



Capítulo 11. Condiciones de ejercicio de la profesión docente

La situación de desgaste y malestar que afecta a muchos docentes es uno de los principales problemas que debe ser resuelto para posibilitar una transformación continua y sustantiva de la situación educativa. Durante los casi treinta años transcurridos desde la restauración democrática el tema de la profesionalización de los docentes ha estado presente en casi todas las iniciativas de política educativa. Se ha concretado en algunas medidas, unas más ambiciosas que otras, tales como el pago de un porcentaje salarial adicional a quienes poseen título docente, la creación del concurso para ascenso de grado en el CEIP, el intento de creación del profesor-cargo, las mejoras salariales de la última década, la creación de los centros regionales de profesores y las sucesivas modificaciones en los planes de formación docente.

Sin embargo, estas medidas han resultado insuficientes para producir un cambio significativo en la situación de los docentes en Uruguay. Tal como se muestra a lo largo de este capítulo, una parte muy importante de los docentes se encuentra insatisfecha con sus condiciones de trabajo y mira con escepticismo las propuestas de cambio educativo. Estos docentes sienten que la sociedad espera y exige mucho de ellos —demasiado — pero que no se les brindan las condiciones y los apoyos necesarios para estar a la altura de esas expectativas. Mayoritariamente se sienten culpabilizados por los problemas de la educación y poco reconocidos en su profesión. Sus salarios han mejorado, pero siguen siendo insuficientes con relación al costo de vida e inferiores con relación a los de otras profesiones. El funcionamiento de los centros educativos y las debilidades en su conducción los desgastan, al igual que las dificultades que encuentran para trabajar con las nuevas situaciones de niños y adolescentes. Por tanto, todavía hay mucho por hacer para crear una nueva cultura de trabajo, innovación, vínculos y participación en la educación.

El problema del malestar entre los docentes y la complejidad de su labor no es reciente. Para ilustrar esta afirmación es útil recurrir a dos textos. El primero es de José Manuel Esteve y fue publicado en 1988 en España. El autor utiliza la imagen de un grupo de actores representando una pieza de teatro clásico, a los cuales, en plena actuación y sin previo aviso, les cambian el telón de fondo por uno rosa fluorescente con imágenes de dibujos animados. Esteve argumenta que el desconcierto que uno puede imaginar en los actores es una analogía de la situación de los docentes en la sociedad contemporánea, quienes “se enfrentan a situaciones cambiantes que les obligan a hacer mal su trabajo, enfrentándose además a una crítica generalizada que, sin analizar esas circunstancias, considera a los docentes como los responsables inmediatos de los fallos en el sistema de enseñanza” (Esteve, 1988). Esteve advierte enseguida que el foco en el tema del malestar “no debe entenderse como un ejercicio de autocomplacencia”, sino que tiene tres funciones muy precisas: ayudar a los profesores a encontrar respuestas adecuadas a la nueva situación; hacer un llamado de atención a la sociedad, familias, medios de comunicación y administraciones educativas; y diseñar un plan de acción coherente y capaz de mejorar las condiciones en que los profesores desarrollan su trabajo.

Con relación al segundo punto, Esteve destaca que “un elemento importante en el desarrollo del malestar docente lo constituye la falta de apoyo, las críticas y el dimisionismo de la sociedad respecto de la tarea educativa, intentando constituir al profesor en el único responsable de los problemas de la enseñanza, cuando estos en muchas ocasiones son problemas sociales que requieren soluciones sociales” (Esteve, 1988). Más adelante señala: “Mientras no se ataje el desarrollo del problema del malestar docente es improbable que mejore la calidad de la enseñanza. Es un problema de personal. Nunca ganó una batalla un ejército desanimado y desmoralizado” (Esteve, 1988).

Volver a este texto es relevante porque ayuda a visualizar lo que se podría denominar como “intangibles” para la política educativa, por contraposición a las medidas que producen cambios más fácilmente visibles o “tangibles”, como distribuir computadoras, construir nuevos locales, incrementar la matrícula de las escuelas de tiempo completo, aumentar la cantidad de días de clase o modificar los planes de estudio. Los cambios intangibles son aquellos que es más difícil construir y visualizar: que los docentes utilicen en forma apropiada y creativa las computadoras en el aula, que los estudiantes estén motivados o construir una nueva cultura de trabajo en las aulas. Modificar la situación de malestar docente es central para que las medidas tangibles tengan efecto en la vida cotidiana de las instituciones educativas y de las aulas y, en el largo plazo, en los saberes y capacidades de los estudiantes.

Un segundo texto ilustrativo de las dificultades para ejercer la docencia en la sociedad contemporánea es el que sigue:

Al principio fue muy difícil para los contemporáneos de Erasmo comprender que el libro impreso significaba que el principal canal de información y disciplina ya no era la palabra hablada o el simple lenguaje. Erasmo fue el primero en aceptar la noción de que parte de la nueva revolución habría de repercutir en el aula [...] Nosotros enfrentamos ahora la misma situación. Estamos experimentando ya la incomodidad y el desafío del aula sin paredes [...] Tenemos que decidir si entramos en esa nueva aula abierta para influir en nuestro ambiente total, o bien si la consideramos como el último dique para contener el torrente de los medios. Conviene tener en cuenta que el flujo de información a la mente del estudiante (y también a la nuestra, por supuesto), que alguna vez fue oral y luego impresa, podía ser fácilmente controlado en el aula. Hoy solo es posible dar razón en ella de un delgado hilo de agua de esa catarata informativa que recibe el estudiante. Por cada actividad o iniciativa que el maestro puede poner en marcha o dirigir, el ambiente visual y auditivo proporciona muchos miles de hechos y experiencias (McLuhan, 1969: 132-133).

Este texto, que mantiene plena vigencia, fue escrito hace 45 años y estaba referido a los cambios introducidos en la sociedad por la radio y la televisión. Desde entonces el torrente de información ha crecido en forma exponencial a través de Internet. Por eso resulta útil para caracterizar lo que se podría denominar como “perplejidad educativa”: todavía no resolvimos desafíos que identificamos hace cuatro décadas y, mientras tanto, la sociedad y la cultura han pasado por varios ciclos de cambio y lo hacen en forma cada vez más acelerada.

A estos cambios deben agregarse muchos otros, vinculados con la creciente diversidad de la sociedad, las situaciones de exclusión, los arreglos familiares, los hábitos de vida y de trabajo, por mencionar algunos. Este es el contexto en que los docentes y los centros de enseñanza llevan adelante su labor, que se ha vuelto cada vez más compleja. De allí la importancia de que la sociedad realice una importante inversión en la formación del cuerpo docente y en la creación de nuevas condiciones para el ejercicio de la profesión. Dicho en forma muy esquemática, la sociedad no puede pedirle al sistema educativo un aporte sustancial a la formación de los ciudadanos y recursos humanos del país si no hace al mismo tiempo una inversión sustantiva en los recursos humanos del propio sistema educativo.

A lo largo de este capítulo se procura brindar una visión de conjunto sobre la situación docente en nuestro país, partiendo del supuesto de que una política dirigida a mejorar sustancialmente dicha situación debería ser el eje vertebrador de los esfuerzos de transformación educativa en la próxima década. El capítulo está estructurado en siete apartados. En el primero se describe la inserción institucional del cuerpo docente en términos de sus condiciones de dedicación en los subsistemas y centros educativos. El segundo se enfoca en la situación en materia de titulación del cuerpo docente, al tiempo que el tercero analiza la relación entre las carreras de formación docente y la dotación de docentes titulados. El cuarto apartado se centra en las condiciones de trabajo y en las fuentes de malestar, desde la perspectiva de los propios docentes. Algo similar se hace en el quinto, pero con relación al modo en que se organiza la carrera docente, las formas de ingreso a la docencia y los mecanismos de evaluación, acompañamiento y desarrollo profesional. En el sexto apartado se analiza la evolución del salario reciente y su relación con los salarios de profesiones similares en nuestro país y con los salarios docentes en el contexto regional e internacional. El apartado final está destinado al análisis de un conjunto de posibles rumbos para la transformación de la situación docente.

El contenido del capítulo se nutre de algunos de los principales estudios realizados en el país desde la recuperación democrática, del relevamiento de perspectivas de distintos actores realizado por el INEEd entre 2012 y 2014 en el marco de sus actividades de articulación,¹⁸⁶ así como de dos trabajos de investigación desarrollados a solicitud del INEEd en 2013.¹⁸⁷

La inserción laboral de los docentes en las instituciones educativas

Uruguay carece de un sistema de información e indicadores apropiado acerca de su cuerpo docente. Al igual que ocurre con los estudiantes, la información sobre los docentes es generada en forma independiente por cada consejo descentralizado.¹⁸⁸ Sin embargo, una parte importante de los docentes trabaja en más de uno de ellos, al tiempo que otra parte trabaja, además, en el sector privado o en el terciario fuera de la ANEP. Hasta el momento no existe una base de información sistemática y continua que permita dar cuenta en forma acabada de la complejidad característica del sistema educativo uruguayo, en el que los docentes trabajan en múltiples instituciones y niveles educativos. A modo ilustrativo, los datos que reporta el Anuario Estadístico del MEC refieren a cargos docentes, no a personas. Esto significa que un mismo docente aparece contabilizado tantas veces como cargos distintos tenga en la ANEP. Del mismo modo, en un trabajo reciente Pasturino (2014) realiza un interesante análisis de las cargas horarias de los docentes de educación secundaria, pero no tiene forma de analizar si estos trabajan además en centros de gestión privada, formación docente, educación técnica o universidades.

La información precisa más reciente con respecto a la cantidad de personas que trabajan como docentes y sus condiciones de inserción institucional es la que se obtuvo con el censo docente realizado en 2007 (ANEP, 2008b). En dicho relevamiento cada docente respondió un solo formulario (en el que debía incluir todos los cargos que ocupaba), de modo que es posible construir una imagen a partir de la situación de cada uno. Pero, aun en este caso, la información no es completa, porque la unidad censal para la recolección de datos fueron los docentes que se desempeñaban en centros educativos dependientes de la ANEP, por lo cual no se cuenta con información acerca de los docentes que trabajaban únicamente en el sector privado.

¹⁸⁶ Una descripción de las actividades de articulación fue realizada en la introducción a este informe.

¹⁸⁷ Uno de ellos es el estudio "La docencia en Uruguay: condiciones de trabajo y carrera docente" a cargo de Equipos MORI y el otro, denominado "Evolución de las profesiones docentes en Uruguay. Desafíos para la próxima década", fue desarrollado por Mariana González Burgstaller, Franco González Mora y Andrea Macari en el marco del concurso de becas para investigadores jóvenes "El Informe de Educación de la CIDE 50 años después" al que convocó el INEEd con el apoyo de la Fundación Astur.

¹⁸⁸ Existe información individualizada en las divisiones de hacienda, que incluye datos sobre cantidad de horas, grupos y centros en los que trabaja cada docente, pero no suele articularse entre subsistemas ni utilizarse para la generación de indicadores.

A través de este censo pudo conocerse que en 2007 41.319 docentes se encontraban trabajando en la ANEP, desagregados en el siguiente cuadro según el o los subsistemas en los que trabajaban.

Cuadro 11.1 Número de docentes por desconcentrados en los que se desempeñan. 2007

	CEP	CES	CETP	DFPD	CODICEN
Total	20.802	16.323	6.624	1.980	355
Trabaja solo en un subsistema	19.216	12.526	3.899	566	127
Trabaja además en el CEP		667	222	501	113
Trabaja además en el CES	667		2246	678	26
Trabaja además en el CETP	222	2.246		57	44
Trabaja además en DFPD	501	678	57		23
Trabaja además en CODICEN	113	26	44	23	
Trabaja en tres o más lugares de la ANEP	83	180	156	155	22

Fuente: Cuadro I.4, ANEP (2008b).

En nuestro país está naturalizado que los docentes trabajen en varios centros educativos, así como la idea de que el trabajo docente equivale a la cantidad de horas que están en el aula. Esta situación contrasta fuertemente con la que prevalece en la mayoría de los países de la OCDE, en los que el contrato docente suele ser por tiempo completo y en un único centro de enseñanza. Dentro de su horario de trabajo el docente no solo dicta clases, sino que realiza todas las demás tareas propias de la profesión: prepara clases, interactúa con colegas, corrige trabajos, atiende estudiantes individualmente, entrevista familias y participa en actividades propias de la institución educativa.

Los datos del Censo Docente 2007 muestran que la actividad docente se caracteriza por el multiempleo y una baja dedicación horaria por institución, principalmente en la educación media.

En primaria la situación es parcialmente razonable, en función de que los cargos docentes se constituyen en torno a unidades de 20 horas semanales de dedicación con un único grupo de alumnos. Normalmente un maestro trabaja en un turno dentro del CEIP (en el 69% de los casos), al tiempo que un 13% trabaja en un segundo turno en el sector privado. Alrededor del 20% de los maestros trabaja en dos turnos o en régimen de tiempo completo dentro del CEIP. Algunos pueden, además, tener algunas horas de trabajo en secundaria, educación técnica o formación docente. En términos generales, el 79% de los maestros trabaja en un solo centro educativo, el 19,2% lo hace en dos, en tanto que menos del 2% trabaja en tres o más instituciones.

La situación en la educación media es mucho más compleja, dado que el contrato docente se establece por horas de clase y no por cargos. Esto determina que exista una enorme dispersión de dedicaciones y una gran cantidad de docentes que trabajan en muchos centros educativos. De acuerdo con los datos del Censo 2007, el 16,4% de los docentes del CES y el 26,2% de los del CETP tenía hasta 10 horas semanales de dedicación en el subsistema. En el otro extremo, 29,7% de los profesores de secundaria y 27,3% de los del CETP dictaba más de 30 horas semanales de clase en el subsistema (es decir, sin contar docencia en otros subsistemas o fuera de la ANEP). Esta dispersión de las dedicaciones va acompañada de una dispersión en la cantidad de centros educativos. Todo esto sin considerar que muchos profesores tienen sus horas en un centro educativo distribuidas en turnos y niveles educativos diferentes (ciclo básico y bachillerato) que, en los hechos, muchas veces funcionan como si fuesen instituciones diferentes.

Cuadro 11.2 Docentes por desconcentrado en el que se desempeñan, según cantidad de centros⁽¹⁾ en que lo hacen (en %). 2007

	CEIP	CES	CETP
Un solo centro educativo	79,0	33,8	35,8
Dos centros educativos	19,2	37,9	32,2
Tres centros educativos	1,5	20,6	21,4
Cuatro centros educativos	0,0	7,6	10,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: ANEP (2008b).

(1) Se consideran centros públicos y privados.

A lo anterior se agrega el hecho de que los profesores de media eligen horas cada año, con lo cual la variedad de situaciones se incrementa. Algunos docentes vuelven a elegir horas en uno de los centros educativos en los que ya trabajaban, pero otros no. Algunos pasan de un subsistema a otro. La diversidad de situaciones posibles es enorme: docentes con baja dedicación pero nuevos en el liceo, docentes con horas concentradas en un único liceo pero en turnos y niveles diferentes, docentes con dedicación media o alta y horas dispersas entre secundaria, el CETP y formación docente, entre otras. Finalmente, debe tenerse en cuenta que, a diferencia de los maestros, que en cada turno trabajan con un único grupo, los profesores enseñan a varios grupos diferentes y se encuentran con cientos de estudiantes cada semana.

La Ley de Rendición de Cuentas del ejercicio 2011 (ley nº 18.996) aprobó, a través de su artículo 255 y bajo el título “Fortalecimiento de los centros educativos y concentración de horas docentes”, la figura del “profesor cargo”. La propuesta de rendición de cuentas de la ANEP, tanto para ese ejercicio como para el anterior, fundamentaba claramente la importancia de la concentración de horas para generar condiciones que posibilitaran la constitución de equipos de trabajo, fomentar el sentido de pertenencia y fortalecer los vínculos educativos, haciendo referencia a lo estipulado por el marco normativo vigente:

El art. 41 de la Ley General de Educación establece que el Estado “procurará la concentración horaria de los docentes en un centro educativo y se fomentará su permanencia en el mismo”. En línea con tal objetivo, se busca generar —en un mediano plazo— la sustitución significativa de elección de horas por la elección de cargos en las instituciones de educación media. La figura del Profesor Cargo será la estrategia fundamental a implementar. La misma se orienta a responder a cuatro desafíos fundamentales: evitar la rotación docente año a año entre diversas instituciones, fomentar la concentración y permanencia docente en las mismas, contribuir a una adecuada atención de los educandos cuando se registren ausencias de docentes y, comenzando por aquellas instituciones que se ubican en contextos más vulnerables, fortalecer la calidad educativa. Este régimen colabora sustantivamente en la constitución de equipos, el trabajo cooperativo, el fomento del sentido de pertenencia y la generación y fortalecimiento de los vínculos (ANEP, 2012c).

Lamentablemente no se ha logrado avanzar con este cambio en las condiciones de contratación de los docentes.

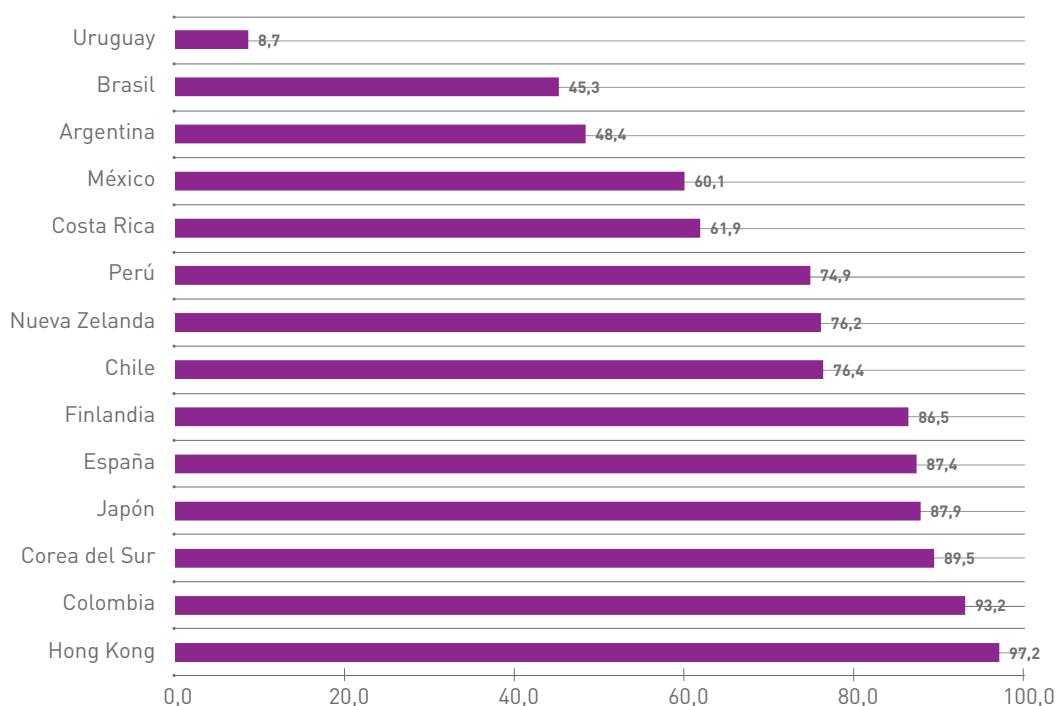
Una mirada a lo que ocurre a nivel internacional da cuenta de la importancia del problema. En el marco de la aplicación de las pruebas PISA se releva información sobre el número de profesores con dedicación completa en cada uno de los centros de educación media a los que asisten los estudiantes de 15 años que participan en la prueba.¹⁸⁹

¹⁸⁹ En PISA la dedicación total es considerada como equivalente a 35 o más horas semanales.

Ya en el año 2003, mientras en países como Finlandia, Corea del Sur, España y Japón el 80% o más de los profesores tenían dedicación completa en un centro educativo, en Uruguay esto ocurría con apenas el 13%.

Una década más tarde la situación no ha cambiado. Según se puede apreciar, la norma en muchos países de la OCDE es que la mayoría (75% o más) de los profesores tengan dedicación completa. Similar situación se observa en países de la región como Colombia, Chile y Perú. En otros países latinoamericanos como Brasil, México, Costa Rica y Argentina alrededor de la mitad de los profesores se encuentra en esta situación. En Uruguay apenas el 8,7%.

Gráfico 11.1 Docentes de tiempo completo (en %). Países seleccionados. 2012



Fuente: PISA-OCDE (2012).

Formación específica de los docentes para el ejercicio de la profesión

Un punto central en la profesionalidad e identidad del cuerpo docente lo constituye el hecho de que sus integrantes tengan una formación específica para el trabajo en la educación. Este es uno de los elementos característicos de todas las profesiones en la actualidad. El hecho de formarse específicamente para el ejercicio de la docencia contribuye a la construcción de la identidad personal y profesional, así como a la existencia de un conjunto de principios, valores y formas de proceder compartidos en el colectivo docente.

Esto ha sido así en nuestro país exclusivamente para la educación primaria, que desde sus inicios contó con un instituto normal en cada capital departamental y tempranamente estableció que la totalidad de los maestros debían ser titulados. A la inversa, la educación media históricamente se ha caracterizado por una fuerte presencia de docentes que ejercen sin contar con título. Esto

obedece a distintas razones, entre las que se destaca que, durante muchas décadas, no hubo más que un instituto de formación radicado en Montevideo (el Instituto de Profesores Artigas).

Los últimos años muestran un estancamiento en materia de disponibilidad de docentes titulados. En el año 1996 primaria contó con 16.865 cargos de maestro de educación primaria común e inicial. Ese año egresaron 1.218 maestros, es decir que los egresados representaron el 7,2% del total de maestros en ejercicio. Desde entonces la cantidad total de cargos de maestros ha crecido en forma regular. La cantidad de egresados, en cambio, muestra un comportamiento cambiante. Durante la segunda mitad de la década de 1990 y hasta el año 2000 fue incrementándose cada año, hasta llegar a un máximo de 1.437. Ese año se registró la tasa más alta de egresos con relación a la cantidad de cargos: 8%. En los años de la crisis económica iniciada en 2002 se produjo una caída, con una posterior recuperación en 2004. A partir de entonces la cantidad de egresados fue disminuyendo hasta alcanzar el punto más bajo en el año 2010, con 683 egresados, equivalentes al 3,2% del total de maestros en ejercicio, probablemente como resultado del incremento de un año en la duración de la carrera a partir de 2005. En el año 2012 esta tasa aumentó levemente (3,9%).

