas, en el nivel terciario. Ello no es meramente un tema asociado a la expansión del conocimiento y de los mercados, sino también que la universitarización de la formación terciaria constituye un campo de lucha política en el área profesional como parte de la democratización en espacios académicos que se protegen generando formas de control o de reserva de los mercados (Bourdieu, 2008)

En la línea de buscar una ampliación de los accesos y facilitar una mayor cobertura, la Ley General de Educación (LGE) del 2008, diferenció los recorridos y definió que la educación media superior incluía tres modalidades.

- a. La educación general que permite la continuidad en la educación terciaria (bachilleratos generales);
- b. La educación tecnológica que permite continuar estudios terciarios y también inserción laboral (bachilleratos tecnológicos); y
- c. La formación técnica y profesional que estará orientada principalmente a la inserción laboral.

Con ello se habilitó, la diferenciación de los técnicos y la aparición del concepto de tecnólogos como nueva figura de estudios técnicos de nivel universitario. La LGE en su artículo 27, referido a la educación media superior, estableció concomitantemente que esta debía abarcar hasta tres años posteriores a la educación media básica, según las modalidades ofrecidas en el nivel y que tendría un mayor grado de orientación o especialización. En tal sentido, la habilitación de recorridos terciarios y universitarios diferenciados, se tornó una demanda y una posibilidad concreta. La norma dispuso además que la culminación de todas las modalidades debiera permitir la continuidad educativa posterior, con lo cual habilitó el desarrollo de ofertas diferenciadas en el nivel terciario, para facilitar esos recorridos. Así, la conformación de estas salidas y la definición del carácter no terminal de esas opciones, obligó a un enfoque más diferencial de los estudios superiores. En este sentido, el proceso de universitarización en curso está también impulsado por la propia diferenciación del nivel medio superior, el carácter no terminal de la educación media y la flexibilización de los recorridos.

Esta diferenciación, se articuló al objetivo de la LGE de crear los Institutos de Educación y de Tecnología como instituciones terciarias universitarias, aunque limitadas en su tipo de oferta a pocos campos del conocimiento, permitiendo una diferenciación pero acotando la competencia potencial con la UDELAR que sí está en capacidad de ofertar en todos los campos profesionales y del conocimiento, e incluidas las áreas de educación y tecnología, en tanto las nuevas instituciones no tenían en exclusiva el monopolio de dichas ofertas. En este sentido, la habilitación de estas instituciones, aún cuando hace perder el monopolio público a la UDELAR, ello no se da en todas las áreas profesionales o del conocimiento, sino que son muy limitadas a educación y tecnologías.

En esa línea, la clasificación nueva creó una categoría "terciaria, técnica y tecnológica" (pensada para la formación técnica), una categoría "terciaria con carácter universitaria" (pensada para la formación docente) y una última categoría (de formación profesional) como "terciaria universitaria", sin diferenciar requisitos de

ingresos, horas o tiempos de estudio, formas de egreso o complejidad educativa o curricular. La diferenciación en el caso de la formación docente se centraba en la reserva del mercado de trabajo de profesores de educación media. Se clasificaba en base a diferenciaciones de mercados de trabajos dominante y de limitaciones en las ofertas.

En el sector terciario, la Ley General de Educación (LGE) del 2008, definió en tres los niveles de la formación para todas las instituciones.

1. Educación terciaria. En ésta se requiere la aprobación de los ciclos completos de educación primaria y media (básica y superior); profundiza y amplía la formación en alguna rama del conocimiento; incluye, entre otras, la educación tecnológica y técnica. La norma no habilita expresamente la formación de posgrado
2. Educación terciaria universitaria. Es aquella cuya misión principal es la producción y reproducción del conocimiento en sus niveles superiores, integrando enseñanza, investigación y extensión. Permite la obtención de títulos de grado y postgrado. La norma no limita los tipos de oferta, aunque tal como está redactada limitaría las ofertas de tecnicatura de la Universidad de la República, e incluso en ésta lógica dispuso la transferencia de estas ofertas preexistentes a la UTEC
3. Formación en educación. Esta se concibe como enseñanza terciaria universitaria y dispuso que abarcará la formación de maestros, maestros técnicos, profesores, profesores de educación física y educadores sociales, así como de otras formaciones que el Sistema Nacional de Educación (SNE) requiera. Esta categoría no tenía diferencias, salvo la reserva del mercado y la función laboral, separando el trabajo académico docente de otros trabajos profesionales. Este nivel sin embargo no refiere a la posibilidad de realizar una oferta de posgrado, aun cuando queda sujeto a lo que disponga el SNE en el cual participa la propia UDELAR.

En relación al sector público, la Ley General de Educación, en su artículo 79, diferenció la educación terciaria pública en función de las instituciones que podían brindarla y separaba entre las que pudieran ofertar la Universidad de la República, el Instituto Universitario de Educación y los Institutos de Educación Terciaria. Se estableció que los niveles iban a estar dados por sus normas específicas y se establecía un sistema de articulación con el resto, al disponerse que la Educación Terciaria Pública debiera facilitar el ingreso a sus cursos y carreras a los estudiantes que hayan cursado en otras instituciones terciarias, por medio de reválidas, o del reconocimiento de los créditos correspondientes. Ello no se establecía para toda la educación superior, sino solamente para el sector estatal. Dado el modelo binario –público y privado- la norma propendía a la gestación de un sector terciario público diferenciado articulado e integrado con baja competencia interna. Diferenciación y articulación se constituyen así en el marco de la política de pasaje desde la “universidad-sistema” a un sistema de educación superior, y donde se conforma como un nuevo subsistema público.

58 | Este marco de obligatoriedad de integración y de movilidad cierra el ciclo de la universalización de la formación terciaria. La existencia de iguales requisitos de ingreso, de tiempos de estudio y de egreso, coloca fundamentalmente en igualdad de condiciones los estudios terciarios de ambos niveles y borra efectivamente la delimitación anterior entre los niveles 5B y 6. El hecho que la formación profesional haya pasado, en las licenciaturas, a estudios de cuatro años y que igualmente el IPA luego de la etapa de la dictadura que tuvo cursos de 3 años haya pasado a cuatro, contribuye a igualar completamente las condiciones, más allá de las lógicas corporativas de protección a los mercados de trabajo diferenciados de profesor y profesional y la distinta formación de los docentes.

