

# Uruguay+25

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 5

---

Recopilación de notas  
sobre educación

---

Renato Operti - Pedro Ravela - Lucas D'Avenia  
Santiago Brum - Karina Silva

 Fundación astur

**RED  
SUR**  
Red Sudamericana  
de Economía Aplicada



**Coordinación Proyecto Uruguay + 25:** Leo Harari y Cecilia Alemany

**Edición:** Mario Mazzeo y Natalia Uval

**Compilación:** Mercedes Altuna y Carolina Quintana

**Diseño:** Diego García

La Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur/Red Mercosur) es una red de investigación formada por universidades públicas y privadas, y centros de producción de conocimiento de la región. Sus proyectos son regionales e involucran permanentemente a investigadores/as de varios países de América del Sur.

La misión de la Red es contribuir al análisis y el debate socioeconómico regional identificando respuestas a los desafíos del desarrollo. Promueve, coordina y desarrolla estudios conjuntos desde una perspectiva independiente y rigurosa sobre la base de metodologías comunes desde una visión regional. Integra las dinámicas globales y analiza las lecciones aprendidas de otras experiencias y regiones, para atender las prioridades para el crecimiento inclusivo y sustentable en América del Sur.

Desde sus inicios, la Red ha tenido el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC, Canadá) y para la realización del Proyecto Uruguay + 25 contó también con el apoyo de otras instituciones tales como el BID, la CAF, el Banco Mundial y la ANII.



[www.redmercosur.org](http://www.redmercosur.org)

Edificio Mercosur,

Luis Piera 1992, 3.er piso

Tel: (+598) 2410 1494

[coordinación@redmercosur.org](mailto:coordinación@redmercosur.org)

11200, Montevideo – Uruguay

La Fundación Astur fue creada a mediados de 2009. Su nombre resume de cierta manera las dos patrias, Asturias y Uruguay, de quien la ha constituido y es su presidente, Enrique V. Iglesias. La Fundación tiene dos ejes de acción:

La divulgación de conocimiento en ciencias económicas, sociales y políticas y otros temas clave del debate contemporáneo. Para cumplir con ese objetivo ha organizado el ciclo de conferencias Pensando el Futuro, la publicación Cuadernos de Astur y diversos talleres y encuentros, promoviendo el diálogo social. El segundo eje apunta al desarrollo de actividades dedicadas a atender a sectores vulnerables de la población. Para cumplir ese objetivo trabaja en la mejora de las condiciones de vida y de cuidados de los adultos mayores.

La fundación participa en la elaboración de proyectos y gestiona recursos para financiarlos, privilegiando la asociación con otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas nacionales y locales.

Iturriaga 3379

11300 Montevideo

Tel: (+598) 2622 30 96

[info@fundacionastur.org](mailto:info@fundacionastur.org)

[www.fundacionastur.org](http://www.fundacionastur.org)

La serie de documentos de trabajo Uruguay + 25 compila los diferentes trabajos realizados en el marco del proyecto, liderado por Enrique V. Iglesias, desde la Fundación Astur y con la colaboración de la Red Sur. Esta es una iniciativa que recoge el espíritu de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que tuvo lugar hace 50 años, sentando las bases de la planificación para el desarrollo en el estado moderno uruguayo, y de una cultura de colaboración con técnicos de la región para analizar los desafíos nacionales con una perspectiva de largo plazo.

El objetivo de este proyecto fue llevar adelante un proceso de análisis, debate e identificación de propuestas de políticas para la agenda de futuro de Uruguay, en su dimensión nacional, considerando la dimensión regional e internacional de cara al desafío del desarrollo inclusivo y sostenible. Esta propuesta se basa en el entendimiento de que la sociedad uruguaya tendrá más oportunidades a futuro en la medida que las políticas y estrategias de desarrollo tengan un enfoque de mediano y largo plazo, y reflejen consensos nacionales reconociendo lecciones aprendidas en Uruguay, la región y el mundo.

El libro “Uruguay + 25. Documentos de investigación” es la obra colectiva producida en el marco del proyecto que compila las versiones resumidas de los aportes de treinta y nueve especialistas. A través de estos documentos de trabajo se dan a conocer las investigaciones de base de esos trabajos y otros estudios que se comisionaron en el marco del proyecto, así como notas de opinión.

Esta iniciativa fue posible gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Mundial (BM), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

## Renato Opertti

Máster en Investigación Educativa, CIEP/IDRC. Coordina el Programa de Servicios de Apoyo Curricular a los Estados Miembros, con sede en la Oficina Internacional de Educación (OIE-UNESCO). Coordinó programas de reforma educativa en Uruguay. Realizó actividades de consultoría para el Banco Mundial, BID, CEPAL, UNESCO y UNICEF.

## Pedro Ravela

Profesor de Filosofía egresado del Instituto de Profesores Artigas (IPA) y Magíster de Ciencias Sociales y Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires. Fue director técnico del Proyecto MECAEP, director de la Unidad de Medición de Resultados Educativos y coordinador nacional de PISA. Director ejecutivo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd).

## Lucas D'Avenia Frávega

Profesor de Enseñanza Media de Filosofía (IPA, ANEP). Estudios avanzados en la Licenciatura en Ciencias de la Educación (FHCE, Udelar) y la Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar). Docente ayudante en el Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Udelar. Se ha desempeñado en cargos de gestión académica (Udelar) y de proyectos educativos (ANEP).

## Santiago Brum

Profesor de Historia. Posgrado en Gestión de Políticas Públicas. Becario en el estudio de Genocidios y Derechos Humanos en el Holocaust Museum Houston y Yad Vashem. Ha trabajado en participación adolescente para UNICEF y el Consejo de Educación Secundaria (CES). Ha coordinado equipos de convivencia y participación estudiantil en enseñanza privada. Actualmente es integrante de uno de los equipos de investigación del CES, y posee diversas publicaciones sobre derechos humanos, políticas educativas y participación adolescente.

## Karina Silva

Doctorando y Magíster en Lógica y Filosofía de la Ciencia por Universidad de Valladolid, España, Licenciada y Profesora de Filosofía para Secundaria CES-ANEP. Actualmente es Docente Ayudante de Historia y Filosofía de la Ciencia en FHCE-Udelar e integrante de uno de los equipos de investigación del Consejo de Educación Secundaria (CES).

## Nota I: Una nueva educación para una sociedad inclusiva: un ciclo renovado de políticas públicas. Apuntes para discutir

Renato Opertti

En casi treinta años continuados de democracia, diferentes gobiernos han implementado un sinnúmero de iniciativas destinadas esencialmente a mejorar la equidad y la calidad de la educación a diferentes niveles. Lógicamente cada una de las seis administraciones tuvo su impronta, su estilo y sus estrategias que la singularizaron. Ciertos buques insignia como la universalización de la educación inicial, la expansión del modelo de escuela de tiempo completo, nuevas estrategias de formación docente, el Plan CEIBAL, la creación de los Bachilleratos Tecnológicos y la Universidad Tecnológica (UTECH) han sido destacados y muchas veces mencionados como indicios y avances en un cambio de paradigma educativo. Los buques insignia también abarcan la mejora en las condiciones de trabajo y el fortalecimiento de los centros educativos bajo diversas modalidades. No se puede decir que el Estado ha estado omiso en la búsqueda de respuestas frente a desafíos educativos que se han ido acumulando -muchas veces de manera desordenada- sin que se logre dar respuestas convincentes y sustentables.

Sin pretender ser exhaustivos, nos importa destacar cuatro aspectos que marcan estas tres décadas:

- (a) Se trata de iniciativas de cambio centradas en una o varias dimensiones específicas sin una visión de conjunto potente y sin la existencia de un sistema educativo que les dé sentido y las vincule entre sí
- (b) Los impactos de algunos de estos cambios, que marcarían un camino a seguir, fueron discontinuados, ya sea por la debilidad del liderazgo y de la voluntad política, por la insuficiencia de masa crítica, por la prevalencia de los discursos de lo políticamente correcto y de los menores costos, o por intentos fundacionales abstraídos de cultura y de historia.
- (c) La matriz de política pública que ha sido el sostén de estas iniciativas se funda en un universalismo que prefiere tratar a todos con los mismos enfoques y estrategias que diferenciar según los diferentes perfiles poblacionales y necesidades; que se centra en atenuar las disparidades y se olvida de las diversidades de cada alumno (como oportunidades para aprender más y mejor); que sigue pensando en clave estadocéntrica y que igualar está más del lado del acceso a la educación que en la mirada en los procesos de aprendizaje y en los resultados educativos. Ninguna administración de gobierno ha podido revertir

sostenidamente las tendencias de larga data de nuestro sistema educativo: calidad deficitaria, inequidad intolerable y excelencia marginal.

Frente a este panorama escuetamente esbozado, la evidencia de los datos nacionales y los aportes desde una perspectiva comparada internacional sobre procesos de cambio exitosos indicaría la necesidad de una reforma educativa integral, sistémica y vinculante como alternativa al enfoque de los cambios compartimentados sin visión de conjunto. Estamos ante el fin de un ciclo y de una matriz de políticas públicas en educación que no va a fortalecer a la educación como derecho y bien público.