Cuadro 11.3 Evolución de los egresos de magisterio y de la cantidad de cargos de maestro en educación inicial y primaria, por año. 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 y 2012

Egresos de magisterio y cargos en inicial y primaria	Año								
	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Egresos de magisterio	1.218	1.124	1.437	1.141	1.282	1.344	856	683	853
Cargos de maestro de educación inicial y primaria	16.865	17.072	18.000	18.455	18.703	17.233	20.414	21.523	22.126
Tasa de egresos sobre total de cargos de maestro (1)	7,2	6,6	8,0	6,2	6,9	7,8	4,2	3,2	3,9

Fuente. Anuarios Estadísticos de Educación del MEC.

(1) La tasa de egreso se calcula dividiendo el total de egresados sobre el total de cargos y el resultado se multiplica por 100.

No es posible saber si esta mejora iniciará un cambio de tendencia o si se trata de un hecho circunstancial. Más allá de ello, la tendencia evidenciada desde 2008 indica que se ha llegado a un punto en el que los egresos de magisterio no alcanzan el nivel de reposición de los cargos necesarios. Una tasa de egresos inferior al 5% de los cargos existentes es insuficiente para cubrir los cargos de los maestros que se retiran del servicio, sobre todo teniendo en cuenta que en los últimos años a los retiros del servicio se ha agregado la creación de nuevos puestos de trabajo, como los maestros comunitarios o los maestros de apoyo Ceibal. La insuficiencia de maestros titulados hace difícil, además, la extensión de políticas como las escuelas de tiempo completo.

La situación en la educación media es más compleja, porque nunca se llegó a cubrir la totalidad de los cargos con docentes titulados. Desde la creación del CES y de la UTU, y hasta fines de la década de 1990, la mayor parte de quienes ejercían la docencia en estos subsistemas no había completado la formación docente. Un primer antecedente de diagnóstico con relación a secundaria aparece en el estudio de la CIDE. En el año 1964 el equipo de la CIDE destacó la necesidad de realizar un censo de docentes¹⁹⁰ y realizó una encuesta que arrojó los resultados que se presentan a continuación.

¹⁹⁰ En aquel momento ya se señalaba un problema en la información sobre los profesores de educación media, que aún está vigente: no se dispone de información unificada sobre las personas que se desempeñan en la docencia, sino sobre los cargos docentes por cada asignatura. Como los cargos no tienen una carga horaria definida y, además, una misma persona puede dictar distintas materias, no es fácil tener un panorama preciso de la situación.



Cuadro 11.4 Distribución de docentes de educación secundaria, según tipo de titulación (en %). 1964

Formación	
Egresados del IPA	11,6
Profesionales universitarios	21,6
Maestros	16,2
Segundo ciclo de secundaria	27,7
Otros	22,9
Total	100,0

Fuente: CIDE (1964:184).

En las últimas décadas la ANEP realizó dos censos docentes en secundaria, en 1995 y en 2007 (ANEPE, 1996b y 2008b). En el primero se constató que el porcentaje de docentes en secundaria con título de profesor había llegado al 30,6%. En el segundo, al 59%. Si se suman quienes tenían otro título docente y quienes estaban realizando estudios de profesorado, se alcanza el 69,1% en 1995 y el 89,2% en 2007.

Cuadro 11.5 Distribución de docentes de educación secundaria, según tipo de titulación (en %). 1995 y 2007

Formación	Año	
	1995	2007
Título docente de educación secundaria	30,6	59,0
Otro título docente	16,4	6,7
Formación docente en educación secundaria, incompleta	16,9	23,5
Sin formación docente, con estudios universitarios completos o incompletos	22,1	7,7
Sin formación docente ni universitaria	14,0	3,1
Total	100,0	100,0

Fuente: ANEP (1996b y 2008b).

Luego de 2007 no ha habido otro censo. Sin embargo, el Anuario Estadístico del MEC incluye información relevante para analizar la situación en secundaria: la cantidad de horas de clase dictadas por docentes titulados y no titulados, por un lado, y la cantidad de docentes titulados y no titulados, en todos los casos por nivel y por asignatura.¹⁹¹ La información basada en las horas dictadas tiene la ventaja de que aporta un panorama más adecuado, dado que cada docente dicta diferente cantidad de horas. Podría ocurrir, por ejemplo, que los docentes no titulados sistemáticamente tuvieran menos horas de clase, por lo que, incluso siendo muchos, podrían tener un peso menor en la experiencia cotidiana de los estudiantes.

¹⁹¹ Como ya fue mencionado, el problema de esta información es que incluye a cada docente más de una vez en caso de que dicte más de una asignatura, o que dicte clases tanto en ciclo básico como en bachillerato.



En el año 2007 se registró un total de 280.925 horas de clase en secundaria,¹⁹² de las cuales el 61,3% fueron dictadas por docentes titulados. En 2012 la cantidad de horas ascendió a 315.205, con un leve descenso del porcentaje dictado por docentes titulados, el cual bajó a 60,5%. Este es un primer indicador que muestra un estancamiento en la situación. El crecimiento de los egresos de las carreras de profesores estaría alcanzando apenas para acompañar el crecimiento de la matrícula y de las horas de clase en secundaria.

Otra aproximación posible para analizar la evolución del porcentaje de profesores titulados en secundaria es analizar un conjunto de asignaturas que, presumiblemente, son dictadas por personas distintas. Difícilmente una misma persona dicte clases de Historia y Matemática o de Biología y Educación Cívica. En la tabla que sigue se muestran los porcentajes de profesores titulados en 11 asignaturas. Las dos primeras columnas corresponden a los censos docentes realizados por la ANEP en 1995 y 2007. Las dos últimas a los datos del Anuario Estadístico del MEC para 2007 y 2012. Como puede observarse, los datos del censo de 2007 (segunda columna) y los que reporta el MEC para ese mismo año (tercera columna), si bien no son idénticos,¹⁹³ 193 son muy similares, por lo que es razonable comparar las columnas 1, 2 y 4.

**Cuadro 11.6 Docentes de educación secundaria titulados.
Asignaturas seleccionadas (en %). 1995, 2007 y 2012**

Asignatura	Año y fuente			
	1995 Censo ANEP	2007 Censo ANEP	2007 MEC	2012 MEC
Historia	57,8	87,5	87,8	85,1
Educación Cívica - Derecho	47,4	74,4	85,6	83,4
Biología	33,8	76,2	80,2	80,8
Geografía	42,7	75,4	80,9	76,3
Idioma Español	34,1	78,0	79,1	73,8
Filosofía	63,1	70,6	69,9	71,0
Química	34,9	62,0	65,9	67,2
Física	17,7	43,8	48,7	49,8
Dibujo	28,9	37,9	42,3	49,2
Matemática	13,0	38,1	41,3	42,4
Inglés	SD	36,5	34,0	34,8

Fuente: ANEP (1996b y 2008b), Anuario Estadístico del MEC (2007 y 2012).

Entre 1995 y 2007 se dio un importante salto en cuanto al porcentaje de docentes titulados en prácticamente todas las asignaturas consideradas: se triplicó en Matemática; casi se duplicó en Idioma Español, Biología, Geografía y Física; aumentó en forma importante en Historia, Educación Cívica y Química; y se incrementó levemente en Filosofía y Dibujo. Comparando las dos últimas columnas, se puede apreciar un estancamiento de la situación entre 2007 y 2012, con subidas y caídas leves dependiendo de las asignaturas. El panorama emergente de esta comparación ratifica lo señalado: luego de un importante crecimiento en los porcentajes de docentes titulados entre 1995 y 2007, se produjo un estancamiento entre 2007 y 2012.

¹⁹² No se consideran algunas situaciones menores de horas tales como director de coros, pianista acompañante, lengua de señas y manualidades, que no corresponden propiamente al dictado de clases curriculares.

¹⁹³ Los cambios en los registros son menores y no alteran los grandes números.

Con el fin de analizar las posibles evoluciones de esta situación en el futuro inmediato es relevante comparar los requerimientos de nuevos profesores titulados con los egresos de las carreras de profesorado. Dado que con los datos del MEC no es posible identificar la cantidad de profesores que solo trabajan en ciclo básico y distinguirlos de los que solo lo hacen en bachillerato y de los que lo hacen en ambos ciclos, el ejercicio que sigue refiere únicamente a ciclo básico y a algunas asignaturas. Para cada año y asignatura se muestra la cantidad total de profesores junto con la cantidad de no titulados.

**Cuadro 11.7 Docentes de educación secundaria básica por condición de titulación.
Asignaturas seleccionadas. 2007 – 2012**

Asignatura	Año, total de docentes y de no titulados											
	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	Total	No titulados	Total	No titulados	Total	No titulados	Total	No titulados	Total	No titulados	Total	No titulados
Matemática	1.203	749	1.304	822	1.370	885	1.483	975	1.479	998	1.489	986
Inglés	1.054	717	1.099	756	1.228	855	1.276	895	1.309	905	1.311	887
Dibujo	587	353	639	379	690	417	736	435	741	419	759	407
Física	542	306	585	365	601	344	602	344	615	353	599	345
Idioma Español	948	206	1.042	255	1.107	289	1.102	275	1.106	309	1.100	287
Química	627	239	630	235	663	244	671	251	695	252	714	261
Historia	1.252	164	1.267	183	1.344	199	1.355	200	1.399	241	1.425	250
Biología	1.096	240	1.112	221	1.210	268	1.202	257	1.241	253	1.240	249
Geografía	708	147	736	173	757	162	792	184	822	199	840	204
Educación Cívica - Derecho	383	63	423	76	446	78	462	94	472	88	468	87
Total	8.400	3.184	8.837	3.465	9.416	3.741	9.681	3.910	9.879	4.017	9.945	3.963
Egresos totales de profesorado		675		567		499		557		584		764
Tasas de egreso sobre no titulados		21,2		16,4		13,3		14,2		14,5		19,3

Fuente: Estudio "Evolución de las profesiones docentes en Uruguay. Desafíos para la próxima década", desarrollado por González Burgstaller, González Mora y Macari en el marco del concurso de becas para investigadores jóvenes "El Informe de Educación de la CIDE 50 años después" al que convocó el INEEEd con el apoyo de la Fundación Astur.

Como puede apreciarse, la cantidad de no titulados crece año a año (de 3.184 en 2007 a 3.963 en 2012), junto con la cantidad total de docentes de ciclo básico para las asignaturas consideradas (de 8.400 en 2007 a 9.945 en 2012).

Mientras tanto, los egresos totales (para todas las disciplinas, incluso las no consideradas en este análisis) de carreras de profesorado (IPA, CERP e IFD) se mantienen estables con un leve crecimiento en el último año (675 en 2007, 764 en 2012). En la última fila se puede apreciar que la tasa de egresados calculada sobre el total de los profesores no titulados no supera el 20% desde el año 2008. Es decir, que cada año egresa un profesor por cada cinco que están ejerciendo su labor sin título, solamente en el ciclo básico. Las necesidades son mayores que las que refleja esta tabla, dado que no ha sido considerado el bachillerato. Por otra parte, a diferencia de primaria, en secundaria hay un déficit de docentes titulados a cubrir (superior al 30% del total) y, además, una situación de cobertura estudiantil incompleta, por lo que será necesario seguir incrementando la cantidad de cargos para atender a los estudiantes que se vayan incorporando al sistema.

En el CETP el porcentaje de profesores con título específico pasó de 17% en 1995 a 44,3% en 2007.¹⁹⁴ El caso del CETP tiene aristas peculiares porque una parte de su cuerpo docente es el mismo que trabaja en secundaria (especialmente en el ciclo básico), al tiempo que la especificidad de sus propuestas formativas en un variedad de áreas hace necesario contar con docentes que se definen por su especialidad en la técnica u oficio más que por la titulación docente.

Cuadro 11.8 Distribución de docentes de educación técnico profesional, según tipo de titulación (en %). 1995 y 2007

Titulación	Año	
	1995	2007
Título docente de profesor	17,0	44,3
Otro título terciario	21,9	20,6
Sin título terciario o docente	61,1	35,1
Total	100,0	100,0

Fuente: ANEP (2008b).

¿Cómo se llega a ser docente en Uruguay?

El problema de la insuficiencia de docentes titulados y de egresos de las instituciones formadoras, analizado en el apartado anterior, necesariamente remite a un análisis de las carreras que se ofrecen en dichas instituciones. El análisis que sigue está enfocado exclusivamente en aspectos generales de las propuestas de formación. El análisis de la calidad y pertinencia de dichas carreras requiere de un tipo específico de estudio que no se ha realizado hasta el momento en Uruguay.

Tradicionalmente, en Uruguay se han ofrecido tres grandes carreras de formación docente, cada una vinculada a uno de los subsistemas en que está organizada la oferta de educación pública: maestros para educación primaria, profesores de educación media para educación secundaria y educación técnica, y maestros técnicos para la educación técnico profesional.¹⁹⁵ En este sentido, por razones históricas, la formación docente reproduce la fragmentación propia de la estructura institucional de la ANEP.

La carrera de maestro es ofrecida por los institutos de formación docente (IFD) en el interior del país (con una sede en cada capital departamental y en algunas otras pocas ciudades) y los Institutos Normales de Montevideo (IINN). La carrera de profesor de educación media es ofrecida desde 1949 en el Instituto de Profesores Artigas (IPA). A partir de los años 60 comenzó a ser ofrecida en modalidad semi-libre en los IFD (los estudiantes cursan las materias generales en el IFD y las específicas de su disciplina en el IPA). A partir de 1997 se ofrece también en los Centros Regionales de Profesores (CERP), ubicados en Salto, Rivera, Florida, Colonia, Maldonado y Atlántida. La carrera de maestro técnico es ofrecida en el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET), ubicado en Montevideo.

¹⁹⁴ No se posee información para años posteriores.

¹⁹⁵ En 1989 se incorporó una nueva carrera, la de educador social, que tuvo origen en la formación en servicio de los funcionarios del entonces INAME. Actualmente forma parte de la oferta de formación docente del CFE.



A partir de la Ley General de Educación de 2008 todas estas instituciones deberían haberse transformado en el Instituto Universitario de Educación, pero por el momento continúan bajo la dependencia del Consejo de Formación en Educación (CFE), que forma parte de la ANEP. La eventual transformación del CFE en una Universidad de la Educación, de acuerdo con el proyecto de ley debatido en el Parlamento, podría haber resultado en una oportunidad para revisar la compartimentación de la formación docente.

En la tabla que sigue se presentan los principales planes de estudio que han estado en vigencia desde la recuperación democrática, su duración en años de cursado, la carga horaria total a lo largo de toda la carrera y las instituciones que los ofrecen.

Tabla 11.1 Denominación, duración y carga horaria total de los planes de estudio de magisterio. 1986-2008

Denominación	Duración	Carga horaria total	Instituto
Plan 1986 (único)	4 años	3.857	IINN-IFD
Plan 1992 (especializaciones en educación común e inicial)	3 años	3.936 (común) / 4.128 (inicial)	
Plan 1992 - Reformulación 2001 (Común-Inicial)	3 años	3.931 (común) / 3.967 (inicial)	
Plan 2005	4 años	3.836	
Plan 2008	4 años	3.562	

Tabla 11.2 Denominación, duración y carga horaria total ⁽¹⁾ de los planes de estudio de profesorado ⁽²⁾. 1986-2008

Denominación	Duración	Carga horaria total	Instituto
Plan 1986	4 años	3.654	IPA - IFD
Plan 1997	3 años	4.200	CERP
Plan 2003	3 años	4.200	
Plan 2005	4 años	4.500	
Plan 2008	4 años	3.943	Todos los institutos

(1) En los planes de estudio 1997, 2003 y 2005 [CERP] las horas de clase son de sesenta minutos, en tanto que en el resto de los planes son de cuarenta y cinco minutos. A partir del Plan 2008 todas las horas de clase son de cuarenta y cinco minutos. La alta carga horaria de las carreras de 3 años ofrecidas por los CERP obedecía a que la propuesta original implicó un régimen de estudio de tiempo completo para estudiantes y docentes.

(2) Existe también una modalidad de formación docente semipresencial.

Tabla 11.3 Denominación, duración y carga horaria total de los planes de estudio de maestro técnico. 1986 y 2008

Denominación	Duración	Carga horaria total	Instituto
Plan 1986	4 años	s/d	INET
Plan 2008	4 años	3.640	

A partir del año 2008 todas las ofertas fueron reunidas en un “sistema único nacional de formación docente”,¹⁹⁶ que incluye un tronco común de formación para todas las carreras. Escapa a los alcances de este informe el análisis del plan de estudios vigente. Sin embargo, una primera revisión del documento oficial final revela ciertas ausencias llamativas. Incluye perfiles de egreso muy específicos para algunas carreras pero no para otras,¹⁹⁷ no incluye evaluación alguna de los planes anteriores ni una propuesta para la evaluación del nuevo plan que se pone en marcha y mantiene como carreras de profesorado algunas que prácticamente no tienen matrícula ni presencia en el currículo de educación media.¹⁹⁸ El documento está constituido por una superposición de informes de comisiones y refleja, en buena medida, el mismo tipo de problemas identificados en el diseño y formulación de los planes de estudios de la educación primaria, secundaria y técnica presentados en el capítulo 8 de este informe.

Para analizar la posible evolución de la situación del sistema educativo con relación a la disponibilidad de docentes formados para la profesión, el dato más relevante es el relativo a la evolución de los egresos. El gráfico que sigue muestra el comportamiento de los egresos de magisterio y profesorado en los últimos 20 años. El de los profesorados muestra un claro crecimiento a partir de fines de los 90, como consecuencia de la creación de los CERP, un estancamiento y retroceso a partir de 2005, y una recuperación a partir de 2010.

Gráfico 11.2 Evolución del egreso en las carreras de formación docente (1). 1995 – 2012



Fuente: Estudio “Evolución de las profesiones docentes en Uruguay. Desafíos para la próxima década”, desarrollado por González Burgstaller, González Mora y Macari en el marco del concurso de becas para investigadores jóvenes “El Informe de Educación de la CIDE 50 años después” al que convocó el INEEed con el apoyo de la Fundación Astur.

[1] Profesorado incluye IPA y CERP. No incluye INET.

¹⁹⁶ Sistema Único Nacional de Formación Docente 2008. ANEP-CFE. Aprobado por acta nº 63 Resolución nº 67 del 18 de octubre de 2007.

¹⁹⁷ El apartado perfil de egreso, a pesar de su importancia, es tratado en formas muy diversas en las distintas carreras y está ausente en algunas. En muchos casos se hacen referencias a documentos no oficiales y no disponibles en el sitio web. Por ejemplo, para el profesorado de Inglés se indica: “Reafirmamos el perfil de egreso establecido en los documentos elaborados en el Centro Kolping en abril y agosto del año 2003” (CFE, 2008: 64).

¹⁹⁸ Como, por ejemplo, Astronomía e Italiano.

El retroceso registrado entre 2005 y 2009 es esperable, dado el cambio de un año producido en la duración de las carreras de magisterio y las de profesorado en los CERP. Podría esperarse que la tendencia para los próximos años retome su ritmo de crecimiento. Las cifras de egresos actuales resultan absolutamente insuficientes para cubrir las necesidades de reposición de docentes en primaria y más insuficientes aún para avanzar en el proceso de titulación de docentes en la educación media.

De acuerdo con la información que aporta el Censo Docente realizado en 2007, el total de docentes en la ANEP puede estimarse en el entorno de los 40.000,¹⁹⁹ la mitad de ellos maestros y la otra mitad profesores de educación media. Si se estima en el entorno del 4% al 5% la necesidad de reposición anual de docentes para cubrir retiros de la función y creación de nuevos cargos (sea por creación de nuevas funciones docentes, por ampliación de la matrícula previsible en educación media con el fin de universalizar la cobertura o por expansión de las modalidades de tiempo completo), sería necesario contar con alrededor de 1.000 egresos anuales de magisterio y otros tantos de profesorado.

Para 2012 es posible realizar la apertura de la información para magisterio y profesorado por departamento. En dicho año egresaron 853 maestros (190 en Montevideo y 663 en el interior) y 760 profesores (295 en el IPA, 15 en el INET y 450 en el interior), es decir, una cifra muy inferior a la necesaria en la educación media. La información disponible presenta muchas insuficiencias y variaciones en la manera de reportar los datos: algunos años por institución, otros por departamento, otros por tipo de carrera. Además, no se cuenta con la cantidad de docentes titulados y no titulados en cada departamento, por lo que no es posible realizar un análisis de las necesidades de docentes titulados en cada uno de ellos. A pesar de esto, la información disponible muestra claramente que los egresos de profesorado en el interior del país se verifican casi exclusivamente en aquellos departamentos en los que existe un CERP: 156 en Salto, 75 en Colonia, 58 en Rivera, 45 en Florida, 39 en Maldonado y 34 en Canelones. En los restantes 12 departamentos del interior sumados el total de egresos de profesorado es de apenas 43. Flores y Río Negro no registraron egresos y el resto entre 1 y 4, salvo Paysandú con 20. Estos datos ratifican que la formación de profesorado en los IFD no tiene incidencia en la provisión de profesores para el sistema educativo. Los datos presentados y la situación general de la educación media sugieren la necesidad de desarrollar una oferta de formación presencial para profesorados en todos los departamentos del país.



¹⁹⁹ No se incluye a los docentes de formación docente.