En el sector privado por su parte, el funcionamiento de los niveles 5 y 6, está definido en el Decreto 104/2014, que establece en su artículo 1º, que la enseñanza terciaria es aquella que por su contenido requiere que sus estudiantes hayan aprobado la educación media superior, y que profundiza y amplía la formación previa en alguna rama del conocimiento. Por su parte la enseñanza universitaria, está definida como aquella enseñanza terciaria que por su rigor científico y profundidad epistemológica, así como por su apertura a las distintas corrientes de pensamiento y fuentes culturales, procure una amplia formación de sus estudiantes que los capacite para la comprensión crítica y creativa del conocimiento adquirido, integrando esa enseñanza con procesos de generación y aplicación del conocimiento mediante la investigación y la extensión de sus actividades al medio social. Bajo ese marco normativo, la educación terciaria es el conjunto de estudios posteriores a la educación media, y la educación universitaria, un subconjunto de ésta, que tiene un rigor científico y una profundidad superior. Más allá de estas definiciones, de tipo más epistemológicas que normativas, no se establecen distinciones en términos de formas de ingreso, requisitos de egreso,

tiempos de estudio, requisitos de formaciones docentes o estructuras curriculares. Bajo este enfoque, lo que diferencia a la formación terciaria de la universitaria es que ésta incluiría investigación y extensión en la institución y el currículo.

Por su parte las instituciones se diferencian entre instituciones universitarias y universidades según el nivel de diversidad de oferta, donde las primeras solo ofertan en un área de conocimiento en tanto que las segundas, deben ofertar en un mínimo de tres áreas. La diferencia está dada entonces por la denominación institucional y la cantidad de ofertas por áreas de conocimiento (en general expresado en la cantidad de Facultades, Departamentos o Escuelas), y no por la certificación que depende del tipo de programa aprobado que puede ser tanto universitario como no universitario.

4. La génesis de la estructura fragmentada jerarquizada de la educación superior en Uruguay.

La dinámica de la educación superior en Uruguay se caracterizaba por la existencia de un solo nivel terciario superior: el universitario, sobre la base de una oferta monopólica pública a cargo de la Universidad de la República. Creada como Universidad republicana en el siglo XIX, su Reglamento Orgánico aprobado por el decreto del 2 de octubre de 1849, la concibió como una "universidad napoleónica" puesto que además de monopólica, adscrita al Estado, estructurada en Facultades y profesionalista, comprendía tanto la instrucción primaria, la secundaria como la terciaria y por ende la formación técnica o docente. Este carácter integral primigenio determinó que los procesos de diferenciación educativos e institucionales en el país, se constituyeran en complejas dinámicas políticas, lentas en su instrumentación, y en general posteriores a las demandas y necesidades sociales de formación de recursos, y que se expresaran en desprendimientos de funciones y unidades académicas de la UDELAR. Tal dinámica corporativa tendió lógicamente a limitar la existencia de procesos anticipatorios en lo institucional, estableció que los procesos de diferenciación educativa constituyeran desgarramientos conflictivos en lo político e institucional. Tales fueron los casos cuando la separación de la formación primaria en 1877 cuando el Gobierno del Coronel Latorre promulga la Ley de Educación Común propuesta en la Reforma de Varela, así como con la separación de la formación media, cuando el Parlamento dictó la Ley Orgánica de 1934, durante el periodo dictatorial de Gabriel Terra, que segregó la Sección Secundaria y Preparatorios de la UDELAR y la convirtió en un ente autónomo separado y que derivó en resistencias por parte de la Asamblea General del Claustro de la Universidad (Traversoni y Piotti, 1984).

| 59

En esta línea, en 1949, la universidad perdió también el monopolio de la formación terciaria en el ámbito docente, con la creación del Instituto de Profesores Artigas (IPA) como ámbito terciario no universitario que asume la formación de los profesores de educación media. Hasta ese momento, no existía en el país una formación estructurada de los profesores para educación media, y los únicos titulados eran egresados universitarios o autodidactas que cumplían determinadas exigencias académicas y prácticas establecidas para el ejercicio laboral docente. Ello se apoyaba en un sistema de agregaduras dado por un acompañamiento previo a los profesores ya ingresados y de concursos de oposición y méritos creado en la década del 30 luego de la separación de la Universidad.

La creación del IPA por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo vino a llenar el vacío de la formación para educación media y a la vez, dada la escasa diferenciación institucional, estructuraron dos monopolios y sistemas de educación superior en Uruguay: por un lado una formación profesional universitaria a cargo de la Universidad de la República y por el otro una formación terciaria docente orientada predominantemente al mercado de profesores de educación media pública a cargo del IPA, sin posgrado y con profesores no universitarios. Este sistema de división de centros de enseñanza con perfiles de egreso diferenciados, constituyó la primera diferenciación de la educación superior en el país en el marco del establecimiento de un sistema de reservas de mercados corporativizado: de profesores docentes de educación media para egresados del IPA y de profesionales y docentes universitarios para egresados de la UDELAR. Ello se estructuró mediante la ponderación de las formaciones respectivas en la selección de contratación de docentes y las lógicas corporativas institucionalizadas internamente. Tal camino llevó a una lenta y continua reducción de egresados de UDELAR en los puestos docentes de la educación media pública, y su sustitución por egresados del IPA. Sin embargo, la baja oferta y su carácter montevideoano determinaron que en el interior fueran dominantes los docentes no titulados en el nivel terciario

En su momento las bases de la distinción entre la formación universitaria y la formación docente terciaria eran diversas: los planes de estudio del IPA eran de cuatro años, en tanto que los de la UDELAR eran predominantemente de 5 y 6 años. El requisito de acceso de ambos era haber concluido la educación media, y en el caso del IPA había un examen selectivo. El sistema era relativamente gratuito en ambos. La formación del IPA tenía más componentes prácticos desde el primer año y diferenciado de la mayor parte de las carreras de la UDELAR, donde, salvo medicina, su casi totalidad eran teóricas. Ambos sistemas, el de formación docente y el de formación profesional, dependían del Ministerio de Instrucción Pública, y finalmente ambos ofertaban exclusivamente en Montevideo.

5. El camino de la universitarización de la formación terciaria docente

La diferenciación terciaria, ha sido la base del proceso de universitarización en curso de la formación docente y de las otras áreas educativas. Sectores sociales, puestos de trabajo y campos del conocimiento que antes se localizaban en un nivel terciario no universitario – e inclusive en la educación secundaria nivel 4 – pasaron a ser áreas de la formación propiamente universitaria. Es este un proceso que se está produciendo en el país con diversa intensidad en la formación docente, técnica, artística, de educación física, policial y militar con sus particularidades y que al tiempo está conformando una nueva dinámica de la educación superior universitaria en el país

El debate sobre la formación superior de los docentes de los niveles de educación media atraviesa la historia nacional, así como el nivel y las características de esa formación. En su génesis, la educación primaria y la educación media estaban a cargo de la Universidad de la República, quien también habilitaba el trabajo de esos docentes. En la Reforma de Varela, la Universidad pierde la gestión de la formación básica que pasa a ser una función del Ministerio de Instrucción Pública, que encarará la formación docente de esos maestros a través de las instituciones llamadas Normales, siguiendo la tradición francesa y que hoy se expresan en los Institutos de Formación Docente. En esa misma lógica de transferencia de roles y funciones, la formación secundaria, impartida por la sección de Estudios Secundarios y Preparatorios fue excluida de la Universidad, por Ley en 1935, en parte como resultado del tamaño del ingreso de estudiantes a este nivel y del crecimiento de la especialidad de la función, y habilitó a su vez la creación de las agregaturas como inicio de un proceso de formación interna de profesores.