Insistir en ajustar o refinar lo existente nos puede llevar a nuevos desencantos y fracasos, y a hacer un mal uso de los recursos humanos y financieros aun en contextos de sostenido crecimiento del gasto y de la inversión. Nos parece absolutamente necesario encarar una nueva generación de políticas educativas en el marco de una renovada concepción de la política social y de la articulación entre sus niveles y sectores, principalmente entre las políticas de familias, de territorio, de infancia y educativas (van de la mano). Un renovado universalismo implicaría fortalecer las sinergias entre las políticas sociales para atenuar la incidencia de las disparidades en las oportunidades de aprender, y a la vez facilitar el desarrollo de múltiples ofertas educativas que respondan a la diversidad de credos, afiliaciones y sensibilidades en un marco de valores y referencias comunes y vinculantes para todos (conjunción del universalismo social y cultural). Facilitar la diversidad de encares y ofertas para mejorar las oportunidades de aprender es una forma decidida de apelar a la creatividad y al ingenio de instituciones y de actores de dentro y fuera del sistema educativo.

Desde una perspectiva mundial, se podría decir que hay por lo menos cuatro aspectos salientes de un proceso de reforma integral: (i) fuerte liderazgo político y técnico; (ii) masa crítica para gestar y operar los cambios; (iii) complementariedad entre una visión de conjunto y el foco en dos o tres prioridades y (iv) selección estratégica de la puerta de entrada de los cambios.

En nuestro país se está tomando mayor conciencia de la necesidad de tener un discurso y una narrativa política sólida, y asimismo de marcar rumbos y ruterros desde la política en diálogo con los actores educativos. Tenemos sí un déficit importante de masa crítica en procesos de innovación educativa, curricular y docente, asociado en gran medida al fuerte auto referenciamiento de instituciones clave de nuestro sistema educativo, a cierta insularidad que entiende que proteger lo nuestro es aislarnos del mundo, y a creer que ya sabemos qué hacen otros y que tenemos las respuestas. Nos ha faltado largamente una visión de conjunto y preferimos los cambios normativos y la multiplicidad de proyectos a poner la mirada en las finalidades y contenidos educativos y en sus implicancias societales, institucionales, curriculares y pedagógicas.

La educación dialoga poco con las expectativas y necesidades de la sociedad a presente y a futuro. La pregunta, simple en su formulación y compleja en su abordaje, sobre qué tipo de educación para qué tipo de sociedad, ha sido relegada por el sistema

político, por los actores educativos y por la sociedad en su conjunto. En cierta medida se ha asumido que es parte de la “agenda y de los espacios de la autonomía”, minimizando la relevancia societal, política y educativa de discutir y de acordar una concepción de la educación como política cultural, social y económica (la tríada educativa).

Consideramos que el Uruguay debe plantearse un cambio educativo integral, profundo, progresivo y dialogado, liderado políticamente y gerenciado técnicamente con solvencia. Concretamente, entendemos que las puertas de entrada de estos cambios podrían ser dos:

- poner la mirada en sobre qué queremos educar, esto es, en cuáles son los ejes de formación y contenidos fundamentales que van a permitir formar a los ciudadanos protagonistas de una sociedad más inclusiva, cohesionada, desarrollada y competitiva a escala mundial. Estos ejes podrían ser educación para la ciudadanía y el desarrollo sustentable, educación inclusiva y Tecnologías de Información y de Comunicación (TIC). Dichos ejes serían los hilos conductores de lo que se enseña desde la educación inicial hasta la media superior, sustentado en un marco curricular unitario y vinculante para las edades de 3 a 18 años donde se incluyan las finalidades y los objetivos de la formación, los contenidos temáticos principales, los recursos y las estrategias de enseñanza y los criterios e instrumentos de evaluación.

Maestras/os y profesores/as compartirían un marco educativo común. Los alumnos progresarían en función de ciclos educativos más extendidos donde no sufrirían las históricas discontinuidades entre la primaria y la media, y donde las oportunidades para aprender serían múltiples y personalizadas y no estarían solamente acotadas al cumplimiento rígido del calendario escolar anual.

La personalización de la educación implica activar el potencial de aprendizaje de cada alumno respetando sus ritmos de progreso y haciendo efectivo uso de los avances de la neurociencia sobre cómo aprendemos. Esta abre un vasto campo de oportunidades para promover las habilidades/competencias para la sociedad del conocimiento del siglo XXI, y potenciar el uso pedagógico de las TIC, vinculando alfabetización digital y cultura científica. Por ejemplo, se podría fortalecer el Plan CEIBAL como un instrumento pedagógico para poder responder mejor a la diversidad de motivaciones y expectativas de alumnos/as, comprometiéndoles efectivamente con sus aprendizajes.

Se proponen dos nuevos modelos de centro educativo:

- por un lado, una escuela básica de 10 a 12 años que incluya los niveles de educación inicial, primaria y media básica, articulada con una política social de infancia de 0 a 6 años, y una educación de jóvenes de 15 a 18, bajo una visión educativa compartida y vinculante;

- por otro lado, centros de educación de jóvenes para las edades de 15 a 18 años, donde se combinan componentes de formación vinculados a la educación secundaria y a la formación técnica-profesional que efectivamente conecten con las culturas juveniles y ligen lo que aprenden los jóvenes en las aulas y fuera de las mismas (por ejemplo, en los tiempos libres y en redes digitales).

Las experiencias educativas eficaces son aquellas que combinan diversidad de áreas de aprendizajes vinculadas a múltiples desafíos y oportunidades de la vida diaria y de la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, son tan deseables y necesarias matemáticas, lenguas (incluido inglés y TIC) y ciencias (experimentales y sociales) como literatura, filosofía, arte, música, deportes y economía doméstica. Una formación ciudadana comprensiva requiere de la exposición y del contraste entre múltiples y complementarias experiencias de aprendizaje.

En base al marco curricular común para las edades de 3 a 18, y a los dos modelos de centro educativo mencionados, cada centro de educación básica y de jóvenes desarrollaría su propuesta curricular -su traje y vestido a medida- respondiendo e integrando desafíos y demandas de la sociedad global, nacional y los contextos locales. Se trataría de aterrizajes locales bajo miradas globales, con márgenes de libertad y clara responsabilidad para innovar curricularmente, seleccionar y gerenciar recursos humanos y financieros, y motivar/comprometer al personal (por ejemplo, sistemas de incentivos). Habría pues un marco curricular común para las edades de 3 a 18 años a partir del cual existirían múltiples centros de educación básica y de jóvenes. Concretamente, se podrían transformar escuelas de tiempo completo y escuelas rurales con 7/8/9 grados en centros de educación básica o bien escuelas técnicas y liceos en centros de educación de jóvenes.

Precisamente, el sistema educativo facilitaría y apoyaría diversidad de arreglos institucionales cuyas propuestas educativas implican un plus en darle a cada alumno una oportunidad personalizada de aprender. Todas y todos somos especiales (noción actual de la educación inclusiva), requerimos ser motivados y apoyados para lograr aprender efectivamente, y sabemos que si docentes y alumnos colaboran entre sí las oportunidades de aprender crecen enormemente. El mejor capacitador para un docente es otro docente, y todo alumno es un potencial tutor y tutorado de sus pares. Un buen centro educativo es aquel que sabe hacer uso de sus recursos disponibles enfatizando la colaboración entre diversos actores, conectado con otros centros y rompiendo con el aislamiento docente.

Esta propuesta va a implicar y desencadenar una serie de cambios, por ejemplo en los aspectos normativos, de gestión, financiamiento, infraestructura y equipamiento, rol y formación docente. Pero primero se trata de definir en qué se va educar, los ejes de formación transversales a todos los niveles de formación y los modelos de centro educativo para que la inclusión llegue finalmente al aula.



Como un primer paso proponemos conformar la masa crítica para pensar y gestar los cambios convocando a calificados actores de los sectores públicos y privados, de la educación formal/no formal así como de la sociedad civil, del mundo de la producción y del trabajo. Hay una imperiosa necesidad de formarse y de aprender del mundo para que nuestra propuesta nacional sea potente, sustentable y basada en la evidencia de lo que efectivamente parece funcionar bien en diversidad de contextos políticos, culturales y sociales. No perdamos la oportunidad de forjar una nueva educación para una sociedad genuinamente inclusiva.

## Nota II: Algunos desafíos para pensar el futuro de la educación

Pedro Ravela

Sin caer en una visión apocalíptica con relación a la educación en Uruguay, según la cual todo estaría mal y nada estaría cambiando o mejorando, es posible afirmar que la educación es uno de los temas en los cuales nuestro país se mueve con muchísimas dificultades y que requiere aún de cambios estructurales. Los esfuerzos más notorios en los últimos años han estado orientados a lograr la ampliación de la cobertura en la educación media, la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y el incremento de la finalización de los ciclos de estudio, hoy legalmente obligatorios hasta el final de la educación media superior. Prueba de ello es la gran cantidad de programas orientados a esta finalidad.