Cuadro 11.9 Número de egresados de carreras de magisterio y profesorado según departamento. 2012

Departamento	Carreras		
	Magisterio	Profesorado	Total
Montevideo	190	310	500
Artigas	51	3	54
Canelones	111	34	145
Cerro Largo	42	2	44
Colonia	46	75	121
Durazno	33	1	34
Flores	6	0	6
Florida	23	45	68
Lavalleja	39	4	43
Maldonado	30	39	69
Paysandú	31	20	51
Río Negro	19	0	19
Rivera	37	58	95
Rocha	22	2	24
Salto	71	156	227
San José	9	2	11
Soriano	32	4	36
Tacuarembó	50	4	54
Treinta y Tres	11	1	12
Total	853	760	1.613

Fuente: Anuario Estadístico de Educación del MEC (2012).

Si bien los egresos de las carreras de formación docente son insuficientes para las necesidades del sistema, es importante notar que el problema no se debe a que no haya jóvenes que, al menos en un primer momento, se muestren interesados en cursar dichas carreras. Según un estudio desarrollado por González Burgstaller y otros, mencionado al inicio de este capítulo, entre 2000 y 2010 los ingresos a las carreras de formación docente pasaron de aproximadamente 4.000 a 8.000. El Anuario Estadístico 2012 del MEC reporta un nuevo incremento de los ingresos ese año, aunque solamente hay información para el interior del país. Los ingresos en los IFD y CERP pasaron de 4.371 en 2009 a 5.504 en 2012. Este dato es relevante porque, asumiendo una tendencia similar para Montevideo, implica que cada año habría alrededor de 10.000 personas interesadas en iniciar la carrera docente. Si apenas una tercera parte de ellos lograra completarla en tiempo y forma el sistema educativo contaría con unos 3.000 nuevos docentes cada año.

El problema para cubrir los cargos docentes con personas formadas para la profesión, por tanto, no radica principalmente en que no haya potenciales candidatos para cursar la carrera docente, sino en que estos no logran asistir regularmente, avanzar en los estudios y completarlos. Según se analizará a continuación, esto ocurre tanto por factores personales como institucionales.

De acuerdo con un estudio publicado por la ANEP, de cada 10 estudiantes que se matriculan en instituciones de formación docente, 4 abandonan durante el primer año de la carrera, casi todos ellos sin aprobar materia alguna. El relevamiento, efectuado en febrero de 2012, muestra que de cada 100 estudiantes matriculados en 2008, 37 nunca llegó a aprobar algún curso, 26 habían abandonado luego de aprobar algunos cursos, 29 continuaban estudiando y apenas 8 se habían recibido (ANEP 2012: 124).

La situación es más problemática en Montevideo que en el interior del país. Los CERP son las instituciones que logran mayor continuidad en los estudios y egresos: luego de cuatro años, el 38% de los inscriptos continúa asistiendo y el 17% culminó sus estudios (la retención total es de 55%). Los IFD, radicados en el interior del país y que ofrecen principalmente la carrera de magisterio, registran un 18% de estudiantes que continúan asistiendo y un 16% de egresados (la retención total es de 34%). El IPA y el INET presentan cifras similares (30% en el primer caso y 37% en el segundo), pero niveles de egreso insignificantes (3% en el primer caso y 1% en el segundo). La peor situación se registra en los IINN de Montevideo, institución en la que apenas el 11% de los inscriptos continúa estudiando cuatro años después y el 1% egresó (ANEPE, 2012b: 127-128; gráfico 64b).

En el mencionado estudio se realizó una importante cantidad de entrevistas en profundidad y encuestas a estudiantes, docentes y autoridades de formación docente. A partir de ellas es posible identificar factores personales e institucionales que inciden en la generación de la situación descripta.

Con relación a los estudiantes, el estudio muestra, en primer lugar, que provienen de familias con menor acumulación educativa que el resto de los estudiantes del sector universitario. Un 36% de los matriculados en el año 2008 en carreras de formación docente provenía de una familia en la que la escuela primaria era el nivel educativo más alto alcanzado, 44% educación secundaria y 20% educación terciaria. Esta información puede ser comparada con el total de la población mayor de 18 años que en ese año tenía educación media superior completa, para distintos tramos de edad (es decir, aquellos que estaban en condiciones de ingresar a estudios terciarios).

Según se puede observar en la tabla siguiente, el nivel educativo de las familias de los estudiantes de formación docente es más bajo que el correspondiente al conjunto de la población en condiciones de cursar la educación terciaria, así como al del conjunto de los estudiantes de la Udelar. Poco más de un 10% de quienes habían finalizado la educación media superior provenían de familias cuyo máximo nivel educativo era la escuela primaria. Sin embargo, entre quienes ingresan a la formación docente esta cifra se triplica. En el otro extremo, entre un 35% y un 50% de los jóvenes que habían finalizado la educación media superior provenían de familias con estudios terciarios. Pero formación docente recluta apenas un 20% de jóvenes con dicha condición.

Cuadro 11.10 Distribución de población con educación media superior completa por tramos de edad, condición de estudiante de formación docente y condición de estudiante de la Udelar, según máximo nivel educativo alcanzado por alguno de sus padres (en %)

Máximo nivel educativo completado por alguno de los padres	Población con educación media superior completa en 2008, según tramos de edad				Estudiantes que ingresaron a formación docente en 2008	Estudiantes UDELAR Censo 2012
	18-20	21-23	24-29	30 o más		
Primaria	11,5	11,4	10,2	4,1	36,0	29,6
Media	51,8	50,5	44,4	39,3	44,0	32,0
Terciaria	36,7	38,1	45,4	56,6	20,0	36,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: ANEP (2012b), ECH del INE (2008) y Censo de Estudiantes de la Udelar (2012).

De acuerdo con el estudio encargado por la ANEP, más de la mitad de los estudiantes de formación docente ingresa a la carrera con más de 24 años, es decir, en la edad en que debería estar egresando. Más de la cuarta parte ingresa con más de 30 años (ANEPE, 2012b: 41). La edad de ingreso sugiere que buena parte de los estudiantes de formación docente ha tenido una



trayectoria educativa interrumpida. Pero, además, el 37% de los integrantes de la cohorte que ingresó en 2008 tenía hijos a cargo en el momento de la encuesta, al tiempo que el 93% estaba trabajando o había trabajado antes. De estos, el 79% trabajó durante el cursado de la carrera (un 24% hasta 20 horas semanales y un 55% más de 20 horas semanales). El estudio concluye que los factores personales que tienen mayor incidencia en el rezago en los estudios de formación docente son la edad y la situación de los estudiantes en materia laboral y de responsabilidades familiares.

Esta situación es clave porque implica un fuerte desfasaje entre la realidad de los estudiantes y la propuesta de formación docente que, según se analizará a continuación, presupone una realidad estudiantil propia de algunas décadas atrás: estudiantes muy jóvenes, sin compromisos laborales ni familiares y dedicados exclusivamente a estudiar.

El estudio de la ANEP permitió identificar factores propios de la propuesta de las carreras de formación docente que inciden en la no continuidad de los estudiantes. Por un lado, los estudiantes señalan que la carga horaria semanal dificulta el cursado y no tienen el tiempo ni la energía para las exigencias de dedicación del plan, por lo que reclaman mayor flexibilidad para poder cumplir con actividades y compromisos personales. Por otro, hay un exceso de asignaturas, visión que es compartida por estudiantes y docentes; para los estudiantes el Plan 2008 tiene una excesiva fragmentación de conocimientos, con superposición de contenidos, muchos de ellos desactualizados, y con un tronco común de asignaturas que resulta excesivo. Otro factor es que si bien es posible exonerar las asignaturas, los estudiantes que tienen familia o trabajo se esfuerzan y no logran exonerar, lo cual genera angustia y frustración. El régimen de evaluación mediante exoneración de cursos tiene un efecto perverso, dado que la gran cantidad de materias, de carácter anual, determina que los estudiantes deban rendir muchos parciales. Cuando el estudiante percibe que posiblemente no logrará la exoneración abandona el curso para retomarlo al año siguiente con la expectativa de exonerar. Otros estudiantes acumulan exámenes sin rendir que dejan para el final de la carrera. Por último, el régimen académico de las instituciones de formación docente se asemeja más al de la educación media que al de la terciaria o universitaria, manteniendo el tipo de relacionamiento propio de los adolescentes (por ejemplo, el régimen de asistencia es incompatible con las obligaciones propias de la vida adulta; materias anuales; horas de clase de cuarenta y cinco minutos; docentes que eligen horas cada año).

Además de estos factores, relacionados con el régimen académico y el plan de estudios, los estudiantes señalaron otros motivos de desaliento para avanzar en la carrera: el tiempo que los docentes destinan a acompañarlos es fraccionado y perjudica a los estudiantes que tienen poca disponibilidad de horarios; muchos docentes los desestimulan con la imagen que les transmiten de la profesión; es desmotivadora también la presencia de docentes poco idóneos para dictar los cursos, con alta rotación y poco compromiso con la tarea, así como la falta de docentes para algunas asignaturas; e identifican problemas administrativos, burocracia y falta de información adecuada.

Finalmente, el estudio destaca un factor externo que contribuye al rezago y abandono de la carrera de formación docente: el ofrecimiento de puestos de trabajo en secundaria y educación técnica a los estudiantes de formación docente, especialmente en el interior del país. Ante la insuficiencia de docentes titulados, todos los años se ofrecen horas a los estudiantes y muchos de ellos, luego de insertarse laboralmente, no culminan sus estudios. No existe una política dirigida a acompañar a estos jóvenes docentes durante sus primeras experiencias de trabajo en el sistema educativo, de modo que puedan combinar el dictado de clases con el avance en su formación. El estudio destaca, en tanto, las becas de los CERP que, por estar vinculadas a los logros curriculares, constituyen un incentivo para finalizar la carrera.

La situación descripta pone de manifiesto la necesidad de repensar el régimen académico para las carreras de formación docente —desafío que se plantea para buena parte de la formación terciaria— buscando modalidades de cursado más flexibles y mejor adaptadas a la situación de quienes se acercan a ellas. Simultáneamente, es preciso recordar que la formación terciaria, que certifica para el desempeño de una profesión, no puede perder sus niveles de exigencia en cuanto a la adquisición de los conocimientos y capacidades necesarias para dicho desempeño, lo cual requiere tiempo del estudiante para asistir a clases, estudiar, visitar bibliotecas, elaborar trabajos y desarrollar prácticas. Por tanto, existe una tensión entre ajustar la oferta a las características de los estudiantes y mantener la intensidad y calidad de la propuesta educativa.

En el caso de la docencia, parece necesaria una mayor articulación entre la formación y el mundo del trabajo docente, especialmente en la enseñanza media, de modo de compatibilizar estudio y trabajo, simultáneamente, establecer incentivos para culminar los estudios. La formación docente no debería limitarse a la etapa de estudios formales, sino que debería ser conceptualizada en el marco de una visión más amplia de desarrollo profesional, que implicaría tanto la posibilidad de dictar clases durante el período de formación (y como parte de la formación), como la necesidad de continuar con la orientación y la formación una vez que se ingresa al trabajo permanente en las instituciones educativas. Una política de este tipo debería considerar el otorgamiento de becas de estudio y trabajo, que incentiven la finalización de la carrera y que articulen tanto las necesidades de trabajar de quienes se están formando como las necesidades de personal docente de las instituciones educativas (en lugar de dejar estas cuestiones libradas a la dinámica de la oferta y demanda del mercado de trabajo vinculado a la educación).

La eventual transformación del CFE en una Universidad de la Educación constituye una oportunidad para una reforma profunda en el sistema de formación docente. Una mejora sustancial en la calidad de la propuesta de formación docente y una modernización de sus instituciones, junto con una política de becas apropiada, podrían constituirse en una forma de atraer más jóvenes a la carrera docente y de asegurar que la culminen.²⁰⁰

La perspectiva de los docentes sobre sus condiciones de trabajo

Como fue señalado al comienzo de este capítulo, en el marco del plan de investigaciones desarrollado por el INEEd para el presente informe, entre junio de 2013 y mayo de 2014 se llevó adelante un estudio de carácter cualitativo que tuvo por objetivo aportar a una mejor comprensión del modo en que los docentes de los distintos subsistemas perciben y vivencian las condiciones en las que trabajan, por un lado, y el modo en que está organizada la carrera docente, por otro.²⁰¹ En este apartado y en el siguiente se presentan sus principales hallazgos.

Estudios realizados en Uruguay resaltan algunas dimensiones del problema de las condiciones de trabajo docente. En el marco de un estudio de casos realizado por la UNESCO (2005), la casi totalidad de los docentes sostiene que su carga de trabajo fuera del aula es “elevada” o “muy elevada”. Además, los docentes destacan como condiciones institucionales desfavorables la falta de cooperación mutua entre colegas, la escasa incidencia en las decisiones del centro y las dificultades de comunicación interna. Las relaciones con los superiores son calificadas como cordiales, pero resultan insatisfactorias las formas de reconocimiento y supervisión. La falta de compromiso de las familias y el entorno de las escuelas son indicados como obstáculos para

²⁰⁰ Lo dicho no supone olvidar que otro factor fundamental para atraer y retener a los jóvenes en las carreras docentes es la posibilidad de obtener, una vez que egresan, puestos de trabajo acordes con la formación que recibieron y adecuadamente remunerados. El tema de las remuneraciones en la docencia es analizado más adelante en este mismo capítulo.

²⁰¹ El texto de este apartado es una versión resumida, elaborada por el INEEd, de los hallazgos de la investigación “La docencia en Uruguay: condiciones de trabajo y carrera docente”, realizado por Equipos MORI. El estudio incluyó una sistematización de bibliografía y hallazgos empíricos vinculados a factores influyentes en las condiciones laborales y carrera docente, entrevistas en profundidad a diferentes actores del ámbito educativo (autoridades, representantes sindicales, formadores, académicos, entre otros), grupos focales y entrevistas colectivas con docentes.

su trabajo. Otro estudio, desarrollado por Culazzo (2012), destaca como factores asociados al estrés de los docentes el bajo salario, los traslados contra reloj de un centro a otro, las malas condiciones ambientales, los problemas posturales y su repercusión en el sistema locomotor, el trabajo con grupos muy numerosos y los cambios curriculares frecuentes.

En las páginas que siguen se analizan las dimensiones más relevantes identificadas por el estudio “La docencia en Uruguay: condiciones de trabajo y carrera docente” sobre condiciones de trabajo docente, con menciones específicas a las percepciones prevalecientes en cada uno de los subsistemas. Sin pretensiones de representatividad,²⁰² el propósito es mostrar la perspectiva de una buena parte de los docentes sobre sus condiciones de trabajo.

Trabajo fuera del aula

Según fue analizado en apartados anteriores, uno de los principales problemas de la docencia en Uruguay es la concepción naturalizada del trabajo docente como horas dictando clase en el aula. En muchos países lo normal es que el contrato docente sea por dedicación completa en un centro educativo, es decir, cuarenta horas semanales. De ese tiempo, aproximadamente una mitad está destinada al trabajo con los estudiantes dentro del aula, en tanto que la otra se destina a un número importante de actividades que la docencia requiere: preparar materiales para la enseñanza o para la evaluación, corregir trabajos de los estudiantes, reunirse con colegas, preparar clases, atender estudiantes con dificultades fuera del aula, recibir familias, participar en instancias de planificación y evaluación institucional, entre otras.

En nuestro país la situación fue similar hasta mediados del siglo XX, cuando la denominada “unidad docente” (veinte horas de clase a la semana) implicaba una remuneración suficiente para vivir. En ese contexto, el docente naturalmente dictaba clases durante media jornada y el resto del tiempo realizaba las demás actividades, algunas en el centro educativo y otras en su domicilio. En las décadas siguientes, con la caída de las remuneraciones, los docentes fueron incrementando la cantidad de horas de clase, con el consiguiente deterioro del resto de las tareas que, o bien no se realizan o se realizan durante los fines de semana y feriados e incluso durante los traslados al centro educativo.

En primaria muchos maestros señalan que las horas de planificación, preparación de materiales para trabajar en el aula y corrección históricamente no han sido recompensadas económica mente. Sin embargo, esto no es destacado como un problema reciente ni emerge como la principal fuente de insatisfacción. Si bien dichas tareas no les son reconocidas como trabajo, la situación es asumida como parte del ejercicio de la profesión y de su identidad como colectivo. La principal fuente de insatisfacción está asociada a las tareas que los maestros vivencian como un corrimiento sustantivo en su rol: realizar actividades que “no son de maestro” y que no implican acompañar al alumno en su proceso de apropiación de conocimiento como, por ejemplo, asistir en el comedor escolar, ayudar en la limpieza del local, controlar y dar seguimiento a los trámites vinculados a prestaciones sociales. Cuando trabajar en la diversidad implica ser, además de maestro, trabajador social u operador del seguimiento de políticas públicas a cargo de instituciones distintas de la ANEP.

Los maestros consideran que este corrimiento ha tenido lugar en los últimos años, fruto de tareas que se les adjudican desde el sistema. Se señala que se ha trasladado el eje del “acto de enseñar” al “acto de ayudar al Estado a asistir en políticas sociales”. Algunos maestros entrevistados perciben que cada vez deben destinar más tiempo al relevamiento de información para el MIDES

²⁰² Los testimonios son fruto de un estudio de carácter cualitativo. Se optó por las técnicas de grupos focales y entrevistas en profundidad (en lugar de una encuesta) con el fin de lograr una comprensión más detallada y rica de las perspectivas de los actores.

o el Banco de Previsión Social (BPS), así como al seguimiento a las familias respecto a si el niño fue vacunado, consultó al pediatra, tiene la cédula de identidad al día, entre otras cosas:

Nos han hecho cambiar hacia un rol asistencialista, cada vez menos horas de educar, y más de perseguir a los padres para que lo vacunen, saquen la cédula, conseguir tal cosa, etc.

En esta escuela que está en un barrio con problemas económicos y sociales muy duros, viene la familia a decirnos “maestra consígame ropa, maestra se me quemó una habitación, consígame colchones” y te desborda, te desborda emocionalmente también. Pero es que vienen a decirnos a nosotras porque también la institución nos coloca en un rol asistencialista desde hace tiempo, más si trabajás en contexto crítico y más si trabajás en tiempo completo.

En el caso de los profesores, las horas que requiere la preparación de clases y la corrección de escritos y tareas domiciliarias constituyen una importante fuente de desgaste. Esta percepción es compartida por dirigentes sindicales y autoridades.²⁰³ Un representante sindical plantea que en la región se tiende a considerar que cada hora en el aula conlleva una hora adicional para planificar y evaluar. Según el entrevistado, un obstáculo para implementar la idea de balancear horas de aula y horas destinadas a estas otras tareas es la tradición controladora del sistema y el miedo de que se desaproveche ese tiempo. En el mismo sentido, una de las autoridades señala que el docente tiene que corregir, planificar, proyectar, formarse, ir a cursos y estudiar, y que todo eso requiere de otras horas más allá que las del espacio de coordinación.

Esta percepción es compartida también por los profesores de escuelas técnicas entrevistados, quienes señalaron que el ejercicio de la profesión implica destinar una parte importante del tiempo personal/familiar a tareas vinculadas con la docencia. Se manifiesta un sentimiento de “agotamiento”, “cansancio” y “estrés” por las altas cargas horarias y por el hecho de “correr de un centro a otro”. Además de cansancio, esto genera en muchos casos falta de involucramiento y compromiso con el proyecto educativo:

Nuestra tarea es vocacional por el tiempo que nos lleva. A nosotros lo que nos remuneran son las horas de aula, pero después nos implica muchas tareas extra (planificaciones, correcciones, cómo motivarlos, etc.), me requiere mucho tiempo extra que me es reclamado por mi familia.

Hoy tenemos 60 horas de trabajo por lo económico cuando en realidad tendríamos que tener 30 horas para poder planificar, etc. Antes un docente con 25 horas vivía bien, ahora no te da para nada, no llegás ni a la canasta básica.

Lo ideal es que nosotros trabajáramos 20 horas de docencia directa y 10 de docencia indirecta, para corrección, planificación, reunión de padres, la biblioteca, etc. Una unidad de 30, con un sueldo que te permita vivir, no lo que ganamos en 30 horas actuales.

²⁰³ Dentro de las autoridades se incluyen los miembros de los consejos y los inspectores.

La pertenencia institucional

Los maestros asignan una muy alta importancia al clima de la escuela como fuente de satisfacción y motivo de permanencia en ella. De sus testimonios se desprende con fuerza la sensación de soledad y falta de apoyo de la sociedad y del propio sistema educativo, lo que refuerza la importancia del equipo docente:

Te sentís mal pago para el nivel de formación que tenés y además poco valorado incluso por las autoridades de la educación, entonces ¿en qué te apoyás? En tu equipo, en tus compañeros, acá nos pasa eso un montón... y me quedo por eso.

Nos apoyamos entre nosotras y entre nosotras ponemos el hombro, si no fuera por eso, que hacemos un crecimiento como equipo, no sé si no es el único apoyo real que tenemos.

Por otra parte, ver “crecer” a los alumnos grado a grado es valorado como un aspecto que invita a permanecer en una escuela. Se alude al apego a la zona, a las familias y, sobre todo, a los niños que pasan por sus aulas. Este aspecto vuelve tangible lo que aportaron como docentes.

Lo que te motiva son los avances de los chiquilines, cómo lo valoran algunas familias, pero los chiquilines más que nada, verlos avanzar año a año, verlos salir de la escuela siendo los mismos pero a la vez no, se van con contenidos, con aprendizajes no solo de lo curricular. Eso cuando nos miramos entre nosotras nos emociona... te vas con sensación de haber hecho bien tu trabajo, de que la escuela fue lo que tenía que ser.

Para los profesores de secundaria entrevistados la cuestión de la concentración de horas en un liceo es fundamental, porque facilita la labor docente, la pertenencia institucional, la relación con los compañeros y la posibilidad de comprometerse en proyectos institucionales. Cansancio, estrés y frustración al no poder involucrarse en un proyecto de centro son algunas de las sensaciones que se generan por el hecho de trabajar en varias instituciones. Además, señalan como un factor principal de desgaste los tiempos de traslado entre centros. Con el paso del tiempo, en la medida en que las elecciones de horas lo van permitiendo, el profesor busca elegir más grupos en menos centros. Estar en varios centros implica, asimismo, trabajar con poblaciones muy disímiles, lo que demanda una planificación diferente aunque se dicte el mismo grado.