60 |

La creación de la Educación Media como un ámbito específico de formación en esa época y su alto crecimiento, en tanto ella estaba siendo cubierta ampliamente con personal sin formación, planteó la necesidad imperiosa de aumentar y mejorar la formación de profesores. Ello fue visto como posible mediante la creación de un ámbito específico al interior de la educación media que superara y mejorara la formación práctica estructurada a través de las agregaturas; como tarea de la universidad tal como relativamente se realizaba anteriormente pero con limitaciones de oferta para atender al nuevo contexto de la masificación así como por carencias pedagógicas. No se planteó la creación de una nueva universidad para la formación docente para entonces.

La separación de la educación media de la Universidad facilitó la expansión de la matrícula, la cual mostró más agudamente el desequilibrio entre el crecimiento de los estudiantes y la oferta de profesores para el nivel medio. En 1942, el alumnado de los liceos públicos en el momento de su inscripción alcanzaba a 15.832, y el guarismo subió a 27.393 en 1950 y volvió a subir y alcanzar a 57.114 en el 1960 (Rama, 1963). Ello implicó un crecimiento interanual del 7,4% durante ese período de 18 años. Respecto a la población en edad de estudiante en el nivel medio, la cobertura pasó de 11,2% en 1942 al 30,9% en 1960 (Rama, 1963). Este cambio y la nueva generación estudiantil ante las aulas de educación media y las puertas de la Universidad, expandió una mayor demanda de una formación docente que se expresó en una oferta terciaria no universitaria.

En este contexto de discusión sobre las posibles formas para responder al problema de la falta de profesores y de un sistema más amplio de formación docente, se planteó un proyecto de creación de la Facultad de Humanidades presentado al Congreso por el Poder Ejecutivo, y que incluía además de la formación cultural y científica a la formación pedagógica. Sin embargo, la "Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Representantes suprimió la sección de Pedagogía porque, en su concepto, correspondía a una necesidad que debía resolver la recién creada sección de Enseñanza Secundaria y Preparatoria. A diferencia la Cámara de Senadores, en relación a la formación del profesorado de la enseñanza media, la volvió a establecer como uno de los fines de la Facultad. Sin embargo dicho proyecto aun cuando fue aprobado en el Senado

no fue instrumentado y se archivó en la cámara de Diputados, mostrando la diversidad de criterios en la materia.

Un nuevo proyecto se formuló en 1943 por el Poder Ejecutivo, con funciones centrales en los temas educativos, al disponer dos orientaciones dadas por la investigación y enseñanza superior de Filosofía, Letras, Historia y Pedagogía, y por la formación del profesorado de enseñanza secundaria y normal. Tampoco este proyecto fuertemente orientado a conformar la Facultad de Humanidades como ámbito de formación pedagógica se instrumentó. Un nuevo y tercer proyecto fue presentado en la Cámara de Representantes que eliminaba las cláusulas por la cual se encomendaba a la Facultad la formación del profesorado de enseñanza media. Finalmente otro nuevo proyecto se formuló en 1944 de creación de una Facultad de Humanidades y Ciencias que fue aprobado, y que no ponía a la formación docente como centro de la Facultad, sino que la actividad pedagógica era relativamente marginal en las funciones, y que seguía las orientaciones de Vaz Ferreira de una propuesta de creación de una Facultad con una orientación no escolarizada.

Aun cuando en algún momento fue pensada como una respuesta a esa necesidad, la creación de la Facultad de Humanidades, siguió los enfoques de Vaz Ferreira quien no era partidario de institutos de formación docente para el profesorado y que ella fuese una función de la Universidad. (Grompone, 1972). Idealizados los estudios humanísticos desde la década del 10 por Vaz Ferreira como una respuesta a la Universidad profesionalista, la nueva Facultad se organizó como una oferta de cursos no estructurada y bajo la orientación de constituirse en un eje transversal de formación cultural para toda la universidad, buscando compensar su carácter profesionalista. Era una oferta además para toda la sociedad y cumplía el rol de la extensión cultural que se conformaba como la nueva misión de la universidad latinoamericana, como se verificó en el Congreso realizado en 1946 por la reciente Unión de Universidades de América Latina (UDUAL). El enfoque local, se ajustaba más a la posición de Vaz Ferreira del individualismo del siglo XIX y contra de la corriente que convertía a los centros educacionales en centros de exámenes. Así, la Facultad de Humanidades nació bajo una concepción educativa de funcionar sin exámenes ni requisitos ni planes de estudio, sino mediante cursos y conferencias libres, apoyadas en cátedras de prestigiosos docentes de entonces.

En esta línea, la oferta de cursos se estructuró sin planes, sin títulos habilitantes, y que fundamentalmente funcionó como una extensión cultural como promovía Vaz Ferreira. Según Blanca Paris de Oddone (1979):

Para Vaz Ferreira se trataba de (crear) una Facultad propulsora de «pensamiento original», destinada a orientar la alta cultura del país a través de estudios «desinteresados». Para Regules, una Facultad que superando la «limitación profesionalista», aportara a través de las humanidades «un sentido filosófico vertebral» a la propia Universidad. Para Segundo, una Facultad creadora de cultura y, a la vez, formadora de una alta élite dirigente del país". los objetivos eran entonces claramente definidos por el director Vaz Ferreira. «Estimular y favorecer por todos los medios a su alcance la investigación original. Estimular el estudio en profundidad y como fin en sí. Suscitar y satisfacer vocaciones para estudios de materias generales o especiales». No proponía programas completos y extensivos, sino adaptados a los propios fines de la Facultad, que tendía a la «estimulación del estudio en sí» y a la «elevación y profundización de la cultura». «La Facultad no expedirá títulos de ninguna clase ni subordinará sus enseñanzas a la obtención de ninguno exterior a ella. Tampoco habrá en ella exámenes en ningún caso». Con tales precisiones, concisas y sentenciosas, asomaba la orientación antiprofessionalista que Vaz Ferreira, Segundo, Regules, querían imprimir a la Facultad que habían concebido. Surgieron así en el cuerpo profesoral y estudiantil reclamos que motivaron ruidosas asambleas dirimidas en el Ateneo de Montevideo, donde los «planistas» y los «no planistas» se disputaron la orientación de la Facultad. El «estudiar por estudiar», el «caos fecundo», los «estudios fermentales» fueron lemas que debieron afrontar quienes invocaban los peligros de una Facultad «clásica», incapaz de integrar al medio social a los egresados que formaba.