Otros cambios relevantes en el panorama educativo han sido los siguientes: la lenta pero sostenida ampliación de la cobertura de las escuelas de tiempo completo; la diversificación y adecuación a las demandas productivas de la oferta educativa de la UTU; el Plan Ceibal y la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas para el aprendizaje; el incremento de la inversión pública en educación y la mejora de las remuneraciones en el sistema educativo.

Sin desconocer estos cambios, el sistema educativo uruguayo tiene una larga historia de problemas estructurales que no logra resolver, junto con intentos fallidos de transformación que son reabsorbidos en poco tiempo. Cuatro ejemplos concretos para ilustrar la situación:

- Los problemas de tránsito entre primaria y secundaria, derivados de la desarticulación educativa y curricular entre ambos subsistemas, fueron conceptualizados por Julio Castro en 1949 y reiterados por la CIDE en 1965. Tuvieron intentos de solución bajo las administraciones de Pivel Devoto en 1985-1989 y Germán Rama en 1995-1999. Hoy sigue siendo un problema que da lugar a programas como Aulas Comunitarias y Tránsito Educativo. En 1947 repetía un tercio de los alumnos de 1.º de liceo, hoy la cifra es la misma.
- En 1987 Pivel Devoto propone la articulación de la educación media básica en un único ciclo básico de educación media, a cargo del Consejo de Educación Secundaria, modificando el Plan 76. La Ley de Educación de 2008 establece la creación de un Consejo de Educación Media Básica. Prevalecen las inercias institucionales y ninguna de estas iniciativas se concreta.
- El problema de la alta rotación de los profesores de secundaria fue diagnosticado en los Informes CEPAL a comienzos de los noventa y detalladamente descritos en un estudio de Carlos Filgueira y Claudia Lamas en el año 2005. La

reforma educativa de 1996 intentó concentrar a los docentes en el ciclo básico a través de «paquetes horarios» de 30 horas semanales, pero se dio marcha atrás con dicho modo de asignar las horas en el período siguiente y con el Plan de Estudios en 2006. En el período 2005-2009 el CES intentó pasar a un régimen de elección de horas cada tres años, pero se dio marcha atrás. Al inicio de la actual administración se prometió instaurar la figura del profesor cargo, pero no se logró su implementación.

Desde la reforma del ciclo básico en 1986 se han hecho intentos por disminuir y prevenir la repetición a través de diversos mecanismos: cursos de compensación, horas y períodos de recuperación, pasaje de grado con materias «observadas», modificaciones a los reglamentos de evaluación, entre otras. El esfuerzo más reciente es el programa conocido como PIU, basado en tutorías a los estudiantes. Ninguna de estas iniciativas ha logrado institucionalizarse ni disminuir las tasas de reprobación en la educación media básica.

Los problemas sucintamente descritos ilustran la afirmación de que el sistema educativo uruguayo requiere transformaciones estructurales en su modo de organizarse y de funcionar, que deben ir mucho más allá de modificaciones en los planes de estudio. A continuación se enumeran algunos de los principales aspectos que, desde mi punto de vista, deberían ser transformados, para lo cual se requiere una fuerte voluntad política y una estrategia y esfuerzo sostenidos en el largo plazo (veinticinco años):

- Es necesario dotar a los organismos de conducción de la educación de capacidad para formular e implementar políticas educativas. Es preciso distinguir entre el nivel estratégico y el nivel gerencial. Más allá de las dificultades que pueden existir en ambos niveles, ocurre sobre todo que en el presente nadie tiene el cometido específico de definir la política educativa y desarrollar la planificación estratégica. Es interesante notar que en la Ley de Educación se atribuye a la ANEP como organismo el cometido de «elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas» (art. 53), pero luego este cometido no aparece explicitado para ninguno de los consejos desconcentrados, ni siquiera para el propio CODICEN. Además, en general, hay insuficiencia de equipos y unidades especializadas para el cometido mencionado.
- En directa relación con el punto anterior, faltan mecanismos eficaces de rendición de cuentas en el marco de la autonomía. Un ejemplo: ¿qué pasa si seis años después de promulgada una ley que mandata a la ANEP a crear un Consejo de Educación Media Básica este no ha sido creado? Lo mismo aplica al modo en que se administran los recursos, a la eficacia de la diversidad de programas en curso o a la persistencia de problemas que no son resueltos.
- Simultáneamente, hay problemas múltiples en la gestión de recursos financieros, materiales y humanos: problemas de infraestructura y mantenimiento

edilicio, pérdida de horas y días de clase, demora en la cobertura de las horas de clase en educación media, insuficiente supervisión y orientación del trabajo docente, entre otros.

- Sería positivo redefinir los modelos de supervisión en todas las ramas del sistema educativo, como alternativa a un esquema de mercado en el que se supone que las familias deberían hacerse cargo de controlar la calidad de la educación. Si el Estado no desea renunciar a su responsabilidad por la calidad del servicio educativo, debe contar con cuerpos inspectivos altamente calificados y especializados en torno a diferentes funciones: a) la orientación y acompañamiento a docentes y centros educativos; b) la evaluación para la rendición de cuentas y la carrera docente; c) el gerenciamiento educativo; d) los procesos de concurso entendidos como selección especializada de cuadros intermedios y docentes altamente calificados.
- Otro aspecto central es la necesidad de reformular la formación docente. Durante todos estos años su transformación al nivel universitario ha sido objeto de pujas de poder, pero no ha estado en discusión el problema de fondo: los modelos de formación docente. Este es uno de los ámbitos en que es necesaria la diversidad de experiencias y abordajes, con evaluación sistemática de las bondades y defectos de cada uno. No existe un único modo apropiado de formar buenos docentes y la situación actual sugiere que uno de los caminos posibles es abrirse a una diversidad de propuestas que emerjan tanto del sector público como del privado, con subvención pública y evaluación sistemática.
- Un nuevo tipo de institución educativa, en especial para la enseñanza media básica, parece hacerse necesario: liceos de ciclo básico más pequeños, más comunitarios y más educativos. Es necesario avanzar más rápido en la creación de escuelas y liceos de ciclo básico en régimen de tiempo completo. En el caso de los liceos es imprescindible concebir un nuevo tipo de institucionalidad, con mucho más acompañamiento a los estudiantes y con equipos docentes estables y con dedicación total en los liceos. Sin desconocer la existencia de esfuerzos y experiencias concretas, es posible afirmar que buena parte del problema de repetición y abandono de los estudios por parte de los estudiantes en el ciclo básico tiene relación con la falta de un equipo permanente dedicado a acompañarlos y contenerlos.
- Estrechamente vinculado con lo anterior está el tema de las condiciones para la existencia de mayor autonomía institucional. Durante los últimos tiempos se han hecho públicas distintas propuestas orientadas a dotar a los liceos de mayor autonomía para la gestión curricular y para la gestión de recursos financieros vinculados al mantenimiento edilicio. Sin embargo, hay una cuestión crucial que no está en la agenda: los directores de los liceos, en las condiciones actuales, difícilmente puedan gestionar más decisiones y recursos. Una gestión más autónoma de los liceos requiere de una densificación de

la estructura institucional, que incluye al menos las siguientes necesidades: jefes de departamentos que agrupen a los docentes, intendencia a cargo del mantenimiento edilicio, apoyo administrativo calificado para la gestión de recursos financieros, mayor dotación de personal para el acompañamiento a los adolescentes, dedicación total de los profesores en los establecimientos. Un ejemplo ilustrativo: difícilmente un director de liceo, en las condiciones actuales, podría hacerse cargo de la gestión eficiente y prolija de una suma de dinero significativa.