También en la educación técnica muchos docentes plantean la importancia de la pertenencia a un centro educativo y señalan el pluriempleo y la alta carga horaria como factores que dificultan que aquella se produzca. Hay una necesidad de generar compromiso con la institución para poder sentir que se cumple de forma plena con la labor docente:

Pienso que no damos todo lo que tenemos que dar, por el poco tiempo que estamos en la institución, necesitamos horas cátedra, en las que podamos investigar, corregir, estar en contacto con nuestros alumnos y tendríamos un mayor sentido de pertenencia.



El trabajo colaborativo, el vínculo con los colegas y el rol de las direcciones

La falta de instancias para intercambiar con los colegas respecto a los desafíos y problemas que van encontrando en sus grupos, así como para enfrentar los nuevos desafíos que plantea la situación del alumnado, genera sensación de soledad. Los docentes señalan que desde las instituciones se les requiere trabajar con la diversidad, pero que no se los ha preparado para ello, lo cual constituye un factor de insatisfacción laboral. El trabajo colectivo ayuda a superar esa primera sensación,²⁰⁴ operando como elemento que retiene al docente en el ejercicio de la carrera o en un centro determinado.

En los tres subsistemas se asigna a la dirección un rol central en la conformación de la dinámica de los equipos —en el caso de primaria— y en el aprovechamiento de los espacios de coordinación —en el caso de la educación media—. La cohesión del equipo docente les permite transitar momentos problemáticos o de frustración ante las dificultades. Muchas veces esa cohesión no se logra porque las direcciones no cuentan con el tiempo necesario para las actividades que ayudan a generarla, como consecuencia de que son absorbidas por tareas administrativas. Algunos docentes responsabilizan a las autoridades del sistema por no tomar medidas que promuevan que la dirección pueda dedicarse a la dimensión pedagógica en lugar de ocuparse de tareas administrativas y contables que podrían ser realizadas por otros funcionarios (véase al respecto el capítulo 12 de este informe).

En las declaraciones de los profesores se puede constatar una fuerte diferencia entre Montevideo y el interior del país con relación a los espacios de coordinación. Mientras en la capital se afirma que esas horas en general no se cumplen, en el interior se utilizan sistemáticamente para planificar en forma conjunta. En Montevideo hay consenso en reconocer que en muchos liceos la coordinación termina siendo más un espacio de “catarsis colectiva” que de trabajo colaborativo. El espacio de coordinación se ve obstaculizado, además, por las limitaciones que el pluriempleo genera. Si bien las horas de coordinación están previstas y remuneradas, trabajar en varios centros implica tener horas de coordinación para cada uno de ellos:

Hay que realizar una coordinación seria, hoy la coordinación queda a criterio de cada centro. Te ponen un sábado la coordinación, entonces la gente no va o van una vez por mes. Hay espacios que están creados pero no están siendo bien utilizados.

En el interior los docentes tienen sus horas distribuidas en dos o tres liceos cercanos entre sí, los que, además, comparten buena parte del plantel docente. Adicionalmente, tanto por el tamaño de las capitales departamentales como por las características del ritmo de vida, el encuentro cara a cara entre los docentes en instancias informales es mucho más frecuente.

En el interior vos te conocés o sos vecino o fuiste a la misma escuela o tus hijos jugaban juntos al fútbol. Acá las que damos Inglés todas nos conocemos, y no de vista, nos conocemos, podemos poner un proyecto con otra asignatura como cuando se eligió hacer algo de Australia y Biología investigaba con los chiquilines de la diversidad de las especies o ecosistemas y nosotras de la lengua, buscamos canciones etc., trabajamos juntas desde hace años.

Existe un fuerte consenso entre los docentes respecto al papel de los directores en la construcción de un clima adecuado y, simultáneamente, respecto a las carencias que existen en este aspecto. Los maestros destacan que la formación de un equipo estable, unido y que desee permanecer en la escuela es propiciado por el director. De la misma manera, pero en sentido inverso, un equipo bien formado, que viene trabajando desde hace tiempo, puede verse afectado y diluirse

²⁰⁴ Aun cuando compartir experiencias resulta fundamental para resolver algunas problemáticas de los alumnos, los docentes consideran que desde el sistema se debería apoyar con equipos multidisciplinarios en el tratamiento de ciertas áreas en las que sienten que no cuentan con las técnicas o herramientas profesionales necesarias.

como equipo ante un cambio de dirección. Cuando la dirección es omisa o se orienta más a un rol administrativo, la percepción es que el compromiso se va diluyendo y comienza a transitarse el proceso de “buscar otra escuela para el año que viene”.

Si tenés un director que solo cumple con lo administrativo y no se involucra, no deja participar en equipo, no te escucha, te deja sola en varias situaciones, vas a tratar de irte a otra escuela en cuanto puedas.

Lo que hace que el equipo docente sea estable, o no, es el director. Si te toca un director que plantea un proyecto en el que entre todos nos involucramos y se forma un equipo, vos de esa escuela no te querés ir más, incluso si tenés alguna cosa problemática en tu clase, te vas a sentir apoyada.

Yo me siento incómoda, realmente me siento mal, hace 6 años que estoy en esta escuela y cambió la dirección y lo que veníamos haciendo como proyecto para el centro, bueno, el perfil de la nueva directora es distinto, más jerárquica y se fija en otras cosas y no me siento apoyada en nada.

También entre los profesores de secundaria el vínculo con la dirección ocupa gran parte del discurso al abordar los factores que pueden facilitar su tarea. La presencia de una dirección comprometida, responsable y capaz de liderar la institución es destacada como aquello que posibilita que se generen buenos vínculos entre colegas o se resuelvan eventuales enfrentamientos. La dirección es muy importante también a la hora de “cumplir con el horario e irse” o dedicarle al liceo un tiempo adicional a lo mínimo esperable.

Si tenés un director que se pasa encerrado en su oficina y no conoce a los estudiantes eso directamente afecta para mal tu trabajo [...] a mí me han llegado a confundir con la directora, como soy medio mayor [...] los alumnos no saben quién es la directora de su propio liceo.

Yo me fui de un liceo en el que trabajé un año y nunca supe quién era el director y lo peor es que cuando volví a buscar una constancia para otro liceo no figuraba como docente. Y había trabajado un año, con tres grupos... Me dieron la constancia por el escándalo que metí no porque encontraran ningún registro de mi pasaje por el liceo.

La percepción general en secundaria es que hay prevalencia de malas direcciones. Así lo expresan también las autoridades consultadas, quienes señalan que en sus recorridas por los centros educativos constatan las diferencias en función del estilo de dirección, al tiempo que destacan que muchas veces el clima institucional se deteriora porque las direcciones no están suficientemente preparadas. Según una de las autoridades el ritmo de trabajo lo pone el equipo directivo: hay liceos en los que se puede pasar sin trabajar y otros que son muy exigentes. En Montevideo se puede ser invisible. En el interior los equipos directivos están más atentos y no son tantos los problemas.

Los directores cambian mucho y generan huecos. No es que haya malos directores, sino que son artículo 20, es decir, los docentes de mayor antigüedad y no están formados. La formación es muy importante, pero el tema de relacionamiento y apertura es fundamental. Si no hay buenos vínculos no se puede tener una buena gestión.

No son muchos los directores con liderazgo y que saben trabajar con los docentes, que no se creen que tienen la verdad. Los directores líderes son aquellos con los que quiere trabajar cualquier docente, porque les hacen florecer la vida, les dan sentido, valoran la palabra del otro.

Uno ve instituciones que funcionan muy bien que tienen hace diez o quince años al mismo director, a los mismos docentes que te dicen “yo viajo todos los días, 40 minutos de viaje, porque me gusta ese liceo, tengo otro más cerca pero me gusta ese porque ahí sí que trabajo bien”.

La consideración social hacia la docencia y el vínculo con las familias y los estudiantes

Los maestros enfatizan que la percepción que la sociedad tiene sobre ellos ha ido cambiando en los últimos años, pasando de un imaginario en que el maestro era visto como un “apóstol de la educación” a otro en el que se lo caracteriza como un “empleado público con tres meses de vacaciones en el año”. Ambos imaginarios son visualizados como negativos por los docentes. En el caso del “maestro-apóstol” la sobrecarga de expectativas de la sociedad sobre su rol es visualizada como un factor desgastante y una sobre exigencia. Paralelamente, los entrevistados destacan que atravesaron un año especialmente “agresivo” y “muy violento”²⁰⁵ por parte de la prensa, los políticos y las autoridades, y que todo ello colabora para que la sociedad se formara una opinión distorsionada sobre qué hacen los maestros cotidianamente:

Trabajamos mucho, planificamos mucho, pero la gente no lo ve cuando te hablan de nuestros famosos tres meses de vacaciones, que no existen.

Para algunos maestros la imagen que se construye sobre ellos desde los medios y desde el ámbito político puede ser revertida en el contacto con las familias y con las organizaciones sociales del barrio. De hecho, sostienen que no creen que la mayoría de quienes mandan sus hijos a la escuela pública no valoren la figura del maestro:

Lo que ves en los medios no sé si es representativo de lo que la gente opina sobre los maestros. A mí me pasa que digo que soy maestro y la gente siempre reacciona bien, valorando lo que hacés, reconociendo lo que aportás a la sociedad con tu trabajo. Lo negativo creo que lo dicen más los periodistas y algunos políticos, pero no creo que eso sea representativo de la población.

La gente cuando decís que sos maestro tiene una actitud positiva, te lo elogian, los palos nos llegan de los políticos, las autoridades y los periodistas que han instalado la moda de hablar de los docentes.

No obstante, consideran que se observa un deterioro en la valoración por parte de las familias que envían a sus hijos a las escuelas aprender (antes “de contexto crítico”). Algunos entrevistados manifiestan que existe un conjunto de familias que ven a los maestros desde una cultura “receptora de políticas sociales”, que están acostumbrándose a demandar a los servicios públicos que les resuelvan situaciones para las que no están preparados o no les compete resolver, al tiempo que se desentienden de lo que el maestro les pide como colaboración, por ejemplo, respecto al trabajo de ciertos límites en la casa o a la colaboración con las tareas escolares. Asimismo, se viven situaciones de falta de respeto reiteradas o de agresiones por parte de las familias cuando el maestro llama la atención del alumno. En muchos casos esta desvalorización llega a extremos de violencia, según indicaron dirigentes sindicales: “muy a menudo recibimos maestros que han sufrido violencia por parte de la familia. No se reconoce al maestro en su rol, siempre tiene la culpa”.

Muchos docentes de educación media también hacen referencia a las modificaciones en el rol docente a partir de cambios sociales y culturales que se han agudizado y que afectan fuertemente a las familias de los estudiantes. Se percibe que en muchas de ellas se han desdibujado roles y perdido funciones que tradicionalmente eran de su competencia. Estos cambios demandan al docente nuevas funciones para las que no se sienten preparados. Se menciona que el docente debe asumir muchas veces roles de “padre, madre, psicólogo”.

²⁰⁵ El trabajo de campo correspondiente al estudio fue realizado en el segundo semestre de 2013, un período prolongado de paros y conflictos vinculados a temas salariales.

Los docentes se autoperceben como los depositarios sociales de funciones que otrora eran cumplidas por otras instituciones:

Tenés que enseñarles valores, de los más básicos.

No saben, por ejemplo, que existen distintas maneras de hablar, y te tratan como si fueras un amigo más.

A veces sos el único referente afectivo del alumno. A mí me mató que un día tuve que salir corriendo de una clase porque una alumna se había accidentado y cuando le preguntaron a quién llamar dijo a la profesora de Matemática. ¡No puede ser que el referente de esa chica fuera yo que la veía dos horas a la semana!

En muchos casos consideran que en las familias el verdadero interés no está en que el adolescente se forme y progrese, sino en que permanezca en el sistema para mantener los beneficios sociales.

La mayoría de los profesores entrevistados señalan que los docentes se encuentran muy menospreciados en la sociedad actual. Destacan como principales críticas sociales a su función que el docente no gana bien pero trabaja poco y tiene muchos beneficios (largas vacaciones pagas, licencias, horas de trabajo de 45 minutos). Señalan, asimismo, la generalización que se hace a partir de datos negativos específicos, como el ausentismo docente, que los entrevistados reconocen que existe pero que no se verifica en la generalidad de los docentes. Muchos perciben algo así como un “complot social” contra la profesión, en el que todos castigan a la docencia y a través del cual el docente se ha configurado como un “chivo expiatorio” sobre el que recaen todas las fallas del sistema y todas las culpas. Políticos y periodistas formarían parte fundamental de esta trama formadora de opinión:

Si escuchás a los medios, los políticos, la gente, todos los problemas son culpa de la educación, todo esperan que lo solucione la educación, es una presión constante que no es fácil si los profesores no nos unimos para bancar tanto ataque, de tantos frentes, todo el tiempo.

Tenemos mala fama, nos desprestigian desde el gobierno para abajo todo el mundo.

La falta de consideración y respeto, en opinión de algunos entrevistados, está presente también en los estudiantes, en el trato cotidiano y en la forma de dirigirse a su profesor. Entre los profesores de secundaria y el CETP prevalece una percepción del alumnado desde las carencias. Destacan la poca motivación e interés para el estudio, unidos al bajo capital cultural, social y simbólico con el cual llegan a este nivel. Predomina una visión negativa que refleja una cierta idealización de tiempos anteriores y de adolescentes disciplinados. Se señala que las formas de trato y comunicación, los códigos de convivencia en el aula con el docente y los compañeros han cambiado radicalmente.

Antes entraba el docente al salón, y ese solo acto cambiaba todo. Silencio total, se levantaban para saludar... eso olviate... ahora el respeto no está dado por la definición en sí del rol, ahora el respeto te lo tenés que ganar.

Nos hemos quedado con los más vulnerables y que vienen sin mínimos de convivencia. Así que hemos de trabajar los hábitos. Nos hemos trasformado en psicólogos, asistentes sociales, psicopedagogos, etc.

Simultáneamente, muchos docentes señalan que cuando el valor de la educación es sostenido por las familias, la situación es radicalmente diferente: si las familias colaboran con el docente y apoyan a sus hijos en sus aprendizajes académicos la función docente se ejerce sin mayores dificultades.

Los profesores de educación técnica fueron los más autocríticos, señalando que los propios docentes han contribuido a que se perdieran el estatus y la valoración social, por las carencias en la formación y porque algunos docentes no se comprometen con la tarea y “no buscan profesionalizarse”. Por otra parte, se destaca como un aspecto que genera una influencia negativa, tanto en la imagen como en el clima de trabajo, la falta de profesionalismo y compromiso de algunos colegas: docentes que faltan, llegan tarde, abandonan el aula, etc. La actitud de estos docentes genera molestia con el sistema, al que perciben como permisivo, dado que trata por igual al que cumple y al que no. Esto es posible debido a la existencia de pocos controles por parte de las autoridades, que posibilitan que algunos docentes lleven “al límite” las normas del Estatuto a nivel de inasistencias y llegadas tarde.

La carrera docente

Este apartado resume aspectos vinculados a las perspectivas de los docentes sobre el modo en que está organizada su carrera funcional, relevadas también a través del estudio “La docencia en Uruguay: condiciones de trabajo y carrera docente”.²⁰⁶

En nuestro país el Estado es el principal empleador de los docentes y su trabajo en el sector público está regulado por criterios homogéneos en todo el territorio nacional. Los docentes pueden ejercer con carácter efectivo, interino o suplente. El carácter de efectividad implica el derecho permanente del docente sobre el cargo en una determinada escuela, en el caso de primaria, o el derecho a la unidad docente (20 horas de clase, pero sin radicación permanente en un centro educativo) en la educación media. El carácter interino significa que la persona está ocupando el cargo pero no tiene la titularidad y, por tanto, derecho a permanecer en él. El carácter suplente implica que el cargo es ejercido en reemplazo temporario. Las provisiones de cargos y vacantes se realizan a nivel departamental. Los centros educativos no tienen intervención en la selección de los docentes, salvo para cubrir suplencias luego de comenzado el año lectivo.

La efectividad en el cargo se alcanza mediante concurso (de méritos o méritos y oposición) y en ese momento el docente adquiere el estatus de funcionario público, lo que le permite gozar de una serie de derechos. La salida de un determinado puesto puede deberse a la jubilación, la movilidad lateral o vertical (Labadie y otros, 2006), mientras que la destitución está regida por las causales constitucionales de “omisión, ineptitud o delito” (Vaillant, 2012).

Los incrementos en el salario se producen típicamente por ascenso en el escalafón, este último fuertemente marcado por la antigüedad. El sistema de ascensos comprende siete grados, es de escalafón abierto a partir del primer grado y se ajusta a las siguientes normas: permanencia de un tiempo mínimo de cuatro años en cada grado; obtención de un puntaje mínimo por antigüedad calificada en el grado, que comprende aptitud docente, antigüedad y actividad computada; y aprobación de los cursos que reglamenten para cada cargo.

El ingreso a la carrera docente y la elección de cargos

El acceso al ejercicio de la docencia en primaria requiere haber obtenido el título de maestro. En la educación media no existe este requisito, dada la insuficiencia de profesores titulados para la mayor parte de las asignaturas. Para acceder a un cargo efectivo es necesario concursar. Los concursos suelen consistir en una combinación de pruebas escritas teóricas y prácticas (dictado de clase), que son evaluadas por tribunales de tres miembros, generalmente inspectores. Este procedimiento es avalado por los docentes en los tres subsistemas, si bien algunos docentes señalan debilidades y aspectos que deberían ser mejorados.

²⁰⁶ Realizado por Equipos MORI.

Se reconoce que muchas veces los resultados de un concurso no se corresponden con la capacidad de la persona para la docencia, pero se lo valora como un mecanismo transparente y justo. En este sentido, algunos maestros del interior señalaron que sería deseable que se implementara un cruce de integrantes de los tribunales de un departamento a otro, asegurando de este modo que la evaluación sea “más objetiva”, “realizada por alguien que no te conoce”, “que no se va a fijar si le caés bien o no, si sos amigo de tal o no”. Con el mismo tipo de argumentación, algunos maestros en Montevideo señalaron que en los concursos deberían tenerse en cuenta los méritos. Otros, en cambio, señalaron que esto carecería de sentido en la etapa de ingreso a la carrera, porque se es muy joven y no se tiene aún una trayectoria profesional.

Para los profesores de educación media el problema principal es la falta de regularidad y previsibilidad en los concursos —que no se realizan anualmente como en primaria—, porque esto no permite al docente planificar su carrera.

La decisión acerca del centro educativo en el que se ingresa ha sido siempre del docente. No existe intervención de las direcciones de los centros en la selección del personal que trabajará en el establecimiento que tienen a su cargo. El sistema se estructura a partir del ordenamiento de los docentes en función de sus calificaciones y la convocatoria para que, en el orden de prelación resultante, elijan las horas o cargos que estén vacantes. En el caso de primaria, una vez que se elige un cargo con carácter efectivo en una escuela el maestro permanece en ella hasta tanto no solicite traslado a otra escuela. En el caso de la educación media el procedimiento se repite año a año y todas las horas de clase vuelven a ser distribuidas entre todos los docentes.

Entre los maestros hay satisfacción con el procedimiento que los involucra. En la elección de la escuela se valora especialmente la cercanía geográfica respecto a otro empleo y la cercanía de su casa. Al inicio de la carrera se elige “donde se puede”, “en lo mejor de lo que esté sin cubrir”. También se analiza el barrio y el contexto: “se le pregunta a conocidas qué tal esa escuela, la zona”. Con el correr del tiempo y en el marco del desarrollo de la carrera se destaca especialmente la construcción de un equipo docente en la escuela como aquello que hace que el maestro decida permanecer en ella.

En la educación media, en cambio, la elección anual de horas genera incertidumbre y, en muchos casos, angustia, en especial a los docentes que están en los tramos más bajos del escalafón, dado que no tienen certeza sobre si van a tener trabajo al año siguiente, ni cuántas horas ni en qué centros educativos. Se lo considera un proceso engoroso y complejo. Muchas veces no están todos los grupos registrados en el sistema al momento de elegir. La situación de “ver qué queda para elegir” y tener que diversificarse tomando horas en diferentes centros genera estrés:

Estamos en un momento del año donde evaluás qué vas a hacer el año que viene, con el miedo de no saber qué vas a encontrar en diciembre. Si el año que viene voy a estar en cinco escuelas técnicas o en una. Depende del ordenamiento por grado y el puntaje, si sos efectivo o no. En mi caso es angustiante, es mucha incertidumbre cada año.

El sistema de elección de horas tendría que cambiar, no puede ser que tengamos que conocer un centro cada año, terminamos conociendo organizaciones, y eso no crea compromiso. El sistema nos lleva a que no nos comprometamos.

Todo esto es vivido por la gran mayoría de los entrevistados como una situación problemática, no obstante lo cual la “libertad de elegir” es defendida como un derecho al que pocos están dispuestos a renunciar. Se valora positivamente la libertad que el sistema brinda al docente para elegir el centro en el cual quiere trabajar, así como la posibilidad de cambiar cuando lo deseé.²⁰⁷ Un dirigente sindical lo plantea como un derecho del docente:

Siempre se eligió año a año y el profesor no quiere cada tres años. El profesor es un trabajador del sistema y no del liceo. Es más libre si año a año elige. La mayoría de los de grados altos elige siempre en el mismo liceo. Pero que se lo deje elegir año a año. ¿Y si se cambia de casa y ya no le queda bien? Tendría que esperar a que quede libre un lugar, para poder moverse. Ahora si quiere se va y si quiere se queda. El sentido de pertenencia no se logra así, porque puede llevarse mal con los compañeros o porque le hicieron un liceo nuevo a media cuadra. Es mejor para las condiciones laborales que pueda elegir.

El avance en la carrera: el sistema de escalafón y cambio de grado

El sistema vigente de escalafón y cambio de grado por antigüedad cada cuatro años no es mencionado de manera espontánea como un problema. Se perciben como positivas la previsibilidad del sistema y la gratificación de culminar la carrera con cierto reconocimiento, al menos desde el punto de vista económico. Se lo considera como un modo de premiar la experiencia y de incentivar la permanencia en el sistema.