Respondiendo a los reclamos de la tendencia «planista», en 1948 la Facultad inauguró cursos seriadados de Licenciatura en Filosofía, Historia y Letras en la rama de Humanidades; Ciencias Biológicas, Matemáticas y Química en la rama de Ciencias, que coexistían con las cátedras libres, donde y se estatuyó la categoría de «estudiante especial» que no accedía al otorgamiento de títulos, tan vivamente defendido por Vaz Ferreira. ... En 1953, la Facultad contaba con sus primeros egresados, aunque su título, deliberadamente «no profesional», pronto dejó de ser un estímulo y abrió paso a la deserción estudiantil.

En este contexto, de un amplio debate sobre la carencia de docentes titulados y donde la creación de la Facultad de Humanidades no constituyó una respuesta estructurada y consistente a la demanda existente, se creó rápidamente un escenario político y educativo que facilitó la rápida creación por Ley del Instituto de Profesores Artigas en 1949, como ámbito terciario al interior de los organismos de educación, y centrado en

la formación de profesores para responder las demandas de formación de profesores la educación media con un currículo estructurado, un sistema de asistencia y egreso claramente organizado y un mercado de trabajo delimitado. Esta creación institucional fue una derivación casi automática de la incapacidad de responder a las demandas urgentes por parte de la recién creada Facultad de Humanidades. Como se sostuvo,

En clara oposición a las ideas de Vaz Ferreira, este proceso también instauró la separación de toda la Formación Docente con respecto a la Universidad. En efecto, el Instituto de Profesores Artigas se crea en 1949, y con él se generaron ámbitos profesionalistas para la formación de docentes de Primaria y Secundaria (Behares, 2011)

El proceso de aprobación fue muy rápido bajo el impulso de Antonio Grompone, Decano de la Facultad de Derecho y Venerable Gran Maestro de la Gran Logia de la Masonería. No se conformó como una universidad, sino como una institución terciaria especializada e integrada al mercado de trabajo docente público, y sin ser independiente ni autónoma. Con la creación del IPA se diferencia la educación superior en Uruguay, entre formación profesional y formación docente, entre formación universitaria y formación terciaria. Sin embargo dichas fronteras eran muy sutiles en tanto la formación del IPA era de 4 años, se requería para el ingreso la conclusión de la educación media y había una selección de acceso. La mayor diferencia frente a la UDELAR estaba en los niveles de formación de sus docentes, el tipo de institución y el carácter terminal dada la ausencia de posgrados, el carácter especializado de la formación pedagógica e incluso la dificultad de reconocimiento de esos estudios por parte de la UDELAR y por ende su aceptación como nivel universitario automáticamente.

En tal sentido, como se ha afirmado “en los hechos, la aparición del Instituto de Profesores Artigas fue el “antídoto” político a la propuesta de Vaz Ferreira, ideológicamente justificado por Antonio Grompone, productor de un pensamiento de “pedagogía universitaria” alternativo al de Vaz Ferreira” (Behares, 2011).

El enfoque de la formación docente que impulsaba Grompone la concebía como una formación terciaria técnica y especializada, sin los niveles de generalidades conceptuales de la formación universitaria. Por su parte Vaz Ferreira no concebía a la formación pedagógica con un basamento científico, sino técnico e instrumental, y en tal sentido no le asignaba un nivel de formación universitario, que se caracterizaba por apoyarse en la investigación ni corresponder a puestos con tareas claramente acotadas como las de docentes. Estos paradigmas como formación terciaria eran reafirmados por la ausencia de ofertas de posgrado. En éste sentido, tanto Grompone como Vaz Ferreira, de hecho compartían un enfoque por el cual la formación profesional era un nivel distinto de la formación docente, más instrumental, sin posgrado ni investigación, y en tal sentido en lo que se definía como terciario.

Se estructuró así un modelo binario de educación superior, y desde entonces, se separaron claramente los mercados de trabajo y las formaciones universitarias y terciarias. Tal separación se hizo mayor cuando la UDELAR accedió a la autonomía financiera y administrativa con la aprobación de la Ley Orgánica de 1958, y se consolidó un paradigma de docencia, investigación y extensión articulado. Bajo este modelo la formación terciaria del IPA se estructuró como servicio terciario, fundamentalmente por su orientación laboral y su carácter terminal y por cuanto la institución creada no se ajustaba a un paradigma tradicional de organización universitaria autónoma independiente del mundo del trabajo. Estas limitaciones fueron uno de los ejes que determinaron que tradicionalmente se definiera a la formación de profesores como de carácter terciario y no universitaria. Conjuntamente al Instituto de formación de profesores, en los años 50, fueron creados también como ámbito terciario, los institutos normales dedicados a la formación de maestros de primaria, pero cuya formación seguía una modalidad semipresencial, atendiendo también al enfoque de formación de maestros en ejercicio que primó en esos años en la región y que se expresaba en una articulación de teoría y práctica escolar.

El objetivo de las comunidades académicas era mantener e impulsar la articulación con el mercado de trabajo por lo que la hipótesis de autonomía del IPA y su posicionamiento como universidad pedagógica como se dio en varios países de la región ya para entonces, introducía menos oportunidades de accesos a los cargos docentes ante la posible competencia abierta de egresados de la Udelar. En esta al mismo tiempo, la formación en la Facultad de Humanidades, iba abandonado lentamente el viejo paradigma de Vaz Ferreira y se estructuraba crecientemente mediante planes curriculares, tenía exámenes y perfiles de egreso con títulos, aún cuando mantenía un perfil de contenidos más teóricos y centrados en la formación individual y la investigación, y no en la formación práctica pedagógica, la cual se constituía en el centro de la formación docente del IPA.

En este contexto, la mayor atención de las comunidades académicas y administrativas se orientaron a potenciar las múltiples articulaciones internas al interior del sistema educativo, con relativa autonomía sistémica, la cual se concretó en la Reforma Constitucional de 1967 que introdujo la autonomía de los Consejos Descentralizados de Educación de primaria, secundaria y educación técnica, lo que facilitó una mayor articulación laboral con la formación docente del IPA. En dicha reforma no se repensó la formación docente como un ámbito autónomo sino que se mantuvo al interior del ámbito laboral y asociada a los respectivos Consejos.

Sin embargo, ya para entonces se visualizaban múltiples debilidades del modelo de formación de profesorado estructurado por el IPA. En tal sentido, en el Informe de la Comisión de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE) se apuntaba destacadamente el bajo nivel de titulación, la alta tasa de retiro (abandono), la insuficiencia del nivel de egreso para las demandas de reposición de profesores; y las altas tasas de rezago de los estudiantes del IPA. (González et al, 2013).