- La docencia debería ser, en términos generales y más allá de excepciones para ciertas asignaturas o tipo de actividad educativa, una profesión que se ejerce en régimen de dedicación completa en un establecimiento. En el presente, en la educación media, el sistema de trabajo es similar al de los médicos. Pero mientras la relación médico-paciente es por definición esporádica, la relación docente-educando por definición debería ser cotidiana y permanente. La inserción institucional en régimen de tiempo completo de los docentes resolvería infinidad de disfuncionalidades que actualmente tiene el sistema. Crearía pertenencia y compromiso institucional, reduciría la pérdida de horas de clase, permitiría la coordinación, planificación, evaluación y desarrollo profesional como actividades colectivas y cotidianas, evitaría la sobrecarga de trabajo domiciliario de los docentes (preparación de clases y corrección de tareas, actividades que se realizarían en el centro educativo), disminuiría el clima de insatisfacción y malestar que hoy predomina entre los docentes, incrementaría el impacto pedagógico de programas como Ceibal y otros. Algunas cuestiones que deberían ser consideradas en este sentido: será necesario modificar el Estatuto Docente, establecer un nuevo sistema de evaluación, calificación y carrera docente, y acondicionar los espacios para que esto sea posible.
- Es fundamental hacer un esfuerzo por avanzar, especialmente en la educación media, en el desarrollo de modos de abordar el conocimiento y el aprendizaje que están más orientados a la comprensión y a la reflexión que a la sola memorización y recordación. No se trata de abandonar la enseñanza de contenidos, pero sí de trabajarlos cada vez más de un modo que resulte motivador y significativo para los estudiantes, que promueva la comprensión en profundidad y que incluya el uso del conocimiento para enfrentar situaciones propias de la vida personal, del trabajo real en las disciplinas y de la vida en sociedad.
- Una línea de trabajo a explorar, con el fin de alinear los esfuerzos de docentes y estudiantes en torno a un conjunto de conocimientos y capacidades fundamentales que deberían ser alcanzadas al final de cada ciclo educativo, sería algún tipo de sistema de exámenes nacionales de fin de ciclo (al estilo del baccillerato francés). Se trataría de pruebas de respuesta construida (no de múltiple opción) en varias disciplinas, diseñadas centralmente (por los mejores docentes y especialistas de cada disciplina), pero aplicadas y corregidas local-

mente, con un manual de corrección común para todos. Las pruebas tendrían consecuencias para los estudiantes, esto es, influencia en sus calificaciones y certificación. Esto último compromete a los alumnos en la realización de la prueba y a los centros educativos a dar cuenta de los resultados a los padres, porque de ello depende la aprobación del nivel. También impulsaría a las instituciones a buscar los medios idóneos para que todos los alumnos logren un resultado satisfactorio o para remediar las insuficiencias. Buenas pruebas de este tipo colaborarían en la definición de un norte respecto al cual dirigir los esfuerzos de enseñanza.

- Finalmente, todo lo antedicho requiere de más recursos económicos mucho mejor gestionados y administrados que en el presente.

## Concurso INEEd para jóvenes investigadores

En el marco de la conmemoración de los cincuenta años de los trabajos de la CIDE, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) convocó a un concurso de proyectos de investigación para jóvenes, asociándose de esta manera al Proyecto «Uruguay+25». El objetivo fue realizar estudios sobre el informe de educación de la CIDE y su proyección en el medio siglo posterior, buscando trazar una nueva perspectiva frente a los retos que se le plantean al sistema educativo nacional en la próxima década.

Los trabajos fueron presentados en diciembre de 2013 en un encuentro en el que participaron también integrantes de la CIDE. Lucas D'Avenia investigó sobre la evolución de la estructura institucional y de gestión de la educación pública. Franco González, Mariana González y Andrea Macari tomaron como objeto la evolución de las profesiones docentes. El tema de la educación inicial y primaria fue desarrollado por dos equipos: Verónica Figueroa y Gabriela Núñez y Cecilia Marconi y Cecilia Lara. Otros dos grupos dirigieron sus miradas a la evolución de la educación secundaria: Santiago Brum y Karina Silva y Pablo Menese y Ángela Ríos, en tanto la historia de la enseñanza técnica fue investigada por Melissa Hernández, María José Rey y Emiliano Travieso. Finalmente el lente fue puesto sobre la educación universitaria, a través de un trabajo orientado a las continuidades, cambios y desafíos presentes en el período, a cargo de Alexandra Lizbona y Dominique Rumeau.

Estas extensas y profundas investigaciones son presentadas aquí con una síntesis que da cuenta de sus contenidos. Como muestra del nivel alcanzado fueron seleccionados un tramo del trabajo de Lucas D'Avenia y otro del informe de Santiago Brum y Karina Silva. Los textos completos y sus bibliografías se encontrarán en <<http://www.redmercosur.org>> y <<http://www.fundacionastur.org>>

### La fuerza de la tradición estadocéntrica

El trabajo de Lucas D'Avenia («Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos cincuenta años. Desafíos para la próxima década») se propuso definir el papel del informe de la CIDE en el proceso y destacar la importancia del factor institucional para la dinámica de cambios y resistencias en las políticas educativas. Repasa el contrapunto histórico entre una tradición liberal y otra más estatista, expresada en los sesenta por el desarrollismo y desplegada por la CIDE en una apuesta a la capacidad técnica estatal y a la planificación integrada de las políticas. Como es frecuente en los fenómenos políticos y sociales, estas líneas de pensamiento se expresaron de forma ambigua y mezclada. El autor relativiza la expresión «sistema educativo», alegando que lo que existe es «un agregado de instituciones responsables de tramos y modalidades distintas de la oferta educativa pública». Atribuye esta característica a que cada organismo de la enseñanza tuvo un derrotero propio de conformación y la responsabiliza por una serie de obstrucciones a los procesos de cambio. Estas peculiaridades, ya señaladas en el diagnóstico de la

CIDE, fueron objeto de diversos intentos transformadores. Los déficits se situaron en los mecanismos de planificación y programación, en la información y estadística, en la supervisión y control, en la coordinación y coherencia sistémica, en la definición de competencias y responsabilidades, en la excesiva centralización y pesadez burocrática. Las propuestas de innovación se han sucedido desde entonces, con dinámicas de flujo asimétrico y dispares resultados. D'Avenia destaca las continuidades entre 1963 y 1985 de las ideas propuestas por la CIDE, aunque mediadas desde los setenta por variantes autoritarias, expresadas en la ley 14.101 (1973) y en el avance del control y el autoritarismo sobre la autonomía y la participación. En 1985 percibe, en un contexto general de concertación restauradora y reposición de libertades, la ausencia de variaciones significativas en materia institucional. La necesidad de una reforma se fue afirmando en la agenda política y en el interés público, trabajada por nuevos avances en materia de diagnósticos. Se identificaron como necesidades la formación masiva de docentes, la transformación curricular, una fuerte inversión y —otra vez— el fortalecimiento de las capacidades para evaluar, supervisar, procesar información y planificar. La reforma iniciada en 1995 siguió, según este trabajo, un programa estatista en un contexto de amortiguado neoliberalismo, aunque introdujo lógicas afines al nuevo paradigma de centralidad del mercado. No atendió debidamente el diseño institucional y la gestión, y los avances se gestaron en estructuras paralelas (bypass) para evitar los embotellamientos. Finalmente repasa las novedades del tramo 2007-2013, como el incremento presupuestal y salarial, la apertura a la participación de diversos actores, la Ley General de Educación, el Congreso Educativo. En la ley no hubo un esquema regulatorio alternativo, pero sí innovaciones institucionales importantes, como el INEEd, una universidad técnica, y un instituto universitario de educación, y ocuparon un lugar en la realidad las tensiones entre lo público y lo privado, entre autonomía y conducción política, entre participación y centralización. De cara al futuro próximo, la investigación se plantea una serie de interrogantes sobre la gestión y los diseños institucionales posibles.

## Características de la población docente

La investigación de Franco González Mora, Mariana González Burgstaller y Andrea Macari («Evolución de las profesiones docentes en Uruguay. Desafíos para la próxima década») se propuso analizar los cambios y tendencias en los subsistemas primaria, secundaria y formación docente, y caracterizar en términos sociodemográfico y laboral a la población docente. En un pasado de dos décadas los autores sitúan una serie de cambios económicos, sociales y culturales, que demandan transformaciones en el sistema educativo y una redefinición del rol docente. Destacan la importancia de pensar la formación y profesionalización docente como continuo, y promover su «universitarización». Los autores presentan los hallazgos y recomendaciones de la CIDE en este tema y hacen un breve recorrido histórico repasando las políticas aplicadas al sector docente. En el debate sobre políticas educativas ubican en un lugar central una planificación racional de la oferta de formación docente, que dé respuestas a la



universalización de la educación inicial, al aumento del tiempo pedagógico en primaria, al esfuerzo de mejora de resultados en educación media básica y al proceso hacia la obligatoriedad de la educación media superior. Luego, haciendo pie en algunas mejoras en el acceso a información estadística, presentan los principales indicadores sobre formación docente (matrícula, asistencia, ingreso, egresos y requerimientos), amplían el análisis a titulación y horas docentes, antigüedad y estabilidad, y caracterización sociodemográfica.

## Educación inicial y primaria

Dos son los trabajos que toman como objetivo la evolución de la educación inicial y primaria. El realizado por Verónica Figueroa y Gabriela Núñez se destaca por la labor de reconstrucción de los datos necesarios para observar el total del proceso y, sobre todo, por sistematizar y analizar las propuestas surgidas de la CIDE, para ver qué metas se alcanzaron y cuáles siguen en espera. Analizan el contexto económico, social, demográfico y normativo, imprescindible para medir lo hecho y proyectar las necesidades futuras. Se detienen en las situaciones de mayor vulnerabilidad, en la infantilización de la pobreza y en la población con discapacidades. Observan los indicadores que hacen referencia a las variaciones de la cobertura, a la calidad del servicio, al alto porcentaje de asistencia insuficiente. Y, finalmente, se aventuran en la definición de principios, metas y acciones para la próxima década. Los dos «principios orientadores» son la búsqueda de una educación de calidad, enfatizando en la mejora de la profesión docente y de una educación inclusiva que reconociendo las singularidades asegure la igualdad de oportunidades en el acceso.

