

GRUPO DE REFLEXIÓN  
SOBRE  
**EDUCACIÓN**



**PUNTO Y SEGUIDO**

**Diez años de debates, elaboraciones y propuestas**

**GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE EDUCACIÓN  
(GRE)**

**PUNTO Y SEGUIDO**

**Diez años de debates, elaboraciones y propuestas**

**MONTEVIDEO, NOVIEMBRE DE 2019**

**OTRAS PUBLICACIONES DEL GRE:**

- ✚ **Documento N° 1:** *Aportes al debate actual sobre la Educación en Uruguay*, octubre de 2011.
  - ✚ **Documento N° 2:** *Reflexiones a propósito del Acuerdo Interpartidario sobre Educación*, mayo de 2012.
  - ✚ **Documento N° 3:** *Congreso Nacional de Educación Comentarios iniciales*, junio de 2012.
  - ✚ **Documento N° 4:** *Aportes a la discusión de la Ley Orgánica de la futura Universidad Nacional de Educación*, setiembre de 2012.
  - ✚ **Documento N° 5:** *Universidad Nacional de Educación; comparecencia del GRE ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes*, 15 de mayo de 2013.
  - ✚ **Documento N° 6:** *Para repensar la formación docente*, setiembre de 2013.
  - ✚ **Documento N° 7:** *Decimos sí y decimos no. Pronunciamientos del GRE sobre la educación*, noviembre de 2014.
  - ✚ **Anexo** al documento N° 7, abril de 2015.
  - ✚ **Documento N° 8:** *Es tiempo de un Plan Nacional de Educación*, junio de 2016
  - ✚ **Documento N° 9:** *Plan Nacional de Educación. Aportes al Congreso Nacional de Educación*
- Todos los documentos y este libro se encuentran disponibles en la siguiente página web:  
<https://greflexioneducacio.wixsite.com/gre-educacion>
- Se autoriza la reproducción y difusión total o parcial de este documento citando la fuente.
- Dirección de casilla de correo: [greflexion.educacion@gmail.com](mailto:greflexion.educacion@gmail.com)

**En el transcurso de estos diez años han integrado el Grupo de Reflexión sobre Educación y participado de sus publicaciones (por orden alfabético):**

Shirley AMEIGENDA	Silvia GRATTAROLA ADINOLFI
Julio ARREDONDO	Olga GUMILA
Oruam BARBOZA	Mauricio LANGÓN
Agustín CANO	Fernando LEMA
Lilián D'ELÍA	Mabela RUIZ BARBOT
Marta DEMARCHI	María Teresa SALES
Laura DOMÍNGUEZ	Limber SANTOS
Walter FERNÁNDEZ VAL	Miguel SOLER ROCA
Elsa GATTI	Luis YARZÁBAL

**ÍNDICE**

<b>Prólogo</b> .....	Página 1
<b><u>SECCIÓN I: Definiciones y principios sobre educación. Políticas de educación</u></b> .....	Página 5
Introducción.....	Página 6
<b>Capítulo 1:</b> Educación: definiciones y principios fundamentales.....	Página 9
<b>Capítulo 2:</b> Reflexiones a propósito del Acuerdo Interpartidario sobre Educación .....	Página 21
<b>Capítulo 3:</b> Congreso Nacional de Educación. Comentarios iniciales.....	Página 27
<b>Capítulo 4:</b> Decimos sí y decimos no. Pronunciamientos del GRE sobre educación.....	Página 30
<b><u>SECCIÓN II. Propuesta del GRE de un Plan Nacional de Educación</u></b> .....	Página 39
Introducción.....	Página 41
<b>Capítulo 5:</b> Es tiempo de un Plan Nacional de Educación.....	Página 43
<b>Capítulo 6:</b> Plan Nacional de Educación - Aportes al Congreso Nacional de Educación.....	Página 51
<b><u>SECCIÓN III. Formación Docente. Hacia una Universidad Nacional de Educación</u></b> .....	Página 143
Introducción.....	Página 145
<b>Capítulo 7:</b> Universidad Nacional de Educación; comparecencia del GRE ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes.....	Página 147
<b>Capítulo 8:</b> Para repensar la formación docente.....	Página 166
<b><u>Punto y seguido. Palabras de Miguel Soler Roca</u></b> .....	Página 218
<b>Siglas y acrónimos</b> .....	Página 222
<b>Bibliografía</b> .....	Página 224

## **PRÓLOGO**

Este tiempo demanda volver a ubicar en su justo valor algunos conceptos, principios y miradas que siguen siendo imprescindibles para pensar la educación. También se hace necesario volver a considerar algunas preguntas que los educadores nos hemos planteado siempre, aunque parecen haber pasado de moda. En un proceso que ya es de larga duración, el lenguaje y el pensamiento pedagógico han ido cediendo terreno ante la creciente legitimación excluyente y restrictiva de miradas economicistas y cuantitativas. Los primeros años de la década del 60 marcan el quiebre y la voz de la pedagogía comienza a ser desplazada al aula y al interior de la institución educativa. Durante más de medio siglo las consideraciones acerca de la estructura del sistema educativo, los planes a mediano y largo plazo, las orientaciones generales de la educación, las perspectivas y las prospectivas amplias, han sido reclamadas y asumidas por otras disciplinas. Esto ha provocado una sensibilidad tendiente a percibir las preguntas pedagógicas como preguntas del pasado. ¿Qué futuro queremos?, ¿qué escuela y qué educadores?, ¿qué personas contribuir a formar?, ¿para qué sociedad? han sido preguntas clave en la historia de la pedagogía y sus respuestas han sido objeto de debate y definición de diversas corrientes de pensamiento.

El Grupo de Reflexión sobre Educación (GRE) desde hace una década ha venido a retomar estas y otras preguntas, a revalorizarlas y a sugerir respuestas nuevas para este tiempo. A través de una serie de documentos el GRE ha pretendido dar crédito nuevamente a la necesidad de considerar definiciones y principios rectores de lo educativo como hecho político. A lo largo de estos años, los compañeros del GRE hemos puesto lo mejor de nosotros en el debate fraterno y en la producción original. Han confluído en ello distintas experiencias, formaciones y ángulos de abordaje de los temas que nos preocupan. Pero en todos los casos se ha trabajado desde la defensa de la educación pública, liberadora, y desde una perspectiva de derechos.

En este volumen se viene a representar la historia del GRE. La historia de una década en la que no solo se ha asistido a los acontecimientos sino que también se ha tratado de influir en ellos. En estos tiempos de decisiones y construcción de futuros posibles, el GRE se presenta con su propia construcción, a modo de cartografía de sí mismo. Se trata de un mapa amplio, comprensivo de la casi totalidad de sus aportes previos y que solo busca el mérito de la recopilación, la presentación y la puesta a disposición como unidad coherente y sistemática.

Como en toda cartografía, el mapa no coincide con el territorio. Pretenderlo sería desmesurado e inútil. Por lo tanto, en estas páginas se refleja una parte de lo que se ha podido plasmar de los debates, intercambios y reflexiones que se dieron entre los integrantes del GRE y otros actores de la educación. Nos hemos tomado la libertad de intervenir en aspectos puntuales de algunos textos respecto a su versión original por razones actuales de pertinencia. En todos los casos hacemos referencia a los documentos originales para que el lector tenga la oportunidad de acudir a ellos si lo cree necesario.

Esta publicación pretende ser un aporte para la toma de decisiones. En un momento histórico clave en el que las decisiones nos involucran a todos, estas páginas buscan ubicar a la educación en su justo lugar. Un lugar de optimismo respecto a sus alcances pero sin caer en excesivas pretensiones. Sabemos de la escena fundacional de la educación pública uruguaya signada por el optimismo vareliano respecto al poder de la educación popular. Pero también sabemos que a mediados del siglo XX la pedagogía uruguaya daba cuenta de los límites de la educación: *“La escuela es capaz de influir en los procesos de evolución. Sin embargo la creencia de que las reformas educacionales pueden transformar una sociedad es anti natural y anti histórica. Es común caer en optimismos exagerados cuando de educación se trata”* (Programa para Escuelas Rurales, 1949).

El ideario pedagógico nacional comenzaba a contraponerse a la tendencia a depositar excesivas demandas en la educación. Esa tendencia continúa en la actualidad, a tal punto de reforzar permanentemente el discurso hegemónico de la crisis de la educación. De ahí a la desacreditación de la educación pública solo hay un paso. En estas páginas se valora a la educación pública en toda su dimensión, y se señala que hay otros muchos factores de orden político, social y económico que tienen efectos sobre ella. Se valora ante todo, la labor de educadores, estudiantes y familias que día a día contribuyen a la vida en las aulas.

Esta es una obra colectiva que recoge varios años de trabajo y que sin embargo, por la naturaleza de los textos, adquiere plena actualidad. También se constituye en un aporte para pensar el futuro. Todas las propuestas respetan como punto de partida una serie de definiciones y principios que se exponen en la primera sección de este volumen. Allí, el concepto de educación y sus principios rectores comienzan a funcionar como telón de fondo del resto de los aportes.

Ese telón de fondo conceptual implica el respeto por algunas claves identitarias de la pedagogía nacional, históricamente construidas. Pero a la vez se trata de respetar el tiempo presente y sus circunstancias, considerando el protagonismo central de docentes y alumnos en los procesos educativos. En estas páginas los trazos del mapa de aportes del GRE buscan referirse a la educación más allá de los niveles, parcelas y subsistemas. Es así que la idea de sistema aplicado al conjunto de la educación aparece continuamente como manera de evidenciar la necesidad de respetar el derecho a una educación para toda la vida.

En muchos discursos actuales, buena parte de ellos con gran aceptación política, se reivindica la educación del siglo XXI por contraposición a la historia misma. Aparecen en ellos como signos indiscutibles en la actualidad, regirse por las demandas del mercado de trabajo y por las lógicas empresariales, la sobrevaloración de las tecnologías como la panacea, la pretensión omnipresente de la evaluación cuantitativa, la centralidad del conocimiento pragmático en detrimento de la formación humanizadora. Asistimos a una nueva naturalización de discursos que, en tanto hegemónicos, terminan saturando el ambiente técnico y político. No es menor, por lo tanto, que en estas páginas, los principios de autonomía, gratuidad, integralidad, laicidad y calidad aparezcan fuertemente

reivindicados como una necesidad ineludible, en el marco de procesos democráticos y participativos. Estos tiempos así lo requieren.

El libro consta de tres secciones en las que hemos agrupado los documentos del GRE. Las transcripciones parciales de los documentos elaborados a lo largo de estos diez años que integran esta publicación responden a un criterio de pertinencia y actualidad; son por lo tanto fruto de una selección cuya responsabilidad asume la actual integración del GRE.

### **Sección I: Definiciones y principios sobre educación. Políticas de educación**

Hemos ubicado bajo este título cuatro documentos que fijan las bases conceptuales de nuestras propuestas y/o responden a realidades coyunturales originadas por fenómenos políticos, sociales y/o educativos.

Se procura en esta sección definir una plataforma conceptual de avanzada para la educación del Siglo XXI articulando el concepto de educación con los de democracia y participación.

Desde el documento *“Decimos sí, decimos no”* presentamos posicionamientos claros sobre dos grandes propuestas que más adelante ocuparán buena parte de los textos y los esfuerzos. Por un lado, la concepción y propuesta de elaboración de un Plan Nacional de Educación (PNE). Por el otro, la aprobación de la Universidad Nacional de Educación, autónoma y cogobernada. Ambas acciones aún esperan en el país la posibilidad de su concreción, por lo que este documento vuelve a insistir en estas iniciativas.

### **Sección II: Propuesta del GRE de un Plan Nacional de Educación**

En el documento *“Es tiempo de un Plan Nacional de Educación”* aparecido originalmente en junio de 2016, se termina de plasmar la propuesta en todos sus términos. Este insumo dio lugar a la incorporación del tema en el siguiente Congreso Nacional de Educación bajo la forma de *“Aportes para un Plan Nacional de Educación”*. En todo momento en los documentos se definió el alcance y naturaleza de los aportes: no se trata de un plan sino de las bases para comenzar un proceso amplio y participativo hacia su elaboración.

El GRE expone nuevamente estos elementos conceptuales y metodológicos para la elaboración de un PNE, observando que en vísperas de un nuevo gobierno, se abren oportunidades para iniciar ese recorrido. Dicho recorrido solo será posible si se producen las condiciones políticas que así lo permitan. Los argumentos se vuelven a ofrecer, con el mismo ánimo de contribuir y generar debate que se tuvo desde el comienzo. En la necesidad continua de contar en el país con un PNE, es buena señal aprovechar la coyuntura para reafirmar que se trata de una herramienta a largo plazo destinada a trascender un período de gobierno en particular.

Tal como lo propone el GRE, el PNE va más allá de una mera reforma educativa, por su alcance a todo el sistema educativo y de encuadre general para la definición de políticas de educación. En tal sentido, el GRE busca el logro de acuerdos amplios entre diversos actores de la sociedad, ya que una herramienta de esa naturaleza así lo amerita.

### **Sección III: Formación Docente. Hacia una Universidad Nacional de Educación**

De manera similar, el GRE sigue planteando la necesidad de una universidad nacional pública de educación como ente autónomo y cogobernado. La formación de los docentes es un aspecto clave en cualquier proceso de cambio en la educación en cualquiera de sus niveles. En ese sentido, ubicar la formación docente en un ámbito universitario supone no sólo una nueva denominación sino que es la creación de un espacio institucional para la docencia, el aprendizaje activo, el desarrollo académico, la investigación y la producción de conocimiento desde la relación teoría - práctica.

La formación docente se ha desarrollado desde la época vareliana y ha llegado a la actualidad en un proceso de acumulación de conocimiento, de experiencia, de formación de docentes, matrícula estudiantil e infraestructura que son base sólida para esta nueva institucionalidad. Desconocer la historia y la base material con la que se cuenta constituiría un error.

Finalmente, señalamos que es ésta una obra incompleta. No sólo porque supone un recorte de la realidad educativa sino por lo que queremos provocar. Claro está que los educadores queremos intervenir en la realidad, incidir en su devenir tanto en la defensa de lo que hay que preservar como en la lucha por los cambios necesarios.

Quisiéramos que esta obra circule para interactuar, interpelar y reclamar la participación. La de todos. Si ella alcanza a provocar la más amplia participación en el debate y la reflexión, la creación y la crítica, el diálogo y el intercambio, la planificación y la concreción; se estará comenzando a recorrer un buen camino que otros continuarán.

En ese momento adquirirá pleno sentido...

[Volver al Índice](#)



# **SECCIÓN I**

## **DEFINICIONES Y PRINCIPIOS SOBRE EDUCACIÓN**

### **POLÍTICAS DE EDUCACIÓN**

## INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN I

Los documentos 1, 2, 3 y 7 del GRE tienen características muy diferentes, pero hay justificadas razones para que aparezcan juntos en esta primera sección.

Se entendió imprescindible que el producto del año inicial de actividad del GRE fuera una plataforma conceptual básica, por lo cual se abordan, en términos generales, conceptos sustantivos relativos a la educación, sus principios rectores -autonomía, gratuidad, integralidad, laicidad y calidad- y sus fines. Se procuró contextualizar y focalizar en los sujetos de la educación -alumnos y docentes-, así como en las características que debiera tener el Sistema Educativo para garantizar el acceso a la educación a lo largo de toda la vida, como un derecho humano básico y como un bien público y social.

Esta plataforma se hizo circular entre un amplio grupo de profesionales de la educación, de todas las ramas y ámbitos de la misma, pidiéndoles su estudio y la formulación de propuestas para su mejoramiento. Además se realizó una jornada de debate recabándose aportes y propuestas de los participantes cuya síntesis fue publicada en el documento 1.

El documento 2, en cambio, es una respuesta coyuntural, elaborada en mayo de 2012, frente a la formalización de un “acuerdo educativo interpartidario”. Este hecho mereció un análisis del GRE basado en los principios y conceptos explicitados en el documento 1, para mostrar la incongruencia entre dicho acuerdo y los procesos de elaboración de consensos, imprescindibles para la construcción de propuestas educativas participativas y democráticas que tengan un pronóstico de viabilidad social y política.

Es inaceptable la pretensión de sustituir por alianzas entre cúpulas de partidos políticos, a los organismos constitucionales y legales previstos para la deliberación y toma de decisiones en el campo educativo. Los partidos políticos no pueden usurpar funciones de los órganos del Estado ni sustituir el debate público participativo y democrático sobre educación.

Actualmente estamos viviendo un proceso que tiene similitudes con aquel “acuerdo interpartidario”. El capitalismo global, dentro de su estrategia sistémica, impone en los distintos países mecanismos que intentan permear con propuestas mercantilistas a los sistemas educativos públicos. Uno de esos instrumentos son los llamados “*Think Tanks*”, organizaciones civiles conformadas por “expertos” -según su propio lenguaje-, que proponen iniciativas dirigidas a la sociedad en su conjunto y en particular a estamentos partidarios y decisores políticos. Los grandes medios de comunicación repiten profusamente estas ideas imponiendo en la agenda pública los intereses de la clase hegemónica, a la cual responden estas propuestas.

Es así que en nuestro país, una asociación civil de técnicos en educación y otras personas, contando con el apoyo y financiación de entidades empresariales, ha presentado una propuesta global de cambios radicales (exclusivamente de la educación pública no universitaria) que abarca modificaciones de fondo de la concepción de la educación pública uruguaya, sus fines y principios, su estructura constitucional y legal, sus políticas educativas, su funcionamiento y sus contenidos. Este

paquete no ha sido sometido a discusión pública ni presentado para su debate en los órganos correspondientes que marca la ley, sino que ha sido propuesto a los candidatos presidenciales a fin de que éstos se comprometan a aplicarlos sin más. Algunos de éstos, incluso, han manifestado que así lo harán y otros han nombrado como sus referentes a connotados dirigentes de esa asociación.

*“Continúa primando la idea de que las políticas, y la política educativa específicamente, es reducto hermético y experto, reino de políticos y técnicos nacionales e internacionales que piensan y deciden “arriba”, y despachan “abajo” para ejecución, sin la consulta, la participación social y el debate público requeridos. (...) La fragilidad de “acuerdos” nacionales e internacionales es muy grande, al no contarse con la necesaria participación, validación y apropiación social, lo que resulta en los continuos vaivenes y la histórica ausencia de políticas de Estado sólidas desde el punto de vista político, social y técnico”<sup>1</sup>*

En el documento 3 (junio de 2012), el GRE focaliza en el Congreso Nacional de Educación -previsto en el artículo 45 de la ley 18.437- y en la vinculación entre participación y democracia. Asimismo, propone las características que deberían tener los Congresos Nacionales de Educación, sus fines, procedimientos, -diferentes etapas y mecanismos de continuidad-, alineados con los principios de participación popular y democrática para la definición de las políticas de educación. Para ello se impulsa una labor orientadora del Congreso y la promoción de los debates, pero sin limitar la capacidad de iniciativa de la sociedad civil. Se propone que haya una “etapa organizativa”, una de “debate” y un encuentro final que sintetice los aportes realizados en todo el proceso, a la vez que se señala que el CNE no concluye con el encuentro final sino que requiere el cumplimiento de tres tareas complementarias: evaluación, publicación y concreción de las medidas propuestas. Hoy agregaríamos la necesidad de un Grupo de Seguimiento de integración plural y participación de actores del Congreso, que monitoree los avances logrados.

En el marco del Congreso Maestro Julio Castro, se logró una amplia participación en las Asambleas Territoriales, pero también valiosos aportes de personas e instituciones. El segundo -Maestra Reina Reyes, 2013- y el tercero -Enriqueta Compte y Riqué, 2017-, fueron no solo convocados con mucho atraso, sino también dirigidos por autoridades provenientes del Sistema Nacional de Educación Pública, además de no contar con continuidad ni seguimiento. El GRE entiende que los pronunciamientos de estos Congresos tienen numerosas propuestas -pendientes de instrumentación- alineadas con una visión participativa, popular y democrática de la educación. Hay en sus resoluciones iniciativas que deben ser serenamente analizadas y organizadas para llevarlas a la práctica en el marco de un Plan Nacional de Educación.

En la coyuntura actual, en la que se manifiesta una ofensiva de los partidos políticos por tomar el control de la educación, el GRE cree necesario reafirmar el valor de la autonomía -que no impide la construcción de políticas públicas globales-, así como reclamar el estricto cumplimiento de la ley.

En el documento 7 del Grupo, denominado “Decimos sí, decimos no” (noviembre de 2014), se reafirma la educación integral como derecho humano desde el nacimiento, se retoman los conceptos de participación, la aplicación de las resoluciones emanadas de los Congresos Nacionales de

---

<sup>1</sup> II Encuentro de Firmantes del Pronunciamiento Latinoamericano y I Encuentro Presencial de Comunidad Educativa (Buenos Aires, 8-11 septiembre 2010)

Educación y la importancia de la integración de los docentes en los organismos de conducción. Se plasma, además, la necesidad de preservar la educación de acuerdos que lesionen la soberanía; de procurar la igualdad en la educación con independencia de la condición social, el medio en que reside o la edad de las personas; de promover convivencia en base a los principios de cultura de paz educando en el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural y de garantizar, por parte de los organismos correspondientes, la satisfacción de las condiciones básicas que permitan el aprendizaje. Asimismo se expresa una negativa a las propuestas (hoy reactualizadas) de creación de un sistema integrado para el educación básica de 3 a 14 años, en el entendido de que desarticularía lo que está funcionando, desconocería las razones de corte psicopedagógico que invitan a respetar la especificidad de los tramos de edad y desestimaría las culturas institucionales y las identidades docentes, sin ir al fondo de los problemas actuales de nuestra educación. Por otra parte, dice no a la imposición del trabajo por competencias de corte instrumental.

En definitiva los cuatro documentos agrupados en esta Sección I convergen en la visión del papel social de la educación, las formas de elaboración de las políticas de educación que garanticen su viabilidad, la defensa de la autonomía y el abordaje de los nuevos desafíos haciendo acopio de la rica historia de la educación del Uruguay.

[Volver al Índice](#)

## **CAPÍTULO 1**

### **EDUCACIÓN: DEFINICIONES Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES**

#### **PRESENTACIÓN**

El primer año de actividad del GRE fue dedicado a la elaboración del documento “Educación: definiciones y principios fundamentales”. Nos pareció necesario que el Grupo dispusiera de una especie de plataforma conceptual básica, por lo menos con dos componentes: por un lado, nuestra interpretación, actualizada y localizada, del concepto *educación*; por otro, nuestra interpretación, también situada en nuestro tiempo y espacio, de los principios rectores fundamentales de la misma.

Renunciamos a formular un ordenamiento reiterativo de conceptos ya consagrados. Ciertamente, invocamos las prescripciones de la Constitución y de la Ley sobre las materias en debate, pero tuvimos en cuenta que los conceptos y principios están asociados a la dinámica de la historia de los pueblos, que sus raíces se manifiestan en el aquí y el ahora, que en su conjunto forman un tejido complejo por sus articulaciones entre sí y con la sociedad. Tuvimos presente que la centralidad de los procesos educativos corresponde al desarrollo de sus protagonistas, es decir, a alumnos y docentes, y que el enunciado de los principios debía referir a todos los niveles y modalidades de la educación, para que ésta se constituya en un verdadero Sistema debidamente vertebrado para la atención del derecho de todos a la educación a lo largo de toda la vida. Resumiendo, hemos aspirado a definir una educación de avanzada, coherente con las características del siglo XXI.

Juzgamos que el concepto general de educación debía ser presentado integrándolo a otros dos que le son complementarios: los de democracia y de participación. En cuanto a los principios rectores de la educación, formulamos consideraciones sobre cinco de ellos: autonomía, gratuidad, integralidad, laicidad y calidad. Ciertamente otros principios son igualmente importantes, pero nos pareció que los mencionados tienen mayor incidencia en el debate actual sobre la educación. El Capítulo que se presenta a continuación fue publicado como “Documento 1” del Grupo en octubre de 2011.

## **DEMOCRACIA, EDUCACIÓN, PARTICIPACIÓN**

1. La educación constituye el proceso diversificado, conflictivo y dialógico de construcción del ser humano como persona. Siendo éste el único ser que se caracteriza por la indeterminación de su naturaleza, requiere, tanto para sobrevivir como para desarrollarse, entrar en relación e intercambio con otras personas y con la realidad. Nacer y evolucionar como persona supone necesarias e imprescindibles relaciones e interacciones que tienen lugar dinámicamente, a lo largo de toda la vida.

La educación como interacción humana implica multiplicidad de relaciones entre los actores, grupos y culturas, así como un proceso de comunicación intelectual y afectiva, en que se producen intercambios y transformaciones de saberes, significaciones y valores.

2. Dado que la educación se da inserta en un espacio simbólico, en una realidad empírica, histórica y cultural, tiene un innegable carácter social y político. Es desde cada contexto, pero con visión prospectiva y no cortoplacista, que la educación debe estimular lo mejor de la condición humana y hacer posible la circulación de acciones y discursos, así como su discusión crítica.

3. Entendida como interacción humana de carácter social y político, la educación procura lograr:

- una formación no solo instituyente, fortalecedora del lazo social, sino también posibilitadora del pensamiento crítico, la construcción de valores y el desarrollo de aptitudes que contribuyan a comprender y a transformar la realidad;
- sujetos herederos de su historia y su cultura, capaces de ponerlas en cuestión, de entrar en diálogo con otras, y así avanzar en la comprensión del presente y la creación de un futuro abierto a lo no conocido y lo aún impensado;
- personas con iniciativa, coherencia ética, capacidad de sentir, disfrutar y demandar; con responsabilidad en la construcción de una sociedad más justa y solidaria a nivel local, nacional e internacional, vale decir, capacitadas para la vida político-social;
- ciudadanos comprometidos con la causa de la paz y el desarme universales;
- individuos formados ambientalmente para el logro de escenarios sociales sustentables.

4. Es necesario distribuir y construir democráticamente saberes que superen la mera información, que se orienten a comprender la realidad para su transformación. Sin desconocer el valor del conocimiento especializado, la educación debe ser pensada desde un modelo epistemológico que no fragmente al objeto de estudio y no apueste a simplificaciones unicasales, sino que asuma con rigor y perspectiva ética su complejidad intrínseca.

Esta perspectiva lleva a pensar eventuales transformaciones de los formatos institucionales, la selección o resignificación de los campos de conocimiento curricular, la revisión de exclusiones tradicionales (currículo nulo), la eventual incorporación de nuevos campos de conocimiento o la interrelación de algunos existentes y, por lo tanto, la priorización de contenidos y la adecuación de los sistemas de evaluación y certificación.

5. La organización de una sociedad democrática supone como punto de partida la igual dignidad de todos los seres humanos. Requiere por tanto la búsqueda constante de la justicia social y el ejercicio progresivo de la participación, dado que ésta es, en definitiva, el factor que legitima socialmente a todas y cada una de las políticas públicas, a la vez que constituye la dimensión en la cual la realidad social en general y la educativa en especial se construyen y cobran sentido.

Entendida como forma de contribución a la calidad y pertinencia social de la educación, la participación ciudadana debe disponer de amplios espacios tanto en la concepción, diseño, aplicación y evaluación de las líneas generales de las políticas de educación, como en el análisis permanente y los ocasionales ajustes o correcciones de los procesos característicos del quehacer educativo.

6. La educación es un bien público cuya construcción, protección y desarrollo requieren del apoyo activo, solidario y permanente de toda la sociedad. Corresponde que el Estado, las instituciones y las autoridades encargadas de asegurar su disponibilidad para todos, fomenten, alienten y faciliten la participación de los educadores y los educandos, las familias, las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil y las redes sociales, en los distintos niveles y modalidades ofrecidos por el sistema educativo.

Sin embargo, al desplegar los mecanismos y estrategias de participación, no conviene que ellos operen como instrumentos de limitación de las legítimas atribuciones de dichas autoridades autonómicas ni de las de los docentes, en tanto profesionales de la educación.

Conviene tomar distancia de la pseudo participación que es promovida en las sociedades contemporáneas cuando se realizan consultas cuyos resultados no son tomados en cuenta en la toma de decisiones, o cuando se las utiliza como forma de involucrar a los actores en la defensa de valores y principios que no responden a la “razón pública”, sino a los intereses de ciertos sectores hegemónicos de la sociedad.

7. Las normas constitucionales, legales y reglamentarias que rigen nuestro sistema educativo ofrecen distintos mecanismos de participación. No obstante, la experiencia internacional ha evidenciado que la participación no es el resultado lineal de normas y de instancias habilitantes. Es necesario también fomentar la cultura de la participación. En este sentido la formación docente aparece como un espacio preeminente en el que incidir, dado su potencial propio y su efecto diseminador de las prácticas participativas.

8. Por su parte, las normas son formaciones históricas, instituidas en una determinada coyuntura de acuerdo a múltiples condiciones y a determinadas correlaciones de fuerzas. Es tarea de los sujetos colectivos vinculados directa o indirectamente a la educación, concebir y forjar en su tiempo nuevas normas que concreten avances democratizadores de las instituciones educativas.

La participación como principio vertebrador de una educación democrática, es un mecanismo idóneo para actualizar las normas, así como también para desarrollar el intercambio de informaciones, el diálogo y la reflexión permanentes, en busca de la concertación y la alianza de los diferentes actores con el fin de alcanzar el uso óptimo de los recursos de que dispone la sociedad. En ese sentido, el

Debate Educativo de 2006 fue un momento fundacional. Por la condición innovadora de su organización y por el impacto que tuvo en la sociedad constituyó una experiencia de participación a tener en cuenta.

## PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE DEBEN REGIR LA EDUCACIÓN PÚBLICA

### Autonomía

9. Uruguay tiene una historia peculiar en lo que hace a la concepción de la relación entre Estado, política y educación, historia que ha conformado un modo de ver y sentir a la educación pública como derecho humano fundamental que el Estado debe garantizar, sin intervenir en la conducción autónoma de la misma.

Por disposición constitucional, la Educación Pública está regida por “*uno o más Consejos Directivos Autónomos*” (art.202), que no tienen relación de dependencia respecto al Ministerio de Educación y Cultura (MEC). La difícil y necesaria tarea de coordinación de toda la educación -pública y privada- del país no debe concebirse como contrapuesta o limitante de esa autonomía.

Esta tradición autonómica, que se remonta a los orígenes mismos de nuestro sistema educativo nacional, se ha constituido en una matriz identitaria irrenunciable.

10. Ya en 1874 José P. Varela sostenía que “*Cuando llegue a darse forma a las leyes sobre educación, necesarias para responder a las exigencias de nuestra época, de nuestras instituciones y de nuestro país, estas condiciones fundamentales deberán tenerse en cuenta:*

- *Dar rentas especiales a la educación, para ponerla al abrigo de las agitaciones políticas y de las crisis financieras.*
- *Descentralizar la administración, para estimular el interés y la actividad local, y dar independencia a las autoridades y a la administración escolar, para librarla de la acción deletérea de las pasiones y de los acontecimientos del día.*
- *Establecer un sistema gradual, que comprenda las escuelas infantiles, escuelas primarias y secundarias, escuelas normales, y, si acaso, Colegios y Universidades, ampliando nuestros deficientes programas, adoptando los mejores métodos, e introduciendo los mejores textos”* (Varela, J.P., 1874, Introducción a La Educación del Pueblo).

11. La época de mayor prestigio de la educación pública uruguaya estuvo pautada por estas prioridades, que comienzan a invertirse y desconocerse a partir de la aprobación de la Ley N° 14.101 de enero de 1973. Se inicia entonces un proceso de desacreditación de la educación pública, deslegitimando a los docentes y sustituyéndolos paulatinamente en la conducción de la educación por los militares, los políticos y los “*expertos*” internacionales. Este proceso, en gran medida responsable del retroceso educativo uruguayo, se acentuó en los 90 con la llamada Reforma Educativa.

La etapa 2005-2010 implicó, a pesar del carácter restrictivo de la legislación vigente, intentos sostenidos de fortalecimiento de la educación pública y relegitimación de sus docentes con base en



replanteamientos positivos de los principios de autonomía, democracia y participación, tanto de parte de las autoridades como de los colectivos de educadores.

En los últimos tiempos la descalificación de la educación pública ha vuelto a permear la sociedad uruguaya a través de los medios de comunicación que se apoyan en mensajes apocalípticos emitidos desde círculos políticos empeñados en fomentar el subsidio de la educación privada y recortar al máximo la autonomía asignada por la Constitución de la República.

La autonomía de la educación es una condición ineludible de la soberanía nacional frente a cualquier poder extranjero o transnacional que intente imponer lineamientos educativos a nuestra sociedad, así como un resguardo respecto a los intereses particulares de grupos políticos, económicos o ideológicos que ocasionalmente detentan la hegemonía.

12. Hay una estrecha relación entre la soberanía nacional, la organización democrática de la sociedad, la autonomía de la educación y la libertad personal. Al contribuir al pleno desarrollo de la personalidad del educando, permitiéndole incorporar críticamente la herencia cultural de la Humanidad y los conocimientos que necesita para desempeñarse como ciudadano, la educación favorece la autonomía individual de las personas. Para formar personas libres y ciudadanos activos en una sociedad democrática, la educación debe, pues, regirse autónomamente, generando espacios educativos que formen en y para la libertad, la responsabilidad y la solidaridad.

13. La adopción acrítica de modelos educativos y sistemas de evaluación exógenos, pretendidamente “indiscutibles” y “universales”, compromete el desarrollo endógeno de nuestra educación y constituye una grave violación a la soberanía de la nación, porque quien fija las metas o los criterios y parámetros con los que se van a “medir” los logros de un sistema educativo, condiciona la totalidad de su currículo, sus contenidos, prioridades, métodos docentes y modos de aprendizaje. La nación ha de ser necesariamente soberana, “libre e independiente de todo poder extranjero”.

14. Es necesario no confundir autonomía educativa con aislamiento, irresponsabilidad o fuero especial. Por el contrario, la autonomía de la educación exige: a) la estrecha relación en diálogo con todos los otros sectores de los poderes públicos; b) la discusión pública de lo educativo, como función regular (debate educativo); c) la exigencia de sistemas de gobierno coherentes con esa autonomía, donde prime la razón pública sobre las razones privadas de quienes designan a sus integrantes; d) la coordinación de todos los niveles y modalidades del sistema educativo; e) la autonomía relativa de los centros en la definición de las actividades a desarrollar en el marco de los planes y programas vigentes; f) la autonomía de los docentes y los estudiantes, junto con el ejercicio responsable de sus deberes; g) la existencia y vigencia de estructuras de debate y diálogo; h) transparencia pública en todos los niveles de la gestión.

### **Gratuidad**

15. En su Art. 71, nuestra Constitución dispone: *“Declarase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la creación*

*de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares*". La interpretación actualizada de la voluntad del constituyente permite afirmar que nuestra Constitución postula la gratuidad de todas las modalidades y niveles educativos a cargo del Estado, incluyendo también, aunque no figuren en el artículo transcrito, la educación inicial, la educación especial, la educación de personas jóvenes y adultas, la educación no formal y las que pudieren surgir en el futuro.

16. Por su parte, la Ley Nº 18.437 vigente dice en su Art. 16: *"El principio de gratuidad asegurará el cumplimiento efectivo del derecho a la educación y la universalización del acceso y permanencia de las personas en el sistema educativo"*.