Una atención especial merece la modalidad de concurso para cambio de grado, que solo ha sido implementada en el ámbito del CEIP:

Para acelerar dicha carrera, luego de haber logrado la efectividad en un cargo de maestro con docencia directa, es necesario poder instrumentar un pasaje de grado por concurso donde se observe al profesional docente en su integralidad, en base a los criterios orientadores de evaluación: sus relaciones interpersonales, sus marcos teóricos actualizados, las prácticas en el aula donde se desempeña el maestro o la maestra efectivamente, la defensa oral de la actividad realizada donde se vislumbre la epistemología disciplinar y didáctica del área de conocimiento abordada (CEIP, 2013: 7).

Este sistema tiene carácter voluntario. Mediante este mecanismo los maestros que lo desean pueden adelantar su ascenso en el escalafón a través del concurso sin tener que esperar cuatro años. Los que optan por no presentarse mantienen el ascenso por antigüedad.

Una de las autoridades entrevistadas entiende que algunas personas dentro del sistema no están de acuerdo con la propuesta, porque es amenazante del status quo:

Está funcionando con mucha dificultad, es decir, en el primer concurso tuvimos cerca de 400 [postulantes], después 250 [...], en este momento tenemos 100 en todo el país.

Otra autoridad entrevistada entiende que el nuevo sistema puede favorecer la formación permanente:

El grado importa para elegir determinados cargos [...] Yo pienso que [el ascenso] tiene que ser exclusivamente por concurso. Se ha perdido el sentido de la formación permanente. Después de que soy efectivo voy pensando para conseguir una escuela mejor. Todo gira en torno a la calificación y cómo voy a elegir algo mejor. Se ha dejado de lado la formación permanente, estar leyendo, estar actualizado. Por eso un pasaje de grado que me obliga a leer, a prepararme, contribuye a la formación.

²⁰⁷ Los problemas que el sistema de elección anual de horas genera en la dinámica de los centros educativos fueron analizadas exhaustivamente en un informe realizado por Carlos Filgueira y Claudia Lamas en 2005 y se reseñan en el capítulo 12.

La posibilidad de cambiar de grado a partir de un concurso en el que se consideran los méritos es valorada y bien recibida por los maestros más jóvenes y los de mediana edad más formados, mientras que en el resto de los segmentos presenta ciertas resistencias.

En términos generales se considera que el incremento salarial que se obtiene a partir del cambio de grado no resulta atractivo, dada la inversión de tiempo y esfuerzo requerida por la preparación para el concurso, en un marco de pluriempleo y recarga de tareas que requiere sacrificar tiempo personal y familiar. Se prefiere, entonces, continuar avanzando en el escalafón lentamente por antigüedad y, eventualmente, dedicar ese tiempo extra a otro trabajo que genere una diferencia salarial mayor. El sistema solo resultaría atractivo para quienes desean agilizar el avance en el escalafón con el fin de pasar de la docencia directa a la indirecta.

La perspectiva de los dirigentes sindicales consultados es coincidente en el sentido de que el sistema creado no es lo suficientemente atractivo para los maestros:

El sistema actual [de ascenso por antigüedad] no es muy bueno, pero a nadie se le ha ocurrido nada mejor. Se quiso innovar con el cambio de grado por concurso y no prendió. El consejo ideó un cambio porque entiende que el ascenso no tiene que estar atado a la antigüedad. Una de las razones por las que no funcionó es que la diferencia salarial es mínima entre grado y grado. Quién se va a matar en un concurso si la diferencia es mínima. Sirve porque podés acceder al nivel inspectivo después de cuarto grado.

No es atractivo porque supone mucha preparación para una pequeña compensación económica. Se podría pensar que se llega a la dirección antes, pero la dirección gana menos que el maestro. Se fueron dando aumentos a los maestros pero no a los directores. Tampoco hay pasaje de grado para los directores y el sueldo depende de la cantidad de niños de la escuela. Con cuarenta horas se llega a 35 en la mano. La carrera docente no es atractiva.

Un miembro de la ATD formuló una propuesta alternativa:

Que en lugar de ese concurso haya referentes de áreas, según sus conocimientos e inclinaciones. Que hubiera un apoyo. Tal vez no se pueda por escuela, pero por distrito. Que tengan horas de coordinación y otras actividades pagas. Estos maestros tendrían sus horas de clase y como referentes. Cobrarían un plus por este trabajo. Esto haría más atractiva la carrera docente, pero se mezcla con el rol del inspector.

Instancias de orientación, supervisión y evaluación

La evaluación de los docentes en Uruguay, en todos los subsistemas, está a cargo de los cuerpos inspectivos y de las direcciones de los centros educativos. De acuerdo con el Estatuto Docente, ambos deben calificar anualmente a cada docente en una escala de 100 puntos. Pese a que algunos docentes tienen diferencias respecto a cómo se realiza la evaluación y al carácter de control que le dan algunos inspectores (por oposición al perfil de orientación pedagógica que otros priorizan), no se señalan grandes dificultades al respecto, salvo algunas situaciones que suelen ser derivadas a nivel sindical o a nivel administrativo. Con respecto a las evaluaciones realizadas por las direcciones, se considera que se producen ciertos sesgos a partir de cuán bien o cuán mal se lleva el director con el docente.

Las autoridades y los directores de escuela, en cambio, identifican graves falencias en la evaluación de los docentes. Consideran que sería necesario un cambio hacia un tipo de evaluación que ayude a la mejora de las prácticas:

Nuestro sistema de calificación adolece de defectos. Evaluar es algo complejo. ¿Cómo podemos evaluar qué docente es mejor que otro? Se evalúa con mucha subjetividad. Con un sistema rutinario, en el que se aumentan dos puntitos por año aunque no esté escrito, lo que desacredita al sistema [...]. Después ese número está atravesado con mucha inequidad. Un inspector pone muchos 100 y otro es más riguroso [...]. Es imposible darle el mismo valor con tantos maestros. Desde ese lugar es un mecanismo para seguir ascendiendo. Es mejor que no tener nada.

Los dirigentes sindicales también opinaron que el sistema tiene ciertas falencias pero, al mismo tiempo, que es necesario:

Cada inspector tiene unos 100 maestros en su jurisdicción. En unas dos horas te orienta en el primer semestre y vuelve en el segundo semestre. Es un sistema criticado porque no hay vínculo, el inspector no tiene elementos suficientes para conocerte. Si se es nueva te ponen unos 75 puntos, si ya tienes experiencia te ponen 100. Es un sistema perverso.

A veces se cuestiona la calificación, pero esta es necesaria para ordenarte. Se pueden considerar los méritos. Pero no todos tienen la oportunidad de hacer cursos de perfeccionamiento.

En educación media lo que aparece como más problemático es el carácter esporádico de las visitas del inspector. Al existir pocos inspectores, muchos de los docentes entrevistados no habían recibido una visita por años. Algunos incluso declaran que nunca fueron inspeccionados en toda su carrera. La falta del informe de inspección provoca un estancamiento en el puntaje. Por otra parte, se señala que, en términos generales, no hay criterios definidos y universales para la asignación de puntajes, lo cual determina que el sistema no genere total confianza.

Los informes de dirección son percibidos como una evaluación aún menos objetiva, que depende mucho del conocimiento y la relación que tenga el docente con el director. Además, los profesores con mayor antigüedad mencionan que los directores no suelen visitarlos pues priorizan a los docentes más jóvenes, lo que les impide contar a fin de año con una evaluación de su trabajo. Las propias autoridades e inspectores son críticos con los mecanismos de evaluación con que cuenta el sistema:

No somos el número suficiente para que los docentes bajo nuestra supervisión sean visitados y podamos trabajar con ellos y registrar cambios importantes en sus prácticas. En institutos y liceos recién se llega al número ideal. El docente está muy solo porque no se puede llegar a todos los lugares del país.

Esta perspectiva crítica es compartida por los dirigentes sindicales:

Es necesario que haya inspectores, tienen que evaluar y darle un puntaje. El director desde que lo ve todos los días, aunque no sea especialista en la materia. El problema es que hay un ánimo fiscalizador. Si fuese desde un punto más pedagógico y si el inspector se pudiera dedicar a menos de 100 docentes, 80 y pudiera acompañar, coordinar con ellos, no visitar las clases para evaluar, en ese caso el profesor tendría otra mirada... Hoy creo que hay uno por cada 300 profesores.

Es un sistema obsoleto. Es una evaluación jerárquica de la asignatura, de la dirección y que con una visita a una clase evalúan al docente. Miran la fotografía y olvidan el proceso. Es muy poco serio.

Los salarios de los docentes

El salario docente constituye el costo unitario más grande de la enseñanza e impacta directamente sobre el atractivo de la profesión. El nivel salarial a lo largo de la carrera y su relación con el perfil salarial de otras carreras de nivel terciario influyen sobre las decisiones de ingresar a la formación docente, así como de mantenerse en la ocupación a lo largo de la vida. Asimismo, la evolución de estos salarios refleja una parte sustancial del esfuerzo fiscal de un país en materia de gasto en enseñanza pública y, bajo ciertas circunstancias, puede reflejar o inducir aumentos de calidad o productividad docente. En ese marco, el salario de los docentes y su estructura se transforman en elementos imprescindibles a considerar por los hacedores de política educativa, tanto para procurar condiciones de calidad docente como también para asegurar presupuestos educativos sostenibles para un país.

En este apartado se analizan la estructura y los incentivos presentes en los salarios docentes del sector público: qué tipo de incentivos existen, cuánto representan del salario global, qué cambios han ocurrido en los últimos años. Además, se analiza la evolución reciente de los salarios docentes con respecto al nivel salarial de otras ocupaciones y a la situación relativa de docentes de otros países.

Estructura salarial e incentivos en la educación pública

El salario docente aumenta con el pasaje de un grado a otro del escalafón, lo cual se produce, como se indicó, cada cuatro años. El porcentaje de incremento salarial de un grado a otro es relativamente reducido al inicio de la carrera, pero aumenta sensiblemente en el pasaje hacia grados más altos. En la actualidad, el pasaje de grado 1 a grado 4 (es decir, luego de aproximadamente 12 años de experiencia) implica un incremento salarial de 16,5% en promedio. Mientras tanto, el pasaje de grado 4 a 7 (aproximadamente otros 12 años de experiencia) implica actualmente un incremento salarial de 42%.

Un adicional a la antigüedad es la compensación del 20% del salario básico a partir de los 25 años de antigüedad en el servicio (Ley 11.021). Asimismo, todos los docentes que registran permanencia en la actividad en el séptimo grado después de cumplir 28 años de docencia efectiva perciben una prima del 5% sobre sus remuneraciones, que pasa a ser del 10% luego de 32 años de actuación.

Si bien esta estructura de remuneraciones premia principalmente la permanencia en el sistema, es relativamente aplanada en comparación con otros países de la región como Chile o México, y bastante más aplanada en comparación al promedio de países de la OCDE. En Uruguay, en 2011, la relación entre salario final e inicial docente en primaria y primer ciclo de media era de 1,7; mientras que en Chile es de 1,8; en México de 2,1; y para el promedio de países de OCDE de 2,3.²⁰⁸

En todas las categorías un aspecto común es que los grados mayores experimentaron tasas de crecimiento real superiores a los grados inferiores entre 2005 y 2014. En 2005 el pasaje de grado 1 a grado 4 implicaba una diferencia favorable de 13% en primaria y primer ciclo de secundaria, y 11,5% en el segundo ciclo. Esta diferencia aumentó a 16,5% en promedio en todos los ciclos en 2014. En cuanto al grado 7 y grado 4, la diferencia a favor del primero era de 39% en promedio en 2005 y pasó a ser de 42% en 2014. Este proceso ha implicado una leve recuperación de la pirámide salarial.

²⁰⁸ Los datos de Uruguay se obtienen de cálculos propios a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP. Los datos de otros países provienen de OCDE [2013d].

Más allá de los incrementos salariales basados en la antigüedad, hay pocos incentivos o compensaciones salariales. Las existentes son básicamente primas por presentismo, por titulación y por el trabajo en contextos desfavorables. También existen pagos diferenciales por el trabajo a tiempo completo y asociados al nivel educativo, específicamente por desempeñarse en el segundo ciclo de enseñanza media. No existen incentivos monetarios al desempeño, ni basados en resultados de los estudiantes ni en la evaluación de conocimientos y habilidades de los docentes.

Cuadro 11.11 Salario nominal ⁽¹⁾ de maestros y docentes de secundaria por año, según función y grados seleccionados ⁽²⁾. 2005 – 2014

Función	Grado	Año									
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Maestro	1	10.581	11.262	12.136	13.536	14.708	14.987	15.583	16.232	17.104	17.894
	4	11.950	12.772	13.863	15.617	17.172	17.501	18.196	18.954	19.972	20.893
	7	16.636	17.815	19.464	22.123	24.405	24.891	25.900	26.989	28.402	29.783
Profesor primer ciclo	1	10.581	11.262	12.136	13.536	14.593	14.870	15.461	16.105	16.970	17.754
	4	11.950	12.772	13.863	15.617	17.038	17.364	18.054	18.806	19.816	20.730
	7	16.636	17.815	19.464	22.123	24.206	24.688	25.689	26.769	28.171	29.541
Profesor segundo ciclo	1	11.339	12.064	12.888	14.191	15.126	15.432	15.762	16.319	17.260	18.053
	4	12.648	13.574	14.616	16.165	17.547	17.902	18.290	18.952	20.034	20.954
	7	17.423	18.778	20.367	22.742	24.781	25.296	25.871	26.843	28.324	29.693

Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Los salarios se expresan a valores constantes con base de 2013. Corresponden a docentes titulados, efectivos, con una carga horaria de 20 horas. Incluyen partidas de alimentación.

(2) En el grado 7 se incluye un 20% adicional por cumplimiento de 25 años de actuación docente.

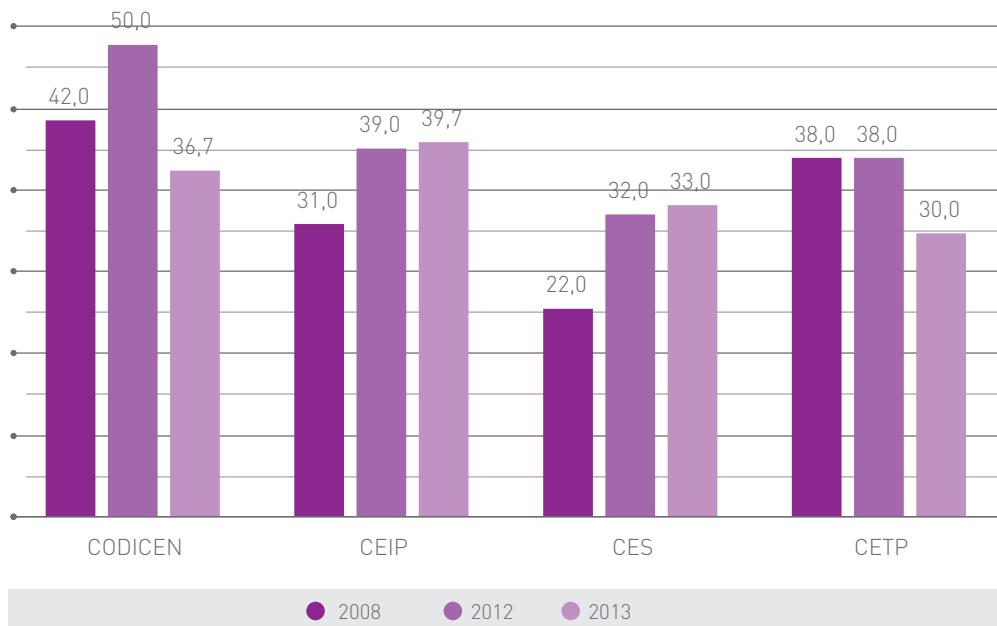
Las primas por presentismo son de carácter porcentual, se otorgan en forma trimestral y se calculan en base a las inasistencias de cada trimestre. El máximo de esta prima se otorga en caso de no tener ninguna inasistencia no justificada, pero también se otorgan primas a quienes tengan hasta tres faltas no justificadas.²⁰⁹ Según lo establecido en el acuerdo salarial entre la ANEP y la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) de diciembre de 2010, la bonificación es del 15% del sueldo para quienes tengan cero falta en un trimestre, 10% con una falta, 5% con dos faltas y 3% con tres faltas.

Estos porcentajes y la periodicidad trimestral de los pagos significaron un aumento del incentivo por presentismo.²¹⁰ No obstante, los resultados en cuanto a las faltas son ambiguos. En el CEIP y el CES se incrementó en aproximadamente 10 puntos el porcentaje de funcionarios con cero falta entre 2008 y 2013. Sin embargo, en el CETP y el CODICEN los resultados fueron opuestos.

²⁰⁹ Para el cálculo de esta prima se computa como falta toda inasistencia en cada período, considerando una serie de excepciones como la licencia anual reglamentaria, licencia por antigüedad; cesaciones temporarias de actividad y asuetos determinados por la autoridad competente; compensaciones de horas de trabajo extraordinarias previamente realizadas; inasistencia del lugar habitual por prestación de tareas en otro lugar, dispuestas por la autoridad competente; paro amparado en las resoluciones de los sindicatos de CSEU-PIT-CNT; licencia sindical; medio horario por lactancia; inasistencias de las funcionarias para someterse a exámenes ginecológicos; licencias otorgadas a los funcionarios del organismo por su designación o participación en las mesas receptoras de votos en actos eleccionarios o de cualquier índole de competencia de la Corte Electoral; inasistencias por la asistencia a cursos preparatorios que dicta la Corte Electoral al personal que participe en actos eleccionarios; inasistencia en el día posterior al acto eleccionario siempre y cuando efectivamente hayan trabajado en mesas receptoras de votos; inasistencia por citación a declarar en sede judicial, siempre que coincida con el horario laboral; por donación de sangre; inasistencia por rendir pruebas por concursos convocados por el organismo al cual pertenece, siempre que sean realizadas en días laborales (Acta nº 38, Resolución nº 2).

²¹⁰ Antes de 2011 se realizaban dos pagos anuales, y los porcentajes de la prima para el primer semestre del ejercicio 2010 fueron 9,4% para 0 falta, 4,5% para 1 falta, 2,5% para 2 faltas, 2% para 3 faltas y 1,5% para 4 faltas.

Gráfico 11.3 Docentes que no registran inasistencias (1), por consejo (en %). en los años 2008, 2012 y 2013



Fuente: ANEP.

(1) En 2013 es el promedio de los primeros tres trimestres.

Un segundo tipo de prima, presente en la educación media, consiste en un complemento salarial de 7,5% para los docentes titulados. Esta prima busca aumentar la titulación de los docentes en secundaria y el CETP. Sin embargo, según se pudo apreciar en el apartado correspondiente, no ha resultado suficiente para motivar la titulación, ya que en los últimos años no se ha verificado un incremento en el porcentaje de profesores con título.

En el caso de primaria la titulación es obligatoria, por lo que se otorga una compensación por permanencia en el aula a los maestros que se desempeñan frente a un grupo por más del 50% de los días del mes. Esta prima también es de 7,5% y su base de cálculo es idéntica a la de titulación.

En tercer lugar, existe un incentivo a la docencia en contextos desfavorables para maestros de educación inicial y primaria. Consiste en una prima salarial por trabajar en las escuelas denominadas aprender y tiene como contrapartida la participación en salas docentes que se realizan mensualmente (en promedio ocho anuales). Por esta participación los maestros reciben una partida fija (2.024 pesos a precios corrientes de 2014²¹¹), que en 2014 representa un 10% del salario de un maestro grado 1 con 20 horas y un 6% del salario de un maestro grado 7 con 25 años de antigüedad. Esta compensación no constituye un incentivo propiamente dicho, sino un pago por horas adicionales trabajadas que no corresponden estrictamente a la docencia. Sin embargo, constituye un pago diferencial respecto a maestros que trabajan en otro tipo de escuelas y no perciben ninguna remuneración por las horas dedicadas al trabajo regular de planificación o coordinación.²¹² Por su parte, los docentes de media no perciben ninguna remuneración adicional asociada al trabajo en contextos desfavorables.²¹³

²¹¹ La compensación de aprender es un monto único e independiente del grado del docente. Este monto pasó de 1.595,70 pesos en 2010 a 2.023,85 pesos en 2014 (precios corrientes de cada año). Antes de 2010 estas escuelas eran denominadas "de contexto sociocultural crítico" y la compensación hasta el año 2009 era de un 25,7% de la unidad docente compensada en primer grado.

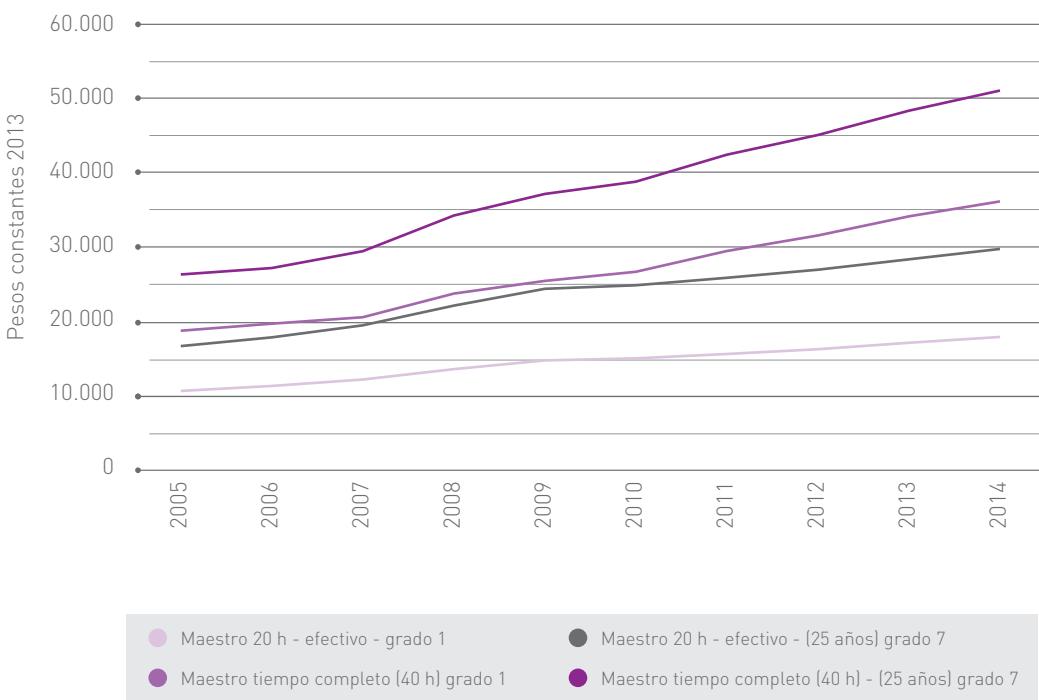
²¹² Si bien en todas las escuelas existen dos salas docentes anuales y dos ATD anuales, los docentes no reciben una remuneración extra por asistir, sino que se realizan en horario de clase, que se suspende ese día.