Con miras a superar la fragmentación en la formación, durante la dictadura se creó en 1977 el Instituto Nacional de Docencia (INADO) que reunió por primera vez la formación de maestros, profesores para educación media y maestros técnicos, separando dicha formación de los consejos respectivos, y agrupándolos en una Inspección General Docente dependiente del órgano central, para entonces del Consejo Nacional de Educación (CONAE). En el interior los históricos Institutos Normales dedicados a la formación de maestros de educación primaria, se transformaron en Institutos de Formación Docente (IFD) y en ellos se habilitó un Plan denominado Semilibre de formación de profesores, para que se pudiera cursar las carreras de profesorado, rindiendo en Montevideo las asignaturas específicas como alumno libre.

En 1985, mediante la Ley de Emergencia 15.739 que reorganiza el funcionamiento de la educación pública al terminar la dictadura, se crea la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD), y se consolida que la formación docente quede separada de los ámbitos laborales donde se ejercerá el trabajo como era antes de 1977, propendiéndose a la unificación de las diversas áreas de formación que antes se adscribían a los distintos Consejos de Educación. Con ello se va consolidando un ámbito integrado de la formación docente que a la vez aumenta un poco su separación de los lugares de trabajo docente y de los ámbitos más políticos de la dirección de los Consejos. En ese contexto se retorna a los cuatro años de formación que el CONAE de la dictadura había reducido a tres.

Durante ese tiempo no se planteó en ningún momento la creación de una Universidad Pedagógica pública independiente como ámbito de formación docente, ni se encaró a profundidad la ausencia de investigación así como de un marco formal significativo de estudios de posgrados, más allá del Instituto Magisterial Superior inicialmente creado para especializaciones y posgrados de maestrías y que posteriormente incluyó, aun cuando bastante marginalmente, a los profesores de educación media. Sin embargo, se la veía como una formación universitaria. En tal sentido al formular la política de expansión de la formación docente al interior, el Director Germán Rama, al concurrir a la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores en 1995 expresaba:

[...] la ANEP tiene la suerte de contar con un servicio de educación superior de enorme volumen e importancia. Siempre repito que la segunda Universidad del Uruguay se llama Administración Nacional de Educación Pública (...) En materia de matrícula, sólo nos gana la Universidad de la República, y además la nuestra es una matrícula efectiva, ya que se trata de personas que acuden a los establecimientos de educación de todo el país (ANEP, 2000).

Sin embargo, esta configuración no había resuelto los problemas de carencia de los niveles de formación docente, a escala nacional, y especialmente en el interior. A pesar de que para entonces el Instituto de Profesores Artigas tenía 46 años desde que fue fundado, para 1995 solamente el 31 % de los profesores de educación media tenían título, 44 % en Montevideo y 20 % en el interior, existiendo situaciones como la de Matemática en donde sólo el 13 % de profesores eran titulados (el 21 % en Montevideo y el 7 % en el interior). Las limitaciones que se observaban se centraban en el tamaño de su matrícula y del egreso, y en su concentración en Montevideo, y no por el nivel de su formación, su nivel de autonomía, la calidad de sus docentes, las pedagogías presenciales o la ausencia de posgrados en su oferta y su orientación al grado. En ese contexto se formuló la creación de una nueva figura institucional, los Centros Regionales de Profesores (CERP) que se instalaron en seis departamentos del interior del país, no articulados al IPA sino fuera del ámbito instituido. Inicialmente adscritos al Director General y posteriormente, como brazo aledaño, a la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente se conformaron como otro subsector diferenciado de los IFD y del propio IPA. Esta diferenciación facilitó la propia expansión de los CERP y permitió aumentar

la diferencia de calidad respecto a los otros sectores, así como facilitar la descentralizar de la formación docente en el país mediante una nueva oferta.

La resolución de la creación de los CERP dispuso que ellos funcionaran en la órbita de la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente bajo dependencia directa del Director Nacional de Educación, por un período de tres años aunque de hecho se mantuvieron así separados y diferenciadamente adscritos hasta el 2005. Se sostuvo que sin esa diferenciación organizacional frente a las estructuras corporativas existentes de la formación docente y sin un empuje diferenciado y jerarquizado, los CERP no se hubieran consolidado y constituido en una realidad en la formación terciaria docente con mayor calidad y además localizados en el interior del país. Fue la primera vez además, que una formación terciaria en el interior tenía mejor nivel de calidad que la formación que se realizaba en la capital, por carga docente, intensidad de las clases, e incentivos y selectividad de estudiantes con sistemas de becas, así como de docentes con mayor formación y que además se radicaron en el interior gracias a salarios superiores. Constituía una regionalización terciaria de la formación docente con una diferenciada institucional al interior de la ANEP y con una mejor calidad atento a los recursos dispuestos y la autonomía. Para Lanzaro (2004) la reforma significó la creación de una nueva estructura con varias unidades de formación docente terciaria, y representó una diversificación de la oferta pública de formación de profesores tendiente a aumentar en forma significativa los niveles de egreso.

Esta creación de una diferenciación y regionalización de la formación docente se constituyó en una de las líneas conflictivas de la reforma educativa del CODICEN bajo la reforma 1995-2000 de Germán Rama, y que tuvo resistencias de parte del sindicato de profesores de educación media y del gremio de estudiantes del Instituto de Profesores Artigas que era hasta entonces el único centro de formación regular de profesores. El rechazo a una mayor competencia laboral y a la existencia de mayores estándares de incentivos y de exigencias impactaba frente a las lógicas corporativas. De hecho, irrumpía por primera vez en el país una lógica de compensación proactiva en la formación para el interior, cuya educación era tradicionalmente con menores recursos, docentes e infraestructuras. La reforma fue en este sentido una regionalización terciaria diferenciada de la formación de profesores por la cual se abrieron ofertas de profesores en Canelones, Colonia, Florida, Maldonado, Rivera y Salto, con estándares superiores, profesores en régimen de dedicación exclusiva y estudiantes becados.

64 |

Si bien los Institutos de Formación Docente (IFD) presentes en todos los departamentos del país mantenían la inscripción de estudiantes para las carreras de profesor y donde sus estudiantes cursaban en un "régimen libre" y con inferiores resultados, una parte de esa demanda, así como otra insatisfecha que no tenía ofertas en el interior, se trasladó a los CERP, asociado a su localización, las becas, su alta selectividad de acceso, sus mejores niveles de calidad o sus mayores oportunidades posteriores.