La vigencia del principio de gratuidad en todos los programas de la educación pública es un corolario resultante del concepto de educación como derecho universal, de la igualdad esencial de todos los seres humanos y del carácter democrático de nuestra sociedad. Al proclamar el derecho de toda persona a la educación, la sociedad queda comprometida a garantizarle que dispondrá de todos los medios necesarios a la satisfacción de ese derecho. El acceso, la continuidad y el resultado exitoso de cualquier proceso educativo no pueden verse limitados por el hecho, hoy demasiado frecuente, de que el sujeto de la educación carezca de los recursos indispensables a ese fin. Corresponde al Estado superar cualquier carencia que pueda inhibir el derecho de todos y cada uno de gozar de una educación pública de alta calidad.

17. El acceso, la permanencia y el egreso en los programas educativos se ven afectados muchas veces por carencias en la satisfacción de necesidades básicas, tales como alimentación, vestido, calzado, protección de la salud, transporte, etc., necesidades generadoras de derechos reconocidos plenamente en nuestra legislación y en las normas internacionales suscritas por Uruguay. Las acciones tendentes a asegurar que la educación llegue a todos en condiciones de plena gratuidad no debieran ser concebidas ni organizadas como programas asistenciales o filantrópicos, dirigidos a los sectores carenciados de la población. Los derechos proclamados deben plasmarse en los hechos como derechos que son, no como dádivas.

18. El reconocimiento de estas situaciones no ha de llevar a encomendar su tratamiento primordialmente a los centros educativos. El Estado debe arbitrar los medios profesionales, institucionales y financieros especializados para que los niños nazcan y crezcan en plenitud sin necesidad de que los centros educativos se conviertan en instituciones asistenciales. No obstante, la erradicación de las carencias que puedan afectar la calidad de vida del educando y el disfrute de su derecho a la educación obliga a los centros docentes y a su personal a sostener una posición activa a favor de medidas transformadoras que conduzcan a la instauración de una sociedad justa y democrática. Se impone también la articulación bien planificada e instrumentada de los órganos responsables de la educación pública con entidades tales como el MIDES, el INAU, el MSP, el INDA, entre otros. Igualmente, corresponde que se ponga en marcha un Programa Nacional de Becas unificado, autónomo y participativo.

19. Que la educación pública sea en todas sus manifestaciones gratuita tiene una contrapartida: todo educando tiene también obligaciones. Entendemos que se ha de procurar que nadie esté privado del ejercicio del derecho a la educación y, a la vez, que nadie omita contribuir a aquellas actividades

conducentes a la implantación, mantenimiento, eficacia y clima de convivencia del centro docente en el que participa como beneficiario y como usuario responsable. El aseguramiento de la vigencia del principio de gratuidad pasa también por actitudes y prácticas de colaboración organizada de las familias y de las entidades comunitarias, de conformidad con el principio de participación ya expuesto.

Esta interpretación es coherente con el párrafo segundo del Art. 71 constitucional que dice: *“En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos”*.

### **Integralidad**

20. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 dice en su Art. 26 que *“la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana...”*. La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 afirma en su Art. 29 que *“...la educación del niño deberá estar encaminada a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades”*, debiéndose recordar que, para la Convención *“se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad”*. A su vez, la Ley 18.437 incluye entre los fines de la política educativa nacional (Art. 13) *“procurar que las personas adquieran aprendizajes que les permitan un desarrollo integral relacionado con aprender a ser, aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a vivir juntos”*.

Se entiende que es correcta la interpretación de la educación como un conjunto de procesos contribuyentes al desarrollo integral de las personas, mediante la realización de planes y programas debidamente coordinados, ya que la necesidad de que la educación en sus diferentes etapas y modalidades responda a este principio de integralidad resulta de la condición indivisible de la persona humana, de su multidimensionalidad, de la variedad y riqueza de sus potencialidades, a cuyo desarrollo pleno, como se ha dicho, debe contribuir la educación.

21. La aplicación de este principio ha de superar, pues, toda confusión entre el concepto de educación y las prácticas -muchas veces presentadas como procesos educativos- de adiestramiento parcial, con perfiles formativos tan especializados que impiden la consideración de los seres humanos como identidades globales, y que llevan a los ciudadanos y trabajadores a la incapacidad de situarse ante sus responsabilidades sociales como *“sujetos libres, críticos, solidarios y comprometidos con la transformación de la realidad”* (Congreso Nacional de Educación Julio Castro, 2006).

22. La integralidad de los procesos educativos debiera impulsar el fortalecimiento del dominio de las técnicas básicas que, como la lectura, la escritura y el cálculo, por ejemplo, y más recientemente la informática, cimentan el camino hacia los más variados campos del saber, incluyendo el saber filosófico, el humanístico, el artístico, el científico y tecnológico y otros que pudieran generarse en el futuro. La procura de la integralidad de las experiencias y aprendizajes implica el reconocimiento de las múltiples dimensiones del quehacer humano y el dominio de las herramientas que conducen a su aplicación cada vez que lo necesitemos y no el almacenamiento bancario de conocimientos. La integralidad de la persona humana, su identidad irrepetible y su tránsito satisfactorio por la vida

están asociados al principio de aprender a aprender, que la educación ha de fomentar. Aprender a aprender todo aquello que responda a necesidades y que despierte curiosidades, incluyendo los grandes temas del presente tales como la preservación del medio ambiente, el mantenimiento de la paz y las múltiples dimensiones asociadas al género. En conclusión, una educación gratuita, laica, de elevada calidad y suficientemente prolongada, disponible a lo largo de toda la vida, ha de responder a una visión integrada del ser humano y de su función en la sociedad.

23. Como corolario, esta visión integrada e integradora incide en el perfil de los docentes y en su formación, en la organización de los centros educativos y en la concepción de los currículos y de todos los instrumentos para desarrollarlos. Incide también en la concepción y ejecución de programas de educación permanente que contribuyan a la actualización de los conocimientos de todo ciudadano, en particular los profesionales.

Importa tenerla en cuenta, además, en el diseño y aplicación de pautas de evaluación educativa. Si nos esforzamos por ayudar al educando a crecer como ser integral, no es correcto que midamos sus progresos con instrumentos parcializados y mucho menos en función del interés de una sociedad en que los objetivos de la competencia y el afán de rendimiento vayan desplazando la consolidación de valores determinantes del nivel cualitativo de las personas y de las comunidades.

### **Laicidad**

24. El principio de laicidad tiene una larga y rica tradición en nuestro país. Su origen se remonta al *“liberalismo racionalista que opuso el libre pensamiento a los dogmas de la iglesia católica”* (Ardao, A., 1950, Espiritualismo y positivismo en el Uruguay). Dicho autor afirma la doble direccionalidad de la idea laica, al señalar que: *“desde el punto de vista jurídico se presenta como un deslinde de derechos entre el Estado y la Iglesia y desde el punto de vista filosófico se ofrece como una afirmación de la independencia y la capacidad de la razón humana.”* (Ibid).

La Revista Literaria (1865-1866) fue el espacio en que jóvenes redactores, entre ellos Julio Herrera y Obes, Gonzalo Ramírez y José Pedro Varela, defendieron el libre pensamiento en materia religiosa. Varela fue quien formalizó el proceso de apropiación de la idea laica (pero no atea, que sería dogmática en sí misma) en el espacio escolar, con sólidos argumentos que mantienen plena actualidad. (Varela, J.P., 1874, La Educación del Pueblo).

Posteriormente, la idea de laicidad va adquiriendo en la educación pública uruguaya una significación que no se limita a la formación religiosa. Se consolida como un principio rector de una educación no dogmática en general, que tampoco responde a intereses político – partidarios. Obedece, más bien, a la necesidad de una sociedad democrática, que se proyecta como tal hacia el futuro, de formar ciudadanos capaces de pensar crítica y libremente y de elegir con fundamentos.

25. Con frecuencia se ha identificado laicidad con “neutralidad” en campos respecto a los cuales hay posiciones diversas. Ello ha llevado -entre otros efectos- a no tratar situaciones polémicas de la realidad, y a suprimir contenidos de los planes y programas, o a censurarlos explícitamente, lo que ha desembocado en la violación de la libertad de cátedra y la persecución ideológica.

Si la educación no promueve el abordaje y la discusión colectiva de lo que es polémico, se impone en los hechos la privatización de un ámbito que es propio de la vida pública, es decir, se obstruye la construcción democrática de las opiniones políticas, sociales, filosóficas, etc., que habilitan la reconstrucción permanente del sujeto y de la sociedad.

26. De acuerdo a lo anterior corresponde destacar:

- La pertinencia de la laicidad y su repercusión en todo proyecto que aspire a la construcción de una vida pública democrática, capaz de extender la libertad e igualdad a todos sus miembros.
- La significación de: las normas constitucionales que afirman la separación entre Estado y religión (Constitución vigente, Art. 5º); las normas legales que incorporan y definen laicidad como la presentación de la más amplia gama de posturas ante las diferentes temáticas y situaciones (Ley Nº 18.437, Art. 17); y las disposiciones reglamentarias que a nivel institucional favorecen la convivencia y posibilitan construir una cultura de cooperación y de solidaridad.
- La garantía de respeto por el pensamiento de los demás, que facilita tanto la libertad de cuestionamiento como la construcción de perspectivas críticas debidamente fundadas.

27. También conviene subrayar, entre otros significados positivos del concepto de laicidad en su aplicación a los procesos educativos concretos, que:

- La laicidad supone respetar los derechos del educando y sus procesos de desarrollo como ser humano y como persona en su plenitud.
- La institución educativa y todo espacio en que se implemente su praxis deben garantizar la autonomía de la conciencia individual, el respeto por las libres opciones y creencias, así como la participación igualitaria y responsable en la realización de objetivos acordados democráticamente
- Si la educación laica se opone a todo dogma, debe promover en lo cotidiano una formación abierta a todas las perspectivas, un espacio para la crítica y el debate, para las preguntas y no necesariamente para las respuestas únicas. Exige desarrollar en los estudiantes la capacidad de pensar por sí mismos, de valorar y de optar, como derechos de todo ser humano.
- La institución educativa y los docentes en especial tienen la responsabilidad en la salvaguarda constante del derecho de los estudiantes a buscar las verdades por sí mismos, lo que implica facilitar el libre acceso a todas las fuentes del saber y de la cultura, como condición indispensable para lograr un pensamiento libre, independiente y crítico.
- El sistema educativo debe hacer efectivo el principio de laicidad no solo invocándolo en declaraciones y en los fines y objetivos institucionales, sino también en su funcionamiento real y cotidiano.

## Calidad

28. Es indiscutible la necesidad de considerar la calidad como principio constitutivo de una educación que posibilite la formación integral de las personas y su inserción democrática y de pleno derecho en la sociedad. La calidad forma parte de las garantías del derecho a la educación, el que a su vez hace posible el conocimiento y el ejercicio de los demás derechos humanos.

Es en cambio discutible el sentido del término “calidad”, que no es unívoco, por ser un producto histórico y social subsidiario del concepto y de la funcionalidad que se atribuya a la educación, así como de qué concepción antropológica y de sociedad se parte o se pretende lograr. Como consecuencia de lo anterior, la “calidad” es polisémica, pero corre el riesgo de ser aseptizada, cuando en realidad no es neutra, sino política y por tanto polémica y como tal es un aspecto de la educación en que el Estado debe asumir responsabilidades.

29. La calidad educativa no se da en forma aislada, sino que es el resultado de su articulación con los principios de no discriminación, de igualdad de oportunidades, no sólo ante, sino por la escuela, de adaptabilidad a los educandos y a sus contextos temporales y espaciales, y con otros principios que a su vez condicionan el goce del derecho de todos a la educación, como la gratuidad, la obligatoriedad, la universalidad y la equidad.

La calidad cobra sentido en la compleja trama de áreas de incidencia que configuran lo educativo: en el conocimiento socialmente relevante, en dar respuesta a las necesidades y aspiraciones de los educandos a la vez que ser factor de cambio, en las prácticas institucionales y de enseñanza, en los aprendizajes, en la formación para la docencia, en los planes y programas, en la gestión de la institución educativa, en la importancia relativa de los procesos y los resultados, en los fines y métodos de la evaluación en todos los niveles y dimensiones, entre muchas otras. No se puede confundir, entonces, calidad con reformas y mejoras parciales en algunas de las dimensiones que conforman lo educativo, sino que ella tiene que ver con todos los factores interrelacionados que intervienen en la efectiva garantía del derecho a la educación en el presente y en el futuro.

30. De ahí que no resulte pertinente la aplicación a la educación de los criterios de calidad que vienen primando en el campo económico para bienes y servicios. En ellos rige un enfoque utilitarista propio de la racionalidad técnico-instrumental que no responde a la lógica de la educación como derecho humano. El éxito, la eficiencia en los procedimientos, el cumplimiento de estándares descontextualizados y homogeneizantes y una evaluación reduccionista (asimilada a la medición externa de indicadores en los que los “resultados” habilitan la clasificación y el ordenamiento de personas, de instituciones y de países) están comenzando a impregnar el discurso y las prácticas educativas, con grave lesión para los principios filosófico-pedagógicos que se sustentan en este documento.

31. Mejorar la calidad educativa supone recuperar la reflexión colectiva y crítica de los actores educativos sobre sus prácticas de aula, institucionales y sistémicas para su eventual transformación, lo que involucra a otros aspectos de la educación como una cultura de participación, formación adecuada para ejercerla y la existencia de niveles adecuados de autonomía pedagógica, organizativa y financiera que habiliten tomas de decisión y proyectos fundamentados. Esto implica asimismo que

el Estado garantice las condiciones infraestructurales y los recursos necesarios (materiales, técnicos y didácticos) que aseguren la igualdad de posibilidades a todos los educandos.

32. Una educación de calidad se define por su carácter no sólo reproductor sino transformador de sí misma y de la sociedad. En este sentido cabe resaltar la perspectiva crítico-reflexiva en las políticas educativas, la participación social en su construcción, implementación y seguimiento, el sentido y alcances en clave de desarrollo humano y social de la articulación de la educación con el trabajo (que no debe ser confundido con el empleo), la tematización en la educación de la vida cotidiana como espacio en el que el poder cobra sentido.

33. Si se considera que el centro de la práctica pedagógica es una persona única en sí misma, ligada a su historia y sus circunstancias, que aprende en un proceso continuo de construcción de sí en relación dialéctica con la realidad (proceso no lineal, con avances y retrocesos, en el que se aprende con el otro), la calidad se relaciona con una educación que promueva el deseo de saber, las capacidades de pensar, valorar, sentir y la crítica de todo saber. No nos referimos únicamente al saber teórico sino también al saber hacer, pero no como aspectos dicotómicos de la formación sino en relación dialógica. Una educación de calidad debe superar además el mero saber instrumental, formando en cambio para una “movilización oportuna de los saberes” (Perrenoud, P., 1999, Construir competencias desde la escuela) que contribuya a enfrentar la incertidumbre y los cambios presentes y futuros.

34. Una educación de calidad requiere de una estructura académico-administrativa articulada y en línea con criterios de descentralización, autonomía y contextualización, sin que ello redunde en fragmentaciones o segregaciones. Son necesarios buenos canales de comunicación y participación de los actores en decisiones implicadas en la construcción colectiva de las instituciones, así como condiciones objetivas que la hagan viable. En este sentido, la adecuada asignación, distribución y gestión de recursos financieros en relación con las políticas educativas acordadas, constituye un factor indispensable para la calidad educativa.

35. Las políticas educativas por su parte deberían contar con la legitimidad que sólo puede emanar de una construcción colectiva con la más amplia participación social. Asimismo se requiere una articulación consistente y continuada en el tiempo de las políticas educativas con las políticas sociales y económico-financieras de otros sectores del Estado, siempre en la perspectiva de una transformación democratizante de la sociedad.

36. Finalmente, y solo a título de ejemplo, se señalan entre los múltiples factores de calidad:

- La coherencia entre las dimensiones epistemológica y pedagógica de la educación y la carrera profesional de los docentes como actores educativos fundamentales, su formación inicial y los espacios reales de que disponen para su formación permanente.
- Una política institucionalizada de investigación sistemática y rigurosa sobre los “aprendices”, sus características, sus modos de aprender y sobre “buenas prácticas” de enseñanza, que vertebré la elaboración consensuada de las políticas curriculares y los planes y programas de estudio.

- Sistemas y prácticas cuali-cuantitativas de evaluación de los procesos de enseñanza, de aprendizaje y de sus resultados, con fines de mejora.
- La dotación al conjunto del Sistema Nacional de Educación Pública y a todas sus unidades operativas y centros docentes, de los recursos financieros, materiales y técnicos que posibiliten el logro generalizado de los objetivos perseguidos.
- Una gestión con enfoque pedagógico de las instituciones educativas, así como materiales educativos -en lo posible nacionales- consistentes con las propuestas pedagógicas.
- Una cultura de participación activa y reflexiva de los actores institucionales, lo que requiere de adecuados espacios de reflexión pedagógica.
- Democratización del acceso y empleo de la información y la comunicación, con adecuado abordaje pedagógico, que estimule el pensamiento crítico, y favorezca el desarrollo de personalidades libres, sensibles, autónomas y felices.

En conclusión, la “calidad” de la educación no tiene un sentido prescripto, sino que es necesario construirlo crítica, fundada y consensuadamente, para lo cual se requiere un debate que integre a la multiplicidad de los actores sociales.

[Volver al Índice](#)



## CAPÍTULO 2

### REFLEXIONES A PROPÓSITO DEL ACUERDO INTERPARTIDARIO SOBRE EDUCACIÓN

#### PRESENTACIÓN

En mayo de 2012 el Grupo de Reflexión sobre Educación (GRE) presentó su documento 2 referido al “Acuerdo Interpartidario sobre Educación” firmado el 23 de febrero de 2012 por representantes del Poder Ejecutivo y de los cuatro partidos con representación parlamentaria de ese entonces. A continuación se reproduce dicho documento.

#### COMENTARIOS SOBRE EL ACUERDO

Está instalada en nuestra sociedad la convicción de que la educación es una de las claves de las que depende el futuro. En el contexto actual es positivo e importante que la sociedad entera otorgue la más alta prioridad a la educación así como lo son todos los esfuerzos que se realicen para concertar ideas y propuestas acerca de la misma.

Sin embargo, el proceso de elaboración del Acuerdo ha estado afectado por características y circunstancias que contrarían las mejores tradiciones de nuestro sistema educativo nacional y ponen en riesgo aspectos fundamentales de su futuro.

José Pedro Varela defendía la autonomía de la educación para librarla de la *“acción deletérea de las pasiones y de los acontecimientos del día”* (La Educación del Pueblo, 1874, Introducción); principio recogido luego en todas las Constituciones y que los educadores continuamos sosteniendo por múltiples razones como el más adecuado para la conducción del sistema de educación pública, sin supeditarla a los avatares de la política partidaria.

En efecto, por disposición constitucional, la educación pública uruguaya está *“regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos”* (art. 202), sin relación de dependencia respecto al Poder Ejecutivo, lo que no se opone a la necesaria coordinación de toda la educación pública y privada. Por otra parte, ambos principios, el de autonomía y el de coordinación, se encuentran claramente especificados en los artículos 46 y 47, respectivamente, de la Ley General de Educación Nº 18.437 vigente.

La propia existencia del Acuerdo desplaza hacia los actores político-partidarios atribuciones que la Constitución y la Ley prescriben como propias de los órganos directivos autónomos de la educación. Los ciudadanos electos ejercen la representación del soberano en los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pero es ilegal y anticonstitucional que los partidos políticos se atribuyan la capacidad de decisión en asuntos que expresamente no son de su competencia, sin perjuicio de que su voz deba ser escuchada, junto a otras muchas, en la construcción de un gran Acuerdo Nacional sobre Educación.

Ésta es asunto de todos y prioridad republicana, y debe constituirse en política de Estado. Para ello se requiere de una amplia y auténtica participación a través de instancias públicas de debate educativo, abiertas y periódicas, de todos los actores involucrados tales como los organismos responsables de la conducción del Sistema Educativo, autónomos y cogobernados, los organismos técnico-docentes (Asambleas Técnico Docentes, ATD), la comunidad (Consejos de Participación), los gremios estudiantiles, las organizaciones sindicales de docentes, funcionarios, así como otros grupos directa o indirectamente vinculados al sector.

El Acuerdo no ha seguido el camino de dar participación a los actores directamente implicados. Es más, las organizaciones representativas de los docentes, funcionarios y estudiantes se han pronunciado en contra del Acuerdo suscrito lo que, según la experiencia nacional e internacional, hace temer la perturbación del trabajo normal del Sistema.

El Acuerdo se aparta de las normas propias de todo proceso de planificación, deja de lado aspectos que hoy debieran requerir particular atención y se limita a enumerar un conjunto disperso de medidas, que en buena parte están centradas en la mejora de la gestión como eje de la renovación educativa, desde una visión cortoplacista y tecnocrática de la misma. Lo que se propone en el Acuerdo no afecta lo sustantivo del proceso educativo, además de que, en sus documentos anexos, existen serias contradicciones y disensos sin resolver. Por otra parte, plantea -como "innovaciones"- propuestas que forman parte de la tradición pedagógica nacional o que ya están en ejecución.

Todo sistema educativo debe orientarse por políticas públicas que el Estado -no el gobierno de turno y, menos aún, el sistema político- ha de definir y explicitar. Estas deben ser concretas, dinámicas, soberanas, además de contextualizadas en tiempo y espacio. No deben ser impuestas sino elaboradas participativamente y de esa manera legitimadas, porque implican en primer lugar al Sistema Educativo, pero inciden en la sociedad presente y futura en su conjunto. Los cambios sociales pasan necesariamente por la educación, aunque no se concretan unilateralmente a través de ella sino en un entramado de políticas públicas coordinadas a partir de la explicitación de grandes objetivos del Estado.

A juicio del GRE la mayoría de las "disposiciones" del Acuerdo, centralizadas, inconsultas, fruto de decisiones partidarias más que técnicas, no responden a políticas educativas explícitas y consensuadas, ni constituyen un plan de desarrollo de la educación, ni plantean el necesario vínculo de la educación con las políticas públicas de otros sectores. En cambio, adoptan líneas de acción desarticuladas, mayoritariamente para el corto plazo, como respuesta a problemas "diagnosticados" en el mejor de los casos o meramente "sentidos", en otros. En suma, responden a una "administración por crisis", desestimada por todo modelo de planificación. El ejemplo más notorio, hoy, lo aportan las dificultades en materia edilicia.

Es lógico, entonces, que el resultado sea una serie de medidas puntuales, deshilvanadas, que dejan de lado aspectos esenciales, como es el caso de la ausencia en el texto expreso del Acuerdo de toda mención a la condición docente, la formación y el perfeccionamiento de los educadores, si bien estos temas son de alguna manera abordados en los documentos anexos.

Nuestra reflexión sobre el Acuerdo sería muy parcial si la redujéramos a aspectos técnicos y, por lo tanto, la descontextualizáramos. No es casual que se haya promovido acuerdos interpartidarios

unilaterales sobre educación; no es casual que el Acuerdo tenga un carácter imperativo y no es casual que el discurso político y el de algunos medios de comunicación culpabilicen a los educadores del deterioro que se denuncia y califiquen peyorativamente a las organizaciones sociales educativas (ATD y sindicatos) como “corporativismos”. Tampoco es casual la propuesta de otorgar el doble voto al presidente del Consejo Directivo Central de la ANEP.

Es que el Acuerdo se inscribe en el concepto de la política partidaria considerada como principio de autoridad de toda política, por encima de una democracia con base en la sociedad y sus organizaciones. Señalamos el riesgo de que el debate educativo devenga una contienda por el poder.

En los párrafos precedentes nos hemos pronunciado críticamente sobre el Acuerdo en general, subrayando su origen unilateralmente político-partidista, en contradicción con nuestras mejores tradiciones autonómicas recogidas constitucionalmente.

Hemos sostenido y fundamentado la necesidad de políticas de Estado, sustanciales, articuladas internamente y con el resto de políticas públicas, diseñadas para el largo plazo, aunque necesariamente flexibles ante los cambios.

Reivindicamos asimismo la elaboración más participativa posible de las políticas educativas, tanto por vocación democrática como por ser el único camino de legitimación social, condición necesaria para su concreción.

Como grupo no nos orienta la crítica por sí misma, sino que apuntamos a una reflexión de corte propositivo, sin entrar en detalles de los contenidos del Acuerdo y de sus documentos adjuntos. A ese fin, el GRE considera necesario orientar la gestión de la educación a partir de ciertos principios sustantivos y procedimentales, entre los que destacamos los que figuran en el próximo apartado.

## **PROPUESTAS DEL GRE**

**a)** El GRE considera urgente e indispensable que los órganos directivos de la enseñanza, en tanto entes autónomos, reasuman cabalmente sus cometidos conforme al mandato prescrito en el Art. 202 de la Constitución; el cual debe ser respetado sin cortapisas.

Esto significa que el conjunto de propuestas concretas incluidas en el Acuerdo ha de ser considerado por la ANEP y la UDELAR como un aporte a título indicativo, como insumos a tener en cuenta en el proceso de elaboración de un Plan de Educación que consideramos necesario.

**b)** Es imperativa la participación de los actores de los distintos niveles y modalidades de la educación en la construcción colectiva de políticas de Estado para el sector. Se impone la realización, a la brevedad, del Congreso Nacional de Educación previsto en los Arts. 44 y 45 de la Ley 18.437 garantizando, tanto en su organización como en su desarrollo, la “integración plural y amplia” que se le asigna en el Art. 44.

**c)** Proponemos la creación en la ANEP de una potente estructura profesional con el adecuado grado de descentralización, que tenga a su cargo de manera continua, mediante la acción de un equipo

interdisciplinario de altas calificaciones designado por concurso, las funciones de planificación, investigación, experimentación, asesoramiento, así como la coordinación con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). De tal manera se aseguraría la producción de conocimiento actualizado desde perspectivas cuantitativas, cualitativas y mixtas como soporte y aporte para la permanente reconstrucción del Sistema.

**d)** El GRE recomienda el establecimiento o reforzamiento de políticas así como de acuerdos y convenios entre la ANEP y las demás instituciones públicas vinculadas directa o indirectamente a la educación, las organizaciones de la sociedad civil y otras entidades, para coordinar políticas con la finalidad de poner a disposición de todos los educandos los medios que les posibiliten la culminación, al menos, de la educación media superior. Estos acuerdos, respaldados por un presupuesto suficiente, deberían devolver a los centros docentes su condición de instituciones fundamentalmente educativas, estrechamente coordinadas con otras que tengan a su cargo directo la satisfacción de las necesidades básicas de los educandos y la supresión de la pobreza. Por su fuerte impacto, quizás irreversible, en el desarrollo integral de la persona se debería hacer especial énfasis en la atención a la primera infancia.

**e)** En cuanto a las acciones educativas en la comunidad, se les debería conferir el carácter de medidas contribuyentes al pleno disfrute de los derechos de los educandos, despojándolas de toda inspiración filantrópica, sin perjuicio de promover en la población actitudes de participación responsable en el desarrollo sociocultural.

**f)** Es a nuestro juicio esencial la coordinación interna vertical y horizontal del Sistema Educativo en todos sus niveles, así como la coordinación externa y la complementación con instituciones de producción de conocimiento en todos los campos y, en particular, las que aporten a la formación docente, a la convivencia en las instituciones educativas y a su gestión.

A la vez, es de fundamental importancia el funcionamiento efectivo de los órganos previstos en la Ley 18.437 tales como las Comisiones Coordinadoras Departamentales de Educación (Arts. 90 y 91) y los Consejos de Participación de los centros docentes (Arts. 76, 77 y 78). Sostenemos que el trabajo regular y las resoluciones de las ATD deben ser considerados insumos técnicos fundamentales a tener en cuenta en la conducción del Sistema Educativo.

**g)** Es imprescindible asegurar un presupuesto acorde a las necesidades de infraestructura, de equipamiento y de personal, de manera que el funcionamiento regular, el crecimiento y la renovación progresiva del Sistema Educativo resulten debidamente garantizados (Art. 19 de la ley vigente).

**h)** El GRE sostiene la necesidad de jerarquizar la profesión docente, abordándola desde la multiplicidad y complejidad de sus áreas de incidencia. Así por ejemplo, consideramos que la profesionalización docente supone una sólida formación inicial y permanente para la construcción de un perfil profesional, ético y cultural potente, el más elevado posible y que se corresponda con el rol de orientador de las nuevas generaciones. Para todo lo anterior resulta fundamental la instalación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) creado por Ley 18.437 (Arts. 84 y 85).

Asimismo es esencial reorganizar la carrera docente de modo que no se base solamente en la antigüedad laboral, sino también en el desarrollo de un proyecto profesional personal consistente,

un compromiso activo con la institución educativa, sus alumnos y la sociedad y un accionar responsable basado en normas de funcionamiento consensuadas colectivamente.

Lo anteriormente expresado exige, además, condiciones de trabajo dignas, una retribución salarial acorde a una tarea de calidad y a las exigencias de una vida personal y familiar satisfactorias; así como investigar a fondo y eventualmente diseñar políticas atinentes a la multiplicidad de factores institucionales, socioculturales y de relacionamiento en las aulas, que inciden en la insatisfacción en relación con el “clima educativo”, puesta de manifiesto en el censo de los docentes del año 2007.

i) El GRE aspira a que, en interés de la enseñanza, se restablezca a la mayor brevedad la normalidad de los vínculos entre las organizaciones docentes y estudiantiles y las autoridades de la educación sobre la base del diálogo, el entendimiento y la cooperación mutua.

j) Finalmente, creemos que es preciso disponer de un Plan Nacional de Educación, de mediano y largo plazo, que vertebré al Sistema Educativo en los próximos años. Para ello entendemos pertinente retomar el avance teórico-metodológico realizado entre los años 2008 y 2010 (Proyecto ANEP-UNESCO: Plan Nacional de Educación 2010-2030).

El GRE sugiere evitar una visión normativa, centralizada, tecnicista, rígida, anclada en la racionalidad técnico-instrumental, para la elaboración de ese plan. Por el contrario, apuntamos a una planificación flexible, participativa y democrática, que mediante instancias tales como asambleas, foros, consultas, relatorías de las distintas etapas y el apoyo de un equipo técnico interdisciplinario, elabore progresivamente un plan consensuado y, por lo tanto, legitimado por la mayor cantidad de actores sociales posible, vinculados directa o indirectamente a la educación. La metodología de trabajo seguida por la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) es un buen antecedente y el Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro” podría ser para este caso el punto de partida para la definición de las grandes líneas de políticas educativas a desarrollar. Creemos además que la elaboración de un Plan Nacional con estas características puede ser un espacio importante de movilización, involucramiento y aprendizaje de todo el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP), a la vez que instancia privilegiada de coordinación interna del mismo y con el resto de actores y de políticas sociales, sin lo cual ningún sistema educativo puede funcionar armónica y coherentemente.

Proponemos un acuerdo nacional y no solamente del sistema político, en el que por supuesto los actores educativos no tendrían el papel de meros ejecutores que hoy se les asigna en el marco de una racionalidad técnico-instrumental, larga y sólidamente cuestionada.

Trabajar en torno a un Plan con estas características daría coherencia al papel de la educación en relación a un proyecto colectivo, a la vez que necesariamente la articularía con el resto de políticas, instituciones y programas sociales, económicos y culturales, desde una perspectiva de educación como práctica social compleja y situada en lo nacional, regional y mundial.

De conformidad con los incisos B) y C) del Art. 108 de la Ley 18.437, a la Comisión Coordinadora del SNEP le correspondería promover la elaboración de este Plan. En cumplimiento del inciso G) del mismo artículo, dicha Comisión debería asegurar en todo este proceso la participación de las ATD, de los sindicatos docentes, de los gremios estudiantiles, del sector privado de la educación, del MIDES,

del INAU y de otras entidades competentes directa o indirectamente vinculadas a la educación (PIT-CNT, cámaras empresariales, etc.)

Dado el carácter de “recomendaciones” a los Entes que tienen los acuerdos de la Comisión Coordinadora, según el inciso B) del mismo artículo 108 de la misma ley, la aprobación, ejecución y evaluación de los aspectos del Plan Nacional que les conciernan, serán de responsabilidad de los organismos autónomos de la educación pública.

A modo de cierre, al dar a conocer a las autoridades nacionales y educacionales, a la comunidad educativa y a la opinión pública sus puntos de vista con respecto al Acuerdo Interpartidario del 23 de febrero de 2012, el GRE reitera que su propósito es el de contribuir a reubicar dicho Acuerdo en el proceso que vive la educación nacional. Juzgamos necesario que la coyuntural, fragmentaria, desordenada y crispada preocupación por un cambio que conduzca a la extensión de la cobertura, al mejoramiento de la calidad de la educación y a su resignificación tanto para los educandos como para la sociedad, se materialice en la elaboración participada de un Plan Nacional de Educación que resitúe la labor docente ante los desafíos de una sociedad en reconstrucción, plenamente regida por principios de democracia, justicia social y solidaridad.

Con esta publicación, los miembros del GRE no damos por concluida nuestra labor. Como lo hicimos al publicar en octubre de 2011 nuestro documento *Aportes al debate actual sobre la educación en Uruguay*, quedamos abiertos a toda opinión, propuesta o crítica que se nos desee formular, así como en la mejor disposición a participar en todo encuentro que se juzgue útil al tratamiento de estas importantes cuestiones.

[Volver al Índice](#)

## CAPÍTULO 3

### CONGRESO NACIONAL DE EDUCACIÓN COMENTARIOS INICIALES

#### PRESENTACIÓN

El presente capítulo constituye una síntesis actualizada del documento 3 “Congreso Nacional de Educación. Comentarios iniciales” publicado en junio de 2012.

#### INTRODUCCIÓN

En conocimiento de que la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (CCSNEP) ha puesto en marcha los mecanismos previstos en la ley 18.437 para la convocatoria al Congreso Nacional de Educación como “*ámbito nacional de debate del Sistema Nacional de Educación*” (artículo 45), el GRE expresa su satisfacción y expectativa ante dicha iniciativa, que da cumplimiento con retraso a una exigencia legal, a una demanda social y que responde a un principio central que anima a este Grupo desde su constitución: el de la indisoluble relación entre democracia, educación y participación.

En nuestro documento sobre el Acuerdo Interpartidario ya decíamos que *“es imperativa la participación de los actores de los distintos niveles y modalidades de la educación en la construcción colectiva de políticas de Estado para el sector. Se impone la realización, a la brevedad, del Congreso Nacional de Educación previsto en los artículos 44 y 45 de la Ley 18.437 garantizando, tanto en su organización como en su desarrollo, la ‘integración plural y amplia’ que se le asigna en el artículo 44”* (GRE, 2012: p. 7).

A nuestro criterio el concepto de democracia implica el derecho de todos a participar y hacer oír *“la razón de todos en las cosas de todos”* (José Martí), sin por ello restringir las legítimas atribuciones de las autoridades autonómicas (artículo 202 de la Constitución), ni las de los docentes en tanto profesionales de la educación.

Frente a la ofensiva de los partidos políticos por tomar el control de la educación, reafirmamos el principio de autonomía, consagrado tanto en la Constitución como en la Ley. La autonomía no impide la construcción de políticas públicas globales, coordinadas a partir de la explicitación de grandes objetivos del Estado.

En la organización de los Congresos Nacionales de Educación sería útil tener en cuenta la experiencia acumulada de los congresos anteriores para apoyarse en las fortalezas y corregir los errores que se cometieron, de modo de ir construyendo un modelo de congreso que pueda irse perfeccionando en sus futuras instancias.