²¹³ Existe también en primaria un incentivo asociado al trabajo con niños con necesidades especiales: los maestros que radican su especialidad en escuelas especiales cobran un complemento del 70% de la unidad básica del maestro de primer grado. El ingreso a las escuelas para niños con necesidades especiales requiere un entrenamiento diferenciado.

Los maestros que trabajan en escuelas de tiempo completo cobran una compensación equivalente al 100% de la unidad docente compensada por encima de las 20 horas —más aumentos diferenciales—, lo que, sin embargo, no supone una duplicación del salario. En 2010 el valor de la unidad docente compensada representaba el 57% del salario de un maestro de 20 horas grado 1, lo que suponía que un maestro de tiempo completo percibiera una remuneración sensiblemente inferior a la de dos unidades de 20 horas en su grado correspondiente. Ello constituía un factor de desincentivo al desempeño en escuelas de tiempo completo.²¹⁴ En el marco de una política salarial dirigida a mejorar esta situación, a 2014 el valor de la unidad docente compensada se elevó al 91% del salario de un maestro de 20 horas, grado 1. Ello supuso un incremento relativo sustancial en la remuneración de los maestros de tiempo completo. Como se observa en el gráfico siguiente, entre 2005 y 2014 el salario real de los maestros a tiempo completo se incrementó en 94%, cifra sustancialmente mayor al incremento del salario medio docente del sector público.

El aumento del valor de la unidad docente compensada implicó un acercamiento del salario del maestro de tiempo completo respecto al maestro con dos cargos de 20 horas. Esta equiparación es diferencial por grados, debido a la característica “fija” de la compensación. En 2014 un maestro en grado 7 con dos cargos de 20 horas percibe un salario 16% mayor que un maestro de igual grado en una escuela de tiempo completo. Sin embargo, el desempeño en estas últimas tiene como ventaja evitar los traslados y trabajar con un único grupo de alumnos.

**Gráfico 11.4 Evolución de los salarios de los maestros (1),
según dedicación (2) y grado. 2005 – 2014**



Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Los salarios se expresan a valores constantes con base de 2013.

(2) La dedicación de 40 horas corresponde a cargos en escuelas de tiempo completo.

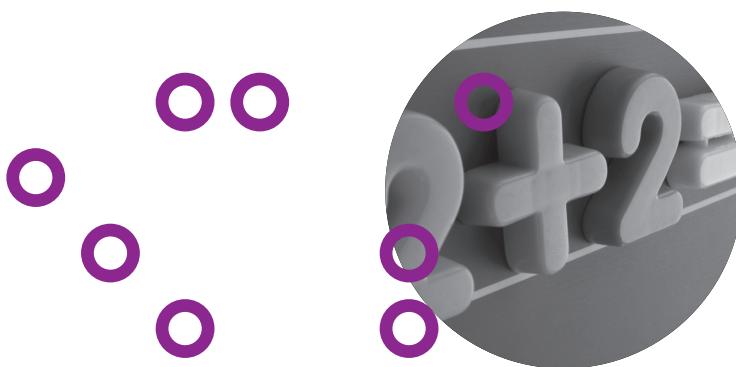
²¹⁴ La unidad docente compensada se utiliza primordialmente para compensar a maestros con carga horaria superior a las 20 horas y también como pago adicional a otras categorías de docentes, como maestros de educación especial y profesores agrarios bajo la órbita del CETP. Dependiendo de la categoría del docente, al sueldo básico se le adiciona un porcentaje de la unidad docente compensada. En el caso de maestro de tiempo completo, maestro comunitario y maestro Ceibal es un 100%. En el caso de maestros en escuelas especiales es 70%. En las escuelas rurales en general es 30%, en internados rurales es 45%, para maestro único de escuela rural es 50% y para maestro único de escuela rural “mal ubicada” es 60%.

Los indicadores disponibles sobre años de experiencia docente y años de permanencia en la misma escuela²¹⁵ muestran valores relativamente mejores en las escuelas de tiempo completo y aprender con respecto a las escuelas urbanas comunes. En efecto, los dos primeros tipos de escuela cuentan con una menor proporción de docentes de baja experiencia (menos de 5 años de antigüedad docente) que las urbanas comunes. Ambas diferencias son de mayor magnitud en las escuelas de tiempo completo. Algo similar ocurre al analizar la antigüedad en la escuela (indicador de permanencia en el centro), pero en este caso no se observan diferencias entre las de tiempo completo y las aprender.

Otra forma de incentivo es el diferencial salarial para los profesores que se desempeñan en el segundo ciclo de educación media, los que perciben un salario por encima del docente de primer ciclo. Se trata de una diferencia histórica, concebida como incentivo por la dificultad académica de enseñar temas más complejos en el segundo ciclo. En el presente, no obstante, la mayor dificultad estaría identificada con el trabajo en ciclo básico. En los últimos años se llevó adelante una política de reducción de las diferencias salariales entre los docentes de distintos niveles, equiparando los salarios de docentes de primaria y de ciclo básico con los de segundo ciclo. En este sentido, el porcentaje de bonificación en el salario de docente grado 1 de segundo ciclo común pasó de 7% en 2005 a 1% en 2014 (y de 18% a 1,4% para los docentes de tiempo extendido).

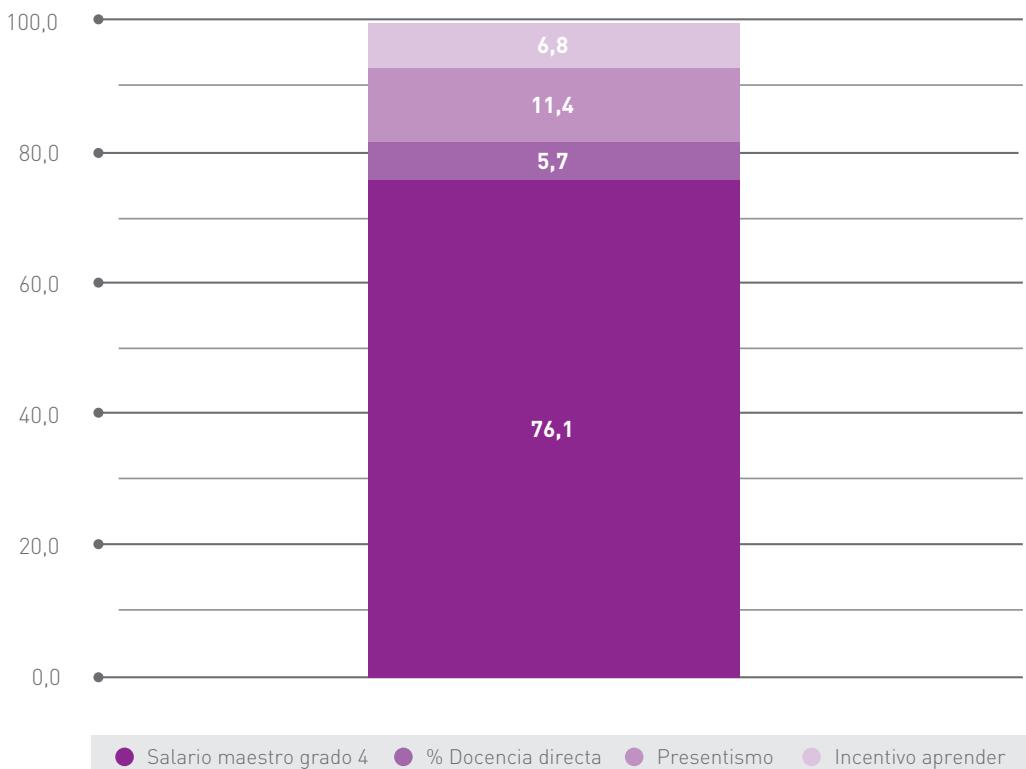
Los maestros y profesores que reciben estudiantes para la realización de prácticas también perciben una compensación que consiste en una remuneración adicional fija cuyo monto depende del número de practicantes atendidos. Esta partida se percibe solo por el período abril-diciembre. En el caso de un maestro en el grado 4 representa en 2014 (a precios de diciembre de 2013) entre un 6,2% (maestros de segundo año) y un 7,8% (maestros de tercer y cuarto año) de su remuneración nominal en caso de percibirla en su totalidad.

A los efectos de visualizar el peso de los distintos incentivos en el salario total, en el siguiente gráfico se considera el caso de un maestro grado 4 con prima por docencia directa, por presentismo con cero falta y por trabajar en una escuela aprender. Como se puede observar, el salario nominal, vinculado principalmente a la antigüedad como docente, representa un 76,1% del salario total, mientras que los incentivos representan el 23,9% restante. Un 11,4% se debe al presentismo, un 6,8% a ejercer en escuelas aprender y un 5,7% a dictar docencia directa.



²¹⁵ A partir del Monitor Educativo de Primaria.

Gráfico 11.5 Composición del salario de un docente grado 4 con primas por docencia directa, presentismo y cargo en escuela aprender (en %)



Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

Para finalizar deben considerarse dos incentivos no monetarios importantes, que son la seguridad laboral y los períodos de vacaciones. Los empleos docentes en Uruguay pueden considerarse como empleos protegidos en comparación con otros, debido a su seguridad, la regularidad de las tareas y el flujo estable de ingresos. Esta “protección” funcionaría como un incentivo para permanecer en la carrera docente (Vaillant, 2012). Por otro lado, el año laboral de los docentes está vinculado con el año lectivo. Esto significa que no deben concurrir a su lugar de trabajo durante una parte de los períodos de vacaciones de los estudiantes. Si bien no se puede afirmar que los docentes tengan los mismos períodos de vacaciones que los estudiantes —porque muchos deben tomar exámenes, participar en jornadas de cierre o preparación del año lectivo y sus clases— el tiempo anual de trabajo implica cierto beneficio con relación a otras profesiones.

El tiempo de trabajo de los docentes

Según fue analizado antes, una característica importante de la forma de remuneración docente en Uruguay es que se encuentra vinculada esencialmente a las horas de clase que se dictan. No existen prácticamente formas de remuneración por concepto de preparación de clases, planificación, participación en un proyecto colectivo u otras actividades conexas al trabajo directo con los estudiantes. Como excepción a este criterio general se encuentran las horas de coordinación remuneradas a los maestros que trabajan en escuelas aprender, dos horas semanales en el caso de maestros de escuelas de tiempo completo, las “horas de coordinación” que se pagan en la educación media en función de la cantidad de horas aula y, con otros criterios, en los programas especiales.²¹⁶

²¹⁶ Los criterios de asignación de estas horas se detallan en los cuadros 11.A.1, 11.A.2 y 11.A.3 del Anexo de cuadros.

Sin embargo, existe evidencia de que el trabajo de los docentes fuera del aula excede ampliamente las horas de coordinación existentes, tanto en primaria como en secundaria. De acuerdo a datos de la encuesta continua de hogares 2012, los docentes tienen mayor cantidad de horas de trabajo en el hogar en actividades relacionadas con su trabajo que otros ocupados. Se trata de horas de trabajo no remuneradas específicamente, destinadas a la preparación de clases y a la corrección de tareas, entre otras. En promedio, los docentes de primaria trabajan diez horas semanales en el hogar y los docentes de educación media nueve. Considerando que el promedio de horas de trabajo semanales en la docencia se ubica en alrededor de 30, las horas de trabajo en el hogar significarían cerca del 25% de la carga laboral total de los docentes de primaria y media.

Según puede apreciarse, el fenómeno de la dedicación en el hogar a tareas vinculadas con el puesto de trabajo es casi inexistente entre los ocupados no docentes. El total de horas trabajadas en la semana es similar para todos (levemente superior a 40 horas), pero los docentes estarían percibiendo una remuneración correspondiente a las tres cuartas partes de dicha dedicación. Otra forma de analizar este aspecto es considerar que el monto de hora-aula que se paga incluye el tiempo de trabajo asociado a aquella, que se realiza fuera del aula (mayormente en el hogar). En tal caso, al contabilizar el salario por hora docente (eventualmente, para compararlo con otras profesiones) debería tomarse en cuenta toda la carga horaria (aula y extra aula). Más adelante se analiza este aspecto.

Cuadro 11.12 Horas de trabajo por semana remuneradas y no remuneradas (1) por tipo de ocupación. 2012

Dedicación horaria al trabajo	Total ocupados		Docentes inicial y primaria		Docentes secundaria		Otros profesionales y técnicos	
	Horas	%	Horas	%	Horas	%	Horas	%
Horas remuneradas	41,1	99,1	30,4	75,7	33,2	78,9	41,5	98,8
Horas no remuneradas	0,4	0,9	9,8	24,3	8,9	21,1	0,5	1,2
Total horas trabajadas	41,5	100,0	40,1	100,0	42,0	100,0	42,0	100,0

Fuente: ECH del INE.

(1) Los microdatos de la ECH 2012 debieron ser depurados debido a la existencia de datos faltantes y ocupaciones no remuneradas. La descripción de los criterios adoptados se presenta en el cuadro 11.A.18 del Anexo de cuadros.

Un estudio publicado por la OCDE (2014b) ayuda a comprender mejor esta situación. De acuerdo con un relevamiento realizado entre profesores de educación secundaria obligatoria de 34 países y economías, la dedicación media de los docentes es de 38 horas semanales. De esas horas, destinan alrededor de la mitad (un promedio de 19 horas semanales) a la enseñanza y la otra mitad a actividades fuera del aula. Los que menos horas destinan a la enseñanza directa son los docentes de Noruega (15 horas) y de Japón (18 horas), lo cual implica que disponen de más tiempo para tareas tales como preparar clases, evaluar trabajos de los estudiantes o reunirse con las familias. En promedio los profesores dedican 7 horas semanales a preparar sus clases, 5 a evaluar y calificar trabajos de los alumnos y unas 2 a tareas en el centro, trabajo con los padres y actividades extracurriculares. En la mayoría de los países la mayor parte de estas horas forman parte del contrato de trabajo remunerado del profesor.

Las remuneraciones de los cargos directivos

Los cargos de dirección tienen una estructura escalafonaria independiente de la de los docentes, basada en el tamaño del centro que dirigen y en el tipo de cargo (dirección o subdirección). A los cargos directivos se puede acceder a través de un concurso en el cual pueden participar docentes a partir del cuarto grado. Los directores perciben remuneraciones diferenciales asociadas a la cantidad de los alumnos en el centro. En primaria las escuelas se clasifican en tres categorías según la matrícula. En secundaria y el CETP existen cuatro categorías de centros educativos. La retribución de directores y subdirectores está asociada a dicha clasificación y aumenta un 5% por cada cambio de categoría, remunerándose mejor a quienes están al frente de centros educativos de mayor tamaño. En primaria existe, además, un diferencial de 5% asociado a la dirección de escuelas de tiempo completo.²¹⁷

El trabajo de dirección está en general peor remunerado que el trabajo docente para la misma cantidad de horas. En el caso de primaria, los directores perciben una remuneración de entre 78% y 86% de la de un maestro de tiempo completo en el máximo grado según el tamaño del centro que dirigen. En el caso de secundaria, la brecha de los salarios de dirección en comparación con un profesor de 40 horas se ubica entre 72% y 84%. La remuneración de los subdirectores, obviamente, es aún inferior.

Cabe destacar, además, que los directores no reciben incentivos asociados al trabajo en contextos desfavorables y, al igual que los docentes, tampoco perciben incentivos asociados a su desempeño (ni basados en resultados de su centro ni sobre la base de una evaluación de sus habilidades de dirección).



²¹⁷ En los cuadros 11.A.5, 11.A.6, 11.A.7 y 11.A.8 del Anexo de cuadros se presenta la evolución de los salarios de directores e inspectores a precios constantes de 2013 y su evolución.

Cuadro 11.13 Salario nominal ⁽¹⁾ de maestros, profesores y directores en educación primaria y media. Categorías seleccionadas. 2014

Nivel	Cargo	Salario	% respecto maestro tiempo completo 40 h
Primaria	Director escuela urbana Nivel A 2 turnos, 40 h	44.108	86,1
	Director escuela urbana Nivel B 2 turnos, 40 h	41.974	81,9
	Director escuela urbana Nivel C 2 turnos, 40 h	39.956	78,0
	Maestro tiempo completo, efectivo, 40 h (grado 7, 25 años)	51.229	100,0
		Salario	% respecto profesor tiempo extendido 40 h
Media	Director 1ra. categoría liceo/escuela técnica, 40 h	48.727	84,1
	Director 2da. categoría liceo/escuela técnica, 40 h	46.348	80,0
	Director 3ra. categoría liceo/escuela técnica, 40 h	44.108	76,1
	Director 4ta. categoría liceo/escuela técnica, 40 h	41.974	72,5
	Prof. 1er. ciclo tiempo extendido, titulado efectivo, 40 h (grado 7, 25 años)	57.930	100,0

Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

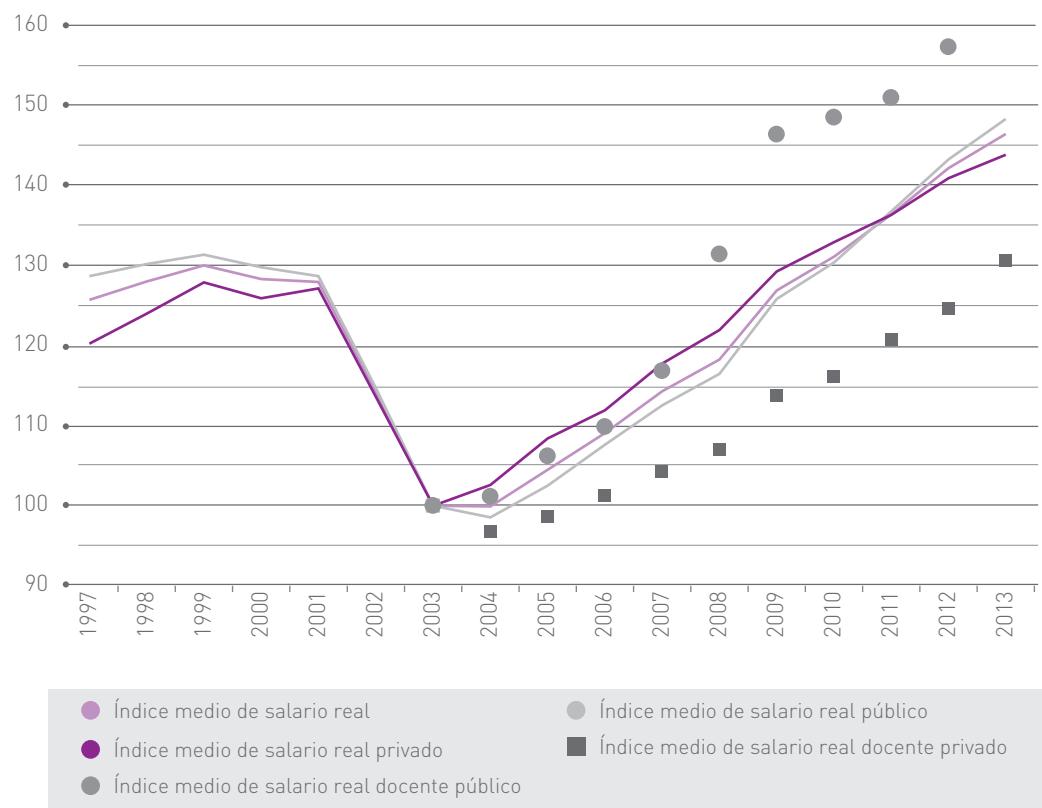
(1) Los salarios se expresan a valores constantes con base de 2013.

La evolución reciente de los salarios de los docentes y su relación con el resto de los salarios en Uruguay

A partir de la recuperación económica posterior a la crisis del año 2002, las remuneraciones docentes se incrementaron sistemáticamente en términos reales, acompañando el crecimiento real del salario medio, luego de una profunda caída. El crecimiento más firme de los salarios docentes comenzó en 2005, con la instalación de la negociación colectiva a través de los consejos de salarios. En ese contexto, la ANEP comenzó a trabajar en forma conjunta con la CSEU para mejorar, entre otros aspectos, los salarios de los funcionarios de todo el organismo (ANEP, 2013c).

La característica principal de la política salarial docente del sector público a partir de 2005 fue el establecimiento de incrementos reales por encima del promedio. Entre 2005 y 2013 el salario de los docentes del sector público aumentó en promedio 61% en términos reales, lo que equivale a un 5,4% de incremento acumulativo anual en el poder de compra. Dicho incremento fue superior al del salario real promedio, que creció un 47% acumulado en el mismo período (equivalente a un 4,3% promedio anual). Los salarios docentes del sector privado crecieron a un ritmo inferior al promedio de la economía, y muy inferior al de los docentes del sector público (3,4% anual).

Gráfico 11.6 Evolución del índice medio de salarios real (1) general y de la educación. 1997-2013



Fuente: Rendición de cuentas 2013, MEF.
(1) Índice medio de salario real: 2003 =100.