Los nuevos CERP agregaron nuevas ofertas terciarias de carácter nacional, y su matrícula del interior de los CERP alcanzó ya para 1999 a 1015 estudiantes del interior permitiendo aumentar la cobertura y con calidad. De ellos el último CERP se creó en el 2000 en Florida. A partir de entonces esta diferenciación y regionalización de la formación terciaria se clausuró, pero estos nuevos centros continuaron creciendo y aportaron cerca de 50% de la matrícula y permitiendo una duplicación casi de la formación de profesores en el país. El balance de los CERP muestra que el centro en la diferenciación lo constituyó en otro modelo y otra lógica política y educativa:

Los CERP han innovado con respecto a la descentralización de la formación, y en aspectos relativos a la profesionalización de los docentes de educación media. "En perspectiva histórica, si el modelo IPA significó una apuesta a la excelencia académica y el modelo IFD priorizó la descentralización y le asignó una enorme potencialidad para dotar al sistema de mayor eficiencia, la apertura de los CERP en 1997 supuso la aparición de un tercer 'modelo' de formación, con un nuevo plan de estudios de tres años, 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. La regionalización se planteó entonces como un medio para el logro de tales fines (Mancebo, 2003, citado por González, M; González B. y Macari, 2013)

El tipo de servicio y su calidad era diferenciado como se afirma:

A la propuesta de los CERP, además de diferir en términos curriculares con las de profesorado de IPA y los IFD, se le agrega la implementación de un sistema de becas y residencias para los estudiantes y de incentivos salariales para los profesores que apoya la implementación del nuevo plan (Angelo, 2007, citado por González, M; González B. y Macari, 2013)

Los CERP representaron una complejización y diferenciación de la formación docente a través de nuevas estructuras distintas a las existentes de los IFD y del IPA, con lo cual se conformaron tres ámbitos de formación docente terciaria para profesores: uno de Montevideo, otro nuevo localizado en el interior y un tercero que se mantuvo como modelo de educación libre con componentes de educación a distancia primero de la primera generación (textos impresos) y posteriormente de la tercera (interacción en plataforma). Ello no se concibió como una universitarización de la formación docente, sino de regionalización y de democratización en el interior, y por ende de diferenciación de la formación terciaria, aportando nuevos enfoques de políticas y pedagogías y con múltiples tensiones entre los diversos sistemas de formación, y que a su vez sentó las bases para plantear el establecimiento de un modelo integrado que propendiera a buscar sinergias y eficiencias posteriores a esas diferenciaciones.

La búsqueda de articulaciones entre los ámbitos de la formación docente, que para entonces eran dos (IPA e IFD) tuvo su hito con la Ley No. 15.739 (Ley de Presupuesto de 1985) que crea la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, y que formalmente unificó toda la formación docente antes dependiente de los distintos consejos (Davyt, 2009). En esta línea, más tarde, en 1990 se creó el cargo de Director Ejecutivo de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente y en 1995, el Consejo Directivo Central, creó dos Subdirecciones: Subdirección, Área Media y Técnica; Subdirección, Área Magisterial, Sin embargo dicho proceso de articulación se paralizó desde 1996 hasta el 2005 para avanzar en la creación y consolidación de los CERP como un nuevo ámbito diferenciado de formación docente.

Con la instalación del Frente Amplio en el gobierno en el 2005, se buscó concentrar la formación docente y reducir la diferenciación entre los CERP, IPA e IFD. Ello implicó en parte reconstruir la hegemonía tradicional en la formación que ostentaba el IPA. Así, en el 2005 se creó el Área de Perfeccionamiento Docente y Estudios Superiores con igual jerarquía y potestades que las Subdirecciones del Área Magisterial y de Media y Técnica. Este camino unificador, al tiempo que fue propendiendo a integrar más articuladamente los IFD, los CERP y el IPA, fue reduciendo los estándares superiores y diferenciados que tenían los CERP, los cuales se asimilaron a los requisitos inferiores del IPA y de los IFD.¹⁴ En esta dirección el CODICEN dispuso la inclusión de los Centros Regionales de Profesores en la órbita de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFyPD).¹⁵ Con ello sustituyó la anterior Secretaría de Capacitación Docente que dependía directamente del Director Nacional de Educación. Este proceso de unificación de los CERP, los IFD y el IPA al tiempo implicó una jerarquización y la consolidación de un ámbito central y diferenciado de gestión de la formación docente en la DFyPD, que buscó imponer una menor diferenciación y una mayor centralización de la formación docente pública con un fuerte componente político gremial en esa articulación entre los sistemas de formación docente.

| 65

La centralización de la formación terciaria docente, posterior a la diferenciación y complejización que tuvo el sistema con la creación de los CERP, fue abriendo la perspectiva a concebir la creación de una universidad dedicada a la formación docente. Dos visiones se presentaron entonces: por un lado darle autonomía a los ámbitos existentes y por el otro centralizar y anular las diferencias. En el 2006 el ex-presidente y para ese entonces Senador Julio María Sanguinetti planteó un proyecto de Ley para otorgar títulos universitarios por la ANEP. Ese mismo año, Mauricio Langon planteó en la Asamblea Técnico-Docente, la creación de una Universidad Pedagógica Nacional.¹⁶ En su presentación sostenía que la docencia era una profesión no asociada a un empleo específico, que requería investigación y extensión, que debía ser autónoma y criticaba que se constituyera un Consejo autónomo para llevar adelante la gestión al interior del CODICEN en tanto con ello no se alcanzaría un nivel universitario plenamente. Era parte del discurso también del gobierno, ya que el nuevo Director de Educación planteaba "el desafío (de) fundar una universidad pedagógica, o una universidad de ciencias de la educación y con ello garantizar tanto la calidad superior como la especificidad que la formación de educadores requiere en el nuevo siglo" (ATD, 2006).

14 Un indicador de esa caída en varios indicadores, y especialmente en el egreso se puede ver en http://www.elpais.com.uy/informacion/cae-mitad-egreso-profesores-interior.html?utm_source=news-elpais&utm_medium=email&utm_term=Cae%20a%20la%20mitad%20el%20egreso%20de%20profesores%20en%20el%20interior&utm_content=10062017&utm_campaign=EL%20PAIS%20-%20Resumen%20Matutino

15 http://ipa.cfe.edu.uy/images/materiales/historia/historia_del_ipa.pdf

16 Exposición en panel en la Asamblea Técnico-Docente (ATD) Nacional de Formación Docente, reunida en Termas del Daymán, Salto, 5 de junio de 2006. En el texto posterior se incluyen precisiones que orales realizadas para aclarar preguntas que surgieron del debate posterior a la lectura del documento. http://www.uruguaypiensa.org.uy/noticia_57_1.html

El camino centralizador tuvo un impulso en el área curricular en el 2008 al imponerse un Plan único de Formación Docente que avanzó en anular la diferenciación preexistente e impuso un plan pensado en y desde la realidad montevideana y no desde las diversas realidades locales, con miras a unificar y limitar la diferenciación creada. (González, 2017). La aprobación del Sistema Único Nacional de Formación Docente 2008 (SUNFD 2008) creó un modelo curricular común poniendo en marcha, por parte de la ANEP, de un sistema de formación docente que integró los diversos planes de formación docente existentes a 2005 y que se percibían como fragmentados (Davyt, 2009). En este camino de centralización se sustituye el Plan de Profesores del 2004 de los CERP que a su vez había modificado el anterior que tenía una mayor diferenciación respecto al plan del IPA.