El GRE considera que metodológicamente es importante, como punto de partida, definir qué se entiende por CNE, su carácter, sus alcances, sus fines y funciones, y en forma derivada de todo lo anterior, la estructura, el funcionamiento y la organización deseables.

A tales efectos explicita en este documento sus puntos de vista teórico-metodológicos sobre el Congreso y realiza sugerencias para su organización y desarrollo.

## I) Características del Congreso

### a) ¿Qué es el CNE?

El CNE es legalmente un órgano del Sistema Nacional de Educación. De acuerdo al artículo 44, de la ley 18.437, *“tendrá una integración plural y amplia”*, lo que implica la participación de los sectores sociales y educativos de todo el país, con aportes tanto institucionales como personales puestos en diálogo. Dicha ley no incluye detalles sobre su estructura y funcionamiento.

### b) Fines

El Congreso debe constituirse en un proceso en el cual la sociedad en su conjunto reflexione, discuta y formule propuestas fundamentadas para la educación nacional. Tendría que orientarse a perfilar de manera prospectiva y contextualizada el “deber ser” de la educación a corto y mediano plazo, sin limitarse a tratar solo los problemas actuales.

Ha de ser también una oportunidad para poner de manifiesto las experiencias innovadoras que se están desarrollando tanto en el medio rural como urbano, y en los distintos niveles de la educación, de modo de construir una auténtica “cartografía pedagógica nacional”.

Sobre estas bases, el Congreso está llamado a hacer un aporte fundamental a la base conceptual y de políticas de un indispensable Plan Nacional de Educación, con proyección a quince o veinte años.

### c) Caracterización

El GRE entiende que el CNE es el proceso constituido por todas las instancias de debate organizado realizadas en el país durante un tiempo variable pero considerablemente extenso, que culmina en un encuentro final de índole nacional que se pronunciará, dada la función de órgano asesor y consultivo que le confiere la ley, sobre los documentos que hayan sido generados.

El Congreso no está subordinado a otros órganos, y tiene cometidos propios y específicos. En todas sus instancias, manifestaciones y formatos, tendrá carácter público.

## II) Aspectos a tener en cuenta al definir los objetivos

Para los aspectos educativos a tener en cuenta remitimos a nuestro primer documento: *“Aportes al debate actual sobre la Educación en Uruguay” (octubre 2011)*.

En los aspectos contextuales pensamos que se debería tener presente:



- a) El contexto político en que se convoca el CNE, caracterizado por la toma de decisiones en materia educativa por parte del poder político. Necesidad de restablecer la autonomía de la educación consagrada en la Constitución y la Ley.
- b) El contexto socio-educativo, incluyendo la centralidad en la opinión pública de los temas de seguridad y educación, la demanda a ésta de dar solución a cuestiones sociales tales como la pobreza, la violencia, el consumo, el trabajo; y el análisis de la llamada “crisis de la educación”, sus verdaderos alcances y la multiplicidad de sus causas.
- c) La actual coyuntura, signada por un clima crispado, una propaganda que deslegitima la educación pública y a sus docentes, un marcado escepticismo respecto a estas instancias de consulta y participación ciudadana, y por la necesidad de restablecer un clima de trabajo común.

### III) Criterios para la estructura y funcionamiento del Congreso.

Además del criterio legal de pluralidad y amplitud, *“que refleje las distintas perspectivas de la ciudadanía”* (artículo 44 DE LEY 18.437), el GRE considera que la estructura y el desarrollo del Congreso deberían adoptar un criterio de territorialidad, recabando los aportes a nivel local, departamental y eventualmente regional. De esa manera, en cada uno de esos espacios el Congreso sería vivido como una instancia pertinente y útil y los acuerdos de síntesis constituirían aportes sustantivos a las políticas y planes de futuro.

Ahora el GRE considera que el trabajo territorial de los dos Congresos realizados en el marco de la ley, en vez de ampliarse, se han ido reduciendo. También se ha perdido la apertura que significaba la disposición de un espacio público para propuestas presentadas por personas y organizaciones.

Al acumularse excesivas tareas en la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (encargada legalmente de convocarlo) los Congresos se realizaron con muchos años de retraso respecto al mandato legal. Esto afectó también la autonomía, participación y eficacia real del Congreso, órgano del Sistema Nacional de Educación (SNE).

Todas las organizaciones y personas deben tener derecho a presentar documentos contribuyentes a los objetivos del CNE dentro de las temáticas que se traten. Es necesario que el debate coadyuve a la recopilación de elementos contribuyentes a la elaboración del Plan Nacional de Educación.

En este momento el desafío principal es que la próxima convocatoria sea realizada en 2020, y que llegue a tener la “integración plural y amplia que refleje las distintas perspectivas de la ciudadanía en el Sistema Nacional de Educación” que marca la ley.

El último Congreso “Enriqueta Compte y Riqué” avanzó en la integración de congresales electos para la continuidad, seguimiento y acumulación de experiencias de estos ámbitos de participación. Es preciso que -aparte de su publicación- las propuestas y sugerencias del Congreso sean efectivamente tomadas en cuenta por los decisores en educación.

[Volver al Índice](#)

## **CAPÍTULO 4**

### **DECIMOS SÍ Y DECIMOS NO**

#### **PRONUNCIAMIENTOS DEL GRE SOBRE LA EDUCACIÓN**

##### **PRESENTACIÓN**

En Noviembre de 2014 el GRE presentó su documento 7 sumándose al debate educativo con la finalidad de aportar al futuro de nuestra educación.

Es éste un pronunciamiento breve. Hemos seleccionado unos pocos tópicos que estimamos de relevancia, sin pretensiones de exhaustividad. Lo hicimos con la metodología sencilla y tajante de pronunciamientos por sí o por no, sin abundar en desarrollos ni fundamentos. Nuestra intención es invitar a la reflexión, debate y toma de posición de personas o grupos sobre estos asuntos, que son de primera importancia en los momentos que vive el país, y respecto a los cuales nadie debería permanecer en actitud indiferente o pasiva.

##### **I. CONCEPTOS GENERALES SOBRE EDUCACIÓN Y POLÍTICAS EDUCATIVAS**

**1.** DECIMOS SÍ a la educación concebida como un derecho humano universal y un bien público, cuya finalidad fundamental es contribuir a la construcción del ser humano como persona, con iniciativa, coherencia ética, capacidad de sentir, disfrutar y demandar, con responsabilidad en la edificación de una sociedad más justa y solidaria a nivel local, nacional e internacional; vale decir, capaz de participar activamente en la vida político-social.

DECIMOS NO, por lo tanto, a toda tentativa de fundamentar la educación en conceptos y prácticas propias del mercantilismo.

**2.** DECIMOS SÍ al deber del Estado de “garantizar y promover una educación de calidad para todos los habitantes, a lo largo de toda la vida” (Ley N° 18.437, Artículo 1°).

**3.** DECIMOS SÍ a la concepción, elaboración y puesta en ejecución de un Plan Nacional de Educación a mediano y largo plazo, inserto en la construcción del futuro Uruguay, elaborado con participación de todos los actores sociales y no como resultado de acuerdos cupulares interpartidarios.

**4.** DECIMOS NO a la planificación por políticas focalizadas en respuesta a los problemas que se plantean tanto en el sistema educativo como en la realidad socioeconómica del medio, lo que lleva a la pérdida de la visión de conjunto que todo Plan Nacional de Educación ha de definir, como factor orientador e integrador de las acciones concretas que se proponen.

**5. DECIMOS SÍ** a la importancia y necesidad social de atender el desarrollo pleno del ser humano desde su nacimiento, de manera integral, ofreciéndoles a nuestros infantes las óptimas condiciones para transitar esta etapa clave de la vida en el goce de todos sus derechos. Los tres primeros años de vida son los más significativos para la plasticidad neurológica y sensorial así como para la seguridad afectiva y el desarrollo de las relaciones interpersonales.

DECIMOS SÍ a la educación pública de esta etapa en la órbita de un ente autónomo del Estado. Asimismo consideramos necesario ampliar, profundizar y hacer el seguimiento de los apoyos financieros, sanitarios y de cuidados para los niños más desfavorecidos en este tramo de edad, así como incidir en la educación de las familias en relación a la estimulación oportuna de los niños.

**6. DECIMOS SÍ** a aquellas medidas que garanticen que todos los alumnos, y en especial los de las edades más tempranas, tengan sus necesidades básicas satisfechas. A tales efectos se revisará la adjudicación de responsabilidades entre el MIDES y órganos afines por un lado y las de la educación por otro.

DECIMOS NO a las corrientes que otorgan a la educación la potencialidad de revertir por sí sola situaciones estructurales de pobreza, así como otras que le confieren, además de las propias, funciones asistencialistas. No se puede encomendar al sistema educativo que revierta las consecuencias más duras del capitalismo.

No obstante, DECIMOS SÍ al trabajo que el sistema educativo y los docentes hagan en pro de la equidad social y de la justa distribución de la riqueza como objetivos nacionales.

**7. DECIMOS SÍ** a que en todos los niveles educativos se apoye a los alumnos en la construcción de su capacidad de valorar y generar actitudes conscientes, críticas y activas favorables al respeto y defensa de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, a la convivencia solidaria en una Cultura de Paz, al respeto y protección del medio ambiente y del patrimonio cultural de los pueblos, entre otros, fomentando todos aquellos valores que pueden aportar a la edificación de personalidades sanas, solidarias y felices.

DECIMOS NO a que la laicidad sea interpretada como neutralidad, indiferencia, silencio u ocultamiento, como es el caso de los intentos de omitir la enseñanza de la historia reciente.

**8. DECIMOS NO** a una interpretación meramente represiva de las cuestiones relacionadas con la inseguridad.

DECIMOS SÍ al valor de la acción educativa a este respecto, sin desconocer la importancia sustancial de las condiciones objetivas que están en la base de la inseguridad, en general y de la que se atribuye a niños, adolescentes y jóvenes en especial.

**9. DECIMOS SÍ** a la ampliación y profundización de la educación de las personas jóvenes y adultas, incluidas las privadas de libertad, mediante un programa políticamente potente y dotado de todos los recursos necesarios, que forme parte del Plan Nacional de Educación con dos objetivos: lograr la culminación de la escolarización formal de todos los ciudadanos, y atender por modalidades no formales las expectativas formativas de las personas adultas de desarrollar su cultura general, sus capacidades laborales y su participación ciudadana.

**10.** DECIMOS SÍ a que se sostenga y se profundice el debate sobre las condiciones cambiantes de la educación rural, y a la adopción de medidas que la fortalezcan, extendiéndola a los adolescentes y jóvenes para hacer efectivos el derecho y la obligatoriedad de la educación, así como para contribuir al poblamiento y desarrollo de nuestra campaña.

**11.** DECIMOS SÍ al fomento de la cooperación regional e internacional en materia educativa, intercambiando ideas, experiencias y resultados, aprovechando al máximo los recursos institucionales y técnicos de que hoy se dispone, fortaleciendo la investigación y la experimentación a escala multinacional, obrando solidariamente, evitando todo enfoque homogeneizador.

PERO DECIMOS NO a la suscripción de acuerdos de carácter regional o internacional que en materia educativa lesionen la soberanía y autonomía de nuestra educación.

## **II. EL SISTEMA EDUCATIVO: SU ESTRUCTURA, SU ORGANIZACIÓN Y SU GOBIERNO**

**12.** DECIMOS SÍ a la urgente aprobación parlamentaria de la Universidad Nacional de Educación, autónoma y cogobernada.

**13.** DECIMOS SÍ a la organización y desarrollo, en tiempo y forma apropiados, del Congreso Nacional de Educación, establecido por ley, señalando en su convocatoria que los directivos de la enseñanza pública velarán moral y técnicamente por la difusión y mayor aplicación posible de sus resoluciones.

**14.** DECIMOS SÍ a toda medida que favorezca –en la modalidad y cuantía adecuada a cada caso– la participación activa y responsable de los componentes de la comunidad educativa en el funcionamiento de los órganos, centros y servicios del sistema de educación pública. Los Consejos Directivos Autónomos mencionados en el Artículo 202 de la Constitución y los similares que sean creados en el futuro tendrán una composición basada en el principio de cogobierno, con fórmulas adecuadas a cada rama y nivel del sistema educativo.

DECIMOS NO, conforme a la ley vigente, a toda tentativa de anular o reducir la participación con voz y voto de representantes de los docentes en los consejos rectores de la enseñanza pública.

**15.** DECIMOS SÍ a toda disposición conducente al mejor funcionamiento de las Asambleas Técnico Docentes y de los Consejos de Participación creados en la ley vigente, así como a la más atenta consideración de sus planteamientos y propuestas por parte de las autoridades educativas.

**16.** DECIMOS SÍ a que el Parlamento introduzca las reformas necesarias en la Ley N° 18.437, de modo que la educación de la primera infancia (ver numeral 5) y la educación no formal, en particular la alfabetización, la educación social y la educación de personas jóvenes y adultas (Artículo 37), lo mismo que aquellas nuevas áreas educativas que las circunstancias aconsejen crear, dependan de Consejos autónomos de acuerdo a lo prescrito en el inciso 2 del Artículo 202 de la Constitución.

**17.** DECIMOS NO a las actuales propuestas de cambio con vistas a la creación de un sistema integrado para la educación básica de 3 a 14 años. Esto desarticularía lo que está funcionando, desconocería las razones de corte psicopedagógico que invitan a respetar la especificidad de los

tramos de edad, desestimaría las culturas institucionales y las identidades docentes, sin ir al fondo de los problemas actuales de nuestra educación, y desconociendo que este modelo ha fracasado en varios países en los que se aplicó a partir de la década de los 80.

DECIMOS SÍ a favorecer el tránsito de los alumnos entre niveles con medidas adecuadas y fundamentadas.

**18.** DECIMOS SÍ a la creación de organismos técnicos –interdisciplinarios, cuando corresponda– que fomenten, orienten y evalúen las prácticas innovadoras, la experimentación pedagógica y la investigación educativa en su más amplio sentido, incluso recogiendo los aportes de las investigaciones en Neurobiología.

**19.** DECIMOS SÍ a la difusión y generalización de aquellas experiencias que hayan demostrado mayor potencial transformador, sometidas siempre a un seguimiento riguroso que permita su mejora en la marcha.

**20.** DECIMOS SÍ a que los centros educativos respondan a formatos institucionales flexibles, integradores de comunidades educativas que trabajen en red, con personal que disponga de tiempos remunerados para la reflexión colectiva y el planeamiento, organización y evaluación de experiencias educativas.

**21.** DECIMOS SÍ a la necesidad de que las dimensiones de las instituciones educativas guarden armonía con una concepción renovada de la educación, con características diferenciales según los niveles de enseñanza, favoreciendo las relaciones cara a cara, la formación personalizada y la integración de actividades de diverso tipo, tendiendo a la convivencia sana propia de instituciones educativas medianas.

Consecuentemente DECIMOS NO a la tendencia constatable al gigantismo institucional, que en la educación preuniversitaria resulta despersonalizante de docentes, alumnos y familiares.

### **III. CUESTIONES CURRICULARES**

**22.** DECIMOS SÍ a un plan de estudios nacional de formación integral, desde la educación inicial hasta la finalización de la educación media, que debería incluir necesariamente en todos sus niveles elementos de formación intelectual humanística (educación filosófica, artística, lingüística, literaria, histórica...), científica (ciencias formales y fácticas, naturales, sociales, económicas...), corporal (física, deportiva, manual, laboral...), y técnica y tecnológica.

DECIMOS NO a toda organización del plan de estudios que, jerarquizando arbitrariamente campos disciplinares, se pueda constituir en factor de estratificación social por distribución desigual de saberes.

**23.** DECIMOS SÍ a una formación de los educandos que potencie su capacidad de aprender a pensar y actuar en forma crítico-reflexiva y ética, así como a afrontar los cambios como constitutivos de las nuevas realidades.

**24.** DECIMOS SÍ a una enseñanza que integre sólidos conocimientos disciplinares al tratamiento de situaciones contextualizadas que superen la fragmentación curricular actual, mediante procesos de articulación de la teoría con la práctica, del trabajo intelectual con el manual y de la acción intraescolar con la extraescolar.

**25.** DECIMOS SÍ a la inclusión del trabajo como componente formador del alumno en todos los niveles y modalidades de la educación formal obligatoria y, por tanto, a la realización de experiencias sobre dicha relación.

**26.** DECIMOS SÍ, entre otros enfoques posibles, a que los alumnos participen organizadamente en trabajos a su alcance, de conformidad con sus respectivas edades e intereses, contribuyendo al cuidado y mejora de sus centros educativos.

**27.** DECIMOS SÍ a la realización de experiencias que sean debidamente evaluadas en educación media básica y que contribuyan a mejorar la calidad, el interés y rendimiento de este tramo educativo. Para ello se reformularán a fondo sus fines, contenidos, prácticas y actividades en el marco de un mayor tiempo pedagógico. Se incorporará la realización de proyectos contextualizados que requieran la organización de trabajos productivos y/o de interés sociocultural integrados con los estudios teóricos propios de este tramo educativo, tanto en talleres escolares como en la comunidad.

**28.** DECIMOS SÍ a una concepción del tiempo pedagógico que trascienda el de la experiencia institucionalizada del sujeto, aunque ésta ocupe un lugar central y, por consiguiente, a la necesidad de pensar y planificar las relaciones de lo escolar con otras instituciones y agentes que también educan: familias, medios de comunicación, otros centros educativos, sociales, culturales o productivos en los que el sujeto participa.

En consecuencia, DECIMOS SÍ a que todo el tiempo durante el cual el alumno está en relación con el centro educativo contribuya al objetivo de su formación integral. En ese sentido, se justifica la extensión del tiempo pedagógico, analizando los argumentos que circulan en el debate y las evaluaciones realizadas a partir de las experiencias en curso.

**29.** DECIMOS SÍ a la articulación de la política del tiempo escolar con una experimentación pedagógico-didáctica, con el perfeccionamiento de sus docentes, con la flexibilización de la organización escolar, con la adecuación locativa y del marco normativo, así como con la asignación de los recursos necesarios. La ampliación de este tiempo debe destinarse a generar aprendizajes mediante experiencias que contemplen en forma integral necesidades, tiempos e intereses de los estudiantes, la relación con los otros y con los objetos de conocimiento.

**30.** DECIMOS NO a la implementación de la enseñanza por “competencias” en el sistema educativo básico sin una reflexión crítica colectiva de sus diferentes concepciones, sus orígenes, sus supuestos y sus fines.

En tal sentido DECIMOS NO a la imposición del trabajo por competencias de corte instrumental que surge de la adhesión de Uruguay a recientes acuerdos de carácter regional.

#### **IV. EL PERSONAL DEL SISTEMA EDUCATIVO**

**31.** DECIMOS SÍ a un profundo cambio en la formación y en la carrera docente, que convierta a esta última en una opción atractiva de vida para los futuros docentes, que contribuya a superar el actual déficit de convocatoria a la profesión y el malestar en las instituciones, con sus secuelas de enfrentamientos y abandonos.

**32.** DECIMOS SÍ a que la formación y el apoyo permanente a los educadores en todos los niveles y modalidades tienda a hacer de ellos militantes lúcidos de un presente convertible en un futuro en el que primen la justicia y la solidaridad. Lo anterior contribuirá a que el personal docente recupere el puesto relevante en nuestra sociedad que su función de formar a las nuevas generaciones demanda.

**33.** DECIMOS SÍ al reconocimiento institucional de los estudios de perfeccionamiento y/o posgrado que hayan cursado o cursen en el futuro los docentes, incluyendo estímulos salariales y ascensos en la carrera, independientemente de los otorgados en mérito a la antigüedad.

**34.** DECIMOS SÍ a la selección de todo el personal necesario en el sistema de educación pública, incluso el de más alto nivel técnico, por vía de concursos que ofrezcan las mayores garantías.

**35.** DECIMOS SÍ a la revisión de la función inspectiva y a la adopción de medidas para la formación de un cuerpo técnico de acompañamiento y evaluación del docente, basado en un diálogo creador que genere interaprendizajes.

**36.** DECIMOS SÍ al derecho de todos los docentes a recibir formación adecuada y permanente para dar respuesta a los objetivos que hemos señalado, así como a su derecho y deber de hacer de los procesos de enseñanza a su cargo oportunidades de debate abierto y constructivo –cuando sea oportuno con participación de las familias– sobre el comportamiento humano individual y colectivo.

**37.** DECIMOS SÍ a una formación teórico-práctica que prepare al docente para trabajar en diversos contextos socioculturales e institucionales, procurando comprender las diferentes expectativas y problemas de los estudiantes y sus familias, así como sus formas y tiempos de aprender.

**38.** DECIMOS NO a una formación que se desentienda de promover entre los futuros docentes el análisis crítico del contexto cultural actual –mediato e inmediato– y sus problemas, tales como el hedonismo, el consumismo, el individualismo y las adicciones, entre otros.

**39.** DECIMOS SÍ a la adecuación de las condiciones de trabajo de los docentes a las características que hemos recomendado para los procesos educativos y para los centros, introduciendo en sus carreras modificaciones tales como: su mayor concentración y continuidad posibles en una institución educativa, régimen de remuneración por cargo y no por horas, programas de formación permanente, participación en actividades y proyectos institucionales, acompañamiento académico y sociocultural de los estudiantes, relacionamiento con sus responsables, etc.

## V. LA EVALUACIÓN EN MATERIA DE EDUCACIÓN

**40.** DECIMOS SÍ a una evaluación integrada al proceso educativo para la mejora constante del sistema en todas sus dimensiones (los propios fines, los aprendizajes, la enseñanza, la organización, la gestión, entre otros). Una evaluación de procesos y de resultados, que no se reduzca a medir, clasificar, controlar y descalificar a personas, instituciones y países, perturbando con injerencias externas su potencial de transformación positiva.

**41.** DECIMOS NO a la estandarización –que entraña riesgos de homogeneización y dominación– de cualquiera de los procesos y períodos de la actividad educativa, tales como el empleo de “paquetes instruccionales” nacionales o foráneos y las evaluaciones mediante el uso predominante de las denominadas pruebas “objetivas”, entre otros dispositivos descontextualizados.

**42.** DECIMOS NO a la evaluación de la educación pública, sus instituciones y su personal docente basada en la medición estandarizada de los aprendizajes de los estudiantes.

**43.** DECIMOS NO a toda carrera de competencias entre países, centros educativos, docentes y alumnos y a todo intento de ubicarlos según *rankings*.

**44.** DECIMOS NO en forma categórica y urgente a la participación de Uruguay en el programa PISA y en su versión en preparación para países en desarrollo (*PISA for Development*).

## VI. ASPECTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES

**45.** DECIMOS SÍ a una asignación presupuestal que permita sustentar un sistema de educación pública con infraestructura y materiales educativos apropiados, así como a la suficiente provisión de personal docente y no docente con remuneraciones acordes a la jerarquía social de la tarea educativa.

**46.** DECIMOS SÍ al derecho incuestionable de los trabajadores de la educación a percibir salarios siempre negociados por sus organizaciones, que les permitan no solamente satisfacer con dignidad sus necesidades personales y familiares, sino también dedicar tiempo y recursos al incremento de su saber profesional, su cultura general y su participación social.

**47.** DECIMOS NO a toda remuneración diferencial a los salarios de docentes que se pretenda justificar por la medición de los resultados obtenidos por los estudiantes en pruebas estandarizadas o por la llamada “productividad” de los primeros.

**48.** DECIMOS SÍ a los incrementos diferenciales que se justifiquen por las condiciones particularmente exigentes en que tiene lugar su función docente o por el perfil especializado del personal que atiende áreas o niveles determinados, tales como la primera infancia, las zonas rurales, la educación especial, la labor en ámbito carcelario, etc.



**49.** DECIMOS SÍ a la profundización del actual otorgamiento de apoyos financieros a los estudiantes que los requieren, pero integrando esa política en un Sistema Nacional Público de Becas que comprenda todas las ramas y niveles del sistema educativo público.

**50.** Sin dejar de ser respetuosos de la libertad de enseñanza (Artículo 68 constitucional), DECIMOS NO a toda iniciativa tendiente a incrementar en cualquier forma los beneficios fiscales u otros de que actualmente gozan los centros docentes privados.

**51.** Igualmente, DECIMOS NO al emprendimiento de proyectos que, invocando ventajas de carácter económico o pedagógico, transfieran recursos públicos a la enseñanza privada. En particular DECIMOS NO a la propuesta de aplicación en Uruguay de la práctica existente en algunos países de otorgar *vouchers* a las familias.

**52.** Reafirmamos que DECIMOS SÍ al principio de que la educación pública ha de acoger gratuita e igualitariamente a todos los habitantes del país.

#### **A MODO DE CONCLUSIÓN**

Al poner el conjunto precedente de ideas en manos de los destinatarios de este Documento N° 7, el GRE intenta contribuir al debate que está instalado en la sociedad y especialmente en el ámbito político.

La educación es considerada de máxima prioridad. El conjunto de propuestas coincidentes o contradictorias que se han puesto al alcance de la ciudadanía en los presentes días augura que en el próximo quinquenio Gobierno y Pueblo le seguirán prestando una atención tensionada entre conformidades, críticas, interrogantes y expectativas.

Como sus anteriores publicaciones, el presente aporte del GRE es, en la medida de lo posible, propositivo. El lector habrá advertido que propiciamos cambios, incluso transformaciones mayores, pero ellos requieren siempre de discusión pública, de la realización de investigaciones, de experiencias de cobertura parcial, de evaluaciones dignas de confianza, de cambios en las instituciones, así como una formación docente adecuada. Las improvisaciones son enemigas de la pertinencia y calidad de los avances en educación.

Algunas de las medidas que se propone demandarán cambios en la Ley N° 18.437 y eventualmente de la propia Constitución. El GRE propone que esos cambios resulten de un debate legislativo abierto, con participación de los distintos sectores de la comunidad educativa.

Hemos visto con satisfacción que las propuestas partidarias ponen la mira en el futuro. Así conviene que sea, naturalmente. Pero vemos con preocupación que en ciertos documentos emanados del debate electoral se insiste en atribuir al poder político la responsabilidad de orientar la educación pública en sus fines, en sus medios, que en muchos aspectos rozan lo pedagógico. En algunos casos

las propuestas programáticas son presentadas atribuyendo su implementación a órganos gubernamentales que no son precisamente los responsables actuales, violentando la autonomía consagrada por el Artículo 202 de la Constitución. La experiencia nacional e internacional muestra que los progresos en educación solo se hacen efectivos cuando resultan de acuerdos amplios, con participación comprometida, en todas sus etapas, de toda la comunidad educativa.

En el documento que precede, hemos dicho que SÍ y hemos dicho que NO a aspectos concretos de la tarea educativa, pero no podemos dar por terminado nuestro aporte, modesto fruto de una reflexión independiente, sin ratificar nuestro SÍ al principio de que, en materia de educación, todo pensamiento, para ser convertible en acción como parte de un Plan Nacional de Educación, hoy inexistente, tiene que pasar por el filtro de un debate abierto y por una experimentación con garantías.

[Volver al Índice](#)

## **SECCIÓN II**

**PROPUESTA DEL GRE DE UN**

**PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN**



## INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN II

El GRE, casi desde su fundación en 2010, ha manejado la posibilidad de implementar un Plan Nacional de Educación en nuestro país. Ya en su documento 2, publicado en mayo de 2012 y titulado “Reflexiones a propósito del acuerdo interpartidario sobre educación”, expresaba la necesidad de desarrollar un Plan Nacional de Educación, de mediano y largo plazo, que vertebrara al Sistema Educativo en los próximos años.

En ese entonces sugeríamos *“evitar una visión normativa, centralizada, tecnicista, rígida, anclada en la racionalidad técnico-instrumental, para la elaboración de ese plan. Por el contrario, apuntamos a una planificación flexible, participativa y democrática, que mediante instancias tales como asambleas, foros, consultas, relatorías de las distintas etapas y el apoyo de un equipo técnico interdisciplinario, elabore progresivamente un plan consensuado y, por lo tanto, legitimado por la mayor cantidad de actores sociales posible, vinculados directa o indirectamente a la educación.”* (GRE, 2012: p. 9)

En el documento 7 del GRE titulado “Decimos Sí y decimos No: pronunciamientos del GRE sobre educación”, expresábamos: *“Decimos sí a la concepción, elaboración y puesta en ejecución de un Plan Nacional de Educación a mediano y largo plazo, inserto en la construcción del futuro Uruguay, elaborado con participación de todos los actores sociales y no como resultado de acuerdos cupulares interpartidarios.”* (GRE, 2014: p. 2)

En junio de 2016 el GRE publicó su documento 8 titulado “Es tiempo de un Plan Nacional de Educación” en donde se presenta una propuesta teórico metodológica para la elaboración reflexiva, participativa y democrática de un PNE a mediano y largo plazo.

Esta propuesta fue enviada a Presidencia de la República y al Ministerio de Educación y Cultura, lo que dio lugar a una reunión del Grupo con la Ministra y la Subsecretaria de la cartera. Asimismo, el documento se remitió al Consejo Directivo Central de la ANEP con el cual también mantuvimos una reunión; al Diálogo Social propuesto por la OPP y Presidencia -en el marco del cual fundamentamos dicha propuesta-, además de a la Universidad de la República, a las Comisiones de Educación de Diputados y Senadores, al PIT-CNT, y a las ATD y sindicatos de la educación con los cuales mantuvimos reuniones. En todas estas instancias expresamos la necesidad de que el tema PNE fuera parte del debate en el Congreso Nacional de Educación.

Finalmente, la inclusión del tema “Aportes para un Plan Nacional de Educación” como primer eje del temario del Congreso de Educación Enriqueta Compte y Riqué del año 2017, siendo esta la primera vez que la propuesta se trataba formalmente por un órgano previsto en la ley de educación 18.437.

En setiembre de 2017, el GRE publicó su documento 9 titulado “Plan Nacional de Educación, Aportes al Congreso Nacional de Educación”, que consta de 15 capítulos y 100 páginas de extensión, con el fin de contribuir desde su perspectiva al debate de la temática en el Congreso. Este documento también fue distribuido a las autoridades de la educación, sindicatos, ATD y Asambleas Territoriales del CNE.

En forma coherente con nuestra propuesta participamos en una Asamblea Territorial como parte del debate del CNE. Allí presentamos a consideración de los presentes dos temas principales: implementación del PNE y una propuesta para la creación de la UNED. Posteriormente algunos integrantes del GRE fueron electos como delegados ante los Plenarios Departamentales y el Plenario Nacional, en donde contribuimos al debate de este tan importante tema. Finalmente, el Congreso Nacional de Educación de diciembre de 2017, aprobó en forma unánime la realización de un PNE.

Un plan de estas características, sobre todo el primero en el país, no surge rápida y automáticamente: su elaboración constituye un proceso y se construye participativamente. Lo anterior implica destinar tiempos, espacios y facilidades para la reflexión colectiva amplia de la sociedad en su conjunto y del sector educativo en particular.

Un Plan Nacional de Educación no es un conjunto de medidas que procure una mera reforma educativa, como ha habido tantas con resultados insatisfactorios, sino una herramienta para transformar la educación de acuerdo al diagnóstico del presente y a su proyección hacia objetivos compartidos por la sociedad. Un PNE aporta una hoja de ruta trazada en forma reflexiva, democrática, participativa, flexible y holística; define grandes orientaciones con el fin de transformar, armonizar y articular los diversos componentes del Sistema, sobre la base de la autonomía e identidad de cada uno de ellos.

Las definiciones adoptadas en el marco del PNE permiten dar continuidad a los procesos educativos y evitar la improvisación y cambios de rumbo arbitrarios, sin previa evaluación, que se originan con cada nueva administración. La planificación a mediano y largo plazo permite poner a la educación nacional a salvo de los avatares y vaivenes político-partidarios.

Los procesos participativos y reflexivos de elaboración, implementación y evaluación permitirán promover la participación continua de los actores educativos con el fin de mantener el elevado compromiso con la educación, que históricamente ha caracterizado a esos colectivos.

A continuación incluimos los capítulos 5 y 6 que a su vez responden a dos documentos elaborados por el GRE: Es tiempo de un Plan Nacional de Educación (Documento 8 de junio de 2016), y Plan Nacional de Educación - Aportes al Congreso Nacional de Educación (Documento 9 de setiembre de 2017).

[Volver al Índice](#)

## CAPÍTULO 5

### ES TIEMPO DE UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

#### 1. PRESENTACIÓN

Si bien habría sido siempre deseable haber planificado la educación nacional con visión de conjunto, hoy se imponen nuevas razones derivadas de presiones internacionales y nacionales que van en contra de lo que el GRE, de acuerdo con valiosas tradiciones, ha sostenido desde sus comienzos. El contexto económico transnacionalizado impulsa cambios homogeneizantes en la educación de los países occidentales a los efectos de generar mayor productividad y competitividad. EL GRE no niega la importancia de la educación como factor clave en una economía basada en el conocimiento, como es la actual. Sin embargo, si el fin político es el desarrollo humano y social y no el mero crecimiento económico, la educación debe ser considerada mucho más que un insumo de la economía.

Asimismo, en la coyuntura nacional de una potencial crisis de incierta duración por reducción de inversiones y baja de los precios de las materias primas exportables, se ve como necesario planificar la educación en todos sus niveles para un futuro desarrollo personal y socioeconómico que atienda en el mediano y largo plazo necesidades culturales propias del momento: el abordaje de la realidad para su transformación, el aprender a pensar, la creatividad, la innovación y la creación de nuevo conocimiento en todas las áreas.

El GRE inició su trabajo en 2011, reflexionando colectivamente y consensuando una base conceptual de la educación situada en el contexto nacional e internacional, así como algunos principios fundamentales derivados de aquella. En nuestro primer documento, expresábamos: “La educación constituye el proceso diversificado, conflictivo y dialógico de construcción del ser humano como persona. Dado que la educación se da inserta en un espacio simbólico, en una realidad empírica, histórica y cultural, tiene un innegable carácter social y político”. Es en forma contextualizada y crítica, “pero con visión prospectiva y no cortoplacista, que la educación debe estimular lo mejor de la condición humana y hacer posible la circulación de acciones y discursos, así como su discusión crítica”. Partiendo de esa concepción, en nuestro documento No. 7 (2014) planteábamos: “DECIMOS NO, por lo tanto a toda tentativa de fundamentar la educación en conceptos y prácticas propias del mercantilismo”.

En esta ocasión, el GRE propone **la elaboración reflexiva, participativa y democrática de un Plan Nacional de Educación** (en adelante PNE) **a mediano y largo plazo**, teniendo como centro la integralidad de la persona humana, situada en el contexto nacional y mundial presente y futuro.

Presentamos a continuación una propuesta teórico metodológica en el sentido anterior.

## 2. PROPUESTA PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

No hay antecedentes de planificación educativa de amplia cobertura ni de largo plazo en el país que se hayan concretado. Por lo general los esfuerzos se concentraron en reformar alguna rama y nivel del Sistema Educativo en forma desconectada del resto, priorizando además los aspectos curriculares.

Consideramos que una planificación educativa fragmentada en sistemas (ANEP, Udelar, UTEC) y dentro de algunos de ellos por subsistemas y en base prioritariamente a problemas concretos e inmediatos a solucionar, no brinda la pertinencia, la relevancia y la coherencia interna que el país requiere para su educación.