Si bien el salario docente público ha mejorado en los últimos años significativamente más que el promedio de los salarios de los trabajadores uruguayos, cabe preguntarse cómo se posiciona el nivel salarial docente en la situación actual y si el incremento real observado en los últimos años ha significado un cambio en la posición relativa de los salarios docentes respecto al salario de trabajadores con características similares que se desempeñan en otras profesiones u ocupaciones. Una primera respuesta a esta pregunta surge de la comparación del salario docente con los de otras ocupaciones similares en cuanto a las características que hacen a la formación de los salarios, lo cual puede realizarse a partir de los datos de la encuesta continua de hogares del INE. La comparación se realiza en dos momentos del tiempo (2006 y 2012). Se comparan los ingresos por hora, para eliminar las diferencias de ingresos provenientes de distintas cargas horarias de trabajo entre las ocupaciones.

Para comparar salarios es necesario tener en cuenta ciertos elementos que inciden en su formación. Los docentes tienen en promedio un mayor nivel educativo que el conjunto de los trabajadores, se ocupan mayoritariamente en el sector público y su grado de formalización es casi total. El grupo de ocupados que se acerca más al perfil de los docentes en cuanto a estas y otras características relevantes es el de los trabajadores profesionales y técnicos.²¹⁸

Asimismo, incluso al realizar la comparación con este grupo, parte de las diferencias salariales podrían obedecer a diferencias en las características sociodemográficas, educativas y otras relacionadas con el tipo de inserción laboral. Por lo tanto, un paso adicional para afinar la

²¹⁸ El grupo de comparación está integrado por las categorías "Profesionales científicos e intelectuales" (grupo 2 de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones 2008) y "Técnicos y profesionales de nivel medio" (grupo 3 de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones 2008).

comparación entre docentes y otros profesionales o técnicos es realizarla entre aquellos individuos que comparten algunas características comunes, lo que se denomina “soporte común”. Se consideran dentro de estas características observables el sexo, la edad, el nivel educativo, si es trabajador de medio tiempo, la formalidad del puesto de trabajo, si trabaja en el sector público, si reside en Montevideo y si es asalariado. Para ello se empleó la metodología de “matching exacto” (Nopo, 2004), que permite estimar la denominada “brecha ajustada”, que constituye un mejor indicador de las diferencias salariales, en tanto no puede ser explicada por características observables que determinan la formación de salarios.

Se realizaron por tanto dos comparaciones de los ingresos de los docentes²¹⁹ y de los ocupados en la categoría “profesionales y técnicos”: la “brecha original” (o bruta), sin ajustar por diferencias en las características relevantes, y la “brecha ajustada”, tomando en consideración dichas características. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro. Según se puede observar, la comparación “bruta” de ingresos laborales horarios de docentes respecto a otros profesionales y técnicos arroja una diferencia promedio a favor del grupo de comparación, diferencia que se redujo entre 2006 y 2012. En 2006, en promedio, los profesionales y técnicos percibían un ingreso 24,2% superior al de los docentes, mientras que en 2012 esta brecha se redujo a 11,3%.

Cuadro 11.14 Brecha de ingresos por hora. Original y ajustada (en %). 2006 y 2012

Brecha	Año	
	2006	2012
Original	24,2	11,3
Ajustada	28,8	21,8

Fuente: ECH del INE.

Las estimaciones mediante la brecha ajustada indican que las diferencias serían algo mayores. En promedio, los profesionales y técnicos no docentes tienen un ingreso horario 28,8% y 21,8% superior al de los docentes, en 2006 y 2012, respectivamente. En ambos años, la brecha ajustada es superior a la brecha original. En otras palabras, al comparar individuos con las mismas características observables, la diferencia entre el ingreso laboral por hora de otros profesionales y técnicos respecto de los docentes se acentúa a favor de los primeros. Dicha diferencia disminuyó en el período considerado.

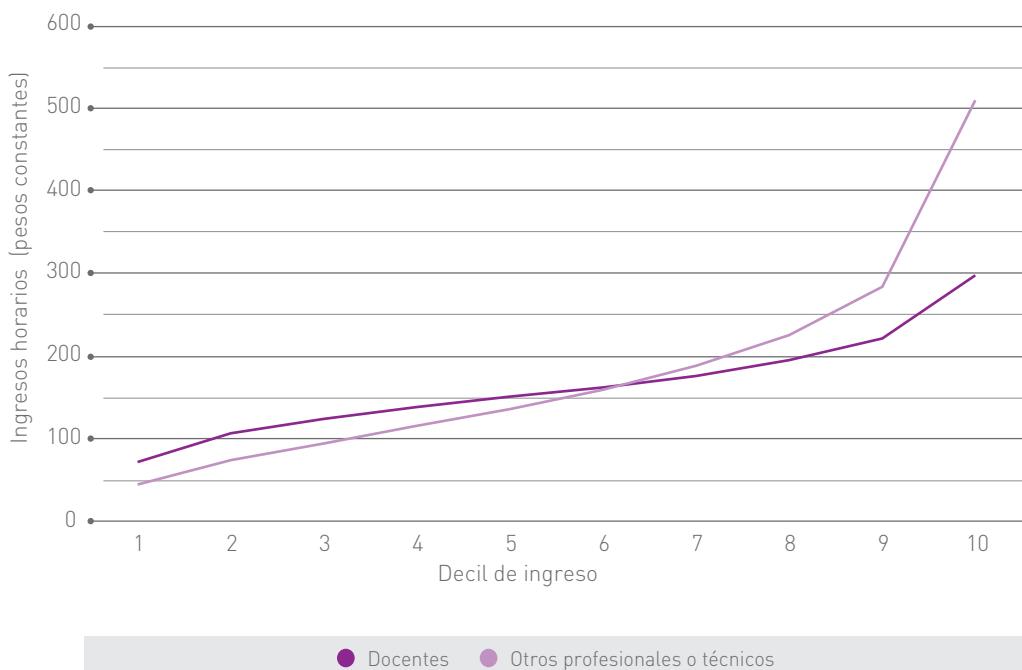
La comparación anterior refiere solamente a los ingresos medios, pero es importante comparar también las diferencias a lo largo de la distribución de ingresos para cada grupo, con el fin de obtener un panorama más completo de la diversidad de situaciones salariales. Con este propósito se ordenaron los ocupados docentes según el nivel de ingreso laboral (de menor a mayor) y se dividieron en 10 grupos, de forma tal que cada grupo concentra el 10% de las observaciones (deciles). El mismo procedimiento se realizó con los profesionales o técnicos no docentes. Luego se comparó el ingreso laboral promedio en cada decil.

²¹⁹ En el grupo de trabajadores docentes se incluye a los docentes de educación preescolar, primaria y media. Se excluye de este análisis a quienes realizan tareas docentes no asalariadas en su ocupación principal (por ejemplo, profesores particulares), los docentes universitarios y de formación profesional, así como otros profesionales de la enseñanza (como profesores de arte o instructores en tecnologías de la información). Tampoco se incluye en estas comparaciones a los directores de centros educativos, ni a los inspectores, ni a quienes en general desempeñan cargos de dirección en las diferentes áreas de actividad del grupo de comparación.



Según se puede observar en el siguiente gráfico, en el año 2012 existe una menor desigualdad en la distribución de los ingresos dentro del grupo docente (la curva es menos empinada), lo que puede explicarse por la forma de fijación de salarios en el sector público, donde se encuentra alrededor del 80% de los docentes. Efectivamente, como se expuso antes, la carrera docente se define en función de un sistema escalafonario fuertemente basado en la antigüedad y es relativamente aplanada. En los tramos de menores ingresos, hasta la mitad de la distribución, los docentes tienen un ingreso levemente mayor al de otros profesionales y técnicos, mientras que en la mitad superior de la distribución el ingreso de otros profesionales y técnicos supera ampliamente el de los docentes.

Gráfico 11.7 Ingreso laboral horario⁽¹⁾ en la ocupación principal de docentes y otros profesionales o técnicos, por deciles de ingreso. 2012



Fuente: ECH del INE.

(1) Pesos constantes diciembre 2012.

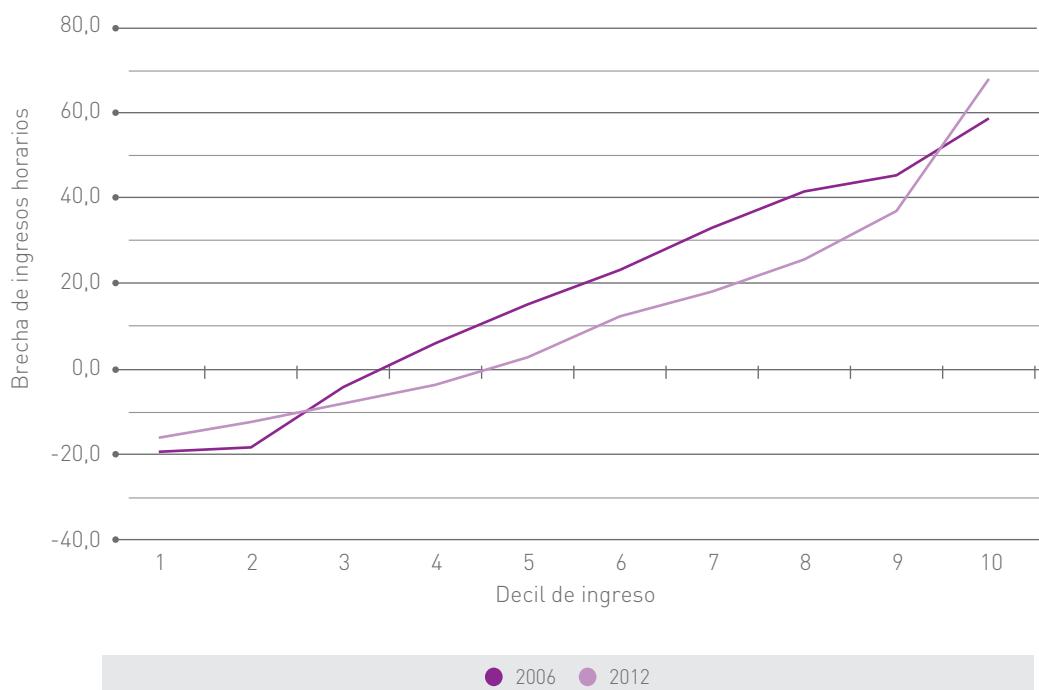
En el siguiente gráfico se presenta la diferencia entre el ingreso laboral²²⁰ de los docentes y de otros profesionales o técnicos. La diferencia o brecha²²¹ se reporta como proporción del ingreso docente. Esto quiere decir que un valor negativo indica que los ingresos de los otros profesionales y técnicos son inferiores a los de los docentes, un valor cero significa que no hay diferencias y un valor positivo indica un mejor salario de los otros profesionales. Existe un patrón similar en ambos años considerados: en los deciles inferiores la situación es favorable para los docentes, en tanto que en los deciles superiores la situación es favorable para los otros profesionales y técnicos. En definitiva, en los primeros años de la carrera, que corresponderían a los deciles más bajos, las remuneraciones docentes son relativamente competitivas con las de otras actividades. Estas remuneraciones dejan de ser competitivas a medida que transcurren los años de trabajo.

Puede observarse que entre 2006 y 2012 tienden a reducirse las diferencias salariales entre docentes y otros profesionales y técnicos. Por un lado, la brecha de ingresos a favor de los docentes en los primeros deciles de la distribución se reduce levemente entre 2006 y 2012. Por otro lado, a partir del quinto decil se reduce más significativamente la brecha de ingresos de los otros profesionales y técnicos respecto a los docentes.

²²⁰ No se tienen en cuenta ingresos que no sean remuneraciones, tales como ingresos provenientes del capital, el ingreso por valor locativo, las transferencias de ingreso desde el Estado, desde otros hogares o desde el exterior.

²²¹ Se utiliza en el gráfico la brecha ajustada, es decir, controlando por las diferencias en las características de los individuos (docentes y no docentes), para lo cual se utiliza el "soporte común".

Gráfico 11.8 Brecha ajustada de ingresos en la ocupación principal entre docentes y otros profesionales o técnicos, por deciles de ingreso (en %). 2006 y 2012



Fuente: ECH del INE.

Excepto en los primeros deciles, en el resto de la distribución el ingreso de los profesionales y técnicos supera al de los docentes. La diferencia máxima en ambos años se produce en el decil más alto, donde los profesionales o técnicos no docentes ganan un 59% por encima de los docentes en 2006 y un 68% en 2012.

Buena parte de la brecha de ingresos entre docentes y no docentes se explica por la diferente remuneración al nivel educativo y al trabajo a tiempo parcial. Los docentes tienen un mayor nivel educativo promedio que el promedio del grupo “otros profesionales y técnicos”. En particular, el porcentaje de trabajadores con nivel terciario completo es mayor entre docentes, especialmente de primaria, que entre el grupo de otros trabajadores profesionales o técnicos. Esto significa que los años de educación no son remunerados de igual forma. Sin embargo, no debe perderse de vista que, aunque se están comparando individuos con niveles educativos similares, puede existir cierta heterogeneidad al interior de los grupos. En particular, el nivel de “educación terciaria completa” incluye niveles de formación no universitaria, universitaria y de distintos años de duración entre los distintos profesionales.

El trabajo a tiempo parcial también es una característica distintiva de los docentes, que explica gran parte de la brecha salarial, principalmente en primaria. Según los datos de la encuesta continua de hogares el 57% de los docentes trabaja 30 horas semanales o menos, mientras que ese porcentaje es cercano al 32% en 2012. El ingreso por hora de los trabajadores a tiempo parcial es, en todos los casos, superior al de otros trabajadores; sin embargo, los profesionales o técnicos no docentes que trabajan a tiempo parcial ganan relativamente más que los docentes a tiempo parcial. El resto de las características consideradas (género, edad, si es un trabajador formal, si trabaja en Montevideo y si es asalariado) explican en menor magnitud la diferencia de ingresos entre docentes y no docentes.

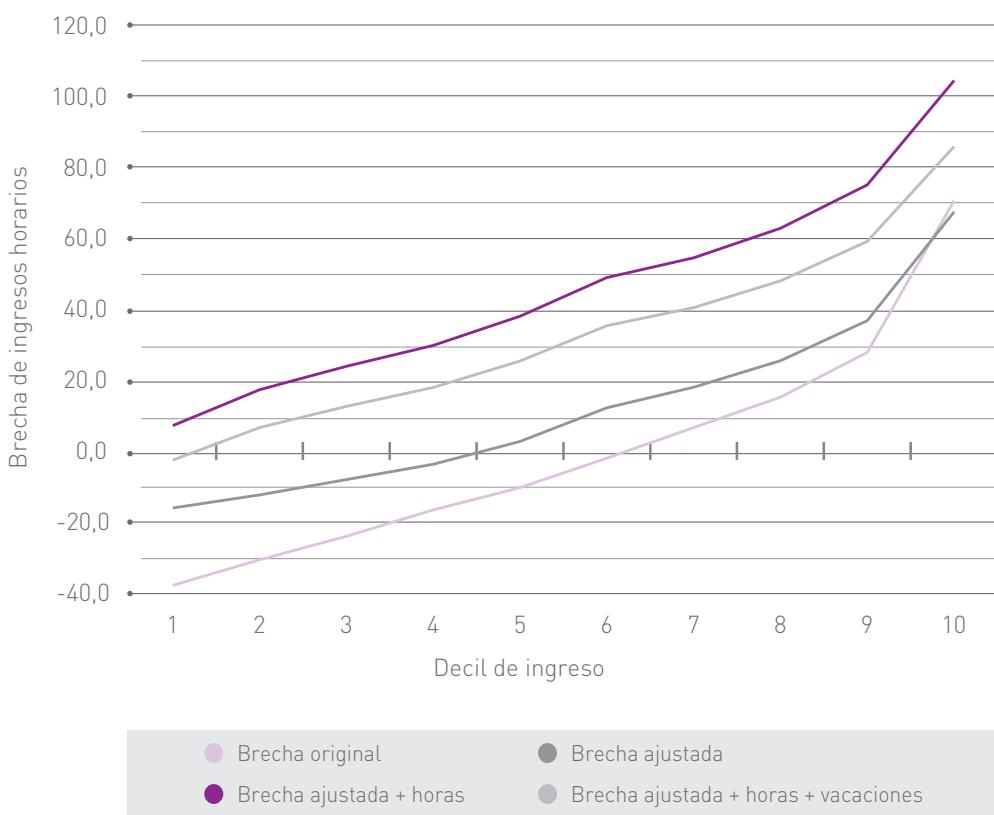
Existen dos consideraciones adicionales que pueden ser tenidas en cuenta con la finalidad de ajustar aún más la comparación. Por un lado, es posible tomar en cuenta, a partir de la encuesta continua

de hogares 2012, la cantidad de horas trabajadas en el hogar que no están siendo remuneradas como forma de considerar el hecho de que los docentes tienen una mayor cantidad de horas trabajadas fuera del horario de clase que no son remuneradas.

La segunda es que los docentes tienen un total de semanas laborables en el año inferior al de otros profesionales y técnicos. Si bien no se puede afirmar que todos los docentes tengan tres meses de licencia, dado que toman exámenes, preparan clases y participan en actividades en los centros de enseñanza en los períodos en que los alumnos tienen vacaciones, se puede considerar que a lo largo de todo el año los docentes tienen algunas semanas libres más que el resto de los trabajadores. Esta consideración también afecta la comparación de remuneraciones.²²²

Si se considera únicamente el primer ajuste, es decir, el relativo a las horas de trabajo fuera del aula y no remuneradas, la brecha entre el ingreso de docentes y no docentes aumenta a lo largo de toda la distribución y, en promedio, los profesionales o técnicos no docentes ganan 57% más que los docentes. Si se agrega el ajuste por la segunda consideración, es decir, por la cantidad de semanas libres en el año, la brecha ajustada promedio disminuye a 43%.²²³

Gráfico 11.9 Brecha original, ajustada y corregida por horas y vacaciones, de otros profesionales o técnicos respecto a docentes (en %). 2012



Fuente: ECH del INE.

²²² Para los docentes se asume un período de vacaciones pagadas de dos meses, por lo que los ingresos horarios se multiplican por 12/10; para los trabajadores profesionales o técnicos dependientes se asume un período de vacaciones pagadas de un mes anual, por lo que los ingresos se multiplican por la relación 12/11, y no se asume vacaciones pagadas para los trabajadores independientes (es decir, los ingresos horarios ajustados en este caso son los mismos que los no ajustados). De esta forma los ingresos horarios prorrateados son una transformación lineal de los ingresos horarios no ajustados y una medida de los ingresos relativos cuando se tienen en cuenta los períodos de trabajo.

²²³ Ver cuadro 11.A.19 del Anexo de cuadros.

Para ilustrar mejor la situación se incluye a continuación el análisis de las brechas ajustadas de ingresos por hora entre los docentes y algunas categorías específicas de profesionales y técnicos. Este análisis implica reiterar el ejercicio de ajuste que se hizo anteriormente, pero seleccionando tres grandes áreas de trabajo y dos niveles distintos de especialización.²²⁴ Las áreas seleccionadas fueron: las ciencias, ingeniería y tecnologías de la información y las comunicaciones; la salud; y la organización de la administración pública y de empresas, el derecho, las ciencias sociales y la cultura. Para cada una de estas áreas se distinguió entre el nivel profesional y el nivel de técnicos medios.²²⁵ La estimación se realizó, como en los casos anteriores, para 2006 y 2012. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro. En el caso de los profesionales, las diferencias que muestra la brecha ajustada son significativas en todos los casos y desfavorables para los docentes. La mayor diferencia salarial es con los profesionales de ciencias, ingeniería y tecnologías de la información (48,7%). Las brechas disminuyeron entre 2006 y 2012, salvo con respecto al caso de los profesionales de la salud, en el que la brecha se incrementó levemente.

En la segunda mitad del cuadro se presenta la brecha con los técnicos de nivel medio de las mismas áreas. En este caso la diferencia salarial no es significativa para el caso de ciencias y tecnologías de la comunicación. Sí es estadísticamente significativa y favorable a los docentes en el caso de los técnicos de nivel medio de la salud y se mantiene significativa y desfavorable para los docentes en la tercera área. Estas diferencias se mantuvieron estables entre 2006 y 2012.

Cuadro 11.15 Brecha de ingresos ajustada para categorías seleccionadas de profesionales y técnicos (en %). 2006 y 2012

Categoría	Profesionales de ciencias, ingeniería y tecnología de la información y las comunicaciones (1)		Profesionales de la salud (2)		Especialistas en organización de la administración pública y de empresas y profesionales del derecho, las ciencias sociales y la cultura (3)	
Año	2006	2012	2006	2012	2006	2012
Brecha	62,9*	48,7*	24,8*	26,5*	47,8*	34,4*
Categoría	Profesionales de nivel medio de ciencias e ingeniería y técnicos de la información y las comunicaciones (4)		Profesionales de nivel medio de la salud (5)		Profesionales de nivel medio en operaciones financieras y administrativas y profesionales de nivel medio de servicios jurídicos, sociales, culturales y afines (6)	
Año	2006	2012	2006	2012	2006	2012
Brecha ajustada	-7,2	2	-17,3*	-14,1*	19,8*	19,6*

Fuente: ECH del INE.

* Brecha significativa al 95% de confianza.

- (1) En esta categoría de profesionales se incluyen agrónomos, arquitectos, programadores informáticos, entre otros.
- (2) En esta categoría de profesionales se incluyen médicos, veterinarios, odontólogos, personal de enfermería, entre otros.
- (3) En esta categoría de profesionales se incluyen contadores, abogados, psicólogos, artistas plásticos, entre otros.
- (4) En esta categoría de técnicos se incluyen electrotécnicos, técnicos en química industrial, pilotos de aviación, técnicos en programación informática, entre otros.
- (5) En esta categoría de técnicos se incluyen técnicos en ciencias biológicas, practicantes y asistentes médicos, fisioterapeutas, entre otros.
- (6) En esta categoría de técnicos se incluyen agentes inmobiliarios, secretarios jurídicos, inspectores de policía y detectives, técnicos en galerías de arte, museos y bibliotecas, fotógrafos, entre otros.

²²⁴ Un detalle de la descomposición de la brecha se presenta en el cuadro 11.A.20 del Anexo de cuadros.