La otra investigación que toma este tema, realizada por Cecilia Marconi y Cecilia Lara, hace un recorrido diferente. En primer lugar, contextualizando la propuesta de la CIDE, se marcan notorias diferencias entre el crecimiento económico con baja inflación actual y el estancamiento con alta inflación de los sesenta, más otros cambios ocurridos en el mercado laboral y en las variables demográficas. En segundo lugar determina que el crecimiento de matrícula desde la época de la CIDE obedece básicamente al incremento en educación inicial, que ha crecido la oferta privada en detrimento de la pública y que el salario docente es la variable clave, pero no única, que incide en la calidad docente. Hay mayores recursos financieros por alumno, pero hay que profundizar en la eficiencia del gasto. Este trabajo resalta que al universalizarse la cobertura en primaria, las preocupaciones se enfocan en la tasa de repetición, la asistencia insuficiente y otros aspectos vinculados a la calidad de los aprendizajes. Asimismo, sostiene que la estratificación social sigue incidiendo en el rendimiento escolar y que aún son bajos los niveles de participación en la educación terciaria. Y sugiere que en el marco actual se repite la carencia de una fuerza decisiva para concretar cambios sistémicos. Luego se proyectan escenarios económicos y poblacionales, donde hoy ya se perfilan problemas importantes, como el debilitamiento de la

alianza entre familias y maestros, y la desviación de lo pedagógico que ha implicado atender desde el sistema educativo ciertos aspectos que se vinculan con la política social. Finalmente, se presentan líneas de trabajo a profundizar, como eficiencia del gasto, valorización social del maestro, diagnóstico y reingeniería de la infraestructura actual, sistematización y unificación de estadísticas, profundización del análisis salarial docente, entre otras.

## Educación secundaria

Son dos los trabajos que toman ese tramo educativo como objeto de análisis. El de Santiago Brum y Karina Silva presenta los datos de la evolución del subsistema en cuanto a matrícula y establecimientos, calidad y eficiencia, repetición y abandono, equidad e inclusión, y profesionalización docente. Pero tiene sus puntos fuertes en un pormenorizado relato histórico desde la propuesta de la CIDE hasta «las políticas incrementalistas del nuevo siglo» y en el despliegue de las ideas y estrategias de los actores en las políticas educativas. Tal vez por la renovación en la sociedad actual de debates que estuvieron presentes en la década de los noventa, adquiere relevancia el análisis hecho sobre aquella reforma educativa, definida como «iniciativa heterodoxa en un marco regional de propuestas ortodoxas». Sitúa el eje de aquella propuesta en la equidad y la calidad; subraya la centralidad del aporte técnico, canalizado por instituciones paralelas a la estructura de ANEP; marca «cierto desdén desde la conducción hacia los procesos de mediación con los actores políticos y sociales», lo que restó legitimación y aportó tensiones. Es interesante seguir en el relato esa particular mezcla que surgió entre una agenda que llegaba con fuerza desde el Consenso de Washington y buscaba transferir el paradigma empresarial a la administración pública, y una reforma que se inspiró en la tradición estatista heredada del batllismo.

Entrando al siglo XXI se ubican las estrategias incrementalistas, por sumatoria de proyectos graduales, para realizar los cambios, como definió un presidente del CODICEN-ANEP, «sin incertidumbres ni traumatismos». Hubo también una apertura hacia la participación de los colectivos profesionales y la ciudadanía, una nueva articulación con las políticas sociales, se avanzó en materia de evaluación y estadística, entre otros aspectos, pero «las estrategias adoptadas no lograron revertir las inercias en el sistema». Se sintetiza el período diciendo que «la percepción de ‘crisis’ no es una novedad de los últimos diez años, sino una sensación persistente en los últimos cincuenta», y que la democratización en el acceso creó nuevos desafíos teóricos y prácticos, ante los que se está todavía. Justamente, el trabajo se cierra con un repaso de las estrategias para responder a esos retos.

La segunda investigación sobre secundaria es la de Pablo Menese y Ángela Ríos. El informe se propone reconstruir la evolución de las desigualdades desde 1966 a 2011, analizar las brechas en los aprendizajes, tentar explicaciones a través de los ciclos PISA y analizar los efectos de las desigualdades en las trayectorias educativas

posteriores. Tal vez uno de los aspectos salientes del trabajo sea su introducción en las complejidades de la interpretación de lo que dejan las pruebas PISA, tema reiteradamente simplificado en diversos ámbitos. Se define al Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) como «el antecedente más grande y sistemático a escala mundial» en lo que refiere a mediciones estandarizadas y comparativas de diferentes sistemas educativos, entendiendo que esos insumos son esenciales a la investigación en torno a los aprendizajes como dimensión de la calidad educativa. Hay en él una guía, aunque puede haber otras, para manejar el difícil y muy discutido tránsito de lo cuantitativo a lo cualitativo, punto ineludible de llegada en materia educativa.

### Educación técnica

Melissa Hernández, María José Rey y Emiliano Travieso toman como objeto de estudio la evolución de la enseñanza técnica en Uruguay en los últimos cincuenta años. Centran su análisis en tres déficits que han incidido a lo largo del período: la falta de articulación entre la formación educativa del subsistema técnico y las estrategias del país en materia de desarrollo, la débil interacción entre ese ámbito educativo técnico y el ámbito productivo y la falta de conexión entre los subsistemas educativos. Sobre el primer factor, imbricación entre enseñanza técnica y estrategias de desarrollo, concluyen que hubo pocos avances, lentitud y contramarchas. Sobre el segundo, el vínculo entre enseñanza y producción, destacan la debilidad institucional a la hora de establecer mecanismos de cooperación que contacten al estudiante con una práctica directa en el mercado laboral. Acerca de la articulación entre este subsistema y el resto del sistema educativo, los autores constatan una mayor y mejor vinculación con la UdelaR y, con respecto a secundaria, la persistencia de dificultades para conciliar una visión integral que busque complementariedades. El problema de la dicotomía entre una formación exclusivamente propedéutica y otra con un enfoque hacia el trabajo es observado a lo largo del proceso, relacionándolo con cierta impronta cultural que ha promovido una escasa valoración de la formación técnica, dato persistente en el imaginario colectivo. Atraen también en este trabajo un anexo estadístico y otro que reseña las características de la enseñanza técnica en Finlandia, aportando a la formación de ideas más complejas, más elaboradas, en el terreno de los debates sobre educación.

### Educación universitaria

Alexandra Lizbona y Dominique Rumeau («La educación universitaria en el Uruguay: continuidades, cambios y desafíos. 1960-2012») reflexionan sobre el acceso al nivel terciario y la democratización de oportunidades, y sobre los esfuerzos para que las instituciones universitarias contemplen la inserción profesional de los egresados en el marco de un modelo de desarrollo del país, a la vez que sean centros de relacionamiento con la sociedad y lugares de generación de conocimiento científico. Las

autoras concluyen que la Universidad de la República tiene un rol principal en la promoción de un desarrollo nacional sustentable, pero sigue enfrentando desafíos: extender la universalización, aumentar las posibilidades de acceso en el interior, modernizar la gestión, promover más y mejor egreso, adaptarse a las demandas del empleo y a las necesidades productivas del país, consolidar la carrera docente, crear más posgrados, maestrías y doctorados, generar mayor movilidad estudiantil. Además, para reubicarse en un escenario globalizado, debe atender nuevos requerimientos, como potenciar la interdisciplinariedad, el dominio de lenguas extranjeras, y la movilidad de docentes y estudiantes.

## Nota III: Agenda actual y desafíos a futuro

Lucas D'Avenia

La agenda actual en materia de institucionalidad y gestión evidencia un importante grado de apertura e incertidumbre dadas las dificultades para tramitar políticamente los programas de cambio y las debilidades programáticas del sistema político.<sup>1</sup> Para presentar los desafíos a futuro se identificaron los principales ejes de discusión hacia 2013, que son presentados a continuación. Para cada uno se establecen las tensiones existentes, las interrogantes y desafíos abiertos, y las tendencias que podrían configurar escenarios alternativos.

### Capacidades de gestión

Parecería necesario incorporar el fortalecimiento de las capacidades de gestión a cualquier programa de acción que busque introducir modificaciones sustantivas en el funcionamiento del sistema educativo. Esto se vuelve necesario a distintos niveles: a nivel central de cada uno de los organismos, a nivel de cada centro educativo y en otros niveles como la supervisión, o a nivel territorial, local o regional.