Por lo tanto **el objetivo de esta propuesta del GRE es impulsar la elaboración de un Plan Nacional de Educación** con un horizonte temporal que permita iniciar y consolidar los procesos de cambio que la realidad muestra y que la educación nacional prospectivamente va a requerir, con vistas a la promoción de la calidad de vida de los ciudadanos, la integración social, el crecimiento y el desarrollo nacional, el acceso a la cultura y su desarrollo y la participación lúcida del país en la realidad regional y mundial, sin perder identidad propia.

**La iniciativa del gobierno al impulsar el Diálogo Social lleva al GRE a presentar en este documento una propuesta teórica y metodológica fundamentada para la elaboración participativa y consensuada de un PNE de modo que pueda ser validado por la sociedad en su conjunto.** Esto coincide con las características y plazos del Diálogo Social, a la vez que con los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” de ONU (2015) a los que dicho Diálogo se adscribe.

Por otra parte, en las bases programáticas del partido de gobierno 2015-2020 (2014), la primera de las líneas estratégicas de su apartado N° 1 (Educación), refiere al “Plan Nacional y Presupuesto de la Educación” y expresa (capítulo V, Igualdad y derechos, subcapítulo 1, Educación, numeral 1.5, Plan Nacional y Presupuesto de la Educación): “Elaborar un Plan Nacional de Educación a largo plazo, con amplios consensos sociales y políticos, orientado a la transformación de la educación pública que tome en cuenta para su debate: fines y objetivos de la educación; la cobertura del sistema; la profesión docente; aprendizajes deseables; su diversidad, integralidad, universalidad y democratización; la evaluación continua, y la construcción y distribución social del conocimiento. Para su discusión, elaboración y seguimiento se tendrán en cuenta los aportes del CNE previsto por la Ley de Educación”.

El GRE no aspira a ningún papel protagónico en el desarrollo de la propuesta que presenta, pero queda a disposición para lo que pueda eventualmente aportar.

## 3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA EN EL URUGUAY

En la década de 1960 la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), dependiente directamente de Presidencia produjo diagnósticos y propuestas para los distintos sectores de la economía y la sociedad nacional, en el marco del optimismo desarrollista que predominaba en la



época. El Plan de Desarrollo Educativo de la CIDE reflejó en consecuencia las teorías del “capital humano” en boga, hoy cuestionadas no solo desde un sector de la teoría económica sino también desde la concepción de la educación como derecho humano.

En el año 2005 comenzó a funcionar en el país el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE) en el marco más amplio del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Entre agosto y octubre de 2008, el CCE convocó a un espacio de discusión que definiera los objetivos nacionales y los lineamientos estratégicos para orientar el diseño y la formulación de políticas públicas hacia la infancia y la adolescencia, más allá de lo coyuntural y de cara a los próximos veinte años: su abordaje se basa en la normativa internacional sobre derechos de los niños y los adolescentes. El proceso de discusión de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010-2030 contó con el aval de la Presidencia de la República, el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay y la participación de múltiples actores públicos y privados.

La educación es un eje transversal de los “lineamientos estratégicos y propuestas de acción” del documento resultante: “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su Implementación” (2008).

En diciembre de ese mismo año se promulgó la Ley Nº 18.437 que deroga la Ley de Educación Nº 15.739 y las modificaciones a la misma de 1985, 1990, 1996 y 2007. La nueva ley modifica en sus aspectos programáticos el concepto de educación, en tanto la caracteriza como derecho humano y bien público y crea una nueva estructura institucional: el Sistema Nacional de Educación.

Entre 2008 y 2010, en el marco de la experiencia de renovación de las Naciones Unidas “Unidos en la Acción”, se desarrolló el proyecto “Apoyo al Fortalecimiento de Políticas Educativas”. Fue coordinado desde el gobierno por la OPP y el Ministerio de Relaciones Exteriores y desde el Sistema de Naciones Unidas (SNU) por la Oficina del Coordinador Residente. Fue implementado por ANEP y constó de dos subproyectos: “Plan Nacional de Educación 2010-2030” y “Prevención de violencia y emergentes de riesgo en centros educativos”. En 2011, como resultado del primero de los subproyectos, se publicó, en edición limitada, el primer documento nacional de aportes a una planificación educativa comprehensiva, aunque limitada a ANEP, con horizonte a 2030. Se trata de “Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP). Aportes para su elaboración” (2011).<sup>2</sup>

Desde entonces no se ha continuado trabajando en el país en un PNE ni sectorial, como la propuesta anterior, y menos aún de cobertura global del Sistema Nacional de Educación Pública.

#### **4. ¿QUÉ ES UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN?**

Un Plan Nacional de Educación es un documento con visión comprehensiva, racional y compleja de lo educativo a partir de la situación actual y de su proyección a futuro en relación con el todo social nacional, regional y mundial, lo que habilita a delinear la educación que tendrán las generaciones futuras. Lo anterior sirve de encuadre para la definición de fines, objetivos, políticas educativas y estrategias acordes para su logro.

---

<sup>2</sup> Disponible en la Página Electrónica de ANEP al 20/05/2016

Un plan no es una reforma educativa, ya que tiene alcances de cobertura amplia del sistema educativo y pasa a ser su estructurador, en tanto una reforma es un conjunto de programas referidos a algunas áreas de la enseñanza, en el mejor de los casos con cierta ordenación sistémica. Suele acudir a una reforma ante situaciones de problemas puntuales en áreas de aprendizaje determinadas, o de deficiencias de cobertura coyunturales del sistema, pero son focalizadas, pueden quedar aisladas, o incluso superponerse con otras políticas.

Un plan tampoco sustituye la ley de educación, pero es un vector importante para vehicular el marco programático de ésta.

Al menos en diez países latinoamericanos se trabaja por planes. En efecto, varios de ellos se han orientado desde hace años a trabajar por planes nacionales de educación, algunos de los cuales ya desarrollan su segunda versión.

Se pueden mencionar los de: Argentina (2012/2016) que refiere solo a Plan Nacional de Educación Obligatoria y de Formación Docente, Brasil (2001/2013; 2014/2024), Colombia (2006/2015), Costa Rica (2003/2015), Ecuador (2006/2015), El Salvador (2021), México (2001/2006; 2013/2018, este último articulado con el Plan Nacional de Desarrollo 2025), Paraguay (2009/2015), Perú (2005/2015) y República Dominicana (2003/2012; 2008/2018).

## **5. ALGUNAS DE LAS POTENCIALIDADES DE UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN**

La existencia de un PNE en Uruguay contribuiría a:

- Transformar a la educación en política de Estado de mediano y largo plazo por sobre los avatares político-partidarios.
- Generar consensos sociales básicos en torno a la definición de sus lineamientos generales en relación a la visión de un Uruguay deseable.
- Alinear a las instituciones de la educación o vinculadas a ella (MEC, ANEP, Udelar, UTEC, futura Universidad Nacional de Educación, MIDES, INAU), cada una dentro de sus competencias, responsabilidades y especificidades, en torno a fines comunes.
- Otorgar sentido, dirección, lógica interna y un horizonte temporal prospectivo a las políticas educativas a emprender.
- Superar la proliferación de políticas educativas y programas focalizados, dándoles unicidad, potenciándolos entre sí y optimizando recursos.
- Promover el involucramiento activo de los actores educativos en el desarrollo de un proyecto compartido, lo que puede contribuir a recuperar un elevado compromiso con la educación, hoy descaecido.
- Estimular la aglutinación de la sociedad en torno a una perspectiva concreta de cambio que supere el corto plazo: la educación como tarea de muchos.
- Definir líneas claras para el seguimiento y la evaluación de los procesos y los resultados de las políticas educativas, para su mejora.
- Articular a la educación con las políticas sociales, sanitarias y de apoyo financiero existentes o a implementar.
- Evitar, a partir de grandes lineamientos consensuados articulados entre los subsistemas, la adopción de soluciones forzadas internas o externas, que generan resistencias y son

potenciales fuentes de conflicto porque van en contra de identidades institucionales que se corresponden con tramos de edades diferentes.

- Contar con criterios claros que surjan de las líneas rectoras del plan para la celebración o no de acuerdos internacionales en materia de educación o que incidan en ella, así como para adoptar o no “modas educacionales” que recorren el mundo, pero que tienen fines que son exógenos a una educación con centro en la persona y su sociedad de pertenencia.

## 6. SUPUESTOS DE LA ELABORACIÓN DE UN PLAN Y SUS CONTENIDOS

La construcción de los planes supone una ecuación equilibrada compuesta por varios factores: los apoyos político-partidarios, los respaldos de los actores sociales y de los profesionales ligados a la educación, la implicación directa de estos en la elaboración del plan y en su implementación y los saberes y destrezas técnicas necesarios para plasmar los acuerdos en un plan viable y pertinente para que el mismo logre una amplia legitimidad ciudadana y social. Esta resultará, en buena medida, de un equilibrio apropiado de las matrices de elaboración.

Estas matrices corresponden, en líneas generales, a dos modelos de construcción de los planes. Uno de esos modelos es de naturaleza político-societal, y responde al modelo estratégico-situacional de planificación; el otro modelo constituye una manifestación de la planificación gubernamental para el sector, en clave tecnocrática, propio de una planificación normativa.

En el primer caso, el plan es producto de un proceso, por lo general prolongado en el tiempo y dotado de múltiples instancias de diversa índole: consultas, foros, asambleas, en las que concurren una pluralidad de actores ligados de manera más o menos directa con el mundo de la educación. Es el caso de los planes de Colombia y Costa Rica, entre otros. En nuestro país, el CNE previsto en la ley vigente aparece como una instancia clave para el inicio de la elaboración de un plan.

El otro modelo acude a mecanismos más acotados de consultas a expertos o actores relevantes. A esta modalidad de elaboración corresponde el plan mexicano y, en menor medida, el brasileño.<sup>3</sup> Dado el carácter autónomo de la educación en nuestro país y la arraigada tradición en ese sentido, el GRE entiende que la elaboración de un plan nacional debería ubicarse en el primero de los modelos.

De esa inserción surge una característica central, que está en la base de la posibilidad de su validación ciudadana: una participación que integre en forma dialógica la mayor cantidad posible de actores educativos, sociales, políticos y económicos.

Un plan comprende una fundamentación filosófica y ético-política (componente programático), un componente diagnóstico, el repertorio de las cuestiones centrales de la educación sobre las que se propone incidir y el conjunto de líneas educativas, institucionales, de gestión, evaluación y financiamiento rectoras del plan (componente estratégico-operativo).

---

<sup>3</sup> ANEP-UNESCO (2011) pp. 85-86.

Un plan de educación a largo plazo no puede desconocer los cambios que caracterizan, con frecuencia en progresión geométrica, a las sociedades contemporáneas. Es cierto que debe ser lo suficientemente flexible ante esos cambios, pero no presuponerlos como “mandatos”, sino como nuevas realidades a analizar críticamente a la luz de sus concepciones de base, para actuar en consecuencia.

El documento de aportes para la elaboración de un plan, al que aludíamos anteriormente, es decir, “Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP). Aportes para su elaboración” (2011), brinda elementos teórico-metodológicos para la discusión, a la vez que delimita algunas áreas que fueron diagnosticadas en las que se debería incidir, áreas que en forma primaria son desarrolladas en ese estudio en relación a ANEP. Un plan nacional por definición debería incluir a todo el Sistema Nacional de Educación Pública, con sus respectivas especificidades.

El documento producido en el marco del proyecto ANEP-UNESCO no es un plan ya elaborado, sino que son *aportes* para su elaboración, lo cual podría servir de base para el proceso de construcción colectiva de la transformación educativa que el GRE considera indispensable en la coyuntura actual del país.

#### **7. POSIBLES ETAPAS QUE COMPRENDERÍA LA ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN**

- a) Explicitación de la decisión política para impulsarlo (a cargo del Poder Ejecutivo).
- b) Difusión pública de la iniciativa por parte de las autoridades del Sistema Nacional de Educación y convocatoria amplia a participar en su elaboración. Convocatoria del Congreso Nacional de Educación (Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública).
- c) Creación de un Grupo de Trabajo (en adelante GT) con representantes de OPP, de los órganos del Sistema Nacional de la Educación Pública y de los actores organizados del Sistema. El GT se ocuparía de promover la reflexión colectiva, propondría materiales para la discusión, gestionaría la información existente y a recabar, eventualmente la actualizaría, sistematizaría las propuestas emanadas de los colectivos y realizaría resúmenes ejecutivos, con el CNE como destinatario.

El GT funcionaría en la órbita de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública, la que tiene varios cometidos que le asigna la Ley Nº 18.437 en su art. Nº 107 directamente vinculados a la metodología aquí propuesta para la eventual elaboración de un PNE. En ese sentido, la Comisión debe “velar por el cumplimiento de los fines y principios establecidos en esta ley, coordinar, concertar y emitir opinión sobre las políticas educativas de la educación pública, promover la planificación educativa, convocar al CNE y conformar comisiones de asesoramiento y estudio de distintas temáticas educativas”.

Algunos materiales que se propone difundir para su discusión: documento final emanado del Proyecto ANEP-UNESCO “Plan Nacional de Educación 2010-2030”, documentos preelectorales, informe de la ENIA, Primer Informe del INEED sobre el Sistema, estadísticas actualizadas, materiales difundidos o presumiblemente a introducir en el Diálogo Social, especialmente los que se refieran a prospectiva emanados del Plan Prospectivo del Uruguay 2030-2050 que OPP lleva adelante, materiales de las Instituciones de Educación Terciaria Pública.

- d) Solicitud a instituciones y colectivos educativos y sociales en sentido amplio de un documento sectorial que plasme las miradas, expectativas y propuestas en relación a un futuro PNE.
- e) Relatoría por parte del GT de las propuestas presentadas y resumen ejecutivo de las mismas para el CNE.
- f) Convocatoria del CNE por parte de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública a los efectos de tratar como tema prioritario el PNE, su seguimiento y evaluación de proceso y de resultados.
- g) Debate en el CNE.
- h) Estudio de las propuestas emanadas del Congreso y elevación a la Comisión Coordinadora para su estudio y eventual aprobación (GT).
- i) Nombramiento de la Comisión Redactora del Plan (Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública).
- j) Elaboración del proyecto borrador del PNE y amplia difusión del mismo.
- k) Remisión al CNE (en sesión especial). Revisión, ajustes finales y elevación a la Comisión Coordinadora (Comisión Redactora del Plan).
- l) Elevación al Poder Ejecutivo (Presidencia, OPP, MEC). Inclusión en la Rendición de Cuentas antes del término de la actual legislatura.
- m) Amplia difusión social del PNE y trabajo técnico-pedagógico en el Sistema Educativo para su implementación y seguimiento.

#### **8. ACTORES INSTITUCIONALES Y RECURSOS FINANCIEROS PREVISTOS PARA EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE UN PNE**

Esta propuesta se ubica en la relación de un Estado que planifica, diseña, implementa y acompaña la educación pública con visión prospectiva, en diálogo con la sociedad civil que participa planteando sus opiniones, sus necesidades presentes y sus visiones y expectativas futuras. En consecuencia, la financiación de la elaboración de un PNE debe ser pública.

En relación a los actores directos en su elaboración:

El GT debería contar con un equipo de apoyo suficiente y adecuado para promover, recabar, sistematizar y difundir toda la información, así como con especialistas en comunicación, prospectiva, entre otros campos de conocimiento necesarios para el proceso de elaboración de un Plan.

Además es necesario que el GT cuente con estabilidad institucional para los ajustes periódicos del Plan una vez adoptado. En esta etapa trabajaría en estrecha coordinación con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, el que realizaría el seguimiento y la evaluación externa del PNE implementado, en interrelación con autoevaluaciones cuali-cuantitativas por parte del Sistema, a partir de metodologías acordadas en común.

La Comisión Redactora del proyecto de Plan debería también trabajar en forma remunerada hasta la aprobación de la versión definitiva del mismo. Podría ser convocada también cuando los ajustes al Plan lo requirieran en el futuro.

Se estima que a lo largo del proceso de elaboración del Plan, para las consultas a los actores educativos y sociales se puede acudir a los mecanismos institucionales de participación (ATDs,

sindicatos, cámaras empresariales, grupos políticos) y a los medios electrónicos existentes, para la comunicación de las propuestas. De esta manera el costo sería mínimo. El CNE cuenta con asignación de recursos propia.

Habría costos ligados a la difusión de materiales y de propuestas, lo que también se podría minimizar con el diseño de una página web del Plan a la que se podría acceder para consulta de materiales seleccionados y eventualmente participar de algún foro, lo que serviría también de insumo al GT.

Esa página debería incluir las acciones formativas que emanen del Diálogo Social: videos con paneles relevantes para la planificación, eventual formación en prospectiva que brinde insumos teóricos y metodológicos presentes en las propuestas que se presenten en el DS, metodologías de intervención, de proyectos, etc. De lo anterior surge que la inversión para la elaboración del PNE no sería elevada.

## 9. CONCLUYENDO

“La centralidad creciente de la “cuestión educativa”, como articuladora de los emprendimientos nacionales más importantes, parece justificar por sí misma la conveniencia de elaborar un Plan Nacional de Educación a mediano plazo. La promoción de la calidad de vida de nuestros ciudadanos, la integración social, el desarrollo nacional y el derecho de acceso a la cultura constituyen fines de primera línea para fundamentar dicha conveniencia.”<sup>4</sup>

El Diálogo Social iniciado constituye potencialmente una instancia de capital importancia para impulsar un proyecto que articule a la educación en su conjunto en torno a tales fines.

[Volver al Índice](#)

---

<sup>4</sup> OPP-ONU-ANEP-UNESCO (2011) pág. 7.

## **CAPÍTULO 6**

### **PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN**

#### **APORTES AL CONGRESO NACIONAL DE EDUCACIÓN**

##### **PRESENTACIÓN**

De lo trabajado en anteriores documentos y de la centralidad de lo educativo en la opinión pública y en los discursos políticos, surgió la necesidad de visualizar y planificar la educación nacional como un todo consistente, aunque atendiendo a las especificidades institucionales, y de hacerlo con visión prospectiva ya que en la educación del presente se están formando las nuevas generaciones que construirán el futuro Uruguay.

Desde hace un tiempo y en consonancia con lo anterior, el GRE impulsa la elaboración reflexiva, participativa y democrática de un Plan Nacional de Educación (en adelante PNE) a mediano y largo plazo, teniendo como centro la integralidad de la persona humana, situada en el contexto nacional y mundial presente y futuro. Para tal fin en 2016 el GRE elaboró su Documento N° 8 “Es tiempo de un Plan Nacional de Educación”.

Cuando la Comisión Organizadora del Congreso dio a conocer el temario definitivo aprobado, que incluye como uno de los cuatro temas el “Plan Nacional de Educación”. El GRE se abocó entonces a la elaboración de materiales con el fin de contribuir desde su perspectiva, y en la medida de sus posibilidades, al tratamiento del tema en el Congreso.

Este documento se compone de 15 capítulos ordenados de acuerdo a criterios definidos por el GRE en cuanto a comenzar por enunciar el marco general que fundamenta la necesidad y posibilidad de elaborar un PNE para llegar luego a la presentación de aspectos particulares que consideramos imprescindible atender en la elaboración del mismo.

Se trata de textos breves, que no pretenden agotar cada temática pero sí se orientan a situar el tema PNE y sus características deseables a juicio del GRE, así como a presentar los contextos del mismo y algunas de las dimensiones de la educación y tópicos que el Grupo considera que deberían formar parte de la reflexión para la discusión de un Plan.

Al final de la gran mayoría de los capítulos, se incluyen “aportes del GRE” al debate en el Congreso Nacional de Educación sobre el tema específico abordado. Son sugerencias respecto a criterios, conceptos y líneas de acción, que creemos pueden ser consideradas de utilidad para la reflexión colectiva preparatoria para la elaboración del PNE.

Incluimos en este documento nuestras reflexiones actuales y retomamos algunas de las que dimos a conocer en nuestras publicaciones anteriores, con la intención de aportar al intercambio y elaboración de las Asambleas Territoriales y los colectivos docentes, y con el objetivo de llegar al

Congreso Nacional de Educación habiendo compartido como Grupo un cuerpo conceptual respecto al presente y futuro de la educación.

Aspiramos a contribuir a la apropiación por parte de la sociedad del rol protagónico que le corresponde en la definición de las políticas de educación, reconocemos la complejidad de los temas que han de abordarse, pero alentamos la esperanza e intentamos presentar el aporte del GRE de manera comprensible, ordenada e integral para renovar el interés del conjunto de la sociedad y facilitar la participación democrática de todos y todas.

La siguiente es la temática tratada en el presente capítulo:

Tema 1: ¿Qué es un Plan Nacional de Educación?

Tema 2: Justificación y encuadre jurídico de un Plan Nacional de Educación

Tema 3: Distribución social de los aprendizajes

Tema 4: Educación, crecimiento y desarrollo

Tema 5: Articulación Persona, Educación, País

Tema 6: Educación y trabajo

Tema 7: Educación y cultura de paz

Tema 8: Educación, Ciudadanía y Derechos Humanos

Tema 9: Nuestro concepto de calidad de la Educación

Tema 10: Enseñanza e instituciones: tiempo, espacio y actores educativos

Tema 11: Nuevos paradigmas. Cómo aprenden los que aprenden

Tema 12: La formación de los docentes en el marco de un Plan Nacional de Educación

Tema 13: Presupuesto para la educación y carrera docente

Tema 14: Educación rural: valoraciones, perspectivas y proyecciones

Tema 15: Evaluación y plan Nacional de Educación



## TEMA 1

### ¿QUÉ ES UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN?

Un Plan Nacional de Educación (en adelante PNE), es **una forma de planificar** que se plasma en un **documento** con visión comprehensiva, racional y compleja de lo educativo a partir de la situación actual y de su proyección a futuro en relación con el todo nacional, regional y mundial, lo que habilita a delinear la educación que tendrán las generaciones futuras. (GRE Documento N° 8, página 7 (2015)).

Un Plan como el que proponemos se conforma de grandes líneas que *a la interna del Sistema Educativo* sirven de encuadre para la definición *por parte del propio Sistema* de las transformaciones a realizar y para las políticas educativas que se diseñen, implementen y evalúen, así como de la evaluación/autoevaluación.

Hacia *el exterior* un PNE constituye un “filtro” para los acuerdos internacionales sobre educación que pueden comprometer la autonomía y el sentido de la educación nacional, a la vez que permite enfocar la cooperación regional e internacional en un plano de igualdad con los demás países, desde los sentidos propios acordados.

La Educación en nuestro país es autónoma. En virtud de lo anterior un PNE no puede ser elaborado por el poder político, aunque se haga con consultas a la ciudadanía, como ha sucedido en la mayoría de los países de América Latina que cuentan con un PNE, en los cuales la Educación depende del Ministerio correspondiente. En esos casos, la planificación de la Educación ha respondido a un modelo normativo de planificación gubernamental en general de corte tecnocrático.

A juicio del GRE un PNE debe ser aprobado en un proceso deliberativo que responda a un modelo político-societal de planificación en el que participe la mayor cantidad posible de actores sociales, para ser legitimado por la ciudadanía y constituirse en el marco de las políticas educativas públicas que el Sistema Nacional de Educación implemente. Este ha sido el caso del proceso fundacional de los PNE de Colombia y Costa Rica.<sup>5</sup>

El ámbito que aparece como natural para la reflexión colectiva y la generación de acuerdos básicos para la elaboración del Plan es el Congreso Nacional de Educación creado por la Ley (arts. 44 y 45).

Un PNE constituye en sí mismo **una política de Estado** elaborada por el conjunto de la sociedad y no de un gobierno dado, por lo que debe estar en consonancia con las necesidades y expectativas del país a mediano y largo plazo.

En ese sentido, un PNE no se puede reducir a proponer soluciones a los problemas educativos del presente, sino que, sin dejarlos de lado debe tener una visión prospectiva, con un plazo razonable para iniciar y consolidar una primera etapa de transformación de la Educación Nacional.

---

<sup>5</sup> Consultar Bentancur, Nicolás (2009) para el análisis comparativo de los Planes Nacionales fundacionales de América Latina.

Cuando, como en el caso del PNE que el GRE visualiza como deseable “las políticas educativas promueven cambios culturales en las escuelas, cuando suponen cambios de representaciones de los actores, cuando se propone construir otras prácticas, aparece la dificultad para implementarlas en plazos más breves”<sup>6</sup>

La propuesta del 2030 no es arbitraria; existen estudios nacionales que fijaron su horizonte en ese momento y que pueden aportar a la elaboración de un PNE con ese plazo.

Es el caso de:

- la Estrategia Uruguay III siglo. Aspectos Productivos. Documento para discusión de OPP (2009)<sup>7</sup>
- los 9 informes y el documento final de la ENIA: “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación” (2010)<sup>8</sup>
- el documento “Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP). Aportes para su elaboración” (2011)<sup>9</sup>

Si bien los tres documentos al 2030 comparten una visión prospectiva, esta no debería ser tomada ni como un pronóstico ni como un adelanto de lo que va a ocurrir más adelante, sino como una herramienta para colaborar desde la educación a construir un futuro posible que es necesario delinear desde el presente. Obviamente esta perspectiva debe basarse directamente en la visión de persona, de sociedad y de país deseables que se consensue en la preparación colectiva del Plan y en su elaboración.

No obstante, hay ya proyectos de OPP que fijan el horizonte prospectivo en 2050. En ese sentido está en proceso de elaboración “Una visión de Uruguay con horizonte al año 2050” y su correspondiente “Estrategia Nacional de Desarrollo”.

El PNE debería incluir metas cualicuantitativas alcanzables para las *principales* políticas de educación en relación a los grandes fines que se definan en su elaboración, con un primer tramo temporal a mediano plazo a definir en su elaboración, que permita eventualmente realizar ajustes. Es necesario por lo tanto que el Grupo de Redacción final del Plan que se constituya tenga estabilidad con posterioridad al Congreso, para trabajar en conjunto con el INEE, (GRE, doc. No 8:15) haciendo el seguimiento del PNE.

Desde esta perspectiva se hace necesario que haya un compromiso para la generación de una cultura de seguimiento y evaluación con fines de mejora del Sistema Educativo y del propio PNE y no solo de rendición de cuentas. En el sentido anterior no alcanza con evaluaciones cuantitativas, sino que se requiere *comprender* la evolución del Plan en sus aspectos cualitativos, recuperando la perspectiva de los actores en procesos de reflexión colectivos. No estamos proponiendo entrar en un proceso obsesivo en el que “todo” se debe evaluar, pero nos preocupa su antítesis: lo que tradicionalmente ha sucedido en el país, sobre todo cuando se producen los cambios de gobierno, momento en el que se suelen discontinuar o sustituir políticas y planes educativos sin evaluación alguna.

---

<sup>6</sup> Poggi, M. 2008:226

<sup>7</sup> Disponible en 25OPPEUIIS. Estrategia Uruguay III siglo

<sup>8</sup> Disponible en <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/eniabases.pdf>

<sup>9</sup> Disponible en la Página web de ANEP

Un plan **no es una reforma educativa**, ya que tiene alcances de cobertura amplia del sistema educativo y pasa a ser su estructurador, en tanto una reforma es un conjunto de programas coyunturales referidos a alguna área o nivel de la Educación, en el mejor de los casos con cierta fundamentación explícita y ordenación. En la mayoría de los casos las reformas han consistido en cambio de Planes y Programas de un nivel del Sistema, con mayor o menor participación de los actores, pero en forma unilateral, sin coordinación y sin siquiera consultar a los otros subsistemas para su elaboración. Por lo general, tampoco las reformas han sido acompañadas de cambios estructurales necesarios en su ámbito de aplicación, ni han contado con la participación de los colectivos, lo cual ha condicionado su desarrollo y sus resultados.

Un PNE tampoco es la suma de políticas focalizadas. Tradicionalmente en el país la gestión de los problemas sociopedagógicos como la incorporación e intentos de retención de sectores de población, las soluciones a las deficiencias de cobertura coyunturales del sistema, entre otros, se han llevado a cabo mediante políticas focalizadas que pueden quedar aisladas, o lo que es peor, superponerse con otras políticas propias, o de otros sectores del Estado.

Además y sobre todo, la problemática actual global de la Educación Nacional no acepta más administrar las crisis que se suceden, o que se presentan interesadamente como tales, mediante conjuntos de medidas puntuales muy bien intencionadas pero que pierden de vista el conjunto. Hoy se requiere una visión crítica y global de la educación nacional atenta a los cambios paradigmáticos, socioculturales y políticos que se vienen dando en progresión exponencial en el mundo, así como delinear una educación en clave prospectiva y propia.

Se trata de una transformación de la Educación nacional asumiendo su complejidad intrínseca, los cambios civilizatorios y las demandas regionales y mundiales, sin aceptar estos últimos acríticamente, sino analizando a qué intereses responden y haciendo opciones *a la luz de los conceptos de persona, de sociedad y de país consensuados como punto de partida para la elaboración del PNE.*

Obviamente, ese encuadre antropológico, sociológico y político debe responder a los fines de la Educación que figuran en la Constitución y en el marco programático de la Ley 18.437.

En relación a lo anterior, un PNE es un potencial **(re)asignador de sentidos** de la Educación en clave país para su transformación. Implica re-pensar conceptos: “calidad”, “evaluación” “información”, “conocimientos, saberes y competencias”, entre otros muchos, y relaciones que no tienen un sentido único, el hegemónico, sino que es necesario reformularlos recuperando la reflexión colectiva. Nos referimos a relaciones tales como Educación-Economía; Educación-homogeneización/diversidad; Educación y valores; Educación- Ciudadanía-Derechos Humanos; Educación-trabajo-empleo; entre otras muchas relaciones a (re)significar, a la luz de las concepciones de base del PNE contextualizadas en tiempo y espacio.

### **¿QUÉ CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEBERÍA TENER EL PNE, A JUICIO DEL GRE?**

- Además de su elaboración participativa, como se señalaba anteriormente un Plan debe necesariamente partir de las respuestas consensuadas a las viejas preguntas de corte antropológico (qué persona contribuir a formar desde lo educativo), sociológico (a qué sociedad aspiramos), filosófico-educativo (qué es educar, por qué y para qué) y político (para qué país), que son fundacionales, pero que sin embargo con frecuencia se obvian porque se dan “por dadas”.
- Esos puntos de partida deberían permear todo el PNE, el que como su nombre lo indica abarca a todo el país.
- Un PNE es abarcativo de los distintos niveles y áreas del Sistema, tomando en cuenta sus historias, identidades, tradiciones y especificidades, implica no partir de cero, pero sí supone un corte reflexivo en el tiempo para repensarlas en su complejidad e interrelación, a la luz del presente y el futuro.
- Un PNE es abarcativo de todos los posibles fines y dimensiones de la Educación, por ello los tres temas aparte del PNE propuestos para ser discutidos en el Congreso, deberían integrarse en la discusión del Plan en sí mismo y no trabajarse en forma separada.
- Asimismo, ante la proximidad de la elaboración de un PNE, parece extemporánea la formulación de un Marco Curricular de Referencia Nacional hoy. El PNE que resulte debería eventualmente consignar la conveniencia de su elaboración; y si así fuera, los principios consensuados en el Plan oficiarían de encuadre para ese marco.
- El Plan debería orientarse a continuar promoviendo la mayor integración posible de la Educación con el resto de las políticas e instituciones sociales públicas, en un esfuerzo creciente de coordinación nacional y de empleo racional de recursos en torno a objetivos nacionales.
- Un PNE no puede ser ni devenir un molde rígido e inamovible en el tiempo. Requiere la flexibilidad necesaria para adecuarse a previsible cambios contextuales y a innovaciones que se consideren pertinentes y relevantes, así como a carencias, dificultades y problemas que el indispensable seguimiento y la evaluación del propio Plan evidencien. En relación a lo anterior, sin renunciar a los principios y objetivos de base, un PNE debería constituirse en un proceso de transformación permanente y no de esclerosamiento del Sistema Educativo.

### **ALGUNAS DE LAS POTENCIALIDADES DE UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN**

La existencia de un PNE en Uruguay contribuiría a:

- Transformar a la educación en política de Estado, entendido como sociedad organizada, de mediano y largo plazo por sobre los avatares político-partidarios.
- Generar consensos sociales básicos en torno a la definición de sus lineamientos generales en relación a la visión de un Uruguay deseable.
- Alinear a las instituciones de la educación o vinculadas a ella (MEC, ANEP, UdelAR, UTEC, futura Universidad Nacional de Educación, MIDES, INAU), cada una dentro de sus competencias, responsabilidades y especificidades, en torno a fines comunes.
- Otorgar sentido, dirección, lógica interna y un horizonte temporal prospectivo a las políticas educativas a emprender.
- Superar la proliferación de políticas educativas y programas focalizados, dándoles unicidad, potenciándolos entre sí y optimizando recursos.

- Promover el involucramiento activo de los actores educativos en el desarrollo de un proyecto compartido, lo que puede contribuir a recuperar un elevado compromiso con la educación, hoy descaecido.
- Estimular la aglutinación de la sociedad en torno a una perspectiva concreta de cambio que supere el corto plazo: la educación como tarea de muchos, durante mucho tiempo.
- Definir líneas claras para el seguimiento y la evaluación de los procesos y los resultados de las políticas educativas, para su mejora.
- Articular a la educación con las políticas sociales, sanitarias y de apoyo financiero existentes o a implementar.
- Evitar, a partir de grandes lineamientos consensuados articulados entre los subsistemas, la adopción de soluciones forzadas internas o externas, que generan resistencias y son potenciales fuentes de conflicto porque van en contra de identidades institucionales que se corresponden con tramos de edades diferentes.
- Contar con criterios claros que surjan de las líneas rectoras del plan para la celebración o no de acuerdos internacionales en materia de educación o que incidan en ella, así como para adoptar o no “modas educacionales” que recorren el mundo, pero que tienen fines que son exógenos a una educación con centro en la persona y su sociedad de pertenencia.

## TEMA 2

### JUSTIFICACIÓN Y ENCUADRE JURÍDICO DE UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

#### I. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DE UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

Aunque Uruguay carece de un PNE, no faltan en la legislación vigente referencias explícitas o implícitas que hacen obligada la existencia del mismo o por lo menos que la dan por supuesta. Lo que sigue es una enumeración de esos fundamentos tal como los perciben los educadores del GRE, que, cabe recordarlo, no son especialistas en materia jurídica.

**Constitución de la República:** El artículo 230 de la Constitución crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) la cual *“asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas A) por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos. B) por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la Ley”*.

De este texto se desprende que el legislador contaba con la existencia de *“planes y programas de desarrollo”* llamados, sin duda, a orientar el futuro del país. Se da por supuesto, igualmente, que el Poder Ejecutivo necesitará la *asistencia* de un órgano especializado para formular tales planes y programas, a cuyos efectos se crea la OPP. El artículo menciona también la existencia de *“políticas de descentralización”* a cargo de distintos entes del Estado y de los Gobiernos Departamentales. Es decir, la Constitución crea un órgano planificador especializado y a la vez lo articula con los organismos ejecutores de la acción estatal.

Entre estos organismos ejecutores están los que rigen autónomamente la enseñanza pública. En efecto, el artículo 202 de la Constitución dice: *“La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos. Los demás servicios docentes del Estado también estarán a cargo de Consejos Directivos Autónomos, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara”*. No es este el lugar de discutir si el texto que precede es el más conveniente en la actualidad. Lo que sí es evidente es que el legislador concedió autonomía a órganos importantes del sistema de educación pública, con lo que, aunque no lo diga explícitamente el articulado, los vincula con la función planificadora que el artículo 230 asigna a la OPP.