²²⁵ La diferencia fundamental entre ambos grupos es que los primeros tienen título universitario y los segundos títulos técnicos intermedios.



Un último dato relevante que podría ser consecuencia de la situación salarial es que el 21,6% del total de personas ocupadas²²⁶ que posee un título docente tiene su actividad laboral principal fuera de la educación.²²⁷ La cifra es importante si se tiene en cuenta la insuficiencia de docentes titulados analizada en apartados anteriores.

Cuadro 11.16 Docentes titulados en actividad, según ocupación principal (en %). 2012

Ocupación principal	Año 2012
Docencia	72,2
Dirección	6,2
Actividades no docentes	21,6
Total	100

Fuente: ECH del INE.

Finalmente, se realizó una comparación de los ingresos entre los docentes titulados que tienen su actividad laboral principal dentro y fuera de la educación. Puede observarse que no se encuentran diferencias significativas, incluso luego de controlar por iguales características a través de la metodología de matching.²²⁸ Esto indica que la “salida” del sistema educativo de docentes formados se realiza hacia ocupaciones que en promedio no pagan más o, en otras palabras, la formación docente no “paga” más en otras actividades respecto a lo que paga el sistema educativo.²²⁹

En definitiva, los individuos formados en la docencia que dejan el trabajo en el sistema educativo en promedio no se insertan en profesiones u ocupaciones de niveles salariales superiores. En este sentido, las notorias diferencias salariales de otras profesiones respecto a la docente a medida que se avanza en la carrera laboral no parece operar en la práctica como incentivo a la salida de la profesión para los docentes ya formados, si bien puede operar como un desincentivo a la entrada a la formación docente.

Cuadro 11.17 Brecha de ingresos original y ajustada entre docentes titulados que ejercen como docentes y docentes titulados que realizan otras actividades no docentes (en %). 2012

Brechas	
Original	Ajustada
-2,42	0,70

Fuente: ECH del INE.

²²⁶ No se incluyen desocupados ni inactivos (jubilados, pensionistas, estudiantes).

²²⁷ El mayor porcentaje de estas actividades no docentes a las que se dedican algunos titulados corresponde a trabajos de oficina.

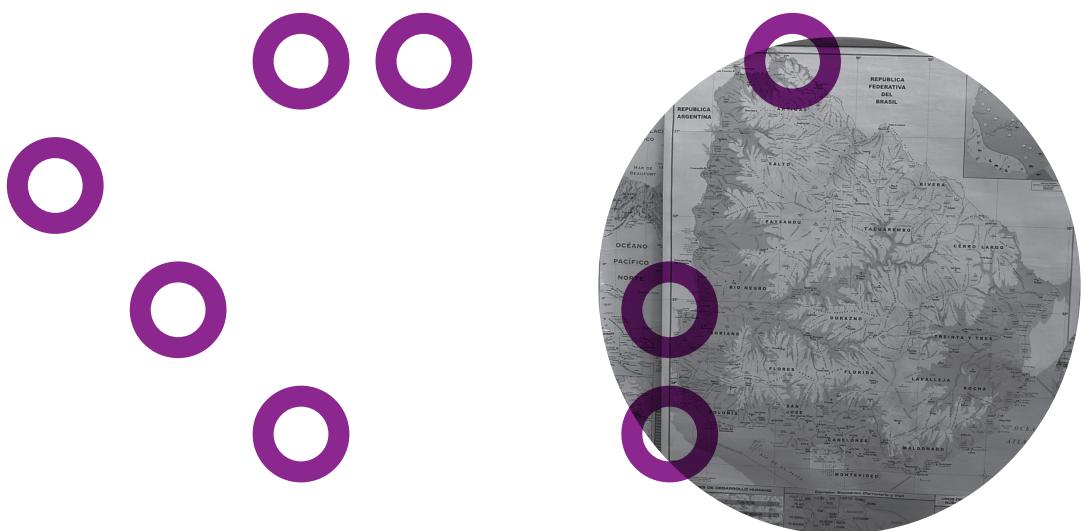
²²⁸ En el cálculo del matching los cargos de dirección no entran en ninguno de los dos grupos considerados, ni en “actividades docentes” ni en “actividades no docentes”.

²²⁹ Este resultado no es sorprendente debido a la especificidad de la carrera.

El salario de los docentes en Uruguay en comparación con los de otros países

La comparación de los salarios docentes entre países presenta la dificultad de que, al igual que los salarios generales, dependen de la capacidad económica de los países en cuestión. En otras palabras, el nivel medio de salarios (medido en términos de su poder de compra) de un país con mayor capacidad económica es mayor al nivel salarial medio de un país con menor capacidad económica, lo que se aplica al caso de los docentes y al de todas las ocupaciones. Una alternativa para minimizar el problema consiste en tratar a los salarios docentes en términos relativos al PIB per cápita del país correspondiente, este último como medida de los recursos disponibles por habitante en una economía.

La OCDE y la UNESCO reportan los valores de los salarios docentes para diversos países. Permiten realizar comparaciones entre el salario anual al comienzo de la carrera docente, después de 15 años de experiencia y en la parte superior de la escala, según el nivel de formación impartido. Estos datos se presentan para docentes a tiempo completo, definidos como aquellos que están empleados por al menos 90% de las horas normales o estatutarias de trabajo (estas horas pueden incluir las horas de enseñanza en contacto con los alumnos y las horas dedicadas a otras tareas diferentes a la docencia directa) para un empleado a tiempo completo en un año escolar completo, según las normas vigentes de cada país (OCDE, 2004). Como se observa en el siguiente cuadro, en la mayoría de los países la cantidad de horas estatutarias de trabajo se ubica cerca de las 40 horas semanales en todos los ciclos, mientras que en Uruguay esta cifra representa cerca de la mitad.



Cuadro 11.18 Horas de trabajo docente estatutarias. Países seleccionados. 2011

Educación primaria				
	Número de semanas de clase en el año	Número de días de clase en el año	Horas de trabajo estatutarias anuales	Horas de trabajo estatutarias semanales
Corea (1)	40	220	1680	42
Japón (3)	40	200	1883	47
España (2)	37	176	1425	39
Promedio OCDE	38	185	1671	44
Chile (1)	38	182	1998	53
Uruguay	37 (4)	165 (5)	740 (6)	20
Brasil	40 (4)	200 (4)	800 (4)	20
Primer ciclo de educación secundaria				
	Número de semanas de clase en el año	Número de días de clase en el año	Horas de trabajo estatutarias anuales	Horas de trabajo estatutarias semanales
Corea (1)	40	220	1680	42
Japón (3)	40	200	1883	47
España (2)	37	176	1425	39
Promedio OCDE	38	185	1667	44
Chile (1)	38	182	1998	53
Uruguay	36 (4)	165 (5)	720 (6)	20
Brasil	40 (4)	200 (4)	800 (4)	20
Segundo ciclo de educación secundaria				
	Número de semanas de clase en el año	Número de días de clase en el año	Horas de trabajo estatutarias anuales	Horas de trabajo estatutarias semanales
Corea (1)	40	220	1680	42
Japón (3)	39	196	1883	48
España (2)	36	171	1425	40
Promedio OCDE	37	183	1669	45
Chile (1)	38	182	1998	53
Uruguay	36 (4)	160 (5)	720 (6)	20
Brasil	40 (4)	200 (4)	800 (4)	20

Fuente: OCDE (2013b).

(1) Datos reportados para el "tiempo de enseñanza máximo".

(2) Datos reportados para el "tiempo de enseñanza típico".

(3) Datos reportados para el "tiempo de enseñanza real".

(4) Dato 2010.

(5) Dato 2005.

(6) Horas estatutarias para Uruguay: calculadas para cargos de 20 horas semanales multiplicado por el número de semanas en el año.

Una primera consideración que se debe hacer al comparar salarios de distintos trabajadores es sobre la cantidad de horas a las que corresponde la remuneración. Del cuadro anterior surge que existen diferencias importantes entre las horas estatutarias remuneradas de los docentes uruguayos respecto a varios de los países objeto de la comparación. Las horas estatutarias en algunos países pueden incluir las horas de enseñanza en contacto con los alumnos y las horas dedicadas a otras tareas que implica la docencia. En otros países, sin embargo, las horas estatutarias pueden referir únicamente a las horas de enseñanza, por lo que las demás actividades relacionadas con la docencia corresponden a horas de trabajo no remuneradas.

En el caso de Uruguay, los salarios que reportan los organismos internacionales corresponden a 20 horas de trabajo a la semana, incluyendo actividades docentes y no docentes. En este sentido, la comparación del salario de 20 horas semanales de Uruguay respecto a los salarios por la cantidad estatutaria de horas de otros países no solamente reflejará diferencias en los salarios relativos, sino también en la cantidad de horas trabajadas (y remuneradas) a los docentes. Debido a ello, para la comparación internacional de los salarios docentes nos basamos, además de en el salario por 20 horas, en salarios de docentes con similar carga de trabajo que el promedio internacional. Específicamente tomamos como referencia los salarios de los maestros de tiempo completo (que son remunerados por 40 horas que no corresponden enteramente a horas en el aula, sino que incluyen otro tipo de tareas en los centros educativos y se acercan más a la realidad de trabajo presente en varios de los otros países) y los salarios de profesores de primer ciclo de secundaria de tiempo extendido con 40 horas semanales (considerando que estas horas incluyen 35 horas de enseñanza directa y 5 horas de coordinación).²³⁰

Además de la consideración de la cantidad de horas de trabajo, para realizar la comparación internacional se debe tomar en cuenta la capacidad de los salarios de comprar un conjunto común de bienes y servicios. Para ello, los salarios nominales se transforman en salarios reales, en una moneda comparable utilizando las paridades de poder adquisitivo (PPA).²³¹

Finalmente, como ya fue mencionado, se compara el ratio de salarios sobre el PIB per cápita. Cuanto más alto el ratio de salarios docentes relativos al PIB per cápita, mayor es la valorización relativa de la profesión docente en el país en cuestión.

El gráfico siguiente muestra el ratio de salarios de docentes de primaria sobre el PIB per cápita en algunos países seleccionados.²³² En promedio, en los países de la OCDE el salario docente es equivalente al PIB per cápita (el ratio es igual a 1). En la región latinoamericana se observan situaciones dispares: en 2011 Chile y México presentan ratios superiores al promedio de la OCDE (1,3 y 1,5 en primaria), mientras que Argentina se sitúa en un nivel inferior (0,98).

²³⁰ En los cuadros 11.A.13, 11.A.14, 11.A.15 y 11.A.16 del Anexo de cuadros se presentan las estimaciones de salarios para Uruguay en caso de considerar cargos de 20 horas, de maestros a tiempo completo (40 horas) y profesores de primer ciclo de secundaria tiempo extendido (40 horas semanales).

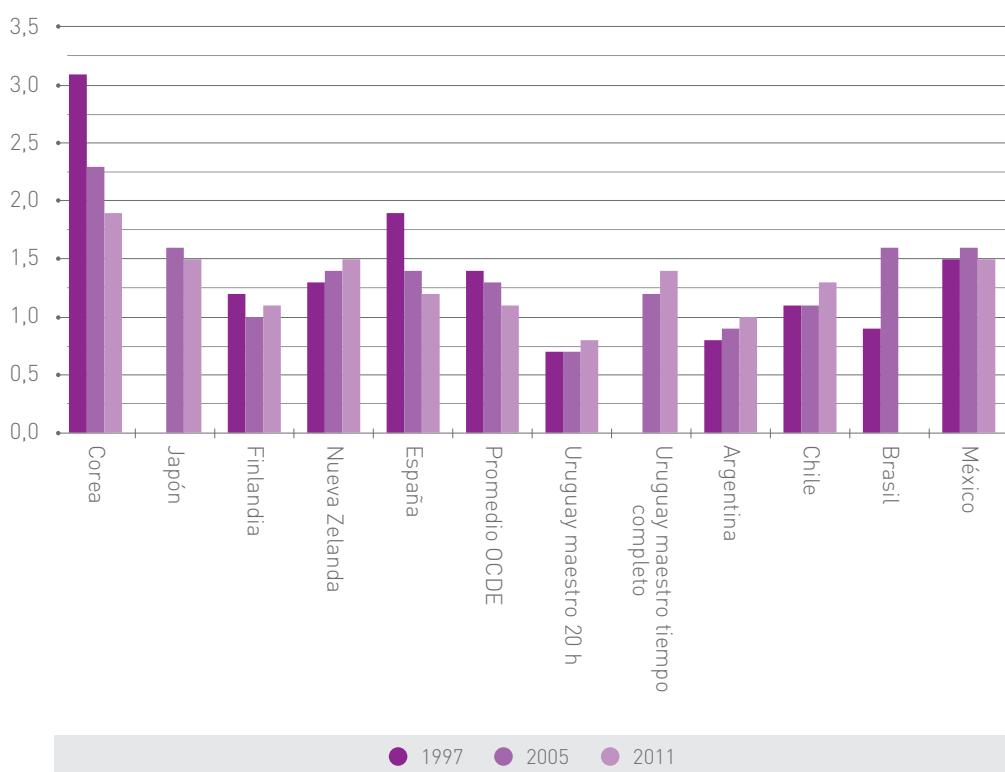
²³¹ Los tipos de cambio de PPA son aquellos que igualan el poder adquisitivo de las diferentes monedas. Esto significa que una cantidad determinada de dinero en diferentes monedas convertida con las tasas de PPA va a comprar la misma canasta de bienes y servicios en todos los países. En otras palabras, las PPA son las tasas de conversión de moneda que eliminan las diferencias en los niveles de precios entre países. Por lo tanto, cuando el salario para diferentes países se convierte en una moneda común por medio de PPA expresa el mismo conjunto de precios internacionales a fin de que las comparaciones entre países reflejen únicamente diferencias en el volumen de bienes y servicios adquiridos.

²³² En los informes de la OCDE Education at a Glance 2012 y 2013 se reportan los datos de salarios deflactados usando el factor de conversión de la paridad del poder adquisitivo (PPA) del consumo privado, mientras que en los informes anteriores se deflataban por el factor de conversión PIB. Para volver las series comparables temporalmente se optó aquí por deflactar los salarios en moneda nacional de todos los años y todos los países por el factor de conversión PPA del PIB. Debido a este cambio en el cálculo, los datos para los años 2010 y 2011 no coinciden con los publicados en los informes de la OCDE.

En el caso de Uruguay, el ratio correspondiente al salario docente de 20 horas sobre el PIB per cápita se sitúa en un nivel inferior al conjunto de los países objeto de la comparación (0,8). No obstante, si se analiza el ratio de salario sobre PIB per cápita de un docente de 40 horas,²³³ el valor asciende a 1,4 y 1,5 para los docentes de primaria y primer ciclo de educación media, respectivamente, valores similares a los de México y Chile.

Por otra parte, se observa que el ratio del salario sobre el PIB per cápita de Uruguay creció en el período de análisis. Para el docente de 20 horas, el ratio pasó de 0,66 a 0,76 en primaria y el primer ciclo de secundaria, y de 0,71 a 0,77 en el segundo ciclo de secundaria. Considerando a los otros cargos de referencia, entre 2005 y 2011 el ratio creció de 1,2 a 1,4 para maestros de tiempo completo, y de 1,3 a 1,5 para docentes de 40 horas del primer ciclo de educación media.

**Gráfico 11.10 Salarios de docentes con 15 años de antigüedad ⁽¹⁾ en educación primaria.
Países seleccionados ⁽²⁾. 1997, 2005 y 2011**



Fuente: Education at a Glance de la OCDE 1998 a 2013, Banco Mundial y Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Ratio en relación al PIB per cápita, en dólares americanos comparables.

(2) Los datos de México corresponden a 1998, 2005 y 2011. Los datos de Chile corresponden a 1998, 2006 y 2011. Los datos de Argentina y Brasil a 1997, 2003 y 2011. En los cuadros 11.A.9, 11.A.10, 11.A.11 y 11.A.12 del Anexo de cuadros se presentan los salarios docentes para los distintos ciclos y en distintos momentos de la carrera docente y el ratio salario sobre PIB.

En definitiva, al considerar a los docentes que trabajan a tiempo completo, el salario relativo (el salario relativo a la capacidad económica del país) se encuentra en un nivel similar al de algunos países de la región y al promedio de países de la OCDE. Sin embargo, debe notarse que gran parte de los docentes trabajan en un régimen de tiempo parcial, lo que les reporta un salario relativo inferior al de sus pares en otros países. Ello tiene su correlato en que la mayoría de los docentes uruguayos no percibe remuneración explícita por el trabajo fuera del aula, ni tampoco debe cumplir con este tipo de tareas en los centros educativos, como es común entre docentes de otros países.

²³³ Se considera un salario de maestro de tiempo completo en primaria y de un docente de 40 horas en media.

En síntesis, la remuneración de los docentes está fuertemente determinada por la antigüedad y basada casi exclusivamente en el pago de horas aula. Los incentivos representan una fracción menor del ingreso y no están ligados al desempeño o a la formación continua. El desempeño en la dirección de un centro está peor remunerada que la actividad docente en el aula, lo que desestimula el propio trabajo de gestión pedagógica y organizacional de los centros educativos. Finalmente, de la comparación del salario docente en el contexto nacional e internacional se extraen dos conclusiones principales. La primera es que a pesar de la sensible mejora salarial de los últimos años, los docentes continúan estando, en promedio, peor remunerados respecto a otros ocupados de similares características y carga horaria laboral; no obstante, esta brecha ocurre a partir de la mitad de la carrera y no al inicio. La segunda es que las diferencias salariales en relación a la capacidad económica respecto a otros países de la región y países más avanzados se relacionan fundamentalmente con el trabajo a tiempo parcial y concentrado en horas-aula de gran parte de los docentes de Uruguay.

En definitiva, todo parece indicar que el camino de futuras mejoras salariales docentes debería estar asociado al menos a dos aspectos. Por un lado, al cambio en las condiciones de trabajo, estimulando la permanencia a tiempo completo de los docentes en los centros educativos, con una remuneración que incluya el trabajo en las aulas y también el de planificación, coordinación, trabajo institucional, entre otras actividades. Por otro, a la modificación de la estructura de la carrera y los incentivos salariales, incorporando consideraciones para el ascenso salarial menos basadas en la antigüedad.

Consideraciones finales

Enseñar es una tarea compleja. Requiere del dominio de los conocimientos que deben ser transmitidos, por un lado, y de conocimientos sobre la forma de transmitirlos y sobre el modo en que los estudiantes podrían comprenderlos, por otro. Implica también reflexión y conocimientos acerca de las habilidades que los estudiantes podrían desarrollar con relación a esos conocimientos, así como en torno a las situaciones y problemas relevantes en que los conocimientos y habilidades pueden ser utilizados. Cada día es necesario idear nuevas actividades y formas de presentar los contenidos, crear actividades de evaluación, corregir trabajos, hacer devoluciones a cada estudiante, asignar calificaciones.

Además de todo lo anterior, enseñar requiere capacidades emocionales para relacionarse con niños y adolescentes en forma individual y, más complejo aún, en grupos. A esto debe agregarse, en el marco de los procesos de democratización de la educación y de las políticas de inclusión educativa, conocimientos y capacidades para desarrollar vínculos y roles educativos que van más allá de la enseñanza.

Seguramente muchos lectores pensarán que buena parte de los docentes no hacen todo lo que se acaba de describir. El problema es que no están dadas las condiciones necesarias para poder hacerlo. Comenzando por los tiempos que esto requiere, siguiendo por la formación permanente y por los espacios de trabajo en equipo con otros docentes, y terminando por los mecanismos institucionales apropiados de orientación, evaluación y encuadre para las tareas. Dicho en otras palabras, la sociedad y el sistema educativo no están dotando a los docentes de las herramientas y condiciones que necesitan para estar a la altura de lo que se espera de ellos.

La complejidad de la labor docente no suele ser percibida en toda su amplitud por la sociedad. Tal como señalan Stigler y Hiebert (1999) en un lúcido análisis sobre la enseñanza, en el imaginario social ser docente no es algo tan difícil: cualquier persona a la que le gusten los niños, tenga un poco de paciencia y ganas, debería poder hacerlo. La situación de malestar docente, reseñada al comienzo de este capítulo, está fuertemente vinculada con estos hechos: la complejidad y

exigencia de la tarea, la ausencia de condiciones para desarrollarla adecuadamente y la falta de reconocimiento social de esta complejidad.

Mejorar los aprendizajes y la formación de los estudiantes requiere modificar las prácticas de enseñanza. Los autores antes mencionados, a partir de un estudio sobre clases dictadas en distintos países y registradas en video, muestran con mucha claridad que la enseñanza es una actividad cultural, es decir, que el modo en que se realiza va mucho más allá de las decisiones individuales de los docentes y de las teorías educativas. Es una práctica instalada en cada sistema educativo, que obedece en buena medida a las tradiciones de dicho sistema y cuyos rasgos principales se transmiten en forma “invisible” en la vida cotidiana a través de las interacciones y se cristaliza en rutinas que pasan a constituir un sentido común (Stigler y Hiebert, 1999).

En nuestro país, por ejemplo, es bastante fácil observar la existencia de “culturas” sobre la enseñanza claramente distintas entre maestros y profesores. Una parte importante de los problemas existentes para que los adolescentes transitén por la educación secundaria está relacionada con la persistencia de una cultura de la enseñanza orientada hacia el conocimiento universitario.

Modificar la situación de malestar docente y las prácticas de enseñanza —y la cultura subyacente a ellas— requiere, por tanto, un conjunto de cambios estructurales en los modos de organizar el trabajo docente. Varios de esos cambios fueron analizados a lo largo de este capítulo: romper el aislamiento del docente e institucionalizar el trabajo colaborativo; reconocer el tiempo de trabajo que se requiere fuera del aula; crear condiciones para la integración del docente a un centro educativo; modernizar los sistemas de orientación, evaluación y desarrollo profesional de los docentes; brindar apoyo para el desempeño de nuevos roles y establecer una política de mejora salarial importante vinculada con cambios en el modelo de ejercicio de la profesión. Probablemente este sea uno de los principales desafíos que la educación uruguaya tiene por delante.