A nivel central es necesario desarrollar las capacidades de diseño y evaluación de políticas por parte de cada una de las ramas de la enseñanza, y por parte del sistema en su conjunto a través de las instancias de coordinación. Para esto se requiere fortalecer las unidades dedicadas a la generación y al análisis de información, sin perder de vista la necesidad de generar conocimiento sobre los diversos aspectos de los procesos educativos. Esto requiere unidades altamente calificadas, con perfiles adecuados y con capacidad de producir conocimiento pertinente. La gestión administrativa en general o en algunas áreas en particular, como en la infraestructura edilicia, presenta desafíos de adecuación de la gestión a los niveles de actividad actuales y demandas futuras. Los mecanismos de supervisión docente y las instancias intermedias entre las autoridades de cada uno de los consejos y los centros educativos deberían concebirse razonablemente en función de objetivos y necesidades para cada caso.

También corresponde mencionar la importancia que ha cobrado el grado de autonomía para la gestión a nivel de los centros educativos. Al respecto existen iniciativas más o menos sistemáticas desde hace por lo menos dos décadas. En ningún caso han configurado fuertes disposiciones de descentralización y transferencia de recursos. También incluimos en este nivel el desarrollo de nuevas funciones técnicas a nivel de centros educativos que potencien el trabajo docente en el aula y articulen actividades pedagógicas en diversos espacios y momentos. En este sentido, un

1. Nicolás Bentencur (2012), "Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, volumen 21, número 1, Montevideo.

conjunto variado de programas ha creado funciones diversas asociadas con tareas educativas fuera del aula o en espacios complementarios que interpelan la estructura del trabajo docente como tradicionalmente ha sido concebida.

Se pueden pensar escenarios de mayor o menor grado de fortalecimiento de las capacidades de gestión, con énfasis puestos en diferentes aspectos. En cualquier caso deberán inscribirse en programas de acción que delimiten el horizonte y la intencionalidad de los cambios propuestos para cada organización.

## Tensión público-privado

Bentencur<sup>2</sup> identifica una creciente, aunque aún marginal, importancia de actores “liberales” que postulan la gestión privada con mecanismos de subvención pública en base a la libertad de elección de las familias y de la eficiencia de proyectos que no dependen de la estructura burocrática estatal del sistema educativo. Este discurso que Bentencur<sup>3</sup> (2012: 89) considera que tiene baja incidencia en el sistema político, en el correr del año 2013 ha sido incorporado a algunas iniciativas legislativas de partidos de oposición. Un proyecto de ley (Senador Pedro Bordaberry, 27/05/2013) propone que todo “centro educativo de gestión privada [...] habilitado por la Administración Nacional de Educación Pública, que imparta educación media básica y superior de tiempo completo [...] y que brinde un servicio de alimentación” (art. 3) en zonas que se considere “de contexto desfavorable” (art. 2), “podrán obtener financiamiento público [...] que se destinarán a los beneficiarios de la Tarjeta Uruguay Social” (art. 4). Pese a no prosperar en tanto iniciativa concreta, la presentación del proyecto por un referente de primera línea del Partido Colorado refleja un importante nivel de avance de esta tendencia liberal que contradice la tradición pública del sistema educativo uruguayo. Esta tradición ni siquiera se había visto sustantivamente afectada durante el proceso de reforma en el período 1995-2000 en un contexto regional que sí dio cabida a tendencias privatizadoras.

Este avance, si bien no pareciera haber un escenario en que prospere definitivamente, debe ser considerado en la medida en que pone en cuestión uno de los pilares constitutivos del sistema y que, en principio, cualquier escenario de futuro mantendría: el carácter estatal de la prestación de servicios educativos financiados con fondos públicos.

## Tensión entre autonomía y conducción política

Este tópico, que probablemente haya sido el que más estructuró el debate en materia institucional en el período estudiado, persiste y cobra nuevos significados. El lugar del gobierno en la conducción del sistema educativo, la inclusión de las políticas educativas como una política pública más, las formas de ejercer la autonomía de la ANEP y el papel que corresponde al MEC son temas que provocan controversias incluso en la coalición

---

2. Bentencur, o. cit.

3. *Ibidem*, p. 89.

de izquierda en el gobierno, que tradicionalmente defendió la conducción autónoma de la educación en diversos debates. En un extremo hay actores del sistema político que identifican el ordenamiento legal actual con la conducción corporativa de los actores docentes. Sin embargo, otras posiciones, que representan quizá mayor novedad, han problematizado, si no la autonomía de la ANEP, la forma de ejercerla. Las intervenciones del vicepresidente (2010-2015) Danilo Astori son paradigmáticas de esta perspectiva.

Sin embargo, el debate público ha sido impreciso y por lo tanto las alternativas no se presentan con claridad. Se ha postulado a la autonomía institucional como factor inhibitor de cambio en la política y se ha identificado al carácter autónomo con el “gobierno docente” del sistema educativo. Y se ha reivindicado la necesidad de la conducción política por parte del gobierno y del sistema político como alternativa a una conducción endogámica o corporativa<sup>4</sup>. Pero también se ha jerarquizado la necesaria articulación de políticas educativas y políticas públicas (económicas, productivas, sociales, de ciencia y tecnología, entre otras).<sup>5</sup> Los discursos políticos mencionados presentan dificultades analíticas dado su carácter de intervenciones públicas en contiendas políticas: ¿los problemas de conducción remiten a la naturaleza de ente autónomo de la ANEP o a la participación de consejeros electos por los docentes en los consejos, aunque sea en minoría? ¿Cómo se explica la escasa diferencia en los resultados educativos de consejos integrados de diferente manera antes y después de la Ley General de Educación (LGE)? ¿Cómo opera y qué peso tiene el *path-dependence* de la autonomía incluso con consejos directivos con mayoría de miembros por designación del Poder Ejecutivo?

A esta controversia se suman un conjunto de desafíos propios de la composición del ente autónomo ANEP. La arquitectura de consejos desconcentrados por rama de enseñanza y un consejo directivo —todos ellos colegiados— implica, al menos, dos puntos de tensión para la toma de decisiones y para la gestión. En primer lugar, la composición colegiada de los consejos permite representación de intereses, perfiles y sensibilidades; sin embargo, obliga a diseñar mecanismos específicos de construcción de programas comunes y acuerdos consistentes. En segundo lugar, la tensión respecto a atribuciones y a horizontes programáticos en materia de política educativa entre el CODICEN y cada uno de los consejos requiere formas de resolución que la estructura per se no proporciona, como tampoco la coordinación entre las ramas de la enseñanza queda garantizada en el actual diseño institucional. En este punto corresponde también señalar la importancia de considerar los límites de la incidencia del diseño en la dinámica institucional, y la importancia de la existencia de programas comunes, así como incentivos y vocación para la cooperación.

4. Un ejemplo pueden ser las declaraciones del senador Luis Alberto Lacalle: “se precisa una conducción nacional de la educación. Pero hoy en día en la educación no funciona la democracia, porque el gobierno elegido por la ciudadanía no gobierna la educación. Hay que derogar la parte de la ley que les da a las corporaciones una medida demasiado grande. El Ministerio de Educación poco tiene que ver con la educación. Esta ANEP está teñida de corporativismo. Si vamos a una conducción nacional de la educación, hagamos como se hacía antes. Hoy la educación parece fuera del alcance del gobierno”, en el Ciclo “Uruguay 2030 – Proyecto de Nación” de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa 01/09/2011, disponible en: [http://www.acde.org.uy/noticia.php?id\\_noticia=77](http://www.acde.org.uy/noticia.php?id_noticia=77).

5. Bentencur caracteriza a la posición “articulacionista” con esta preocupación. Esta posición generalmente se origina fuera del sistema educativo y centra su mirada en la incidencia social de los resultados educativos. “Autonomistas”, “incrementalistas” y “liberales” son las otras posiciones que conforman su tipología de actores en la coyuntura de los gobiernos de izquierda.

Existe un escenario poco probable de modificación de la conducción de la política educativa a través de la modificación completa del diseño autonómico. Existe un escenario con mayor probabilidad en que el Poder Ejecutivo a través del MEC desarrolle mayores capacidades de liderazgo, al menos en algunas áreas. También existen probabilidades de que se fortalezcan las capacidades por fuera de los organismos tradicionales, como sucedió con el MIDES, el LATU o la ANIL. Por último existe también un probable escenario de escasa transformación en la materia, que podrá o no combinarse con tendencias de liberalización.

## Participación y centralización

Las estructuras de participación creadas en la LGE a distintos niveles presentan desafíos de diversa índole. La modalidad de participación con mayor precisión en su configuración se da en la integración de docentes en los consejos desconcentrados de la ANEP y en su Consejo Directivo Central. En los restantes niveles los procesos presentan velocidades diversas y niveles de enraizamiento, apropiación e incidencia variados. Desde la propia ANEP y desde el MEC se han desarrollado algunas líneas de política para fortalecer algunos de estos ámbitos, en particular a nivel de los centros educativos (Programa Convivencia de la ANEP, por ejemplo) y a nivel de las Comisiones Departamentales de Educación (desde el MEC transfiriendo funciones, en materia de becas de enseñanza media y desde la Comisión Coordinadora del SNEP con instancias de intercambio entre autoridades y representantes departamentales por regiones).