Por otra parte, el mismo artículo 202 concluye con el siguiente inciso: *“La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza”*. A juicio del GRE, la *coordinación* se hace siempre en función de acciones futuras, las que no podrían coordinarse sin la existencia de previsiones organizadas en alguna modalidad de plan. Esto nos lleva a la conclusión de que el mandato de la Constitución de coordinar la enseñanza comporta el mandato de planificar previamente la acción de cada uno de los distintos sectores educativos a coordinar. Igualmente se desprende que si lo que se coordina está planificado, el resultado global de la coordinación comporta la existencia de un plan también global.

Expresada en términos negativos, la conclusión desprendida sería: no es posible coordinar la enseñanza, es decir, dar cumplimiento a la Constitución, sin haberla planificado. El hecho de que el

legislador haya usado la expresión *la enseñanza*, en singular, revela que subyacía en él un concepto integral de la enseñanza, de la coordinación y, por consiguiente, del planeamiento.

El artículo 204 de la Constitución dice: “*Los Consejos Directivos [de los servicios docentes] tendrán los cometidos y atribuciones que determinará la ley sancionada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara*”. Procedemos a continuación a identificar tales cometidos en la ley respectiva.

**Ley 18.437:** El artículo 106 de esta ley, aprobada en 2008, crea la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (CCSNEP) que funcionará en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura, integrada, según el artículo 107, por las siguientes autoridades de la educación pública:

*“A) El Ministro o en su defecto el Subsecretario de Educación y Cultura.*

*B) El Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura.*

*C) El Rector de la Universidad de la República o en su defecto el Vice Rector.*

*D) Dos integrantes del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República.*

*E) El Presidente o en su defecto otro integrante del Consejo Directivo Central de la ANEP.*

*F) Dos integrantes del Consejo Directivo Central de la ANEP.*

*G) Representantes de las nuevas instituciones autónomas que se crean” [tal es el caso de la Universidad Tecnológica].*

Cuando la Ley establece los cometidos de la CCSNEP incluye en el inciso C) del artículo 108 el siguiente: “Promover la planificación de la educación pública”. Aunque el verbo “promover” (definido por la RAE como “*Impulsar el desarrollo o la realización de algo*”) nos parece desprovisto del suficiente nivel de compromiso que la labor planificadora requiere, subrayamos que esa es la única mención explícita al planeamiento educativo que formula la Ley, reveladora de que el legislador daba por descontado que la educación pública sería objeto de planificación y que ésta quedaba legalmente confiada a la CCSNEP. La composición que la Ley da a esta Comisión queda limitada a las autoridades máximas del MEC y de los Entes Autónomos de la educación.

Para nosotros el planeamiento de la educación es tarea de diferentes niveles: como se ha visto, el nivel del conjunto del sistema, a cargo de la CCSNEP, el nivel de cada uno de los entes directivos autónomos y de los entes desconcentrados, el nivel de las unidades que componen el sistema sobre el terreno, procurando la coherencia de este conjunto, a la vez articulado con lo que a nivel multisectorial se planifique en los órdenes sociopolítico, social, económico, cultural, etc. Esto último asocia claramente el planeamiento de la educación a los cometidos asignados por la Constitución a la OPP.

Como ya se ha dicho, Uruguay no ha contado nunca con un plan de educación con alcance integral. Hasta donde es de conocimiento del GRE, todo trabajo asociado al planeamiento educativo quedó suspendido con posterioridad a la publicación en 2011 en edición limitada del Informe “*Plan Nacional de Educación 2010-2030 (Componente ANEP), Aportes para su elaboración.*” El sistema educativo trabaja, pues, en incumplimiento del mandato explícito de una ley adoptada hace ocho años.

Para el GRE es esencial que la conducción de la educación pública nacional resulte de la participación de la totalidad de componentes de la comunidad educativa, régimen al que llamamos habitualmente *cogobierno*, término no utilizado en la Ley. No obstante, la Ley incluye formas claras de cogobierno,

como en el caso de la incorporación mediante actos electorales de representantes de docentes y estudiantes en los órganos de gobierno de las universidades y de los consejos que forman parte del sistema ANEP. Pero además, la Ley crea instancias en que la participación de los miembros de la comunidad educativa, sin ser vinculante, permite un cierto grado de incidencia en la conducción del sistema (Consejos de Participación, por ejemplo).

La más importante de estas instancias es el Congreso Nacional de Educación, del que la Ley se ocupa en sus artículos 44 y 45. *“Tendrá -dice el artículo 44- una integración plural y amplia que refleje las distintas perspectivas de la ciudadanía en el Sistema Nacional de Educación”*. *“Constituirá -dice el artículo 45- el ámbito nacional de debate del Sistema Nacional de Educación y tendrá carácter asesor y consultivo en los temas de la aplicación de la presente ley. Será convocado por la CCSNEP como mínimo en el primer año de cada período de gobierno”*. El segundo Congreso Nacional de Educación de 2013, que es el único que ha tenido lugar en aplicación de la Ley de 2008, ha dado lugar a innegables manifestaciones de insatisfacción tanto por lo que hace a su organización, como a su desarrollo e incluso a su utilidad, dado el hecho de que, con posterioridad a 2013, nada ha cambiado en el sistema educativo que pueda atribuirse a las deliberaciones del Congreso, las que no han sido objeto de mención en el importante debate sostenido sobre la educación en estos últimos años.

Es bien cierto que la Ley otorga al Congreso *carácter asesor y consultivo*, es decir, que sus resoluciones no son vinculantes para el gobierno de la educación. No obstante, como lo afirma la Declaración Final del Congreso Julio Castro, *“las recomendaciones del Congreso comprometen ética y políticamente a las autoridades”*.

Consideramos que el Congreso constituye una herramienta que, bien empleada, contribuirá de manera sustantiva a la transformación de nuestra educación. El carácter participativo que sostenemos debe darse a la elaboración del PNE requiere que el Congreso se ocupe de este tema, facilitando la incorporación al Plan de la visión de la sociedad allí representada.

La Ley 18.437 crea otros organismos llamados a contribuir a la elaboración del PNE, como son los casos de las Asambleas Técnico Docentes (artículo 70), las Comisiones Consultivas (artículo 71), los Consejos de Participación en cada centro (artículos 76 a 78), las Comisiones Departamentales de Coordinación (artículos 90 y 91), el Consejo Nacional de Educación No Formal (artículos 92 a 95), el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (artículos 98 a 101). El Instituto Nacional de Evaluación Educativa aportará parte de la información necesaria para el planeamiento; el inciso C) del artículo 115 le encomienda *“dar a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por los diferentes organismos, entes y demás instituciones educativas”*. Para evaluar ese grado de cumplimiento, es preciso que los entes ejecutores hayan adoptado previamente los objetivos y metas pasibles de evaluación. El PNE es el emplazamiento natural óptimo donde registrar ese compromiso.

En el artículo 72 se reconoce el derecho de los educandos de *“agregarse y reunirse en el local del centro educativo, así como participar, emitiendo opinión y realizando propuestas a las autoridades de los centros educativos y de los Consejos de educación, lo mismo que emitir opinión sobre la enseñanza recibida”*. Son aportes con saberes y experiencias importantes que pueden reforzar los



trabajos conducentes a la elaboración del PNE y a la vez incrementar su nivel de compromiso con una obra que no puede sino ser solidariamente compartida.

Sostenemos también la necesaria participación de los sindicatos docentes y de los gremios estudiantiles. La Ley contiene el capítulo “Derechos y deberes de los educandos y de madres, padres o responsables” pero omite pronunciarse sobre los derechos de los trabajadores de la educación. Es una de las muchas imperfecciones de la Ley que no es este el lugar de enumerar. Nosotros sostenemos que el PNE tiene que contar, en todas sus instancias, con la colaboración de los sindicatos que representan a estos trabajadores. Así lo postulan, por otra parte, las recomendaciones de los organismos internacionales competentes.

Como complemento a este cuerpo de razones de orden jurídico que abonan la necesidad y pertinencia de un PNE debe decirse que numerosos órganos del Estado Uruguayo han avanzado en la elaboración de sus respectivos planes a largo plazo.

En el caso de la planificación educativa en nuestro país se observa una ausencia de propuestas de largo plazo a la vez que se trató siempre de una planificación sectorial. El primer intento lo constituyó en la década de 1960 la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), dependiente directamente de Presidencia, produjo diagnósticos y propuestas para los distintos sectores de la economía y la sociedad nacional, en el marco del optimismo desarrollista que predominaba en la época. Este inicio planificador quedó abortado por la agitada vida política del Uruguay de los años posteriores-

En el año 2005 comenzó a funcionar en el país el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE) en el marco más amplio del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Entre agosto y octubre de 2008, el CCE convocó a un espacio de discusión que definiera los objetivos nacionales y los lineamientos estratégicos para orientar el diseño y la formulación de políticas públicas hacia la infancia y la adolescencia, más allá de lo coyuntural y de cara a los próximos veinte años: su abordaje se basa en la normativa internacional sobre derechos de los niños y los adolescentes. El proceso de discusión de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010-2030 contó con el aval de la Presidencia de la República, el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay y la participación de múltiples actores públicos y privados.

La educación es un eje transversal de los “lineamientos estratégicos y propuestas de acción” del documento resultante: “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su Implementación” (2008).

En diciembre de ese mismo año se promulgó la Ley Nº 18.437 que deroga la Ley de Educación Nº 15.739 y las modificaciones a la misma de 1985, 1990, 1996 y 2007. La nueva ley modifica en sus aspectos programáticos el concepto de educación, en tanto la caracteriza como derecho humano y bien público y crea una nueva estructura institucional: el Sistema Nacional de Educación.

Entre 2008 y 2010, en el marco de la experiencia de renovación de las Naciones Unidas “Unidos en la Acción”, se desarrolló el proyecto “Apoyo al Fortalecimiento de Políticas Educativas”. Fue coordinado desde el gobierno por la OPP y el Ministerio de Relaciones Exteriores y desde el Sistema de Naciones Unidas (SNU) por la Oficina del Coordinador Residente. Fue implementado por ANEP y constó de dos subproyectos: “Plan Nacional de Educación 2010-2030” y “Prevención de violencia y emergentes de

riesgo en centros educativos”. En 2011, como resultado del primero de los subproyectos, se publicó, en edición limitada, el primer documento nacional de aportes a una planificación educativa comprehensiva, aunque limitada a ANEP, con horizonte a 2030. Se trata de “Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP). Aportes para su elaboración” (2011).<sup>10</sup>

Desde entonces no se ha continuado trabajando en el país en un PNE ni referido al sector ANEP, como la propuesta anterior, y menos aún de cobertura global del Sistema Nacional de Educación Pública.<sup>11</sup>

## II. JUSTIFICACIÓN POLÍTICA

Hasta aquí el enunciado de algunas razones de orden jurídico y otras derivadas de la ausencia de una planificación integral y a mediano y largo plazo de la educación nacional, por las cuales el GRE sostiene que el PNE es de existencia obligada, so pena de que nuestro sistema educativo público continúe funcionando al margen de la Constitución y de la Ley.

La existencia de un PNE permitirá conducir la educación sin improvisaciones y previendo los escenarios y las problemáticas que de ellos surjan.

Deseamos agregar un hecho que contribuye a la justificada y pronta elaboración del PNE. Las bases programáticas para el período 2015-2020, difundidas en la última etapa preelectoral por el actual partido de gobierno incluyen en el capítulo Educación la siguiente *línea estratégica*. “*Elaborar un Plan Nacional de Educación a largo plazo, con amplios consensos sociales y políticos, orientado a la transformación de la educación pública, que tome en cuenta para su debate: fines y objetivos de la educación; la cobertura del sistema; la profesión docente; aprendizajes deseables; su diversidad, integralidad, universalidad y democratización; la evaluación continua, y la construcción y distribución social del conocimiento. Para su discusión, elaboración y seguimiento se tendrán en cuenta los aportes del Congreso Nacional de Educación previsto por la Ley de Educación*”.

La convocatoria del próximo Congreso Nacional de Educación en este período de gobierno, con la integración, las características y los alcances que los artículos 44 y 45 de la Ley le atribuyen y que fueron consignados ut supra, se orienta a cumplir con el anterior compromiso gubernamental.

Algún lector puede preguntarse si un Plan de Educación con alcances para todo el Sistema Educativo Nacional constituye una violación a la autonomía de sus Entes Autónomos, que está consagrada constitucionalmente. Si bien el GRE responde categóricamente que el PNE que impulsa es compatible con la autonomía del Sistema Educativo nacional, por su importancia, el tema será desarrollado en el próximo apartado.

## III. AUTONOMÍA - COORDINACIÓN DE LOS ENTES DE LA ENSEÑANZA

La coordinación entre los segmentos del sistema educativo es, como ya hemos expresado, un imperativo constitucional (Art. 202), pero fundamentalmente es una necesidad, para que los

---

<sup>10</sup> Disponible en la Página Electrónica de ANEP al 20/05/2016

<sup>11</sup> GRE, Documento No. 8 (2016) págs. 5 a 8.

estudiantes no sufran los quiebres y divergencias entre los subsistemas, para que no haya un divorcio de las propuestas educativas respecto a los requerimientos sociales y para maximizar el potencial de cada uno de los niveles educativos con economía de esfuerzos.

La coordinación surge como necesidad porque, sabiamente, la Constitución otorga la conducción de la educación a entes con el mayor grado de autonomía de nuestro sistema político. Para entender y justificar la coordinación de la enseñanza es imprescindible comprender la necesidad y significado de la autonomía de la enseñanza, como hecho singular del sistema educativo uruguayo.

La autonomía se materializa en la posibilidad de dictar la normativa y aplicarla en actos concretos, que no pueden ser anulados por otro acto similar proveniente del Poder Central. El control de los Entes Autónomos se ejerce a través de las normas del Derecho para cada caso particular, por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Poder Judicial, que pueden revocar sus actos administrativos.

Desde el punto de vista jurídico los Entes Autónomos son los organismos estatales que poseen el mayor grado de descentralización posible y que son dirigidos por Consejos Directivos.

Clásicamente y a nivel internacional se reconoce que la autonomía puede ser: administrativa, financiera y técnica. A ella se suma la autonomía de gobierno, otra de sus categorías, que viene a garantizar las tres primeras, en tanto desamarra a los órganos de gobierno de la enseñanza, del poder político central; dicha dimensión se logra a través del cogobierno con la designación de las autoridades por votación de los órdenes que correspondan de acuerdo al nivel educativo que se trate (docentes, egresados, estudiantes, padres).

La autonomía de los organismos directivos de la educación fue planteada por Varela (Cap. 14 de la Legislación Escolar donde la denomina “*independencia*”) y, como señala Arturo Ardao “*en el conjunto de las grandes corrientes de la nacionalidad, se encuentra consigo mismo: un prócer blanco, Vázquez Acevedo; un prócer colorado, Figari; dos próceres ajenos a los partidos tradicionales, Varela y Vaz Ferreira. Ellos dejaron una herencia cuyos valores fundamentales fueron el **gobierno de la enseñanza en la autonomía** y el ejercicio de la educación en la libertad*”, es decir que la autonomía, forma parte del patrimonio educativo uruguayo y las razones expuestas por esos precursores siguen absolutamente vigentes; en síntesis ellas son:

- \* reconocer la especificidad de los diferentes tramos educativos,
- \* aplicar el principio de la organización del trabajo por niveles de educación,
- \* proteger la educación de las disputas partidarias,
- \* dotarla de recursos sin depender de la voluntad del partido de gobierno,
- \* considerar la especialidad en la formación de los encargados de dirigir.

A estas agregamos que los procesos de autonomía de organismos especializados responde a la especificidad de temas determinados, a la atención detallada de la problemática particular y a la continuidad de las políticas de educación, para que no sean discontinuadas en cada cambio de administración, sin haber sido sometidas a la correspondiente evaluación (como ha ocurrido históricamente).

Debemos señalar que la historia de nuestro país muestra movimientos pendulares de centralización-descentralización para las distintas ramas de enseñanza; es decir períodos de menor y mayor

autonomía. De ello podemos inferir que la autonomía es una cuestión de “grados” de descentralización, es decir de transferencia de autoridad y potestades desde el gobierno central a individuos u organismos. En general los procesos de centralización, es decir de radicación de la autoridad en el gobierno central o en un organismo sometido a su estricto control, con la consecuente concentración del poder, corresponden a intentos autoritarios de disciplinar y sujetar el campo educativo al poder político del gobierno de turno.

Naturalmente una coordinación eficaz pone en juego el grado de autonomía en la medida que, en busca del bien común, los entes autónomos de la educación acuerden líneas de acción que otorguen continuidad a los distintos tramos educativos y que respondan a las necesidades y proyectos sociales. Pero esta limitación no afectaría su funcionamiento dinámico en la medida que se instrumenten mecanismos democráticos de resolución de controversias y búsqueda de acuerdos.

**Un PNE , adecuadamente elaborado, ayuda a concretar la coordinación de los Entes de Enseñanza, entendida como la regulación metódica y ordenada en conjunto, de las actividades de organismos con el fin de armonizarlas para lograr objetivos comunes, a cargo de un órgano no jerárquico.**

Cuando hablamos de coordinación, estamos ante un nuevo tipo de relación administrativa, intermedia entre la jerarquía y la descentralización.

¿Un PNE violenta la autonomía de los Entes de la Educación?

La respuesta es NO, un Plan Nacional de Educación es una plataforma común de todo el Sistema Nacional de Educación, democráticamente construida por la sociedad en su conjunto, con activa participación de los distintos subsistemas, desde la que cada tramo, en uso de su autonomía, delinearé las políticas de educación para su área, en convergencia con las de los demás de acuerdo a principios, fines y objetivos democráticamente definidos. En todo caso la coordinación redundará en mejores logros para los estudiantes y el sistema en su conjunto.

Pongamos un ejemplo: Supongamos que el PNE establece como línea de acción que “las violencias y sus distintas manifestaciones en la sociedad merecen ser objeto de estudio y análisis en su condición de construcción cultural”. A partir de este acuerdo cada tramo de la educación deberá definir el abordaje de esta cuestión adecuándolo a las edades, niveles académicos y características específicas.

En los niveles inicial y primario se podrá estudiar a través de ejemplos y acciones que mejoren la convivencia, en secundaria problematizando la naturalización de la violencia y analizándola desde diferentes disciplinas para comprender su carácter cultural y por lo tanto aprendido. A nivel universitario son múltiples las disciplinas que tienen este objeto de estudio y producen conocimiento sobre el tema, y las que no lo tienen podrán incorporarlo desde diferentes perspectivas. Es decir que a partir de este acuerdo básico incorporado al PNE, el órgano coordinador será el encargado de garantizar, mediante el diálogo y la búsqueda de consensos, la coherencia y convergencia de los abordajes en los diferentes subsistemas; se convierte así en una Política Nacional surgida de la sociedad en su conjunto, en un proceso de elaboración democrático, participativo y respaldado técnicamente para adecuarla a las características específicas de cada tramo.

El Plan Nacional de Educación permite, desde este punto de vista, que haya una continuidad recurrente, que podríamos graficar con un espiral, en el que hay niveles ascendentes de logro de

objetivos comunes a través de contenidos que van variando en función del tramo específico que el estudiante recorre y el momento histórico.

#### **HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: APORTES DEL GRE SOBRE SU ENCUADRE JURÍDICO PARA EL DEBATE EN EL CONGRESO**

1. Al elaborar un Plan Nacional de Educación el GRE considera que se debería pensar en una estructura organizativa y de funcionamiento que reconozca la especificidad de cada tramo y modalidad, pero que, a la vez, procure la verdadera coordinación que armonice los objetivos de acuerdo a los principios y fines generales acordados.
2. Las líneas de acción que se definan en el PNE han de involucrar a todos los subsistemas.
3. El PNE se ha de ocupar de los aspectos relativos a la educación y podrá requerir la atención a aspectos sociales, económicos, culturales y políticos que corresponden a otros sectores del Estado que inciden directamente en los resultados del trabajo pedagógico.
4. El PNE facilitaría que la coordinación se realice no sólo en los niveles de conducción sino también a nivel operativo, territorial. Ya se analizaron algunos fundamentos que justifican la necesidad de coordinar la tarea y decisiones de los organismos responsables de la conducción del SNE, pero también es necesaria la coordinación y complementación a nivel territorial entre instituciones educativas de los diferentes subsistemas; ello supone superar el esquema de construcciones aisladas, separadas y de espaldas, caracterizadas por el aislamiento y la segregación. Para ello hay que pensar en crear “núcleos educativos” que compartan servicios, instalaciones y proyectos. Estos nuevos formatos de las instituciones permitirán la educación integral incorporando unidades dedicadas a la educación artística, informática, agro, desarrollo corporal, etc. Su conducción centralizada en un comité u otra modalidad corporativa, procurará evitar la fragmentación y disrupción entre tramos educativos. Los servicios que no son esencialmente educativos pero que garantizan las condiciones para estudiar, también deberían tener su espacio en centros cívicos anexos y complementarios.

### TEMA 3

#### DISTRIBUCIÓN SOCIAL DE LOS APRENDIZAJES

Para formular un Plan Nacional de Educación es necesario comprender la situación actual en que se encuentra el sistema educativo público, por lo que analizaremos los principales macro indicadores y datos disponibles al momento de la actual publicación<sup>12</sup>. Conceptualmente las mediciones en sí mismas por su naturaleza no pueden dar cuenta de los procesos caracterizados como cualitativos, no obstante nos aportan datos que sirven para la interpretación de la situación coyuntural. Este apartado intenta hacer un análisis de las principales tendencias educativas recientes y aportar algunas propuestas que podrían ser parte del debate del Congreso con el objetivo de la elaboración de un Plan Nacional de Educación con un horizonte a mediano plazo.

Por su importancia dentro del Sistema Nacional de Educación Pública, la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) adquiere un papel relevante en la sociedad uruguaya. Con 2.774 centros educativos, 65.000 funcionarios (52.000 docentes) en el año 2018 el organismo brindó cobertura a 694.258 estudiantes en los niveles de educación inicial, primaria, secundaria, técnico profesional y formación docente.<sup>13</sup>

Uruguay se distingue por la cantidad de la población que concurre a la educación pública, esta pauta se ha mantenido básicamente incambiada en los últimos 20 años más allá de leves oscilaciones. En 2018 el 84,3% de los alumnos en los niveles obligatorios (educación inicial de 4 y 5 años, primaria de 1° a 6° y educación media), son cubiertos por la ANEP.

#### EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA

La cobertura educativa en educación primaria se mantiene constante y cercana al 100% lo que supone la universalización en el acceso a dicho nivel. En 2018 concurrieron a la educación primaria pública común, especial e inicial 338.000 niños. A partir de la década de los 80 del siglo XX, el país logra la casi universalización en los egresos. En la última década se produce un descenso interanual sostenido de la matrícula determinado por la baja de la tasa de natalidad. Si consideramos la matrícula conjunta de la educación pública y privada en el período 2006-2017 la misma se redujo en casi 57.740 alumnos.<sup>14</sup>

La relación entre cantidad de alumnos y maestros es considerada como uno de los indicadores que hacen a la calidad de la educación primaria. En la educación pública la cantidad de alumnos por maestro a principios del siglo XXI, se ubicaba en el entorno de 30, reduciéndose sostenidamente hasta llegar en el año 2018 a 21,9 alumnos por grupo (de 1° a 6°). Por otra parte los grupos de 31 alumnos o más en el año 2005, eran 3.713, reduciéndose significativamente a 339 en el año 2018. Las causas del mejoramiento de este indicador radican en la construcción de más edificios escolares,

---

<sup>12</sup> El artículo original incluido en el Documento N° 9 del GRE incluía datos del año 2016, los que fueron actualizados para esta publicación.

<sup>13</sup> Fuente: Rendición de Cuentas de ANEP, ejercicio 2018, presentada en junio 2019

<sup>14</sup> Anuario Estadístico, año 2017, MEC

en la creación de más cargos de maestros, y en el descenso de la tasa de natalidad como ya hemos expresado anteriormente.

En lo que corresponde a la educación inicial, en el año 2010 se logró la casi universalización de 4 años. El nivel 3 también registra un proceso significativo de ampliación de cobertura. En 2018 asistieron el 77,1% de los niños de 3 años (país urbano), lo que significa un importante crecimiento ya que en el año 2000 solo el 31,6% concurría, mientras que en 2010 el índice era de 66%. A pesar del incremento constante de su cobertura, se sigue observando un escalonamiento importante en función del origen social; mientras que el acceso se ubicaba próximo a la universalización en los dos quintiles superiores de ingresos, seguía siendo comparativamente bajo en los sectores más pobres (quintil 1→ 66,4%, quintil 2→ 78,9%, quintil 3→ 84,1%, quintil 4→ 92,6%, quintil 5→ 97,3%), es decir un importante sector de la sociedad de más bajos recursos no envía aun a sus niños de tres años a la educación pública. Es importante considerar que el quintil 1 incluye al 48% de los niños de 3 a 5 años de este país.<sup>15</sup>

### **Repetición – Asistencia insuficiente – Extraedad**

La repetición constituye sin duda uno de los puntos neurálgicos del sistema educativo. Desde el año 2002 (10,3 %) se constata un descenso sostenido de la repetición en las escuelas públicas de educación primaria, registrándose cada año un mínimo histórico (con excepción del año 2009). Corresponde decir que en el año 2018 se ha registrado un 3,8% de niños que han debido repetir el curso respecto del total de los que cursan, el registro más bajo desde que se tienen estadísticas. Diversas son las estrategias que se han venido implementando al respecto, por ejemplo, la extensión de la jornada escolar con propuestas de mayor tiempo pedagógico en las escuelas de tiempo completo y tiempo extendido, los programas Maestros Comunitarios y Maestro más Maestro, las escuelas Aprender (Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas) y la incorporación de más niños a la educación inicial incluyendo el nivel de 3 años, entre otros. Está comprobado que la temprana escolarización con asistencia periódica mejora de forma notoria los aprendizajes en los grados posteriores.<sup>16</sup>

Si analizamos las escuelas urbanas, en el año 2018 los niños provenientes del quintil 1-que representa el 20% que vive en contextos socioeconómicos más vulnerables- repiten tres veces más, respecto de los niños provenientes del quintil 5 (muy favorable). En porcentajes: quintil 1: 6,5 %; quintil 5: 2,1%.

Con respecto a la repetición por grado, los alumnos de primer año son los que concentran el porcentaje más alto: 10,53% en el año 2018, manteniéndose las desigualdades según los niños provengan de los diferentes estratos de la sociedad (quintil 1 urbano: 17,13%, quintil 5 urbano: 6,01%).

Si bien la matriculación en educación primaria es cercana al 100%, para garantizar el derecho a la educación es necesario que esos alumnos asistan regularmente a los cursos. La alta tasa de acceso

---

<sup>15</sup> Fuente: Rendición de Cuentas de ANEP, ejercicio 2018, presentada en junio 2019

<sup>16</sup> Fuente: Monitor Educativo del CEIP



contrasta con el alto porcentaje de niños que asisten en forma intermitente. Por ejemplo si se consideran los alumnos de 1° a 6° de escuelas de educación pública común, se verifica que en el año 2018 el 11,03% (aproximadamente 26.700 niños) asistieron entre 70 y 140 días al año (de un total de 180 días de clases previstos), lo que constituye una cantidad de días insuficientes para registrar los aprendizajes deseados. Si desagregamos la misma información por quintiles socioeconómicos se registra que en el quintil 1 se llega a un 18,95% de asistencia intermitente, mientras que en el quintil 5 a un 4,84 %. En la educación inicial, el indicador alcanzó ese mismo año un valor casi tres veces más alto: 32,1% para el total.<sup>17</sup>

Si bien el índice de repetición viene descendiendo sostenidamente, en 2018, el 25,1% de los alumnos de las escuelas públicas llegó a 6° año con al menos un año de extraedad. Esto implica que comiencen la educación media básica con cierto rezago escolar y en ocasiones esto implica dificultades para permanecer o transitar ese ciclo de estudios.

### **EDUCACIÓN MEDIA**

La matrícula de educación secundaria ha permanecido con muy pocas fluctuaciones entre los años 2005 (226.951 alumnos) y 2018 (228.236 estudiantes), no obstante la educación técnico profesional brindada por el CTEP-UTU ha registrado un aumento muy significativo pasando de 66.429 estudiantes en el año 2005 a 99.432 en el año 2018 registrando un crecimiento en la matrícula del orden del 50% en el período indicado.<sup>18</sup> Si exceptuamos la educación terciaria de UTU, el número de estudiantes que cursan en ese consejo educación media es de 87.453.

La UTU se trata de un subsistema que desarrolla cursos estrechamente ligados a la matriz productiva y técnico profesional. La demanda por la amplia variedad de ofertas con que cuenta este subsistema (educación media básica y superior, educación terciaria, cursos de tecnólogos en coordinación con la Universidad de la República y la Universidad Tecnológica), y las que prospectivamente se considere necesario incorporar en relación al mundo laboral en proceso de cambio, requieren un urgente reforzamiento de su presupuesto si se quiere evitar que jóvenes que desean transitar por estos cursos encuentren frustrados sus derechos por falta de recursos. En este Consejo de Educación Técnico Profesional se distinguen tres niveles. El primero de ellos es la Educación Media Básica, que abarca el ciclo básico tecnológico, el ciclo básico tecnológico agrario, el plan de formación profesional básica (FPB-2007), entre otros; el segundo nivel es la Educación Media Superior, que incluye cursos técnicos, educación media tecnológica, educación media profesional, y formación profesional superior, entre otros; y finalmente el tercer nivel refiere a la Formación Profesional, con una fuerte orientación hacia el mercado de trabajo y sin continuidad educativa.

Si bien la cobertura de la educación media se ha venido incrementando en los últimos años, todavía es necesario mejorar en ese aspecto. En el año 2018 el porcentaje de estudiantes que asisten el tramo obligatorio correspondiente fue el siguiente: 12 años --> 99%, 13 años --> 97%, 14 años --> 96%, 15 años --> 94%, 16 años --> 87%, 17 años --> 80%.

---

<sup>17</sup> Elaborado en base a datos del Monitor Educativo del CEIP

<sup>18</sup> Fuente: DICE-CODICEN en base a registros de ANEP; Rendición de Cuentas ANEP Ejercicio 2018



No obstante, la asistencia de estudiantes entre los 16 y 17 años ha registrado en la última década una mejora muy significativa. Entre 2006 y 2018 creció de 77% a 87% (para la edad 16) y de 67% a 80% (a los 17).

Corresponde decir que la tasa de egreso de educación media es baja, en el año 2018, a los 19 años de edad solamente el 33,5 % ha completado el bachillerato, subiendo al 42,7 % si se considera el rango etario de 21 a 23 años. Este último indicador fue en 2006 de 32,2%, por lo que ha existido una mejora de más de 10 puntos porcentuales en ese período.

Si se considera el porcentaje de jóvenes entre 18 y 19 años que finalizan educación media en esas edades, podemos verificar que la tasa de egreso oportuno de educación media superior para el año 2018 fue de 30,4%. Si se desagrega por nivel socio-económico ese porcentaje, el 61,1 % pertenece al quintil 5, mientras que el 15,3 % pertenece al quintil de más bajos ingresos.

La educación pública en todos sus tramos está fuertemente marcada por las diferencias determinadas por la procedencia de sus estudiantes referida a los contextos socioeconómicos, podemos señalar que en educación primaria la asignación de recursos educativos sigue una política si se quiere compensatoria de las desigualdades constatadas. Escuelas APRENDER, Escuelas de Tiempo Completo, Maestros Comunitarios y otros dispositivos como la provisión de 280.000 almuerzos, son ejemplo de ello. Mientras tanto, en la educación media la asignación de recursos no se encuentra por el momento vinculada a las características socioeconómicas de las poblaciones atendidas salvo excepciones. La formulación de este punto deja en evidencia la tensión existente sobre cuáles han de ser los mecanismos compensatorios de las desigualdades sociales y cuales instituciones los deben implementar. El Grupo de Reflexión tiene una postura definida en este sentido. En nuestro Documento N° 8 expresamos que dentro de las potencialidades que comprende un PNE se encuentran:<sup>19</sup>

- *Alinear a las instituciones de la educación o vinculadas a ella (MEC, ANEP, Udelar, UTEC, futura Universidad Nacional de Educación, MIDES, INAU), cada una dentro de sus competencias, responsabilidades y especificidades, en torno a fines comunes.*
- *Articular a la educación con las políticas sociales, sanitarias y de apoyo financiero existentes o a implementar.*

Por otra parte el GRE en su Documento N° 1, establece *“Las políticas educativas por su parte deberían contar con la legitimidad que sólo puede emanar de una construcción colectiva con la más amplia participación social. Asimismo se requiere una articulación consistente y continuada en el tiempo de las políticas educativas con las políticas sociales y económico-financieras de otros sectores del Estado, siempre en la perspectiva de una transformación democratizante de la sociedad.”*<sup>20</sup>

Por otra parte existen claros indicios de que bajando la superpoblación de estudiantes en las aulas, las condiciones de la enseñanza y del aprendizaje tienden a mejorar. Desde el año 2005 se viene registrando un aumento de los locales liceales pasándose de 264 locales en 2005, 282 en 2010, llegándose a 302 liceos en 2018. Por otra parte el número promedio de alumnos por grupo se ubica

---

<sup>19</sup> GRE, Documento N° 8 “Es tiempo de un Plan Nacional de Educación”, página 6

<sup>20</sup> GRE, Documento N° 1 “Aportes al debate actual sobre la educación en Uruguay”, página 25.

en 25,8 en el ciclo básico, si bien este índice es el más bajo de los últimos tiempos corresponde decir que desde 2015 (26,3) permanece casi incambiado.

En el período 2010-2018 la promoción en el Ciclo Básico (Reformulación 2006), aumentó 10,3 puntos porcentuales, ubicándose en 2018 en 78,2% tras ocho años de crecimiento sostenido.<sup>21</sup>

Un aspecto a resaltar y que tiene mucha incidencia en el rendimiento académico de los estudiantes es la cantidad de inasistencias. En el año 2018, los estudiantes del Ciclo Básico del Plan Reformulación 2006, con menos de 25 inasistencias tuvieron una promoción del 94,0 %. Este porcentaje desciende significativamente a medida que la cantidad de inasistencias aumenta.<sup>22</sup>

Otro elemento a considerar es que la promoción está fuertemente ligada a la trayectoria escolar anterior. Entre los estudiantes de secundaria que ingresan al ciclo básico con un año de extraedad, la promoción ronda el 61%, mientras que los alumnos que cursan en la edad esperada es aproximadamente del 89 %.<sup>23</sup>

En lo que refiere a la Educación Técnico Profesional, la promoción en la educación media básica es menor que en el CES. En 2017, la promoción se ubicó en el 58,0%, ubicándose por debajo del promedio del período 2008-2012, donde la promoción superaba el 60%.

Con respecto al egreso de la educación media superior cualquiera sea su modalidad, en 2018 se ubicó entre los jóvenes de 21 a 23 años en el 43,4%, mientras que en el tramo de 24 a 29 años se ubica en 44,9%. Si bien estos registros son bajos, sobre todo si se los compara con otros países de América, los mismos mejoran respecto a años anteriores. (21-23 años se incrementa ocho puntos porcentuales respecto de 2006, y 24-29 años se incrementa en 11 puntos porcentuales respecto de 2006). Si desagregamos por ejemplo el egreso entre jóvenes de 21 a 23 años por nivel socioeconómico solamente el 19,3% de esa cifra proviene del quintil 1 mientras que el 76,5% lo hace del quintil 5.