En este camino, el paso siguiente en la centralización institucional de la formación docente pública, se dio con la Ley General de Educación aprobada en el año 2009, que propuso que la formación docente pasara al nivel superior al formular la creación de una institución universitaria y con ella la universitarización de la formación docente a partir de la descentralización y la autonomización relativa de los ámbitos de formación docente de la ANEP. Se propuso crear un Instituto Universitario de Educación (IUDE) para desarrollar actividades de enseñanza, investigación y extensión y formar maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, así como de otras titulaciones que se requieran, con la posibilidad de ofertar en los niveles 7 y 8 de la CINE, aunque no se refiriese explícitamente. Con ello se propuso de una centralización interna a una universitarización integrada y autónoma de la formación docente, con potestad de expedir títulos universitarios y de reglamentar el procedimiento para revalidar los títulos docentes otorgados o habilitados por la educación pública con anterioridad a la fecha de su creación.

La LGE estableció que el órgano de conducción de esta nueva institución debía ser cogestionado con representantes electos por docentes, estudiantes y egresados, así como también con representantes de la ANEP y la Universidad de la República. Lo universitario estaba dado, fundamentalmente, por los títulos que otorgaba y la dirección de la institución (cogestión). La UDELAR a través de una resolución de su Consejo Directivo Central (CDC) discrepó con su inclusión en el órgano de dirección del IUDE (CDC, 2012).

66 | El camino de centralización, en el 2010, la ANEP creó el Consejo de Formación en Educación (CFE) de acuerdo a lo dispuesto por la LGE N° 18.437 que dispuso su funcionamiento transitorio hasta que se aprobase la Ley Orgánica del Instituto Universitario de Educación (IUDE). Este nuevo Consejo, está integrado por 5 miembros dos de los cuales son representantes estudiantil y docente. La resolución de su creación dispone la suscripción de un detallado acuerdo con la UDELAR para realizar programas conjuntos y posgrados, la participación y movilidad docente, evaluar, formular planes de estudio y el reconocimiento¹⁷. El CFE asumió la gestión integrada de la formación docente y se constituyó en el actor promotor de la creación de la nueva institucionalidad de rango universitario. Con este objetivo en el 2013, se presentó el proyecto de creación del IUDE como institución autónoma y cogobernada según el modelo de la Universidad de la República (Udelar). El proyecto integraba de hecho el Instituto de Profesores Artigas (IPA), los IFD y los CERP, y que ya estaban en proceso de integración y centralización como resultado de la creación de la figura política del Consejo de Educación en Formación (CFE). Este nuevo órgano llevaría a cabo el objetivo de conformarse como Universidad con la infraestructura y el presupuesto de los centros de formación preexistentes. El Proyecto disponía que los títulos que la entidad otorgue tengan rango universitario y sus docentes egresados sean "licenciados en enseñanza", como nueva categoría.

El Proyecto no se aprobó al no accederse a las mayorías especiales que requiere la Constitución para la creación de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados. El elemento de discordia fue la propuesta del régimen de autonomía y cogobierno en los mismos términos que la Udelar y la enorme estructura burocrática de cargos donde además de una relativa sumatoria de las tres estructuras, relativamente duplicadas, se agregaban nuevas funciones y tareas de supervisión y dirección de las estructuras existentes. Algunos actores del gobierno, también hicieron múltiples observaciones. (de León, 2012). En el 2017, el Poder Ejecutivo, está presentando un nuevo proyecto de ley de creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) formulado por el CFE, como continuación del proceso de centralización y unificación de las distintas estructuras y ámbitos de formación docente del sector público.

El proceso de universitarización de la formación docente, también se ha producido en el sector privado, con impulsos más de mercado, y bajo una regulación mixta, al deber de ser aprobados sus programas tanto por el MEC, como por la ANEP, en tanto ellos deben de estar ajustados al Plan Nacional de Formación Docente,

17 <http://cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/historia/orientaciones.pdf>

así como al Decreto de regulación de la Educación Privada. Esta universitarización de la formación docente en el sector privado al tiempo se está realizando bajo dos caminos institucionales dominantes. Por un lado se han desarrollado ofertas de formación universitaria de profesores con especialidades en matemáticas, historia, filosofía, literatura, inglés y educación física, con la opción de título de Licenciado por parte de la Universidad de Montevideo y la Universidad de la Empresa y como también en posgrados, como Especializaciones, Maestrías y/o Doctorados en Educación en la Universidad de la Empresa, la Universidad ORT, la Universidad Católica, la Universidad de Montevideo y la Universidad CLAEH. Como segunda orientación, la universitarización de la formación docente por el sector privado ha estado impulsada por nuevas instituciones, tal como se está dando con la habilitación del Instituto de Formación Docente Elbio Fernández, como instituto universitario para la formación de maestros desde el 2015.

Con ellos, la tensión entre poderes y partidos en la universitarización docente en el sector público, al tiempo es acompañada y se retroalimenta, por el ingreso del sector privado a la oferta.

Conclusiones

El sistema de educación superior en Uruguay ha recorrido un largo camino desde la instauración en 1949 de un modelo jerarquizado dual monopólico público universitario y terciario, hacia su diferenciación. Es parte de la amplia reforma universitaria iniciada desde 1984. La formación docente ha estado marcada por dinámicas y tensiones asociadas a su universitarización como parte de un proceso general donde ofertas tradicionalmente de nivel terciario o incluso secundario, en el sector docente, técnico, artístico, militar, policial y de educación física se están transformando o pasando a conformarse como ofertas universitarias de nivel 6.

Es una dinámica deriva de una confluencia e integración creciente entre los niveles 5B y 6 (CINE), cuyas delimitaciones existentes anteriormente han tendido a desaparecer y donde sus mecanismos de ingreso, egreso, carga horario y componentes pedagógicos se han equiparado. El camino en curso de la universitarización de la formación terciaria docente no ha constituido un proceso lineal sino que ha pasado por varias etapas dadas por su discusión, su instauración, su consolidación, su diferenciación, su autonomización sistémica, su regionalización y su centralización. Como parte de esta centralización de los servicios públicos de formación docente se ha entrado en una fase de discusión para su conformación como servicio de nivel universitario, donde las dinámicas políticas y de reserva de mercado han tenido el rol protagónico en la autonomización de la formación docente y la separación de los ámbitos del trabajo.

| 67

Es también una evolución que se ha dado como resultado de una tensión entre diferenciación o concentración institucional en la educación superior en Uruguay, caracterizada por el monopolio público. En tal sentido la "universitarización" de la formación docente, que impulsa la diferenciación institucional en la educación superior implica nuevas tensiones por aumento de la competencia, no sólo entre el ámbito público y privado sino incluso al interior del sector público de educación superior, por lo cual es en la política y no en la dimensión de lo técnico o académico donde se producen los múltiples impulsos y resistencias.