La alta concentración de la gestión forma parte de la agenda. Los consejos de la ANEP tienen diversas modalidades de anclaje territorial: en el CEIP está consolidada una estructura tradicional de supervisión a nivel nacional con niveles jerárquicos a nivel territorial (inspecciones de zona, departamentales y nacionales); el CETP ha desarrollado en los últimos años una estrategia de regionalización a través de campus regionales con vinculación en muchos casos con actores sociales, productivos y locales; la territorialización del CES está fuertemente basada en los propios centros educativos.

La baja transferencia de funciones, escasa capacidad de decisión sobre recursos y la debilidad de estructuras intermedias entre las estructuras centrales de los consejos de educación y los centros educativos son desafíos importantes para desarrollar un modelo participativo. Del mismo modo, la integración de estudiantes y de actores sociales en instancias deliberativas y consultivas representa también un desafío a una estructura fuertemente jerárquica en sus instancias burocráticas. Pero al mismo tiempo constituyen una posibilidad de enraizamiento social en las realidades locales y regionales, mejorando la capacidad de resolver problemas al incorporar las voces de los actores a instancias institucionales, y fortaleciendo las dimensiones formativas vinculadas con el ejercicio de derechos y participación política de niños y jóvenes.

Por el grado de insistencia con que se ha instalado en la agenda el problema de la gestión altamente centralizada, es probable un escenario de acciones destinadas



a modificar esa realidad. Esto podrá hacerse con diversas herramientas. Más allá de las variantes, una tensión central está en la variable utilización de criterios de competencia o de cooperación. Por su parte, las diversas modalidades de participación podrán desarrollarse en un escenario que las profundice y procure herramientas para su desarrollo –que van desde la formación para la participación hasta la transferencia de responsabilidades de decisión a ámbitos de participación-, un escenario que mantenga las líneas actuales u otro que las inhiba.

La consagración legal del Congreso Nacional de Educación, y las dificultades para ser convocado en el primer año del período de gobierno como establece la norma, refleja dificultades respecto a la estructuración de espacios de participación, ya sea en materia de estructura y representación de actores e intereses, como en los aspectos sustantivos respecto a su agenda y al alcance de sus resoluciones. En el cuarto año de gobierno (2013) el Segundo Congreso Nacional de Educación se ha estructurado en una agenda más acotada respecto del primero y ha tenido anclajes territoriales a partir de las Comisiones Departamentales.

## Institucionalidad de la enseñanza media

Los desafíos en materia de resultados a nivel de la enseñanza media, planteados como prioridad por parte de diversos actores políticos, no siempre han estado acompañados por propuestas de rediseño institucional en el tramo correspondiente del sistema. Los dos momentos de propuestas específicas de modificaciones institucionales relevantes son el Plan de la CIDE y la LGE. La LGE establece la creación de dos nuevos consejos que se ocupen del nivel medio básico y medio superior en base a los actuales consejos de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional, conjugando sus tradiciones. Otras alternativas centralizaron sus esfuerzos en la transformación curricular -por ejemplo en 1986 y 1996- y otras, incipientemente, procuraron desarrollar estrategias conjuntas entre varios consejos, como el Programa Tránsito entre Ciclos Educativos. Más recientemente se han presentado propuestas de fusionar el nivel medio básico con el ciclo primario.<sup>6</sup>

Los escasos avances en el sentido de lo dispuesto por la LGE evidencian las dificultades que suponen las innovaciones en materia institucional. ¿Es necesaria una reconfiguración institucional de la oferta educativa de enseñanza media para lograr definir nuevas propuestas educativas y mejorar los resultados? ¿Son viables las alternativas de cooperación entre instituciones y tradiciones diferentes?

Existe un escenario probable de continuidad en materia institucional, que encuentra asidero en los escasos avances de cumplimiento de lo establecido en la LGE. Este escenario responde a la solidez de la consolidación de dos culturas institucio-

<sup>6</sup> Véase por ejemplo las intervenciones de Fernando Filgueira en el marco del *think tank* Nueva Agenda Progresista, afin al Frente Amplio, que procura desarrollar líneas programáticas hacia el gobierno 2015-2020 ([www.nap.uy/index.php/component/k2/item/39-hacia-un-nuevo-modelo-educativo-fernando-filgueira](http://www.nap.uy/index.php/component/k2/item/39-hacia-un-nuevo-modelo-educativo-fernando-filgueira))

nales en la enseñanza media,<sup>7</sup> una asociada a la formación para el trabajo y otra a la formación académica propedéutica para estudios superiores. Los escenarios de modificación no se avizoran con claridad.

## Nueva institucionalidad de nivel terciario y universitario

Quizá una de las transformaciones en curso a nivel institucional más relevantes son los cambios en el mapa institucional universitario y terciario del país. La creación de una segunda universidad pública destinada a la formación técnica y tecnológica, la regionalización y descentralización de la Udelar a nivel nacional, la discusión de una tercera universidad pública destinada a la formación de docentes y la consolidación de un sistema con actores privados son algunas de las tendencias en curso. A esto se agrega la discusión sobre acreditación de carreras e instituciones terciarias a través de organismos especializados, para lo que han existido proyectos de creación de una agencia que no han prosperado. Este escenario presenta amplias potencialidades, un conjunto de desafíos y no pocas interrogantes, en un contexto creciente de demandas de formación profesional y desarrollo de capacidades nacionales de producción científica y tecnológica.

Las transformaciones en las instituciones existentes de nivel terciario, el proceso de creación de la Universidad Tecnológica (UTEC) y el proceso de discusión que desembocó en un proyecto de ley de creación de la Universidad de la Educación (UNED), cuya negociación se encuentra en curso, abren un abanico de interrogantes al escenario a corto y mediano plazo en materia de gestión y diseño institucional. ¿Cuáles son los diseños institucionales que facilitan el desarrollo de capacidades académicas necesarias en instituciones universitarias? ¿Cómo se regulará un sistema público con múltiples instituciones? ¿Qué mecanismos facilitarán cooperación entre instituciones para instalar capacidades y compartir recursos? ¿Qué espacios de competencia quedarán abiertos y bajo qué regulaciones? ¿Qué sistemas de incentivos serán comunes, cómo se articularán políticas de enseñanza y políticas de investigación entre universidades autónomas y con las demás instancias del sistema educativo y del Estado?

El escenario instalado es el de pluralidad de actores heterogéneos entre sí. Las variantes dependerán del tipo de relacionamiento que se producirá entre ellas y de los marcos regulatorios comunes. Pero también hay escenarios divergentes respecto al logro de consolidar capacidades académicas de alta calidad que articulen la formación universitaria de grado y posgrado con actividades de investigación.-

7 Ver por ejemplo, Verónica Filardo y María Ester Mancebo, *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*, Colección Artículo 2, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República, Montevideo, 2012, que recoge la importancia de estas dos tradiciones en el discurso de actores del sistema.

## Nota IV: (Re)pensar la educación secundaria para los próximos diez años. De la macro a la micropolítica educativa

Santiago Brum – Karina Silva

En los sesenta la cuestión del desarrollo ocupó la primera escena; hoy, en un ciclo de crecimiento económico, vuelve a emerger el debate. En este sentido, secundaria es un eslabón fundamental en el proceso y se tiene que avanzar apostando a la justicia social, dando respuestas a la concepción del valor de lo educativo como derecho social. Esto es posible con una propuesta educativa que apueste en sus estrategias y dinámicas a superar los mecanismos de exclusión, recuperando, en el espacio del imaginario, su rol de reducto de posibilidades para la sociedad uruguaya.

Desde una visión global y de carácter retrospectivo, con relación al conocimiento especializado, los informes sobre la educación uruguaya de carácter oficial o cuasi-oficial no son abundantes. En estos últimos cincuenta años contamos con el informe de la CIDE (1965), el elaborado por la oficina de la CEPAL en Montevideo en el primer lustro de los noventa, “el Informe Nacional de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en el año 2005, y los aportes en educación de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia a partir de 2008”<sup>1</sup>. A estos se deben sumar una gran cantidad de artículos especializados en el marco de la UdelaR, particularmente en la Facultad de Ciencias Sociales. También informes realizados por ANEP-CODICEN, sistematizados a partir de entrados los noventa, informes de organismos internacionales (UNESCO, UNICEF, CEPAL, BID, BM, OEI) y en una proporción mucho menor de universidades privadas. Esta situación de pocos informes oficiales de carácter universal y la proliferación de una gran cantidad de publicaciones y artículos de divulgación desde diferentes ámbitos, muchas veces no conectados entre ellos, suman a la idea de fragmentación tanto en el terreno del diagnóstico como en el de las propuestas. Un desafío por delante es la creación de un registro activo, clasificado por áreas de problemas o abordaje, que reúna el conocimiento especializado sobre educación, dando coherencia al conocimiento elaborado, evitando la tendencia a la repetición, y que dé continuidad a las políticas de estado en lo educativo. El esfuerzo efectuado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) representa un avance en dicha dirección. Como vimos en el análisis del proceso de los noventa, las reformas educativas que persiguen un enfoque progresivo tienden a encontrar menos dificultades políticas en el “juego de los actores” que aquellas más globales o radicales. Ante la percep-

1. Nicolás Bentancur, “El diagnóstico y la acción: conocimiento institucionalizado y políticas educativas en el Uruguay posdictatorial (1985-2010)”, en *X Jornadas de investigación Facultad de Ciencias Sociales*, Montevideo, 2011, p. 2.

ción reiterada de la crisis educativa, desde las orientaciones de política se abre una ventana de oportunidad para acordar políticas de Estado educativas en torno a los grandes objetivos. Se debe apostar a que trasciendan los ciclos electorales y tiendan a generar un equilibrio entre los elencos estables y su renovación, en los aportes de innovación y desarrollo de las propuestas de transformación. Los acuerdos políticos, si pretenden tener una amplia base de legitimación, deberían tener su contraparte en el acuerdo social con los actores directos en pos del proyecto de desarrollo.