Ahora si vamos a la tasa de egreso oportuno entre jóvenes de 18 a 20 años, en el año 2018 el índice fue de 33,5 % (22,7% en 2006). Si desagregamos por nivel socioeconómico solamente el 15,9% de esa cifra proviene del quintil 1 mientras que el 65,4 % lo hace del quintil 5.<sup>24</sup>

## **FORMACIÓN DOCENTE**

La formación de los docentes constituye el pilar de las transformaciones educativas. Con 27.184 alumnos en el año 2018 formándose como maestros, profesores, maestros técnicos y educadores sociales, este sector de la ANEP adquiere una importancia relevante.

Mientras que el profesorado reunía el 57,8% del total de matriculados con 15.715 alumnos, las carreras de magisterio representaban el 32,8% (8,909 estudiantes) y las de maestro y profesor

---

<sup>21</sup> Monitor Educativo 2018, CES

<sup>22</sup> De 26 a 35 faltas, aprueba el 7,81%, de 35 a 49 faltas aprueba el 60,7%, y con más de 50 faltas solo aprueba el 11,9%. Datos del Monitor Educativo 2016 del CES.

<sup>23</sup> Rendición de Cuentas ANEP, Ejercicio 2018.

<sup>24</sup> INEED Mirador Educativo, Egresos

técnico con 978 inscriptos significaban el 3,6%. Asimismo la carrera de educador social con 978 matriculados significó el 5,8%.

Advertimos con preocupación que, mientras en el año 2000 se recibían 1.437 maestros por año, desde el año 2009 se reciben algo más de 700 maestros por año (en el año 2017 se recibieron 712).<sup>25</sup> Con respecto al profesorado se mantiene desde el año 2000 un promedio similar de egresados (602 en el año 2000 y 709 en 2017), lo que evidencia una muy baja tasa de egreso en comparación con los inscriptos en dicha modalidad.

Esto trae aparejado que para cubrir todos los cargos de maestros ya existan dificultades, y que en un tiempo relativamente corto la problemática se irá agudizando. Está claro que algunos de los factores que influyen en el bajo interés de los estudiantes por seguir la carrera docente, lo constituyen los bajos salarios de la profesión y la actual falta de reconocimiento social de la misma, las características del modelo de formación y las condiciones materiales de sus estudiantes.

Según la Encuesta Nacional Docente 2015 realizada por el INEEd la titulación en educación media, es de casi siete de cada diez profesores de secundaria pública, mientras que la educación técnica presenta una tasa menor de docentes titulados (41%). En este último segmento hay que considerar que en muchas de las asignaturas que se imparten en la UTU no existen titulaciones específicas, lo cual nos lleva a reflexionar sobre la pertinencia de la creación en el INET de nuevas titulaciones específicas, quizás por áreas de trabajo, y además la formación en educación en servicio para quiénes se desempeñan hoy como docentes con esas características.

Los institutos de Formación docente en Uruguay constituyen un buen ejemplo de descentralización, con 33 centros diseminados por todo el país que incluyen formación de profesores, maestros, maestros y profesores técnicos, educadores sociales, además de cursos de posgrado. No obstante debido a su desarrollo histórico la formación de educadores proviene de una matriz normalista, que actualmente se encuentra situada institucionalmente en un Consejo Desconcentrado de la ANEP.

Sería deseable que en un tiempo relativamente corto la formación docente pase a estructurarse bajo el formato de Universidad de modo de registrar un proceso de transformación organizativa y académica que caracterizan a las estructuras universitarias en Uruguay, es decir bajo la forma de un nuevo ente autónomo con cogobierno de todos los órdenes y desarrollando las funciones universitarias de enseñanza, investigación y extensión. Para ello deberá sancionarse una ley orgánica fundacional que requerirá de acuerdos sociales, políticos y cambios legales.

#### **HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: APORTES DEL GRE SOBRE DISTRIBUCIÓN SOCIAL DE LOS APRENDIZAJES PARA EL DEBATE EN EL CONGRESO**

1. Analizar las políticas y dispositivos que el Estado debería instrumentar en territorio a través de sus diferentes organismos en coordinación con el sistema educativo, para asegurar que todos los niños y adolescentes, y en especial aquellos provenientes de los contextos socioeconómicos más vulnerables

---

<sup>25</sup> Panorama de la Educación. Año 2017. MEC

puedan concurrir regularmente a los centros de estudio teniendo satisfechas sus necesidades básicas: alimentación, salud, vestimenta, así como la provisión de útiles escolares necesarios.

2. Vigorizar los vínculos entre el SNEP y el MVOTMA, a los efectos de facilitar la aplicación de la ley N° 18.308 sobre ordenamiento territorial. Esto es fundamental para lograr que los asentamientos humanos sobre el suelo nacional respondan a una planificación racional en procura de una mejor prestación de servicios, facilitar las comunicaciones, superar el aislamiento y, en el caso de las escuelas rurales, evitar los debates sobre su clausura por falta de población.

3. Democratizar la educación de modo que los niños en edad escolar accedan, cursen y egresen de la educación primaria registrando aprendizajes significativos correspondientes a dicho ciclo, y disminuyendo el rezago escolar mediante un abordaje integral que incluya el apoyo a las familias que tengan dificultades para acompañar el proceso de formación del niño. Para ello sería adecuado investigar la realidad presente, evaluar las políticas o proyectos existentes en forma cuali-cuantitativa, analizar los procesos que inciden en la problemática y decidir en consecuencia.

4. Hasta tanto no se eliminen las causas que dan lugar y reproducen la pobreza con sus inherentes consecuencias, analizar la implementación de estrategias por parte de los Consejos de Educación Media de modo de destinar más recursos materiales y acompañamientos personalizados a las trayectorias de los estudiantes que se encuentren en situaciones socioculturales deprimidas.

5. Analizar la pertinencia de incrementar por parte del CES y de UTU los convenios con instituciones del Estado y empresas privadas, que permitan finalizar los estudios secundarios a funcionarios y empleados que tengan inconcluso el ciclo.

6. Determinación e implementación de las condiciones materiales y de los docentes y funcionarios necesarios para que la enseñanza y el aprendizaje en los centros de educación pública se desarrollen en condiciones adecuadas.

7. Implementación de estrategias para revertir la tendencia de titulaciones docentes insuficientes, y que conlleven a cubrir los cargos necesarios que requiere el sistema.

8. Instrumentación de potentes programas que propicien la titulación de docentes en servicio sin título de educación media.

9. Determinación y desarrollo de las principales líneas estratégicas que implica la transformación de la formación docente en una estructura universitaria.

10. Dinamización de las ofertas de posgrado a nivel nacional con posibilidad de acceso para todos los docentes.

11. Aumento del sistema de becas a estudiantes del sistema de educación pública en condiciones que así lo requieran. Otra idea en el mismo sentido puede ser la instauración, aunque sea a modo experimental en un principio, de una Renta Básica Estudiantil.

12. Instrumentación de fondos concursables para el desarrollo de proyectos de estudiantes y docentes.
13. Llamados a instituciones para la presentación de proyectos institucionales con nuevos formatos y enfoques pedagógicos.
14. Impulsar formatos escolares de formación integral, que den cuenta de la necesaria coordinación y articulación entre subsistemas a nivel del territorio, que compartan servicios y aglutinen organismos estatales de apoyo social.
15. Fortalecer las articulaciones entre la educación media y la educación superior, de manera de estimular y facilitar la prosecución del estudio de carreras coherentes con el desarrollo científico, económico, social y cultural del país.
16. Generar espacios de intercambio de experiencias y realizaciones potenciando el trabajo colectivo y colaborativo entre docentes.

## TEMA 4

### EDUCACIÓN, CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Los cambios exponenciales e interrelacionados de las últimas décadas: políticos y geopolíticos, sociales, culturales, económicos, científicos, tecnológicos y de organización del trabajo conforman una crisis civilizatoria, que sacude los fundamentos en los que históricamente la Educación se ha desarrollado en el tiempo, con espacios y reglas de juego relativamente más estables y acotados que en el presente.

Hay posturas que consideran que se trata de cambios estructurales propios del decurso histórico, por lo cual alcanzaría con entenderlos para adecuar la Educación a ellos.

No compartimos la idea de la Educación con vocación reproductora que subyace en esta postura, cuando en las sociedades contemporáneas en general y en la nuestra en especial hay tanto para transformar. Es cierto que los sentidos de la Modernidad, que explicaban el mundo y permitían operar en él son insuficientes, pero lo que se hace necesario es de-construirlos para re-construirlos en clave crítica. Las crisis deben llevar a problematizar sus contextos de producción.

La Educación a fines del siglo XIX se orientó a formar al buen ciudadano y al trabajador de los nuevos Estados Nacionales para la producción de alto volumen. El sentido tradicional de ambos conceptos, y de la constelación de conceptos asociados, que servían de “mapa” para la formación de las nuevas generaciones ha colapsado, con un fuerte impacto negativo sobre el valor simbólico de la educación.

Como señala Tenti Fanfani, “Cuando las reglas y recursos de la escuela permanecen constantes, pero cambian la familia, la estructura social, la cultura, el mercado de trabajo, la ciencia y la tecnología, ese “permanecer idéntico a sí mismo de la escuela” se convierte en otra cosa; por ejemplo, en un anacronismo o en algo que ya no tiene el sentido que tenía en el momento fundacional”<sup>26</sup>

En este contexto la Educación nacional trata de cambiar, y lo hace con la mejor de las intenciones, aunque con frecuencia en forma tradicional y sectorial, partiendo de lo que se viene haciendo para mejorarlo, en relación a la solución de problemas que las estadísticas nacionales e internacionales de los macroindicadores educativos señalan en términos de *resultados*. Para el caso de la educación básica, especialmente en la secundaria, cobertura insuficiente y desigualdad, desafiliación, extraedad, insuficiencia en los aprendizajes medibles, pasan a ser los focos en los que se pone atención y se interviene. La tarea anterior es significativa, pero más que de planificación, podríamos hablar de gestión de problemas presentes o administración de las crisis.

Falta la perspectiva de una Educación futura deseable y posible consensuada por la sociedad y una planificación acorde, atendiendo sí los problemas del presente, pero con un horizonte prospectivo.

La planificación educativa nacional en su conjunto además, se ha caracterizado en el tiempo por un enfoque sectorial y no sistémico y siempre además “con una mirada de puertas adentro”, con el

---

<sup>26</sup> Tenti Fanfani, E. (2008:14)

énfasis puesto en lo pedagógico-didáctico y escasa consideración de los cambios epistemológicos, culturales, sociales, económicos en los que toda educación se desarrolla. Exceptuando el período dictatorial, caracterizado por el control ideológico como fin último, en la educación uruguaya tradicionalmente se han procesado los cambios mediante “reformas”, centradas en lo curricular, con moderados virajes pedagógicos, y en ocasiones, algunos cambios estructurales como en el caso de la llamada “reforma Rama”.

Hoy la potencialidad y la incidencia sistémica de los cambios educativos en la sociedad dependen de transformaciones estructurales y culturales en interrelación que integren los cambios macro.<sup>27</sup> En ese sentido por ejemplo, se destaca la reforma en curso de la Formación en Educación que no solo es curricular, sino que se orienta a cambios en la estructura de cargos, en un nuevo rol y función de los docentes, su profesionalización y su carrera, aspectos estructurantes que ya proponíamos en nuestro documento No. 6 (GRE 2013), referido en aquel momento a una potencial Universidad de la Educación; hoy tal vez más cercana. En la Universidad de la República, la flexibilidad, la creditización y la interdisciplinariedad de algunas carreras han significado avances estructurales importantes. Sin embargo, no es posible pensar en la transformación de cualquier nivel del Sistema Educativo sin un trabajo conjunto en interrelación con el resto de los niveles y sectores del Sistema.

Esa mirada de conjunto y prospectiva es entre otras, una de las características propias de un Plan Nacional de Educación.

En la actualidad, su elaboración implica además, re-pensar las claves de lo que se viene haciendo y de lo que se le demanda, a la luz del análisis crítico de “nuevos” conceptos, metodologías e instrumentos que actualmente con frecuencia nos vienen “dados” como datos de sentido común. No siempre se trata de cambios *reales* sino de versiones aggiornadas de prácticas educativas cuestionadas e incluso epistemológica y pedagógicamente superadas, que responden a imperativos económicos hoy globalizados, que no son neutros.

En este mar turbulento de cambios hay “nociones-ancla” dominantes que permiten difundir la ilusión de que aferrándose a ellas, los viejos mapas van a seguir sirviendo. La noción que hoy hegemonícamente actúa como tal en el mundo, es la del *crecimiento* económico como desideratum, por lo cual la vieja articulación educación-persona-sociedad, de cuño filosófico y ético, que obviamente también incluye lo económico, pero en términos de *desarrollo* humano y social, se transforma en una relación unidireccional educación-economía de mercado.

Lo anterior tiene consecuencias directas en la selección, el alcance y el diseño de políticas educativas, en su instrumentación y evaluación y aún y sobre todo, en lo que se considera “calidad” de la propia educación.

El GRE sostiene que la construcción colectiva y en prospectiva del concepto de persona y de sociedad/país deseables debería ser el punto de partida para la elaboración de un Plan Nacional de Educación. Esas definiciones, obviamente no deberían ser declaraciones de principio vacías y retóricas sino que deben permear las opciones que se hagan en relación a la articulación de la educación con las demás dimensiones de lo social, entre las que se encuentra la economía.

---

<sup>27</sup> Silva Muñoz, Alvaro (2012)

La opción economicista dominante en el mundo se centra en formar “capital humano” para la producción de bienes y servicios, y responde a las demandas del mercado en términos de la competitividad, que hoy desde hace unas décadas está globalizada. Como se presume que estas demandas son “objetivas”, concretas y perentorias, ellas determinan no solo la orientación de los cambios educativos sino los tiempos de su concreción, e incluso promueven la participación en convenios internacionales que buscan profundizar la competitividad económica.

En ese sentido, caben por lo menos dos ejemplos actuales interrelacionados en lo nacional, con consecuencias profundas en la formación de las personas:

- La evaluación internacional de los estudiantes mediante *pruebas objetivas estandarizadas* (PISA entre otras), que obvia los cuestionamientos epistemológicos y pedagógicos a su apoyatura inicial en la Psicometría y luego en el Conductismo, se convierte en forma reduccionista en evaluación de la calidad de la Educación básica de los países en la órbita ampliada de la OCDE (de la que formamos parte), respondiendo a la competitividad productiva internacionalizada.<sup>28</sup>

- Lo que se mide además tanto en las pruebas estandarizadas nacionales como internacionales son fundamentalmente *competencias* en *ciertos* campos del conocimiento (lengua, matemática y ciencias naturales) que se presume que están en la base del desarrollo productivo. El enfoque por “competencias”, entró a la educación primaria del país recientemente a través de las Metas Educativas 2021 de OEI (2010)<sup>29</sup> y se establece que serán evaluadas por medio de las pruebas internacionales PISA, LLECE, TIMS o PIRLS. El concepto proviene del campo laboral, en el cual se definen a partir del análisis de tareas de un puesto de trabajo, cuyo correlato son las “competencias” que ese trabajador debe tener.

Esa visión productivista original de las competencias no ha desaparecido en su extrapolación a la educación. Por el contrario, ha cobrado renovado impulso en la concepción de una educación al servicio del productivismo globalizado. Desde la pedagogía de corte humanista y de autores de la línea de teoría crítica de la educación han surgido sentidos alternativos a las competencias, ligados a otras concepciones de educación y de su funcionalidad, que ponen a la construcción integral de la persona y de su sociedad de pertenencia presente y futura en el centro de la reflexión y la acción, por encima de ser un simple insumo del mercado como recurso o “capital humano” del mismo.<sup>30</sup>

¿Qué otros cambios llegan hegemónicamente a la educación, como verdades que pasan a sustentar nuevas políticas educativas, cuyo fondo, que no es neutro, con frecuencia pasa desapercibido, porque es de nuevo signo?

La “modernización”, concebida como sinónimo de tecnologización de la educación; el “imperialismo de lo cuantitativo” por su supuesta objetividad unilateral y la obsesión por la evaluación

---

<sup>28</sup> Sales, M.T. (2015)

<sup>29</sup> OEI (2010) Meta General V: Mejorar la calidad de la Educación y el currículo escolar, Meta específica 10 e indicadores correspondientes.

<sup>30</sup> Sales, María Teresa (2015)



omnipresente dentro de la lógica de la performatividad: el “saber hacer”, son algunos de los sentidos que con frecuencia no se discuten (Pulido, O. 2008:25).

Sin embargo, nos interesa mencionar, sin ánimo de emulación, que los países centro, en los cuales se viene robotizando la producción o se la traslada a enclaves de producción barata, desde la década de los noventa se apuesta a través de sus mejores universidades a competir en el todo mundializado con la generación de “analistas simbólicos”. Reich, (1993)<sup>31</sup> quien acuñó el término, los define por la capacidad de resolver problemas o incluso anticiparse y generar problemas, darles solución e innovar, pero lo hacen mediante procesos superiores de pensamiento. «Desde luego los analistas simbólicos aprenden a leer, a escribir y a hacer cálculos, pero estas habilidades básicas se desarrollan de una manera muy particular» (Reich, 1993:224). Desde la escuela se potencian en ellos actitudes muy diferentes al acatamiento de normas y conocimientos, a repeticiones con base únicamente en el principio de autoridad, al desarrollo de la resistencia al tedio, a la repetición de algoritmos, a la generación de competencias instrumentales, todo ello ligado al disciplinamiento para la producción en serie. A diferencia de los modelos economicistas clásicos, en la formación de un analista simbólico nada es desdeñable, ni las artes ni la filosofía, ni las humanidades.

“Para la mayoría de los jóvenes en todo el mundo, la educación formal significa todo lo contrario que aprender. En vez de desarrollar ideas estas les son impuestas... La realidad ya ha sido simplificada; el sumiso estudiante solo tiene que registrarla en su memoria... En lugar de poner el acento en la información se promueve el discernimiento y la interpretación... El estudiante aprende a analizar la realidad desde distintos ángulos, bajo diferentes condiciones, lo cual le permite imaginar nuevas posibilidades y alternativas. Los futuros analistas simbólicos aprenden a ser críticos, curiosos y creativos”. Reich (1993:224 y sigs.)

Su formación se basa en cuatro habilidades básicas; abstracción, pensamiento sistémico, experimentación y colaboración.

El planteo anterior señala cómo el enfoque laboral instrumental de las competencias no es hoy adecuado ni para la educación tradicional ni para la organización internacional del trabajo en la competencia internacionalizada, que hoy requiere, *salvo para la formación de la mano de obra rutinaria*, un desarrollo personal en términos de saberes y competencias complejas, que apunten a la creatividad y la innovación.

El modelo anterior no dejó sin embargo de tener efectos negativos en las personas y en la sociedad norteamericana, lo que es denunciado por el propio autor en el Epílogo del libro (págs. 305 y sigs.): la sociedad se polarizó entre los “analistas simbólicos”, formados en las mejores Universidades y los que no; unos prosperan, los trabajadores de rutina se empobrecen; los primeros se venden y se compran en el mercado internacional, son absolutamente individualistas, tienen más relación con el extranjero que con sus connacionales y como correlato, a falta de un enemigo como el comunismo soviético, la identidad nacional se fragmentó.

---

<sup>31</sup> Robert Reich (1993) es un economista estadounidense, demócrata, graduado en Harvard. Hombre de empresas, pero muy interesado en la educación. Fue asesor de Clinton en materia educativa en su primera campaña electoral y su ministro de trabajo en esa presidencia. En el libro de referencia dedica dos capítulos a la educación del “analista simbólico”. Es catalogado en el último libro de Giroux (2012) como “liberal crítico”.

Casi treinta años después, la educación pública en los EEUU segmenta cada vez más la sociedad. La escuela define el precio de las viviendas en el mercado inmobiliario. Las familias que “pueden” (padres científicos, cuadros altos empresariales, “analistas simbólicos” en general) se mudan a los barrios en los que hay mejores escuelas, que por supuesto son de alto poder adquisitivo, buscando la formación que habilite a sus hijos a “aplicar” en el futuro a las mejores universidades, que son las que reproducen el modelo formativo – económico con discriminación social entre los “logorricos” y “logopobres”<sup>32</sup>.

Una educación no democratizadora contribuye, como en el caso planteado, a provocar la fragmentación y la desestructuración social.

Estimamos que queda claro que no estamos proponiendo seguir el modelo anterior elitista de articulación de la educación con la economía, pero de todas maneras los cambios exponenciales desde los 90 a la fecha y algunas visiones prospectivas del país que ponen el énfasis en la creatividad y la innovación (PENCTI 2010)<sup>33</sup>, obligan a re-pensar críticamente la institución educativa actual al igual que la que nos viene impuesta. En ese sentido, el momento parece estratégico porque: “Estaríamos ante una circunstancia histórica inédita, donde las capacidades para el desempeño en el proceso productivo serían las mismas que se requieren para el papel del ciudadano y para el desarrollo personal” Tedesco, J.C.:62).<sup>34</sup>

Está en juego mucho más que lo educativo. De esa y muchas otras reflexiones que se abren ante la propuesta de elaborar un PNE puede surgir la concepción prospectiva de educación - país en el plano económico que se sustente.

¿Qué otros conceptos se imponen hoy a la educación en forma hegemónica, como verdades “neutras” que pasan a sustentar nuevas políticas educativas?: la “modernización”, concebida como sinónimo de tecnologización de la educación; el “imperialismo de lo cuantitativo” por su supuesta objetividad unilateral y la obsesión por la evaluación omnipresente dentro de la lógica de la performatividad que se resume como el “saber hacer”, son algunos de los sentidos que con frecuencia no se discuten ( Pulido, O. 2008:25).

La opción del GRE por la articulación “educación-persona-sociedad”<sup>35</sup> se aleja de una simple declaración genérica de principios o de un voluntarismo abstracto. Se inserta en la construcción colectiva de una concepción de Educación con centro en la persona y su sociedad de pertenencia.

Consistentemente, dada la profundidad y lo vertiginoso de los cambios, la sociedad debe hoy reconstruir el sentido de esa relación en concordancia con la concepción de educación como derecho humano y bien público que felizmente postula la actual ley de educación. Proponemos una reflexión abarcativa y contextualizada, hoy necesariamente en lo nacional y mundial, que lleve a acuerdos colectivos nacionales sobre qué persona y que sociedad/país se aspira a contribuir a formar, con base

---

<sup>32</sup> Terminología acuñada por Fernández Enguita, M. (2009).

<sup>33</sup> PENCTI, Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, MEC, MEF, MGAP, MIEM. 2010.

<sup>34</sup> Tedesco J.C., 1995.

<sup>35</sup> El GRE dedicó su primer documento “Aportes al debate actual sobre la educación en el Uruguay” (octubre de 2011) a explicitar las concepciones y principios educativos que orientan su producción. Tanto ese material inicial como los subsiguientes figuran en la página web <https://greflexioneducacio.wixsite.com/gre-educacion>

en un análisis crítico de las tendencias existentes, y hacia una temporalidad de medio y largo plazo que habilite a promover cambios culturales y no solamente curriculares u organizativos inmediatos. A juicio del GRE esa reflexión colectiva debería ser el punto de partida para sentar las bases del primer Plan Nacional del país cuya elaboración el Grupo apoya.<sup>36</sup>

Cabe hacer algunas precisiones:

- La postura del GRE no supone creer que con crecimiento cero es posible el desarrollo humano y social, por lo cual la articulación educación-trabajo-economía mantiene su tradicional importancia, pero no tiene un único sentido posible sino que hay que asignárselo en clave del concepto de país que se trate de construir. Volveremos en otro apartado sobre el tema del trabajo en su relación con la educación.

Partimos del concepto de desarrollo humano del Premio Nobel en Economía Amartya Sen (1998), que es más amplio que el generalizado de “mayor calidad de vida”. Para Sen el desarrollo es la potencialidad y la capacidad para vivir, que implica la posibilidad personal de valorar, discriminar y optar entre alternativas, de crear una identidad personal, de dialogar y de construir colectivamente, todo lo cual lleva sí a una mejor calidad de vida. Implica, a la vez que genera mayores márgenes de libertad, requiere de políticas públicas que respalden esos procesos y de una educación que se oriente a contribuir a desarrollar las capacidades, libertades y oportunidades de las personas.

- no pensamos que el esfuerzo planificador a mediano y largo plazo que supone un PNE pueda obviar la consideración de los problemas presentes del Sistema Educativo, pero no se puede limitar a ello.

- no nos escapa que el futuro es muy pocas veces previsible; pero no por eso hay que dejar de pensarlo en términos de futuro deseable.

Corresponde alertar sobre las teorías economicistas<sup>37</sup> que establecen el vínculo entre educación y sociedad en el marco de la prioridad de la contribución educativa al crecimiento económico, cuando se configuran como proyecto pedagógico dominante, orientando la educación básica al mercado, a la llamada pedagogía del capital, de las competencias y la empleabilidad. De esta forma,

---

<sup>36</sup> GRE Documento No 8: “Es tiempo de un Plan Nacional de Educación” (junio de 2016)

<sup>37</sup> La principal teoría que relaciona el sistema educativo con el mundo económico, es la teoría del capital humano, en la actualidad cuestionada. Brunet y Morell (1998), en el libro “*Clases, educación y trabajo*”, exponen que esta teoría se fundamenta en la idea de que la educación aumenta la productividad y se centra en el concepto de capital humano, entendido como las habilidades, el talento y los conocimientos de un individuo o de la población que son muy valiosos, incluso más que los recursos físicos, y que pueden ser incrementados con una adecuada inversión por parte de los individuos, en sí mismos para mejorar su capacidad productiva y por tanto, como consecuencia influir en la capacidad productiva de toda la sociedad. Según estos autores, los supuestos de los que parte esta teoría son: 1) la existencia de un mercado perfectamente competitivo de trabajo, que iguala el valor del producto marginal del trabajo con el salario y 2) la cualificación -determinada por el nivel de formación- que aumenta la productividad de los que la reciben y por tanto, su salario a lo largo de la vida. No solo los supuestos de esta teoría no se cumple en los hechos, sino que un tercer supuesto se debería dar para que así lo fuera: la captación perfecta por parte del mercado de los recursos humanos formados.

*“la metáfora de la formación del ciudadano fue reemplazada por la metáfora de la formación de los recursos humanos y la actividad educativa fue objeto de planificación con los mismos criterios de asignación de recursos utilizados en las actividades económicas y productivas.”* Tedesco J.C (1999: 12) cit. en Plan Nacional de Educación 2010-2030. Aportes para su elaboración ANEP-UNESCO p. 52).

#### **HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: APORTES DEL GRE SOBRE EDUCACIÓN, CRECIMIENTO Y DESARROLLO PARA EL DEBATE EN EL CONGRESO**

1. Para la elaboración de un PNE correspondería analizar con espíritu crítico los cambios culturales, sociales, tecnológicos, económicos que atraviesan el mundo contemporáneo globalizado, y proyectar el papel que en él debería jugar el país pensado en clave propia, actual y prospectiva, inserto en lo regional y mundial.
2. Se trataría de una reflexión abarcativa, no reducida al campo educativo, lo que no ha sido frecuente en nuestra educación, volcada tradicionalmente a la reflexión y la planificación endógenas, para dar solución estrictamente a los problemas del presente, ligada por lo general a la medición de los resultados de los macroindicadores del Sistema sin mayor consideración de lo que “pasa adentro”, que es cualitativo y definitorio de los resultados.
3. Nos falta la perspectiva de una Educación futura deseable y posible, consensuada por la sociedad y una planificación acorde, atendiendo sí los problemas del presente, pero con un horizonte prospectivo.
4. Dado nuestro anclaje en una educación de corte en términos generales muy tradicional, sobre todo la de base, se haría necesario una transformación de conjunto de la Educación Pública, sin perder los rasgos identitarios que la reflexión muestre como importantes.
5. En un mundo interconectado la tentación de soluciones mágicas es grande. Sin embargo es necesario analizar críticamente los cambios que nos vienen propuestos (o impuestos), muchos de los cuales provienen de intereses que no nos son propios, que probablemente ni se relacionan con la persona, la sociedad y el país futuros que aspiremos a construir. Un PNE debe *asignar sentidos* en clave de sus puntos de partida filosóficos en diálogo con la realidad que no tiene un único sentido y “dado”: ¿Crecimiento/desarrollo humano y social?; ¿información/conocimientos/saberes/competencias?; ¿conocimiento disciplinar/interdisciplinar? ¿evaluaciones para la rendición de cuentas/ evaluaciones para mejorar el objeto que se evalúa?
6. Para un PNE la reflexión colectiva debería analizar las a veces aparentes antinomias, pensar cada una de ellas en términos de sus por qué y para qué y en su eventual articulación para una educación democrática como Derecho de todos.

## TEMA 5

### ARTICULACIÓN EDUCACIÓN, PERSONA, PAÍS

Cuando en el año 2010 comenzó a funcionar el GRE, lo primero que se advirtió fue la necesidad de discutir y acordar el sentido que se le asignaba en el grupo a los conceptos y categorías fundamentales sobre los que se iba a trabajar. El primero por supuesto fue el concepto de EDUCACIÓN. Y ello en especial porque dicho concepto estaba (y sigue estando) en el centro de las discusiones académicas, políticas, periodísticas, etc.

En los debates que se instalan en la opinión pública bajo los rubros "educación" y "crisis" se habla de cosas disímiles. A veces se trata de la nota sobre las pruebas PISA, del estado de los edificios, del abandono o el rezago de estudiantes, de la actitud de los sindicatos docentes, de las diferencias entre educación pública y privada, de los efectos educativos de la desigualdad entre ricos y pobres, de la violencia entre padres, estudiantes y docentes, de si los cursos son atractivos, de la capacidad de los funcionarios, de qué habría que enseñar o aprender, de si el presupuesto educativo es o no suficiente, de la cantidad de horas y días de clase, de para qué sirve educar o educarse, y mil asuntos más. No es que entre ellos no haya asuntos importantes: es que están mezclados. (Documento 1 del GRE, p. 6)

Las reflexiones y discusiones del GRE sobre estos puntos están desarrolladas en el Documento número 1, "*Aportes al debate actual sobre la educación en el Uruguay*". (Oct. 2011). En él se definió la educación como un fenómeno *específicamente humano*. Responde al hecho de que entre los rasgos definitorios de nuestra especie hay algunos que no son meramente biológicos ("naturales") sino *culturales* (producidos históricamente por el propio ser humano), entre los cuales se suelen incluir el lenguaje, la capacidad de razonar, pensar, conocer, calcular, valorar, tomar decisiones libres y poder dar cuenta de ellas. Estos rasgos no se transmiten a las nuevas generaciones por herencia biológica sino por la educación.

Por ello decíamos que "La educación constituye el proceso diversificado, conflictivo y dialógico de construcción del ser humano como persona. Siendo éste el único ser que se caracteriza por la indeterminación de su naturaleza, requiere, tanto para sobrevivir como para desarrollarse, entrar en relación e intercambio con otras personas y con la realidad. Nacer y evolucionar como persona supone necesarias e imprescindibles relaciones e interacciones que tienen lugar dinámicamente, a lo largo de toda la vida". (Documento 1 del GRE, p. 6)

Dichas interrelaciones se dan insertas en un espacio simbólico, en una realidad empírica, histórica y cultural, por lo que tiene un innegable carácter social y político. De ahí que la educación busque lograr, en el seno de cada cultura, una formación instituyente, fortalecedora del lazo social, pero a la vez posibilitadora del pensamiento crítico, que permita avanzar en la comprensión del presente y la creación de un futuro abierto a lo no conocido, tanto a nivel local, como nacional e internacional. Un futuro que se funde en saberes, significaciones y valores construidos por las nuevas generaciones en un ámbito de autonomía, libertad y solidaridad.

Decía Reina Reyes “El hombre (...) ha de tener confianza en sí mismo, capacidad para el esfuerzo continuado, y, sobre todo, algo por lo cual luchar integrándose emocional y racionalmente a la comunidad. En algún grado esto es alcanzable por una educación que dé sentido a la vida y no se limite a cultivar la inteligencia o a transmitir conocimientos y técnicas.”

Por su parte el GRE en su Documento 1 aporta:

*“Entendida como interacción humana de carácter social y político, la educación procura lograr: una formación no solo instituyente, fortalecedora del lazo social, sino también posibilitadora del pensamiento crítico, la construcción de valores y el desarrollo de aptitudes que contribuyan a comprender y a transformar la realidad;*

*- sujetos herederos de su historia y su cultura, capaces de ponerlas en cuestión, de entrar en diálogo con otras, y así avanzar en la comprensión del presente y la creación de un futuro abierto a lo no conocido y lo aún impensado;*

*- personas con iniciativa, coherencia ética, capacidad de sentir, disfrutar y demandar; con responsabilidad en la construcción de una sociedad más justa y solidaria a nivel local, nacional e internacional, vale decir, capacitadas para la vida político-social;*

*- ciudadanos comprometidos con la causa de la paz y el desarme universales;*

*- individuos formados ambientalmente para el logro de escenarios sociales sustentables.”*  
(GRE, Documento N° 1, pp. 6 y 7)

La educación es el proceso de hacer seres individuales *igualmente* humanos, y de hacerlos a la vez *diferentes* en sus culturas y grupos.

*Educación*, vista desde las *sociedades humanas*, es el proceso complejo de acciones (*educar, enseñar*) a través del cual cada una de ellas *hace humanas* a sus nuevas generaciones, al mismo tiempo que las hace humanas *de y en* esa particular sociedad y cultura. Permite que cada persona desarrolle: la sensibilidad, los valores, los saberes, los métodos, las tecnologías, etc., de esa cultura y sociedad; sus modos particulares de sentir, valorar, pensar, conocer y hacer; sus modos de relacionarse con lo otro y con los otros, de encarar lo cambiante, lo nuevo, lo imprevisible, lo incognoscible, lo impensable. Los encuentros con otros grupos, sociedades, culturas, situaciones, conocimientos... los pone ante sus propios *límites* y la necesidad de *inventar*, pues toda cultura se forjó en el enfrentamiento de desafíos *pasados*, y la aplicación mecánica de sus recursos no necesariamente basta para encarar presente y futuro.

La Educación, vista desde cada ser humano (persona, sujeto) es el complejo proceso de acciones (*educarse, aprender*) a través del cual cada uno se hace humano *desde y en* esa particular sociedad y cultura, que le aportan los recursos con, contra, pese o a través de los que, a la vez, se va haciendo ser humano individual, dando o encontrando sentido a su existencia personal y encarando los límites de su grupo y los suyos propios al encontrarse con *los demás*.

La educación es un hecho situado, se da en un país y en un momento histórico determinado. “No existe proyecto educativo nacional aséptico; necesariamente éste debe concatenarse al proyecto de país a que se aspira. Conviven en la sociedad uruguaya en relación dialéctica un proyecto de país

*productivo con justicia social y justa distribución de la riqueza, con otro proyecto de país con crecimiento económico pero subordinado a las leyes del mercado. Esta contradicción, con los matices que necesariamente existen se trasladan al diseño de las políticas educativas...”<sup>38</sup>*

## DEMOCRATIZAR LA EDUCACIÓN

\* Convertirse en persona, por la acción de la educación -en el vínculo con otros- es un derecho de todo ser humano, por tanto una sociedad democrática debe generar los mecanismos para que todos sus integrantes accedan, sin restricciones a ese derecho.