Esta dinámica, en el caso de Uruguay, se articula a una continua reducción de la diferenciación entre oferta universitaria y oferta terciaria, donde se están tornando altamente complejas, confusas e imprecisas sus delimitaciones y fronteras. Irrumpen nuevas delimitaciones asociadas al grado de autonomía y cogobierno en el sector público, al reconocimiento mutuo de créditos, más allá del carácter especializado o no del conocimiento, de los componentes prácticos, o del mercado de trabajo.

La universitarización de la formación docente en Uruguay se está construyendo como parte de una diferenciación institucional en el nivel superior. Estos procesos a nivel general responden a dinámicas de oferta y demanda en el cual las personas buscan mejorar sus competencias y niveles de formación, y como una expresión de nuevas diferenciaciones de nivel universitario a medida que crece el conocimiento y sus escalas. En el Uruguay sin embargo, la universitarización se asocia a una lucha por espacios de poder al interior de los aparatos educativos, así como frente a las posiciones dominantes de los monopolios centralizados, universitario y de la formación docente. Ello ha determinado el carácter muy tardío y lento de la universitarización en curso.

Históricamente en Uruguay, la delimitación entre las diversas ofertas terciarias, especialmente entre la formación profesional y la formación docente, ha constituido una frontera imprecisa, que no se ajusta claramente a los estándares internacionales, y que conforma un escenario donde más que una tipología de

ofertas, hay una diferencia política por el tipo de institución, soportada en una reserva de los mercados laborales con diversidad de las habilitaciones institucionales.

Finalmente es de destacar que la Universitarización de la formación docente en Uruguay, es en parte una derivación de una dinámica marcada por una alta proporción de egresados de educación media de los quintiles de ingresos superiores. Es en este sentido una derivación de la falta de masificación del egreso de la educación media y de su carácter elitista. La baja presencia de estudiantes de los quintiles más bajos, desestimula la oferta de servicios de educación terciaria e impulsa ofertas de nivel universitario. En este sentido, el camino en curso de universitarización de la formación terciaria y especialmente docente, tanto pública como privada, contempla a grupos sociales y de ingresos medios y es en este sentido un resultado del mejoramiento salarial de los docentes y de nuevas expectativas de carreras universitarias.

Referencias

- Antelo, Graciela y Repetto, Daniela (2005). "La educación superior no universitaria en Uruguay Estudio descriptivo". IESALC – UNESCO, Montevideo
- ANEP (2000). *Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) – Consejo Directivo Central (CODICEN). Una visión integral del proceso de reforma educativa en el URUGUAY 1995 – 1999, página 277.* ANEP – CODICEN, Montevideo
- ATD (Asamblea Técnica Docente) "Del normalismo a la educación superior manteniendo la identidad" XIII ATD Nacional de Formación Docente. Salto, viernes 9 de junio de 2006.
- Behares, Luis (2011). Vaz Ferreira, la "enseñanza superior" y la discusión sobre la enseñanza en las políticas universitarias uruguayas. *Imagens da Educação*, v. 1, n. 1, p. 65-75. doi: 10.4025/imagenseduc.v1i1.12352
- Bourdieu, Pierre (2008). *Homo academicus*. Siglo XXI, Buenos Aires
- CINE (Clasificación Internacional Normalizada de Educación), 2011. UNESCO, Paris <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/isced-2011-sp.pdf>
- 68 | De León, Eduardo (2012) El IUDE dentro de una estrategia de nacional de formación docente. Grupo de Educación. Partido Socialista, Montevideo. <http://educacion.observatoriofundapro.com/wp-content/uploads/2012/12/Partido-Socialista-El-IUDE-dentro-de-la-estrateg%C3%ADa-de-formaci%C3%B3n-docente.pdf?1500586478>
- Estela Davyt, Estela (2009), "El Sistema Único Nacional de Formación Docente, 2008. Análisis de algunos aspectos de su proceso de construcción, como ejemplo de elaboración de políticas públicas", en *Anales del Instituto de Profesores "Artigas" Segunda época*. Tomo III. Montevideo
- González, Franco; González, Mariana, Macari, Andrea (2013). Evolución de los profesores docentes en Uruguay. Desafíos de la próxima década. Instituto Nacional de Evaluación Educativa. El informe de educación de la CIDE 50 años después. Montevideo
- González, Teresita (2017), "Requisito imprescindible para concretar una Universidad de Educación". *El Telégrafo*, 17 de abril, 2017. <http://eltelescopio.com.uy/requisito-imprescindible-para-concretar-una-universidad-de-educacion/>
- Grompone, Antonio (1972). Carlos Vaz Ferreira, Centenario de Vaz Ferreira, Cuadernos de Marcha, N° 63, julio, Montevideo
- IMPO (2009). Diario Oficial. 16 enero - N° 27654. Ley N° 18.437. Ley General de Educación. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp599631.htm#art5>
- IMPO (2014). Diario Oficial 20 enero. Ley 19.188 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9868073.htm>
- IMPO (2014). Ley de Educación Policial y Militar, N° 19.188, Montevideo, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19188-2014/6>, Montevideo
- Lanzaro, Jorge (2004). La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales N° 91, Santiago de Chile
- Paris de Oddone, Blanca (1979). *La Universidad Uruguaya, Historia de Una Vocación Autónoma, 1849 - 1958* Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F
- Rama, Claudio (2017). *La reforma de la educación superior uruguaya*. Magro, Montevideo
- Rama, Germán (1963). "Grupos sociales y Enseñanza Secundaria" en *Anales del Instituto de Profesores "Artigas"*, N° 7 y 8, Montevideo,

Semanario Búsqueda, N° 1805, pp. 8, Montevideo

Traversoni Alfredo y Piotti, Diosma (1984), Nuestro sistema educativo hoy. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo

UDELAR (2017). Principales características del Censo de Egresados del Cluster Generación 2012. Programa de Seguimiento de Egresados. Dirección General de Planeamiento. Universidad de la República, Montevideo

UDELAR. (2012). Consejo Directivo Central, Sesión ordinaria del 17 de julio del 2012 para la consideración del Proyecto de Ley Orgánica del Instituto Universitario de Educación (Exp – 011000-001955-12), UDELAR, Montevideo

Fecha de recepción: 07/08/2017

Fecha de aceptación: 13/12/2017