En función de los antecedentes, urge la necesidad de tomar definiciones ante la tensión resistente entre centralización y descentralización de los procesos de gobernanza educativa. Una transformación educativa exitosa que contemple la diversidad será efectiva si se supera la lógica binaria en los lineamientos de políticas, articulando iniciativas flexibles y experimentales desde lo micro con los lineamientos generales en función del proyecto global. En un contexto favorable para la transformación, el apoyo de la ciudadanía se puede lograr si los encargados de impulsar las transformaciones se adelantan, desarrollan campañas de información e incentivan la participación apostando a un empoderamiento ciudadano de la educación como “responsabilidad de todos”.

El diseño de políticas debería enfocarse en la recuperación, principalmente entre los sectores más vulnerables, de la valoración del estudio en secundaria para la mejora de las condiciones de vida. Desde este punto de vista se puede profundizar en el análisis de la mejora de los indicadores asociados a la educación nocturna y su vínculo con los programas implementados que permiten conciliar las responsabilidades laborales con la demanda de la formación. También el rol de las familias es gravitante, la realización de actividades en las que se revalorice desde el centro a aquellos jefes o jefas de hogar en situaciones vulnerables puede iniciar un camino de resignificación de la tarea social de la escuela a la interna del núcleo familiar. En la cultura letrada en la que nos encontramos inmersos, se invisibilizan los saberes de las experiencias cotidianas. Actividades diseñadas en coordinación con asistentes sociales, equipos multidisciplinarios y la colaboración docente pueden generar intercambios con los estudiantes en los que aquel jefe o jefa de hogar cuente algunos de los saberes que posee, acercando el centro a las familias, dignificándolas socialmente y generando la revalorización de la educación de sus hijos. La clave se encuentra en la creatividad, la apuesta a la innovación y la existencia de actores que lideren y sostengan los procesos. En este sentido, la apuesta a revertir la exclusión en la universalización debe tener una de las principales vías de acción en la concepción de la educación como política social (en su sentido amplio) y de la docencia social como una de las dimensiones a construir en el proceso formativo de los profesionales de la educación.

La amortiguación de las diferencias de partida debe ser considerada atendiendo las áreas duras vinculadas a la retención y el egreso, así como también al tránsito entre niveles. Con relación a los programas de reingreso, hay formatos pedagógicos que requieren mayor especificidad en un sistema en el que predomina el currículum tra-

dicional. Las propuestas curriculares en los núcleos “críticos” del sistema deberían apostar al vínculo entre los contenidos y las realidades vividas, los elementos propios de la cultura juvenil y la apuesta al aprendizaje en red, colaborativo, que incluya las redes de información, la informática, el deporte y otras actividades de interés de la etapa del desarrollo en la que se encuentran. Los métodos de evaluación que vuelven a reeditar en su vida escolar la frustración de la carencia alejan a los estudiantes más vulnerables del quehacer educativo; de allí la necesidad de acompañarlos desde la cercanía cuando ingresan o transitan en el sistema formal. Estas iniciativas, flexibles y adaptables a los contextos y centros, no deben implicar una disminución de la calidad, sino una resignificación de su sentido asociada a potenciar las condiciones de los estudiantes desde la diversidad, sin focalizar los mecanismos de evaluación en la importancia de los resultados desde su perspectiva tradicional.

Atendiendo la fuerza en la mentalidad colectiva de la propuesta educativa universal, y la resistencia que han tenido las propuestas de diferenciación de los centros en los colectivos docentes, se deberán indagar caminos posibles para que estos se involucren en la confección de estrategias que atiendan realidades que son diversas, de forma tal que se articule, con el compromiso de los actores, acciones que apuesten a superar la oposición universalismo-focalización. Esto es posible por medio de una propuesta articulada de ambos que potencie sinérgicamente nuevas experiencias, que incluso pueden ser colaborativas en las transferencias de información y estrategias en un trabajo en red entre los cuerpos directivos, los docentes, estudiantes y padres de centros que comparten la mismas problemáticas. Los programas en que cada uno de los actores ejercen parte del control sobre los objetivos planteados han “sido una fuente permanente de tensiones, debido al papel que cada institución y cada actor cumple para la buena marcha de los procesos” (Vaillant, D. 2009: 39), viviendo las encrucijadas generadas entre las orientaciones de política, la aplicación de las políticas y su cristalización en los actores que ven la ejecución desde sus lugares de acción. En este sentido se debe fortalecer la innovación por medio de la formación permanente de los cuerpos directivos, respaldando los liderazgos colectivos e individuales en los centros, en paralelo con una fuerte apuesta a la revalorización de la profesionalización docente y del control autónomico frente a sus prácticas (estrategias de centro, rediseños curriculares, elección de mecanismos de evaluación, etc.). Se debe apostar a amalgamar la experimentación y la autonomía con la función orientadora de la centralidad desde la perspectiva de la negociación. En suma, experimentación desde lo micro en función de unos pocos lineamientos generales claros desde lo macro.

Si bien hay experiencias exitosas de liceos públicos, también hay instituciones que cargan con un estigma generado por diferentes factores. En la búsqueda de soluciones, la derivación de los estudiantes a los centros debería diseñarse según criterios pedagógicos y no mediante mecanismos administrativos, ya que en la disputa por las “mejores plazas” ganan aquellos que tienen un mejor desempeño escolar o más respaldo familiar, con lo cual se reproducen los mecanismos que reafirman la vulnera-

bilidad. Un nuevo modelo educativo debe propender a superar “el malestar docente” a través de líneas de acción que apunten a la formalización de las situaciones (interinos-efectivos), la disposición de propuestas atractivas de formación permanente, la vinculación temporal sostenida a la vida de determinados centros, la concentración horaria, la elección de horas considerando la antigüedad, pero también el esfuerzo por la capacitación personal, las estrategias de trabajo colectivo que retroalimenten intercambios de co-formación liderados por los propios docentes con relación a sus pares en las instancias de coordinación. También se deben atender particularmente los mecanismos de incentivos. En la construcción de escenarios de implementación, la resistencia de los gremios de educación ante aquellos incentivos que son de carácter económico debe impeler a atender estas demandas y ensayar nuevas posibilidades. El incentivo no tiene que ser excluyentemente un mecanismo económico, puede ser de financiación de ofertas formativas, de cupos en equipos de investigación docente por región, entre otros. Se debería buscar los mecanismos (previendo efectos correlacionados) para que los docentes más calificados o noveles con la especialización adecuada opten por los centros donde los mecanismos de exclusión en la universalización se hacen más evidentes, escenario de muy difícil aplicación sin asociarlo a alguna forma de incentivo. En aquellos centros donde las condiciones edilicias no acompañan, lo material edilicio tiene su reflejo en el deterioro de lo humano desde la perspectiva de la tarea. En un nuevo modelo educativo, la dignificación docente también debe pasar por lo económico, como medio que permita la focalización en el trabajo, la reflexión sobre las prácticas y la investigación.

Por último, una propuesta educativa que atienda las posibles modificaciones de las próximas décadas deberá dar cuenta de los cambios en los vínculos entre el mundo adolescente y el adulto. La referencialidad adolescente, producto de cambios en las estructuras de autoridad, se reorienta cada vez más hacia sus pares. Más allá de que se trata de una particularidad de la etapa vital, se inscribe como un signo del cambio cultural, donde recurren cada vez menos a los adultos, pero sin embargo reclaman su presencia. Por tal razón, las estrategias del sistema que apuesten a una docencia directa e indirecta de la cercanía pueden incentivar la identificación de los jóvenes con los centros y la mejora en los tan mencionados resultados. Ante la percepción de crisis cabe pensarla en clave de oportunidad y de allí transformarla en posibilidades. Piezas de un puzzle complejo que tiene el desafío de la urgencia, la necesidad de adecuar la educación en el marco del proyecto de desarrollo y el sentido de realidad ante la experiencia acumulada de que las transformaciones efectivas y duraderas no surgen a golpe de horno.-

El Proyecto Uruguay+25  
contó con el apoyo de:



OIM Organización Internacional para las Migraciones