\* “Democracia y educación son conceptos que deberían estar asociados permanentemente. Ambas tienen como pilares básicos la participación y la integración del individuo a los diferentes grupos sociales, así como los aportes que estos últimos puedan transmitir a aquel, dando lugar a la construcción de identidades colectivas e individuales (...) Una educación democrática en el sentido profundo de este término es una educación orientada a aumentar la ‘**potencia de actuar**’ (Spinoza) de la población en general, tanto en sus instituciones como en cada una de sus personas”. (D’Elía; p.40 y 41)

\* *“Es necesario construir y distribuir democráticamente saberes que superen la mera información, que se orienten a comprender la realidad para su transformación. Sin desconocer el valor del conocimiento especializado, la educación debe ser pensada desde un modelo epistemológico que no fragmente al objeto de estudio y no apueste a simplificaciones unicasales, sino que asuma con rigor y perspectiva ética su complejidad intrínseca.*

*Esta perspectiva lleva a pensar eventuales transformaciones de los formatos institucionales, la selección o resignificación de los campos de conocimiento curricular, la revisión de exclusiones tradicionales (currículo nulo), la eventual incorporación de nuevos campos de conocimiento o la interrelación de algunos existentes y, por lo tanto, la priorización de contenidos y la adecuación de los sistemas de evaluación y certificación.*

*La organización de una sociedad democrática supone como punto de partida la igual dignidad de todos los seres humanos. Requiere por tanto la búsqueda constante de la justicia social y el ejercicio progresivo de la participación, dado que ésta es, en definitiva, el factor que legitima socialmente a todas y cada una de las políticas públicas, a la vez que constituye la dimensión en la cual la realidad social en general y la educativa en especial se construyen y cobran sentido.” (GRE Documento N° 1, pp. 7 y 8)*

Esto supone resignificar y expandir el concepto de **participación** (en el sentido de “ser parte de”). Resignificarlo para que no se confunda -como ha sido frecuente- con mera consulta no vinculante, y para que abarque todas las instancias del proceso educativo, desde la planificación hasta la ejecución, pasando por la toma de decisiones. Expandirlo en el sentido de reconocer que, siendo la educación un derecho universal, es por ello mismo un asunto público, en el que pueden y deben intervenir, aportando en su campo específico, no solamente los directamente involucrados (docentes, estudiantes y funcionarios de la educación) sino también otras instituciones que se

---

<sup>38</sup> GRE, Documento N° 1, pp. 32 y 33



ocupan de ella en otros niveles y ámbitos (educación no formal por ejemplo), o bien que abordan problemáticas afines o incidentes en la educación (INJU, MIDES, INAU, OPP, Comisiones y Programas especiales de apoyo al fortalecimiento de políticas públicas, vinculadas a la infancia y la adolescencia, a la prevención de violencia y emergentes de riesgo en centros educativos, etc.). Pero no sólo los programas institucionalizados tienen derecho a participar en la definición de las políticas educativas, la sociedad en su conjunto debe tener canales por los cuales incidir, canales que si no existen, se han de crear y poner en funcionamiento.

En el año 2006, el país vivió una de las experiencias más ricas de participación integral, popular, realizada, no a través de una empresa encuestadora, sino de un debate público sobre educación, que involucró durante varios meses a miles de personas interesadas en incidir en la definición de la educación que queremos para nuestros hijos y nietos en un futuro inmediato y de mediano plazo<sup>39</sup>. Sería deseable que este tercer Congreso Nacional de Educación “*Maestra Enriqueta Compte y Riqué*” alcance un similar nivel de **participación** y que sus conclusiones y recomendaciones se conviertan en mandatos éticos para las autoridades encargadas de ponerlas en práctica, se traduzcan en políticas públicas de alcance nacional, sustentadas en los principios de **soberanía nacional** y **cooperación internacional**.

#### **POLÍTICAS DE EDUCACIÓN**

Como hemos visto en el capítulo 1, cuando hablamos de un Plan Nacional de Educación, estamos planteando por lo menos tres grandes supuestos:

- Que abarca a toda la educación del país en todos sus niveles.
- Que se refiere a la educación pública de este país, pensada como política socialmente construida, elaborada participativamente y no como mero acuerdo interpartidario.
- Que en el ámbito internacional, el desarrollo de cada país debe ser en clave de cooperación y no –como viene siendo por lo menos desde la década de los 90- de subordinación.

El fenómeno de la globalización de la economía generó, a partir de los 90, la incidencia de organismos internacionales de crédito en la definición de políticas educativas de corte economicista, apoyadas en la concepción política neoliberal. Pese a la resistencia que generaron y al fracaso de dichas políticas, hoy se advierte un renacer de dichas orientaciones, que permean aun a los sectores de izquierda. Una y otra vez, “expertos” fijan agendas y metas educativas globales o regionales, que son firmadas por los gobiernos, sin considerar las opiniones ni contextos nacionales.

Una y otra vez expertos vernáculos prometen soluciones mágicas elaboradas detrás de sus escritorios y nutridas de las modas internacionales.

En el taller A organizado por el GRE en 2011, se afirmaba que: “En el ámbito internacional debemos aspirar a que el desarrollo de cada país sea en clave de cooperación y no de subordinación. Para poder participar efectivamente en el ámbito educativo internacional se necesitan acuerdos nacionales. Esos acuerdos deben surgir de la más amplia participación. Las agendas nacionales, que

---

<sup>39</sup> Primer Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro”



sean producto de debate y consenso entre actores diversos y calificados, permitirían interactuar en condiciones de igualdad con las otras naciones del mundo” (...)

La participación internacional debe estar abocada a afirmar la educación como un derecho humano y no como un bien de mercado (mercancía solo al alcance de quien la puede comprar).

En ese sentido, el Uruguay puede y debe apartarse de las actuales tendencias que emanan de los países industrializados que ven la educación como un gran negocio con potencial transnacional”. (GRE, Documento 1, pp.41 y 42)

**HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: APORTES DEL GRE SOBRE LA ARTICULACIÓN EDUCACIÓN, PERSONA Y PAÍS PARA EL DEBATE EN EL CONGRESO**

1. Conceptualizar la educación a partir de un ideal de persona, en un proyecto de sociedad deseable, como cimiento ineludible de un Plan Nacional de Educación.
2. Determinar y definir las dimensiones que supone democratizar la educación, proyectando grandes líneas de acción para su concreción.

## TEMA 6

### EDUCACION Y TRABAJO

A lo largo de nuestros documentos, y específicamente en estos aportes a la elaboración de un PNE hemos dejado en claro que para el GRE la educación no puede estar orientada solo a ser insumo de la economía, sino que se debe orientar hacia la formación integral de la persona a lo largo de toda la vida y de la estructuración de la sociedad en clave igualitaria, democrática y solidaria.

No obstante lo anterior, el trabajo, que integra las actividades económicas, forma parte de la vida de las personas y las sociedades, lo que la educación y el país no pueden desconocer, pero sí deben analizar y contemplar. En ese sentido un PNE debe tomar posición sobre los cambios que vienen imponiéndose sobre todo desde la década neoliberal del 90 en el mundo, y hacerlo en clave crítica por sus constatables efectos desestructuradores de las personas y de las sociedades, entre los cuales se cuentan los descritos en el capítulo 4 sobre Educación, crecimiento y desarrollo. El PNE debería ser estratégicamente propositivo en relación a una articulación educación – trabajo que contribuya a formar personas con capacidad proyectual personal y trabajadores conscientes de su rol social en una realidad exponencialmente cambiante.

Es sabido que el trabajo y principalmente el trabajo dependiente (el empleo) han sido a lo largo del tiempo un estructurador individual y colectivo a la vez que un mecanismo de desigualdades y de dominación.

Como hemos mencionado en el capítulo sobre “Educación, crecimiento y desarrollo” hemos presentado algunos de los cambios que se vienen dando en la economía mundial. En ese sentido, desde hace unas décadas la globalización económica crea nuevas formas de explotación dado que el capital y las materias primas se trasladan desde sus tradicionales enclaves de producción y consumo basados en ventajas comparativas, hacia países, regiones o aguas internacionales en los que las remuneraciones no inciden mayormente en el cálculo del costo de los productos por ser exiguos y/o por no estar regulados y protegidos. Lo anterior significa un gran problema para la supervivencia de las fuentes de trabajo dependiente en países en los que como el Uruguay el trabajo está regulado y protegido en cierta manera por la seguridad social, lo que inevitablemente lo encarece desde el punto de vista económico y le resta potencial competitivo. Al mismo tiempo, la Tercera Revolución industrial con base tecnológica alcanza en los países desarrollados a todos los sectores, no quedando muchos que absorban el excedente de trabajo de otros campos. Por lo anterior, la tecnologización, la informatización, la robotización de los procesos productivos cambian la matriz del trabajo a la vez que dejan sin empleo en el mundo a millones de personas que desempeñaban los trabajos rutinarios de la economía tradicional, -aunque no con el alcance que Rifkin J. (1996) y Forrester V. (1996) vaticinaron oportunamente. Aparecen nuevas formas de organización del trabajo que no son inocuas, como las tercerizaciones en relaciones laborales tradicionalmente dependientes, la flexibilización laboral, el teletrabajo, el comercio electrónico entre otras figuras que con frecuencia implican desprotección del trabajador.

Cobra preponderancia para los países en la competencia internacionalizada el avance en aquellos campos y procesos que desarrollan nuevos productos que agregan valor a la producción del sector

primario (materias primas) y diseñan nuevos productos y servicios (sector secundario y terciario). Los trabajos más rutinarios son trasladados a los enclaves de bajo costo que mencionábamos antes.

Se trata de economías en las que el conocimiento de base y el aplicado ocupan un lugar central y constituyen “ventajas adquiridas” para la competencia internacionalizada, lo que ha llevado a los países centrales a re-pensar el concepto mismo de conocimiento necesario para la formación, aunque segmentada y no democrática, de los nuevos ciudadanos y trabajadores con los que competir en el todo mundial: son los “analistas simbólicos” a que nos referíamos en el capítulo “Educación, crecimiento, desarrollo”.<sup>40</sup>

La institución educativa como institución de la Modernidad surgió para formar al ciudadano y al trabajador taylor-fordista de la Segunda Revolución Industrial no solo en los conocimientos necesarios para tareas propias de la cadena de montaje, que hasta que empezaron las crisis le prometía al operario un trabajo en la misma empresa para toda la vida, sino y sobre todo en los valores propios de ese mundo del trabajo: obediencia a las jerarquías, disciplina, respeto, evitación de conflictos, el centramiento en la tarea, la eficiencia, eficacia, la resistencia al tedio de la jornada laboral repetitiva, entre otros muchos. Las estructuras de la educación institucionalizada están ligadas al desarrollo de las teorías de la organización del trabajo de la época.<sup>41</sup> Y suelen perdurar.

El trabajo homogéneo y repetitivo, se correlaciona con la homogeneidad y rigidez de planes y programas educativos, de trayectorias de los estudiantes, de tiempos y espacios institucionales, de evaluaciones estandarizadas, de “competencias” instrumentales, dado que las complejas se desmarcan de todo lo anterior y ponen en juego conocimientos y saberes que cada estudiante debe arbitrar con autonomía.

Hoy esa educación es obsoleta, si tenemos como deseable la formación de una persona y de un país que aspiren a insertarse en lo nacional y mundial mediante la creatividad, el pensamiento divergente, la capacidad de entender la realidad no solo para reproducirla sino para cambiarla innovando, lo que implica desarrollar el espíritu crítico, generar apertura a los cambios, capacidad de enfrentar la incertidumbre y conciencia de la necesidad de formación continua a lo largo de la vida.

Son todos elementos que consideramos que deberían estar presentes en la discusión de un PNE y concretamente en relación al futuro país deseable.

“Los cambios en las relaciones entre Estado y escuelas, entre sociedad, cultura y educación, entre poderes centrales y poderes locales, obligan a volver a analizar los marcos conceptuales de que dispone la política educativa, frente a unas problemáticas que se presentan como bien diferentes a las que se plantearon en la fase de institucionalización de la educación pública y en los sucesivos esfuerzos de los Estados por expandir y universalizar los distintos niveles educativos” Terigi, F. (2009).

En lo nacional, el encuadre legal plantea algunas características deseables de los futuros ciudadanos a las que la educación debe tender. En ese sentido el art. N° 13 de la Ley 18.437 en su inciso C)

---

<sup>40</sup> Hemos desarrollado el concepto de “analistas simbólicos” con los que los países centro se proponen competir desde la década del 90 (Reich, R. 1993) en el apartado sobre Educación-crecimiento-desarrollo.

<sup>41</sup> Delasio, Carlos. Tesis de Maestría en Enseñanza Universitaria CCE (2015) Inéd.

establece "Formar personas reflexivas, autónomas, solidarias, no discriminatorias y protagonistas de la construcción de su comunidad local, de la cultura, de la identidad nacional y de una sociedad con desarrollo sustentable y equitativo". Y el inciso H) del mismo artículo señala como otro fin: "Integrar el trabajo como uno de los componentes fundamentales del proceso educativo, promoviendo la articulación entre el trabajo manual e intelectual". Recoge en este último aspecto una idea central de Figari que retomaremos más adelante.

Más recientemente, el Uruguay se ha propuesto incentivar la innovación, abriendo camino a sectores no tradicionales de la economía, lo que constituye apostar a ventajas adquiridas, en las cuales el conocimiento, en el más amplio sentido de la palabra y de sus campos de aplicación cobra una importancia capital. El conocimiento pasa a ser motor del desarrollo económico y social sustentable.

"Se promueve abarcar las capacidades de innovación en el sistema productivo como un todo, maximizando el potencial de los recursos naturales así como pisando fuerte en la economía del conocimiento, de manera de potenciar las ventajas de la complementariedad y los procesos de sinergia. ... En este sentido, los sectores proveedores de externalidades tecnológicas al resto de la economía (también llamados 'difusores del conocimiento') tienden a organizarse alrededor de tecnologías genéricas o transversales, cuyos ejemplos más claros y notorios en los años recientes son las TICs, las biotecnologías y las nanotecnologías" PENCTI (2010: p.18-19)<sup>42</sup>

Es cierto que la demanda de ese conocimiento de punta hoy parece recién incipiente en nuestro país, pero como de lo que se trata es de proyectarse en el futuro, lo que se haga hoy es determinante. Dejemos de focalizarnos exclusivamente en los problemas del presente que ponen de relieve los macroindicadores del Sistema Educativo. No se trata de desatenderlos, sino de pensar además, en los ciudadanos y trabajadores del futuro como autónomos, con capacidad de abstracción en cualquier tarea, de iniciativa, de trabajo en equipo, solidarios, capaces de pensamiento crítico creativo e integrador, abiertos a la incertidumbre y los cambios, en un mundo en el que la física cuántica, la astronomía, las ciencias biológicas, las ciencias cognitivas nos interpelan con la constatación de la provisionalidad del conocimiento, incluso y sobre todo del científico y tecnológico, y por ende del campo laboral.

A la creación y al desarrollo de conocimiento en sí mismo y en su relación con el trabajo no los impulsa solo el nivel terciario y la hiperespecialización. Es necesario sentar las bases de una transformación educativa que contribuya a formar personas inquisitivas, interesadas en la información relevante que se produce y difunde sobre las ciencias, las artes, las humanidades y que proponga a la vez una aproximación reflexiva al trabajo en sus dimensiones teóricas y prácticas desde el nivel inicial del Sistema Educativo y a lo largo del mismo.

Por lo general, excepto UTU ("Universidad del Trabajo") en la Educación Media no se tematiza curricularmente al trabajo ni se lo incorpora en las prácticas institucionales. Antonio Romano vincula esta tradición a la tradicional dicotomía cultura –trabajo manual.

Sin embargo, hay antecedentes nacionales de teorización sobre la articulación educación-trabajo:

---

<sup>42</sup> PENCTI: Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, MEC, MEF, MGAP, MIEM. Montevideo, 2010.

Pedro Figari fue Director de la Escuela de Artes y Oficios a partir de 1915 y se opuso a la hegemónica dicotomía cultura o trabajo intelectual – trabajo manual, sosteniendo la necesidad de que el estudiante y futuro trabajador fuera alguien capaz de pensar y de tomar decisiones en el proceso productivo, y no solo un operario rutinario. Consistentemente propuso la necesidad de no pensar en forma separada a la enseñanza secundaria y la Escuela de Artes y Oficios que llegó a dirigir y que trató de reformar. Planteaba la idea de la educación integral que incorporaba trabajo y cultura, repensando el enfoque y el lugar del trabajo en la producción de cultura. Tuvo presente que se debía educar para un futuro en el que la modernización incipiente del país del primer batllismo no significara el abandono de las tradiciones nacionales y latinoamericanas.

Por su parte, el Programa para las Escuelas Rurales emanado del Congreso de Maestros Rurales de Piriápolis de 1949, destacó en su inciso d): “este programa no es una simple enumeración de conocimientos a exigir. Establece normas; exige actividades. Las conquistas que con él se logren por la vía del conocimiento teórico tienen muy limitado valor. Las enseñanzas de la escuela rural, tal como aquí se entienden, deben ser fruto del trabajo activo que en ella se realice”.

#### **EL CONCEPTO DE TRABAJO COMO COMPONENTE DEL PROCESO EDUCATIVO**

Para nosotros trabajo es toda actividad que se realiza de manera organizada y consciente para modificar la realidad aplicando los conocimientos aportados por la educación, apoyada en otras fuentes de conocimiento como la experiencia acumulada y las nuevas técnicas. La realidad comprende la persona del alumno, el entorno puramente educativo y el entorno extraeducativo. La intervención del trabajo en el proceso educativo supone la realización de algún tipo de esfuerzo físico y/o mental del que conviene que el alumno sea consciente y actor responsable en tanto co-constructor de los objetivos de la tarea, de la selección de la metodología y de los medios a emplear, así como (auto) evaluador de la misma.

El trabajo en las prácticas de aula y en las institucionales ha de ser un componente en todos los niveles y modalidades de la educación, desde educación inicial hasta universitaria, desde la formal hasta la no formal, lo que constituye uno de los ejes fundamentales para un PNE. En el empeño de articular educación y trabajo debe desecharse toda tentativa de valorizar el trabajo *per se*, por tener ocupados manualmente a los alumnos sin que estos perciban que al trabajar inciden en la realidad, modificando sus perfiles. Lo que importa no es la cantidad de tiempo dedicada al trabajo como contrapeso al aprendizaje teórico, sino el grado en que alumnos y profesores son conscientes de que su trabajo tiene objetivos preestablecidos evaluables y articulables con la construcción del conocimiento teórico.

Tampoco hay que confundir trabajo con explotación laboral del alumno desde el centro educativo. A ésta tenemos que oponernos.

La articulación educación – trabajo debería estar presente en todo el sistema educativo. Este importante principio de emprendimiento en común de proyectos por las unidades del sistema es aplicable en muchísimos casos.

Todo esto es importante y hay que generalizarlo en el futuro PNE, pero el más importante papel del trabajo en los procesos educativos es la incidencia del trabajo en los fines, contenidos y métodos

educativos. Lo principal que postula el GRE es el valor pedagógico de la articulación educación – trabajo, el enriquecimiento del proceso formativo del alumno gracias a oportunidades de superar la enseñanza/aprendizaje tradicional de corte académico enciclopedista.

El trabajo en general modifica la realidad. Cuando se lo articula con los procesos educativos, la organización de trabajos por la vía del desarrollo de proyectos incide en el papel de la educación en la sociedad, favorece el trabajo participativo y en equipo de la comunidad educativa, y la adquisición y el arraigo del conocimiento teórico cuando se le apoya en la experiencia de mejorar la realidad, no de reproducirla.

También importa que la familia y la comunidad comprendan que los centros educativos deben tender a superar la enseñanza tradicional teorizante, enriqueciéndola con su articulación con el trabajo, lo que comporta interacciones con unidades productivas de terreno: campos de cultivo, talleres, fábricas, cooperativas, proyectos de colonización, así como con centros sociales, culturales y deportivos.

Esta presencia del trabajo creador en el centro educativo (no como agregado al desarrollo del currículo sino como sostén del currículo) obliga a revisar varios aspectos, entre otros: el predio, el edificio y el equipamiento del centro docente, la formación y perfeccionamiento del personal, las relaciones con el entorno comunitario, el presupuesto global y analítico del sector, y sobre todo la elaboración del currículo y su adecuación al contexto.

Es una tendencia ya presente, que entronca con la pedagogía crítica, que al decir de Henry Giroux “considera a la educación un proyecto moral y político”. “La pedagogía crítica, dice, no solo se preocupa por enseñar a los estudiantes a pensar, sino a cómo asumir una cierta medida de responsabilidad individual y social específicamente, lo que significa ser responsable de nuestras propias acciones como parte de un intento más amplio por ser ciudadanos comprometidos capaces de participar individual y colectivamente en una sociedad con el fin de expandir y profundizar las posibilidades de la vida pública democrática”. Giroux, Henry, (2012).<sup>43</sup>

Hay problemas acuciantes en la realidad nacional en los que una articulación educación - trabajo significativa puede contribuir, por lo que consideramos que el CNE debería abordarlos. El problema del incumplimiento de la obligatoriedad escolar, principalmente la de los adolescentes, está dando lugar a diversas ofertas de proyectos tipo *estudio/trabajo*, en beneficio de muchos millares de adolescentes que se encuentran fuera de las aulas. El GRE considera que el PNE debe ocuparse de este tema mientras no se universalice la asistencia escolar obligatoria, en el entendido que esta es tarea de los órganos responsables de la educación con apoyo de otros de la sociedad civil, nunca con participación y mucho menos protagonismo de unidades de las Fuerzas Armadas. Sería necesario tener presente las investigaciones nacionales que sacan a luz la complejidad del problema y la heterogeneidad de las personas que no estudian ni trabajan en forma remunerada, para evaluar los modelos y estrategias que son desarrollados, y eventualmente re-diseñarlas. Muy probablemente una potente articulación entre la educación y el trabajo tenga aportes para hacer en ese sentido.

---

<sup>43</sup> Giroux, H, “La educación y la crisis del valor de lo público”, Extensión universitaria Ed. Criatura, Montevideo, 2012.

Otra dimensión a analizar, para incidir mediante la articulación que nos ocupa es la situación de las personas privadas de libertad.

El trabajo debe ser además tematizado en la Educación Pública; es decir: los alumnos no solo deben trabajar sino también tener información y percepciones directas del trabajo como área propia de toda sociedad, con contactos de terreno que le permitan apreciar la utilidad social del trabajo y la dignidad con que deben vivir todos los trabajadores, incluyendo el conocimiento, según sus edades, de la legislación que protege los derechos de los trabajadores, de las diferentes formas de organización laboral, empresarial y cooperativa, y de la evolución histórica y prospectiva del trabajo y del empleo y su incidencia en el país.

Desde hace unos años circulan en América Latina propuestas y experiencias concretas que articulan la Educación con la preparación para el trabajo y con el trabajo en sí, específicamente en el nivel Medio. Camilloni, A. (2006) propone una formación científico-técnica en la Educación Secundaria argentina, en lugar de la dicotomía entre la modalidad académica y la técnica. Cabe recordar que Figari por su parte defendía en nuestro país la existencia de una única educación media. En consecuencia, el Primer Ciclo Básico era común a las dos ramas de ese nivel educativo.

Otros autores como Gallart M., citada en Jacinto, C. (2009) propone recuperar formatos propios de la escuela técnica para toda la Educación Secundaria: el taller y el laboratorio articulan los aprendizajes teóricos y prácticos en torno a la resolución de problemas, en tanto la reflexión sobre las prácticas, la enseñanza integrada de las nuevas tecnologías contribuyen a la motivación de los jóvenes, al buen clima y al respeto de normas básicas.

Algunos países llevan adelante experiencias institucionales concretas, como las pasantías y prácticas de los estudiantes no solo en empresas sino en entidades públicas, ONGs, servicios sociales, reguladas en su naturaleza y características y vinculadas a los planes de estudio. Es el caso de Colombia, que estableció la exigencia de un cupo mínimo de “contratos de aprendizaje” o en su lugar el pago de costos equivalentes. Deben estar cuidadosamente reguladas para no ser mecanismo de sustitución de trabajadores por pasantes, tener mucho contenido formativo, pero corren el riesgo de tener poco seguimiento por el Sistema Educativo y por las propias empresas.

Otro dispositivo, que varias instituciones privadas desarrollan en nuestro país es la generación de *habilidades emprendedoras*, desarrollando en forma ficticia un proyecto de experiencia productiva en todo su proceso.

Otro mecanismo empleado es la *orientación conjunta educativa y laboral* que busca establecer relaciones entre los intereses personales, las opciones laborales, las alternativas de educación formal y no formal y el conocimiento sobre derechos, deberes de los trabajadores y necesidades instrumentales como el armado del CV y el manejo de las entrevistas laborales.

“*Brasil profesionalizado*” por su parte es un modelo integrado de enseñanza media que combina formación general y cultural con formación profesional y mejor articulación con el contexto. Participan tanto escuelas técnicas como liceos. Requiere la formación especial de docentes y la existencia o la construcción de laboratorios.

La articulación educación/trabajo es un principio que actualmente se encuentra más en la etapa de su proclamación que de su aplicación real. Con vistas al PNE, importa debatirlo, informarse acerca de las experiencias en curso, lanzar otras, actualizar la formación de los docentes, producir materiales que estimulen su aplicación y tener como meta que el sistema educativo haga de él una fuerza renovadora de la educación.

**NOTA.** A diferencia de otros capítulos, en este hemos incluido en el propio texto las propuestas concretas derivadas del tratamiento del tema que nos ocupó.



## TEMA 7

### EDUCACIÓN Y CULTURA DE PAZ

En primer lugar cabe señalar que es necesario, posible y pertinente pensar la educación en su conjunto y a la vez articular la propuesta de las instituciones educativas desde una perspectiva de Cultura de Paz; la imprescindible distinción conceptual que haremos para fundamentar esta afirmación parte de la reflexión sobre las prácticas educativas con un enfoque dialéctico e histórico-crítico.

*Es necesario* trabajar en el ámbito de la educación formal para promover la Cultura de Paz -pero no sólo en él- porque en las diferentes instituciones sociales (familia, grupos, medios, etc.) se forja la personalidad y se matizan formas de ser, estar y relacionarse en el mundo; mas en la medida en que son las instituciones educativas las únicas creadas específicamente para poner a los educandos en contacto activo con los logros de la sociedad, cuando la sociedad avanza de una cultura bélico-violentista-consumista hacia una Cultura de Paz, la “escuela” debe asumirse como agente de construcción de ese nuevo ethos compartido.

*Es posible* repensar los objetivos, contenidos y métodos de la propuesta curricular desde la perspectiva de una Cultura de Paz, pero además es posible repensar la propia institución educativa, sus finalidades, su organización, su funcionamiento, la circulación de poder, los vínculos con la comunidad, los vínculos con otras instituciones y su esencia misma. Debemos hacer posible una escuela diferente, una escuela que funcione sobre una plataforma de Cultura de Paz para contribuir a los cambios que la sociedad necesita.

*Es pertinente*, porque mejora las condiciones de trabajo para el estudiante, el docente y el centro educativo. Trabajar en Cultura de Paz garantiza que cada etapa educativa sea valorada por sí misma.

Al revelar la politicidad, historicidad y eticidad de la educación permite que cada uno asuma protagonismo en el desarrollo máximo del potencial de la persona y del grupo; garantiza que se enseñen y aprendan herramientas de convivencia que faciliten la vida en democracia y posibilita que el aprendizaje y la enseñanza sean vividos con alegría, responsabilidad y confianza. Esta perspectiva supone un entorno más amigable para enseñar y aprender, la tarea del docente se hace más fecunda, armoniosa y trascendente en la medida que provoca estados que se proyectan en el tiempo y espacio más allá del tiempo y espacio del acto pedagógico.

En la práctica es posible identificar diferentes abordajes para incorporar al quehacer educativo los Derechos Humanos y la Cultura de Paz, todos responden al legítimo interés de enriquecer el currículo, pero el que se presentará –a continuación- en último lugar, es el que permite la instalación de un clima institucional democrático y participativo al construir una Plataforma de Cultura de Paz como sustento de la organización, el funcionamiento y la forma personal de habitar el espacio educativo. Algunos de estos modelos son:

- *Modelo Nominalista o Declarativo.*- Consiste en la presentación a los alumnos en el marco de una estructura de “educación tradicional”, de los documentos de organismos internacionales sobre los

derechos de las personas, o en la enunciación de máximas, consejos o fórmulas de comportamiento adecuado.

- *Modelo de Inclusión Curricular.*- Desde esta perspectiva se incorporan actividades que pretenden desarrollar valores, actitudes y aptitudes. En una configuración general de tipo “tradicional” donde se abren espacios más libres con juegos, cuentos o actividades expresivas en los que se cambia el orden habitual del aula.

- *Modelo de Ejes Transversales.*- Corresponde a una visión más global que incorpora y aborda la temática desde distintas perspectivas disciplinares. Determinados contenidos son incorporados en la propuesta curricular, muchas veces en Unidades Didácticas u otras formas de planificación globalizada, con el consecuente efecto de reforzamiento y enriquecimiento que otorga la acción acumulativa y sistemática. Los temas son abordados en Historia, Geografía, Formación Ciudadana, Ética, Lengua, coordinando contenidos y opciones metodológicas.

- *Modelo de Plataforma Institucional.*- Desde una perspectiva crítica se busca crear un clima institucional donde se pongan en práctica y se estudien (en forma dialéctica) los principios y fundamentos de la Cultura de Paz. Los contenidos de todas las áreas del conocimiento se desarrollan procurando una apropiación activa por parte del educando en una institución que por su estructura, su organización y su funcionamiento genera relaciones humanas inspiradas en el respeto, el amor y los derechos humanos.

Dice Fernández Enguita: *“La escuela es un entramado de relaciones sociales materiales que organizan la experiencia cotidiana y personal del alumno/a con la misma fuerza o más que las relaciones de producción pueden organizar las del obrero en el taller o las del pequeño productor en el mercado. ¿Por qué entonces, continuar mirando el espacio escolar como si en él no hubiera otra cosa en lo que fijarse que las ideas que se transmiten?”*

Atendiendo esta realidad los contenidos programáticos y los ocasionales se han de organizar de común acuerdo entre docente y estudiantes, los acuerdos de funcionamiento no se imponen sino que se construyen colectivamente, tomando experiencias anteriores y mejorando lo alcanzado por grupos precedentes; lo sustantivo es el clima institucional que, creado por las personas que conforman ese colectivo, luego a su vez modela a cada uno de los participantes.

La creación de una atmósfera en el aula en que la escucha, la participación y la colaboración sean estimuladas, es el primer paso para desterrar la violencia y el autoritarismo en la educación. En todos los niveles del sistema educativo es posible establecer criterios que orienten el trabajo y que ayuden a determinar el cómo trabajar desde una perspectiva de Cultura de Paz. Resulta necesario que la relación dialéctica entre objetivos, contenidos y métodos exprese la convergencia de estas tres dimensiones, que el discurso y las prácticas no se contrapongan.

Las metodologías adoptadas han de cumplir las siguientes condiciones:

- Estimular la participación de los estudiantes.
- Posibilitar la disensión.
- Abrir las ventanas al mundo.

- Procurar sistemáticamente el desarrollo del pensamiento y legitimar el pensamiento divergente.
- Fortalecer los nexos del estudiante con el grupo de pares, con la institución, con la comunidad, con el país y con el mundo.
- Ser “transversales”, “globalizadoras” y “realistas”.

Estructurar la institución sobre una plataforma de Cultura de Paz supone:

- Respeto pleno de los derechos humanos, de todos ellos en sus distintas generaciones, atendiendo su indivisibilidad, integralidad e interdependencia.
- Respeto, fomento e instrumentación para el ejercicio efectivo del derecho a la información de todas las personas, a la libertad de opinión y expresión, al pensamiento divergente.
- Respeto y protección del ambiente, no sólo de nuestro entorno inmediato sino pensado mundialmente.
- Respeto y aceptación de la protesta y la resistencia como instrumentos de expresión y transformación social.
- Actuar preventivamente para identificar y tramitar los conflictos, en base a la participación y la práctica de la no-violencia.
- Impulsar los procesos de integración y complementación entre personas y las naciones, sobre la base de la igualdad, solidaridad y respeto de las trayectorias y procesos personales y de los pueblos.
- Pensar la paz en su dimensión mundial, actuar en el plano local y cotidianamente para su construcción.
- Promover el desarme y la desmilitarización de la sociedad (fáctica y simbólica).
- Promover el consumo responsable y una actitud crítica frente al mercantilismo, la propaganda y el mensaje de los medios.
- Promover la organización de los colectivos para impulsar los cambios sociales en el sentido emanado de estos principios.
- Validar el trabajo manual y el intelectual en el proceso de humanización y dignificación de la persona.
- Educar por la paz, en la ciudad, en la familia, en los centros educativos y en todas las instancias donde la educación se desarrolla. Educar “por” la paz en el sentido de educar “en pos de” y “a través de” la paz como vivencia y no sólo con un sentido declarativo.
- Por último, como es natural, la Cultura de Paz señala a las diversas formas y manifestaciones de la violencia y las guerras como antitéticas de la paz.

#### **HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: APORTES DEL GRE SOBRE EDUCACIÓN Y CULTURA DE PAZ PARA EL DEBATE EN EL CONGRESO**

1. Es de fundamental importancia que el tema Cultura de Paz sea abordado en las aulas de los diferentes niveles del sistema educativo, no solo como tema de estudio e investigación sino también como vivencia, para ello es necesario un programa y una acción planificada que se desarrolle transversalmente en todo el sistema educativo.
2. Uno de los ejes a desarrollar en dicho programa es el relativo a la obtención de una actitud

consciente de toda la comunidad educativa contraria a la fabricación, intercambio y uso de todo tipo de armas. Tender al desarme universal debe ser una idea de primer orden para el futuro de la Humanidad, y el ámbito educativo es un lugar privilegiado para trabajar en su favor.

3. Otra de las propuestas a problematizar en un programa de cultura de paz es el intercambio de información y el debate sobre lo que significa la posesión por algunos países de armas donde se usa la energía nuclear, con riesgos para la Humanidad que pueden llegar a la desaparición de la misma.
4. En el nivel más cotidiano, la enseñanza del abordaje no violento de conflictos y la convivencia en todos los ámbitos de la sociedad –incluidos los espacios educativos- debería ser objeto de análisis y prácticas educativas regulares y programadas, que avancen en su comprensión e implementación.

## TEMA 8

### EDUCACIÓN, CIUDADANÍA Y DERECHOS HUMANOS

Estos tres conceptos surgen en distintos momentos, confluyendo hacia la modernidad con tal fuerza que pasan a ser rasgos característicos de esta época. En realidad son escalones que posibilitan el desarrollo de la modernidad, claro que siempre en el marco del sistema económico capitalista.

Si definimos la educación como el proceso por el cual la generación adulta enseña a las nuevas generaciones los conocimientos y costumbres necesarios para vivir en un lugar y época, entonces debemos aceptar que educación existió siempre, es parte de la condición humana asociada al desarrollo del cerebro para pensar y recordar y al lenguaje, asociado a él, como elemento clave de las construcciones simbólicas y la comunicación.

La ciudadanía como la conocemos es más tardía como concepto aunque podamos remontar su origen a las polis griegas. La ciudadanía reemplaza en la modernidad al concepto de súbdito, característico de las monarquías precedentes.

Por su parte los Derechos Humanos como sistema se imponen con fuerza a partir de la segunda mitad del siglo XX, son el largo fruto de la sumatoria de luchas sociales y políticas por parte de los sectores populares para lograr mejores condiciones de vida, sus comienzos son en el siglo XVII (Locke y la Revolución Gloriosa de Inglaterra) cuando se gesta la llamada primera generación de los derechos del hombre constituida por derechos civiles y políticos (derechos de propiedad, a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad), aunque su consagración definitiva será en el siglo XIX tras el triunfante ciclo de las revoluciones liberales. Luego seguirán las llamadas 2ª, 3ª y 4ª generación de los Derechos Humanos.

¿Qué hace que aquellas tres dimensiones (educación, ciudadanía y Derechos Humanos) se asocien con tanta fuerza como para ser en buena medida el perfil de la época moderna? Sin duda que ellas están en el marco del desarrollo del capitalismo industrial, emanado de la revolución industrial y de las revoluciones políticas liberales que consagraron el dominio económico y político de la burguesía.

Se produce en la Europa del siglo XIX una transformación económica y política (capitalismo industrial y establecimiento de las repúblicas liberales) que requiere de un nuevo concepto de derechos individuales (derechos del hombre y del ciudadano, 1ª generación de los DDHH); de ciudadano y trabajador (elector y productor activo), y por lo tanto se hace necesaria una institución de alcance masivo para ayudar a realizar estos cambios, es decir el sistema educativo (universal y gratuito).

Una gran conjunción funcional de estas dimensiones explica la sociedad en la que vivimos, es decir, el capitalismo, las Repúblicas liberales con sus conceptos de ciudadanía, educación universal y gratuita y los Derechos Humanos.

### LOS DERECHOS HUMANOS COMO CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA

Sabemos que la teoría liberal, que siguió la idea del Estado de Hobbes, siempre consideró que la función del Estado era regular la acción de las personas físicas y colectivas a efectos que no transformaran a la sociedad en un autodestructivo campo de batalla, la renuncia a parte de los derechos de las personas permitía la construcción de un orden que hacía posible que todos pudieran buscar legítimamente satisfacer sus derechos a la vida, la libertad, la propiedad y la búsqueda de la

felicidad. Las definiciones de los Derechos del Hombre y del Ciudadano apuntaban a definir claramente el ámbito de acción de lo público (el Estado y la política) y lo privado (la economía) dentro de los estados nacionales. Hoy en día cuando el capitalismo se globaliza y la economía capitalista avanza en todas direcciones, los nuevos derechos que pretenden poner un freno al autodestructivo afán de ganancia, que implica la explotación y exclusión de seres humanos y la devastación de los recursos naturales, nace una nueva generación de derechos que intenta poner un límite a ese proceso destructivo. Entre ambos extremos del siglo XVIII y XXI se insertaron las luchas modernas, fundamentalmente de los trabajadores, por los derechos a la igualdad económica de todas las personas y los derechos de todos los grupos que las primeras repúblicas construidas sobre la base del ciudadano hombre, heterosexual y blanco habían dejado marginadas de los derechos económicos políticos, sociales y culturales, es decir los derechos de 2ª y 3ª generación.

Derechos de 1ª generación: civiles y políticos (no son derechos de las personas como sujetos corporales sino en tanto miembros de una sociedad con determinadas relaciones sociales y económicas); derechos de 2ª generación (ya asociadas a todas las personas como seres necesitados): económicos y sociales; derechos de 3ª generación: culturales (a todas las personas sin diferencias de edad, sexo, etc.) y de 4ª generación: de la naturaleza (del derecho de todos a la vida, tanto de actuales como futuras generaciones).

Consagrados los Derechos Humanos al finalizar la segunda guerra mundial, se produce una síntesis de todos los reclamos anteriores y un anticipo de los derechos de la naturaleza. Vistos así los concebimos en toda su historicidad, lo que significa la capacidad de reproducir el proceso histórico de su realización y por ende justificar racionalmente su validez, eliminando cualquier concepción trascendentalista de origen religioso o metafísico. Esto tiene enorme importancia al momento de poder enseñar actualmente esos Derechos, con su fundamentación histórica, y su construcción racional, lo que permite a su vez la continuidad hoy en día con el involucramiento por su desarrollo y aplicación real por los hombres actuales, sucesores de los sucesivos constructores.

Por lo mismo, la concepción de estos derechos permite concebirllos como construcción y desarrollo sujeta a debate, discusión racionalmente fundada. No son pertenecientes a una legislación o nación concreta sino a la persona humana donde quiera que esta se encuentre.

Si como dice Amartya Sen (Pallas 2010) los valores éticos son universalizables y por lo tanto no dependientes de una legislación particular, corresponden a las personas en tanto tales, corporales, y por tanto universalizables a todos los que tengan esa condición. Trascienden las fronteras nacionales y corresponden racionalmente a los seres humanos en tanto corporales y donde quiera que se encuentren.

Por ser derechos que son susceptibles de argumentación racional deben ser enseñados mediante argumentación con fundamentos históricos y actividades prácticas, depende en buena medida de la educación formal ayudar a crear las condiciones de conciencia y valores aplicables a la vida cotidiana. Es decir debe haber una fuerte educación en Derechos Humanos correspondiéndose con una práctica que los cimiente.

Por eso enseñar DDHH es desarrollar el proceso histórico de sus concreciones, a veces completa, a veces parcial y otras no realizadas. Esquemáticamente podría decir que los derechos de 1ª

generación fueron los emergentes de la lucha de la burguesía contra la monarquía y el sistema feudal. Las luchas de los derechos de segunda generación fueron las luchas socialistas por la igualdad económica; la tercera generación corresponde a los derechos sociales de grupos desplazados o sometidos: mujeres, negros, homosexuales, etc.; los de 4ª generación son actualmente defendidos inicialmente por los grupos ecologistas en base al principio de solidaridad con las futuras generaciones y también las actuales. Esta es la forma de entender los DDHH como construcción histórica, lo que permite enseñarlos en un proceso problematizador y crítico, esperando que las actuales y futuras generaciones aporten su propia concepción histórica para su aplicación y mejora.

### **EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA**

El concepto de ciudadanía surge decididamente en el siglo XVIII y se consolida en el XIX asociada al derecho de las personas a la protección por parte del nuevo estado de sus derechos subjetivos, en especial la libertad y la propiedad. Es la ciudadanía de las repúblicas liberales-burguesas surgidas en ese período. Son derechos negativos, que limitan la libertad de acción individual en el marco de los derechos de los demás.

A fines del s. XIX se consolida el sufragio como el paradigma de los derechos civiles. Los ciudadanos (hombres) tienen igualdad de derechos y participación autónoma en defensa de sus intereses privados en el mercado y en la política. Así el control normativo del Estado, la competencia de partidos políticos y la presencia de la oposición, garantizan la adecuada consideración de los intereses y orientaciones valorativas de la sociedad.

Esta situación política se desarrolla en el marco del capitalismo industrial. Ahora las claves de la ciudadanía moderna en Europa son el sufragio y el trabajo. Estas dos dimensiones no provienen de aptitudes a priori, se aprenden en el marco de una sociedad organizada, siendo la familia y la escuela (sin desconocer las demás organizaciones sociales, como ser medios de comunicación, religión, etc.) los encargados de “educar” al ciudadano. Es decir que ahora el ciudadano es definido como un sujeto pedagógico, se forma a partir de la acción educativa de ambas instituciones, a la que se suman las otras formas que inciden en la misma dirección. Es la clave de la acción de la generación de adultos sobre los más jóvenes, como diría Durkheim.

Pero sin duda que la acción de construcción de ciudadanía y de capacitación para la integración del ciudadano a la vida económica laboral la hace básicamente la escuela, es decir el sistema educativo. A fines del siglo XIX, surge el llamado primer pacto educativo, que es el compromiso de la escuela de cumplir con ambos cometidos, el Estado le garantiza recursos y condiciones para que sea gratuita, universal y obligatoria. Así son las relaciones originarias entre las repúblicas liberales burguesas y el sistema educativo. No se demora mucho antes de que surjan propuestas diferentes a la liberal, sin salirse totalmente del campo liberal. Aparecen concepciones como el republicanismo de Hannah Arendt que define al ciudadano como sujeto de derechos positivos a la participación y la comunicación. Este ciudadano no resuelve en base a sus intereses, sino en base al bien común. Significa la mayor minimización del Estado (no para liberar a la economía como pretende el neoliberalismo, sino para liberar la participación política ciudadana) que pasa a ser un mero ejecutor de resoluciones ciudadanas.

Aquí los derechos ciudadanos no surgen en base al ordenamiento jurídico, al revés: los derechos subjetivos constituyen el orden jurídico, son determinaciones de la voluntad política predominante. Esto supone un ciudadano poseedor y defensor de las virtudes éticas y de continua participación en el plano político, recuperando la autoadministración descentralizada. En este caso la escuela debería cambiar su contenido hacia la nueva forma de considerar la ciudadanía.

Esta propuesta de Arendt es históricamente un eslabón intermedio con la teoría de la democracia comunicativa de Jürgen Habermas, que pretende superar las limitaciones de la ciudadanía liberal y las ideas republicanas demasiado ideales y por tanto inaplicables. Se ha llamado también democracia procedimental, porque lo que busca es crear instituciones que garanticen la construcción de espacios deliberativos donde la ciudadanía plenamente soberana decide sobre sus temas políticos, sociales y económicos. Luego el Estado y sus instituciones normalizadoras (el Parlamento) se encargan de la creación y aplicación del derecho adecuado a estas propuestas populares.

Aquí resalta el rol de la educación en cuanto formadora de ciudadanía con voluntad de participación, capacidad para participar del debate ciudadano y autonomía intelectual, por eso se asoció fuertemente esta propuesta a la pedagogía crítica, desde Paulo Freire hasta Henry Giroux.

Pero, ¿cuál ha sido, en este marco, la evolución de la relación entre sociedad y escuela? La relación, más allá de estas ideas que debatieron con el liberalismo, quedó enmarcada dentro del desarrollo del estado liberal. Consideramos que aquel pacto educativo, adecuándose a las cambiantes condiciones del sistema político y económico capitalista, ha sobrevivido como marco fundamental del vínculo de escuela y sociedad. La educación forma para la ciudadanía con el perfil del ciudadano elector y forma los recursos humanos que necesita básicamente el sistema económico.

Cualquier cambio en alguno de ellos, o los dos con más razón, repercute en la escuela y la demanda social que ella recibe. Un ejemplo históricamente cercano y típico que cuando el neoliberalismo en la década de los 90, impulsa la globalización capitalista e induce una serie de cambios a nivel político y social y se proyecta por tanto hacia el sistema educativo a través de los proyectos de reforma que se impulsaron por la CEPAL, el Banco Mundial y el BID en la década de los 90 en América Latina.

Se planificaron proyectos neoliberales de sociedades desde lo económico y político, que se intentaron cimentar con un proyecto educativo en consonancia.

Si bien el antihumanismo y antihumanitarismo neoliberal está en relativo retroceso a nivel mundial, especialmente en los discursos, aún luchan por la hegemonía algunos de sus presupuestos en el área educativa (donde sobreviven algunos de sus antiguos defensores): formación de recursos humanos mediante competencias (concepción utilitarista orientada hacia el mercado laboral) y consecuentemente con esto la disminución de la formación humanista favoreciendo la formación instrumental con ese fin y el predominio de la visión tecnicista que favorece resultados mediante el cálculo eficientista de medios-fines; una ciudadanía devaluada y típicamente liberal orientada al sufragio y al consumo.

Esto no significa que una educación diferente, orientada en clave de Derechos Humanos, participación democrática y justicia social, deba negar su función de formar ciudadanos y personas



para el mundo del trabajo (no del mercado). El trabajo es una cualidad humana trascendental, y por tanto condición de posibilidad del proceso hominizador y civilizatorio. Vivimos en una sociedad con determinadas características que no debemos negar ni olvidar, debemos formarnos para participar de ellas en todas sus dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales; pero también debemos ser capaces de tener una visión crítica sobre la misma (autonomía de conciencia) para no ser ciegos ante sus defectos: la injusticia, la discriminación, la exclusión y la depredación ambiental.

#### **LA EDUCACIÓN ENTRE DOS PROYECTOS ANTAGÓNICOS**

El sistema educativo tiene hoy en día dos caminos posibles. Por un lado continuar cumpliendo con lo acordado en el pacto liberal original: socializar y formar al ciudadano en las competencias básicas para su integración al mundo laboral y a una ciudadanía pasiva. Es la creación del ciudadano integrado según las necesidades del sistema económico y político. El otro camino es formar ciudadanía y a las personas para el trabajo pues ambos son parte de la naturaleza humana, ser grupales –en las condiciones actuales de la vida social- y transformar la naturaleza mediante el trabajo como históricamente ha sido la forma de existencia básica del ser humano. Pero además educar en el pensamiento crítico para que se continúe el proceso de lucha moderna para lograr los derechos aun incumplidos tanto en la ciudadanía como en el mundo del trabajo.

Esta bifurcada posibilidad de caminos la vivimos claramente en nuestro país. En la década de los 90 el proyecto educativo (1995) decía claramente que su fundamento era desarrollar los recursos humanos (trabajadores) que el país necesitaba en esa época de cambios (globalización neoliberal).

Por su parte en el año 2005, el nuevo Consejo Directivo Central de la ANEP expresaba también claramente que la educación buscaba formar al ciudadano moderno en clave de derechos humanos. Esta doble posibilidad aún subsiste y el país y la educación podrían optar por una u otra según situaciones políticas puntuales. Existen sectores que defienden una u otra y tal vez por esto sea difícil realizar un proyecto de estado para la educación. Mientras, la educación navega en la incertidumbre de esas aguas divididas.

Otro tema de complejidad es el de la exclusión, pero que involucra especialmente al funcionamiento económico, por lo que necesita respuestas sistémicas por parte de la sociedad y lo peor que puede hacerse es acusar principalmente a la educación por no resolver por sí misma este problema. Tal vez esta idea esté buscando exonerar a otros sectores de la responsabilidad que les cabe.

El sistema educativo parece haber abandonado la posibilidad de educar para la autonomía del ciudadano, para la sana rebeldía contra las injusticias, las desigualdades, y lo ha barnizado con la formación contra las diferencias (de género, de raza, de orientación sexual, etc.) aunque estas sean necesarias, pero no son suficientes.

Como dice Carlos A. Torres (2006, 134)<sup>44</sup> “Necesitamos una teoría de la ciudadanía democrática y multicultural que se tome en serio la conveniencia de desarrollar una teoría de la democracia que

---

<sup>44</sup> Torres, Carlos A. “La educación en América Latina y el Caribe: una aproximación teórica a la ciudadanía, la democracia y la multiculturalidad”, en Ayuste, Ana (Coord.) (2006) *Educación, ciudadanía y democracia*. Octaedro-OEI, Barcelona, 131-169.

contribuya a mejorar (o eliminar de raíz) las diferencias sociales, la desigualdad y la injusticia que dominan las sociedades capitalistas.” La educación debe ser parte de este proyecto.

#### **HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: APORTES DEL GRE SOBRE EDUCACIÓN, CIUDADANÍA Y DERECHOS HUMANOS PARA EL DEBATE EN EL CONGRESO**

1. Es fundamental sensibilizar al futuro ciudadano en la necesidad de completar el desarrollo y aplicación de los Derechos Humanos en todas sus dimensiones. Especialmente en lo que hace al derecho a la vida, la igualdad (especialmente la económica; la de géneros; la de razas; de credos y filosofías; la participación y acceso a la información fidedigna) y la supervivencia del planeta (control ético de la tecno-ciencia).
2. Se debería educar para el desarrollo autónomo y crítico del sujeto lo que implica fundamentalmente que la educación como sistema se sitúe en el marco práctico de los ya mencionados Derechos Humanos. Para ello deberá, en primer lugar, lograr que las instituciones educativas trabajen en un clima democrático, participativo y tolerante en su funcionamiento como así también en el proceso educativo dentro del aula. Esa práctica será la que permitirá formar, más que a un “elector” en política, a un participante de la política comprometido con su sociedad y su tiempo.
3. El hombre no puede ser considerado sin más un “recurso humano” para el mundo productivo y comercial y educado para ello, cada hombre debe seguir siendo un fin en sí mismo y su desarrollo como tal deberá ser el dinamizador del crecimiento económico. Las situaciones sociales definidas como diferencias se pueden mejorar e incluso solucionar con la educación, en cambio la injusticia y desigualdad social requieren de transformaciones más profundas en la sociedad global y por tanto de la participación activa del ciudadano crítico. La pobreza no puede incluirse entre las diferencias con las que debemos ser tolerantes; la pobreza es una injusticia que debe enfrentarse como tal.
4. En un mundo económico y político que hace apología del desarrollo tecno-científico, se debería desarrollar en oposición a ello la idea de que la ciencia debe estar al servicio de la humanidad y no de los intereses de la producción de mercancía para el mercado o de los intereses estratégicos de las potencias y su carrera armamentista.
5. Es necesario no ser ciegos a este proceso del mundo capitalista globalizado y reivindicar la capacidad del ciudadano para resolver sobre la conveniencia del desarrollo de ciertas líneas de investigación científica como así también sobre la producción de ciertos artefactos.
6. En síntesis, ante la deshumanización del pensamiento tecnocrático (de los “expertos”, la tecno-burocracia y la tecno-ciencia), tanto en economía, como en política como en ciencia, debería desarrollarse un pensamiento humanista centrado en el desarrollo humano como verdadero fin de la política, la economía y la ciencia.

## TEMA 9

### NUESTRO CONCEPTO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

#### ALCANCES DEL CONCEPTO DE “CALIDAD EDUCATIVA”

El concepto de “calidad” en su aplicación a la educación es polémico en sí mismo. Su origen y desarrollo no son propios del campo educativo sino de la nueva organización del trabajo en el post-fordismo de la década del 70, y de los cambios neoliberales de los 90. No es el único término que proviene del campo económico-laboral y su lógica: evaluación, eficiencia, recursos y capital, competencias, y más recientemente gestión, son algunos otros ejemplos. El GRE entiende necesario resignificar estos términos en clave crítico - pedagógica, definiendo claramente qué expresamos cuando usamos cada uno de ellos en este documento.

La calidad de la Educación no tiene un sentido único, aunque con frecuencia parece que hace referencia a un concepto definido, unívoco, abstracto, y claro para todos. En los discursos sobre evaluación se encuentran múltiples referencias al término calidad, con las características anteriores. Sin embargo, lo que puede ser calidad para una realidad social puede no serlo para otra; lo que puede ser calidad para una época seguramente no lo es para otra. Por esta razón, no es procedente plantear exigencias de calidad educativa desde perspectivas generalizadoras u homogeneizantes sino que deben ser contextualizadas en espacio y tiempo presente y prospectivo. Tampoco se pueden tomar con carácter abarcativo de toda la sociedad, cuando en realidad pueden estar respondiendo a demandas unilaterales de uno o más sectores sociales. La definición de qué es calidad educativa debe provenir del todo social en un proceso de reflexión colectiva que lleve a ese y a otros acuerdos básicos, pilares sobre los que se construya un PNE.

El debate sobre la calidad educativa no debería centrarse exclusivamente en consideraciones que si bien son con frecuencia determinantes, constituyen en realidad *condiciones* necesarias para desarrollar procesos de calidad, como los recursos asignados, el número de estudiantes por docente, la cobertura del Sistema, la superficie locativa por estudiante, el porcentaje de docentes graduados, entre otros. Eventualmente esos indicadores pueden dar alguna explicación a problemas de un Sistema, pero no constituyen per se indicadores de su calidad.

Tampoco hay una relación lineal entre la calidad educativa y los resultados de aquellos aprendizajes que, por razones metodológicas reduccionistas son seleccionados para ser evaluados porque son pasibles de ser “medidos” por medio de pruebas estandarizadas nacionales o internacionales.

El debate sobre la calidad de la educación es un debate sobre su naturaleza y modo de ser, que responde esencialmente a expectativas de su contexto, cuando este se mantiene relativamente estable.

En ese sentido, Inés Aguerro (2010) explica la disconformidad actual con la educación institucionalizada y muchos de los problemas actuales de la misma en que “la pérdida de la calidad se percibe -se vive - a través de hechos que muestran que los principios vertebradores han variado en la

sociedad, tanto en las representaciones sociales como en el discurso académico pero lo que no ha cambiado es la organización de las estructuras de la educación y sus aspectos fenoménicos concretos. Esta ruptura se vive como pérdida de la calidad, en la medida en que lo que se pierde es la significatividad social del aparato educativo.”<sup>45</sup>

Precisamente, estamos viviendo una crisis de este tipo en el país: la educación, sobre todo la básica no conforma ni a las expectativas e intereses de los adolescentes, que se han modificado porque ellos y el contexto cultural nacional y mundial han cambiado, ni a los tradicionales demandantes al Sistema Educativo: el campo económico, los partidos políticos y los medios de prensa afines. Esto no significa que el PNE deba atender acríticamente a todos los requerimientos que recibe, pero sí es necesario tomarlos en consideración a partir de las definiciones teóricas de fondo que se hayan acordado.

Para una real transformación de la educación, que es a lo que un PNE se orienta, es necesario tener presente que lo que se defina como “calidad” es subsidiario del concepto de Educación del que se parta, de la funcionalidad que se le asigne (reproductora/transformadora), de los conceptos en interrelación de persona y de sociedad/país que se intente contribuir a formar en un contexto espacial y temporal dado, aunque con visión también prospectiva.

El panorama actual de la Educación, caracterizado por cambios epistemológicos, sociales, científicos y económicos que jaquean la visión moderna del conocimiento, obligan a re-pensar qué conocimientos, saberes, capacidades son relevantes en el presente y presumiblemente en el futuro y a deconstruir críticamente cómo se los produce, como se los distribuye y se los evalúa hoy en la escuela<sup>46</sup>, que es una institución propia de la Modernidad, hoy en crisis.

Un cambio contextual cultural de tal envergadura debería llevar a analizar los cambios que se vienen promoviendo en el Sistema Educativo, para discriminar entre reales transformaciones de fondo y políticas puntuales dirigidas a métodos y medios, con frecuencia de corte instrumental, que en realidad no se alejan de la racionalidad positivista, sino que incluso pueden estar reafirmando.

La ley de Educación N° 18.437 perfila algunas definiciones de base en los capítulos I y II programáticos que compartimos. A partir de esas concepciones puestas en interrelación, se podría comenzar a construir lo que el GRE considera el punto de partida de toda reflexión para elaborar un PNE: **qué concepto de persona, de educación, de sociedad/país presente y futuro y qué articulación entre ellos se propone**. Lamentablemente esas consideraciones con mucha frecuencia “se dan por dadas”, no se discuten ni consensuan y se compromete así la coherencia interna de una transformación educativa.

Esos puntos de partida consensuados deberían orientar la reflexión colectiva en el Congreso, para dar sentido propio y contextualizado al concepto de “calidad de la educación” que sustente el futuro PNE, así como a los principios y criterios para la implementación de su evaluación en el país.

---

<sup>45</sup> Aguerro Inés (2010).

<sup>46</sup> Empleamos “escuela” en su sentido genérico de “institución educativa”.

**HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONCEPTO DE CALIDAD EDUCATIVA**

Desde una perspectiva de Derechos Humanos OREALC/UNESCO Santiago, (2008)<sup>47</sup> plantea que la calidad de la educación en tanto derecho fundamental, además de ser *eficaz* y *eficiente*, debe respetar los derechos de todas las personas, ser *relevante*, *pertinente* y *equitativa*. Ejercer el derecho a la educación es esencial para desarrollar la personalidad e implementar los otros derechos". No obstante, también los criterios que incorpora UNESCO a los tradicionales de eficiencia y eficacia son subsidiarios de las definiciones antropológicas, sociológicas y gnoseológicas de base que se definan colectivamente. Ningún criterio tiene un sentido único, y en el caso de la eficiencia, su sentido original en el campo económico refiere al logro de los mejores resultados con el empleo de la menor cantidad posible de recursos, a los efectos de maximizar la rentabilidad del producto o servicio.

Obviamente esa no es la lógica del campo educativo. No quiere decir esto que la educación deba ser ineficiente; ¿pero eficiente en relación a qué y para qué? La *eficiencia* es un atributo de una educación de calidad desde una perspectiva de derechos, cuando se han definido los fines que se persiguen desde lo educativo, y el Sistema se orienta a lograrlos optimizando recursos, que siempre son escasos. La eficiencia como componente de la calidad educativa es entonces una noción necesariamente subsidiaria de lo ético - pedagógico y debe ser evaluada desde esa perspectiva. De todas formas, se puede apreciar en el país proliferación de políticas educativas focalizadas sobre un mismo campo de aplicación, tanto dentro del Sistema Educativo como provenientes de otras instituciones públicas, que se han ido superponiendo a lo largo del tiempo, así como políticas asistencialistas que no refieren estrictamente a lo educativo y que podrían ser desarrolladas mejor por otros subsistemas y políticas sociales más pertinentes. En ese sentido, una de las potencialidades de un PNE deriva de su necesaria perspectiva de conjunto, la que a partir del diagnóstico de situación que precede a su elaboración, permite detectar y corregir ineficiencias.

La *eficacia* (relación entre objetivos y resultados) también remite a los fines educativos, y éstos directamente al concepto de persona y de sociedad deseables que colectivamente se defina en forma reflexiva, y en consecuencia a la educación deseable para articular a ambas. En el campo educativo no hay una relación directa e inmediatamente comprobable entre fines, objetivos y resultados. Tanto en lo institucional como en los de aula median procesos que no son unidireccionales y que implican normales avances y retrocesos debidos a múltiples factores. Por otro lado, los *procesos* de aprendizaje pueden ser resultados en sí mismos. Además, se requiere una evaluación permanente de los procesos educativos y de sus resultados en toda su complejidad, que permita comprender sus frenos y potenciadores tanto internos como externos al Sistema. La actual evaluación del Sistema Educativo en nuestro país, centrada en la medición unilateral de resultados de los macroindicadores supuestamente inmediatos y cuantificables deja de lado los procesos, lo que no permite la *comprensión* de lo evaluado para su mejora. Es auspiciosa sin embargo la orientación de la evaluación externa que el INEEd ha asumido en este último sentido, incluyendo investigaciones cualitativas sobre lo que sucede en la realidad educativa.

La elaboración de un PNE debería impulsar la evaluación *interna* del Sistema, con la finalidad de mejora; de sus instituciones, de sus actores y sus prácticas cotidianas, de los aprendizajes, entre

---

<sup>47</sup> UNESCO-LLECE (2008).

otras dimensiones, con un enfoque cualicuantitativo, para lo cual es indispensable incorporar procesos de autoevaluación. Esta no se decreta; requiere formación y compromiso de los actores.

La *relevancia cultural*, estrechamente ligada a la pertinencia, refiere a los saberes y capacidades necesarias para participar en los distintos ámbitos de la vida social y construir proyectos personales con relación a los otros.<sup>48</sup> En un contexto de cambio permanente a la vez que desde una perspectiva de educación transformadora es necesario no solo pensar en el tiempo presente sino reflexionar en clave prospectiva, aunque crítica, sobre la sociedad futura para la que los estudiantes de todos los niveles se forman hoy. Hay estudios de OPP que figuran en su página, que delinear algunos futuros posibles para el país.

La relevancia también depende de los “para qué y para quién”, es decir, de qué persona el país se orienta a formar, para qué sociedad futura.

La *pertinencia* implica superar la perspectiva que homogeneiza a priori a los destinatarios de la Educación mediante una estructura heredada<sup>49</sup> a la que responden planes, programas, tiempos y espacios únicos y homogéneos, y se orienta por el contrario a atender la diversidad de personas y de contextos para que la educación les sea significativa a todos. No se trata por supuesto de discriminar contextos, grupos y personas con una educación diferencial, ni de políticas compensatorias focalizadas para “incluir a los excluidos”, sino de atender a aquel viejo principio de Saviani<sup>50</sup>: partir de la heterogeneidad inicial para llegar al mismo objetivo común para todos, para lo cual, sin embargo, no hay una manera única y “heredada” de hacerlo.

Nuestro país se ha inclinado tradicionalmente hacia políticas focalizadas tendientes a compensar déficits considerados de origen externo al Sistema, que comprometen la acción pedagógica y sus resultados. Pablo Martinis (2014)<sup>51</sup> plantea al respecto que sería más pertinente pensar en “democratizar” la Educación en lugar de “incluir” mediante políticas focalizadas a los que están fuera o a los que se han desafilado del sistema. “Democratizar” pone el acento en el derecho a acceder, a permanecer en la educación y a aprender, pero no desde la perspectiva de instituciones, docentes, planes y programa que no involucran o interesan ni siquiera a los que asisten. Esa democratización requiere un Plan Nacional de Educación como política de Estado, lo que no obsta que se pueda integrar eventualmente algunas de aquellas políticas focalizadas en curso que sean evaluadas como relevantes y pertinentes.

El principio de *equidad* por su parte supone precisamente un concepto de educación democrática, pero su sentido ha ido evolucionando. Se pensó durante mucho tiempo que equidad es la igualdad de oportunidades *ante* la escuela, lo cual constituye el concepto liberal de igualdad de acceso, que es restrictivo. La ley de Educación integra otro sentido que apunta al de igualdad *por* la escuela frente a fines democratizadores para todos. Lo anterior obliga al Sistema Educativo y específicamente a un

---

<sup>48</sup> Poggi, Margarita (2008) en UNESCO-LLECE op cit pág. 37

<sup>49</sup> Aludimos en este caso por ejemplo, a la doble tradición de formación intelectual y manual que sustenta aún hoy la dicotomía Secundaria – UTU. Volveremos sobre el tema en el apartado sobre Educación y Trabajo.

<sup>50</sup> Saviani, Dermeval (1983)

<sup>51</sup> Martinis, Pablo, (2014).

PNE a generar los andamiajes necesarios y el seguimiento de los estudiantes para contribuir a ese fin.

**La calidad es un resultado global.** Tiene que ver con todos los factores que intervienen en la efectiva garantía de la Educación como derecho. “Cuando algunos de estos factores no está presente, o no hace presencia en la manera en que se requiere, se afecta el disfrute del derecho, o lo que es igual, la educación pierde cualidades esenciales”. Pulido, Orlando (2009 p. 11)<sup>52</sup>

Se podría decir que una educación de calidad sería aquella que se oriente a generar las mejores condiciones de factibilidad de los fines que el PNE defina en el marco de la Ley, a desarrollar los mejores procesos y lograr los mejores resultados *posibles*<sup>53</sup> y lo haga de manera integrada, en torno a los derechos humanos como eje estructurador.

Los atributos de la calidad educativa propuestos en este apartado permiten la construcción de criterios para la **evaluación** del Sistema Educativo. Esta debería ser continua, integrando su multidimensionalidad y complejidad intrínsecas y las de la educación como práctica social. Debería orientarse prioritariamente hacia fines de mejora de procesos y de resultados con metodologías epistemológicamente consistentes con los objetos de evaluación de que se trate.

La calidad no se decreta. Tampoco se genera automáticamente por la simple existencia de un Plan Nacional de Educación. Mejorarla supone recuperar la reflexión colectiva y crítica de los actores educativos de todos los niveles sobre las prácticas de aula, institucionales y sistémicas para su eventual transformación, lo que involucra a otros aspectos tales como generar una cultura de participación, formación adecuada para ejercerla y la existencia de márgenes de autonomía pedagógica, organizativa y financiera. Un PNE podría establecer mecanismos que se orienten a tales fines, si estos fueran producto de consensos.

#### **HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: APORTES DEL GRE SOBRE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PARA EL DEBATE EN EL CONGRESO**

1. Lograr la más amplia cobertura educativa y el acompañamiento pertinente para la culminación de los estudios obligatorios por ley de todas las personas a lo largo de sus vidas.
2. Orientar una educación nacional común a todos, contextualizada y adecuada a los intereses, las necesidades, las características y las potencialidades, para una real igualdad de oportunidades por medio de la institución educativa en todos sus niveles y áreas. La Educación requiere un abordaje no solo presente sino prospectivo.
3. Propiciar el desarrollo integral de las personas, basado en la integración progresiva de aprendizajes que vehiculen y vinculen conocimientos, saberes y competencias *complejas*, metodologías y actitudes en relación a sí mismos, a sus vidas, al trabajo y al relacionamiento con los demás.

---

<sup>52</sup> Pulido, Orlando (2009).

<sup>53</sup> Todos sabemos que la educación, por su complejidad humana/social no se rige ni por la inmediatez ni por la lógica causa/efecto, por lo cual hay que pensar en consolidar resultados en el mediano y largo plazo en el marco de un Plan Nacional flexible, que admita los cambios que su seguimiento y evaluación de proceso y al final del plazo fijado vayan requiriendo, sin renunciar a los grandes fines que se definan.

4. Contribuir a formar individuos autónomos, reflexivos y críticos como personas y como ciudadanos, a la vez que comprometidos en la construcción de una sociedad identitaria, democrática, justa, solidaria, armónica, orientada a un desarrollo humano, social y económico sustentable y a una integración nacional, regional y mundial.
5. Una educación que facilite a los estudiantes según el nivel, el acceso más variado posible a las fuentes de información, de cultura y de producción de conocimiento, factores clave de la comprensión de la realidad y de la acción transformadora de la misma, la creatividad y la innovación en todos los campos.
6. La Educación debería orientarse al logro de los fines anteriores y de otros que la reflexión colectiva defina para el PNE, velando por el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.
7. La evaluación de la calidad de la educación no se puede circunscribir a la medición de los *resultados* de los macroindicadores sistémicos, sino que se debe evaluar además en forma cualitativa los procesos, que son los que llevan a resultados, además de tener en la educación valor en sí mismos. Es necesario evaluar ambos para la mejora y no meramente para el control o la rendición de cuentas.



## TEMA 10

### ENSEÑANZA E INSTITUCIONES: TIEMPO, ESPACIO Y ACTORES EDUCATIVOS

La formulación de un PNE requiere tener en cuenta su concreción en territorio materializada en las instituciones y los actores que en ellas confluyen. Aún con sus múltiples y diversas manifestaciones, es necesario trazar algunas líneas conceptuales acerca de las instituciones educativas, los estudiantes, los docentes y los demás actores del sistema y el medio. En última instancia, la calidad de la educación se termina evidenciando en los acontecimientos cotidianos de enseñanza y aprendizaje que tienen como escenario las instituciones educativas, sus aulas y los actores educativos como protagonistas.

#### LAS INSTITUCIONES

Pensar las instituciones educativas hoy implica pensar en sus múltiples y complejas relaciones con la familia y la comunidad. En los últimos tiempos esa relación parece estar marcada por una tensión que se ha venido incrementando en razón de la distancia creciente entre las expectativas de la sociedad con respecto a las instituciones educativas y lo que éstas efectivamente pueden cumplir.

Es cierto que las instituciones no pueden dar cuenta de los cambios suscitados en la familia y la sociedad en general. También es cierto que deben procesar cambios estructurales que permitan abrirse a realidades y situaciones incompatibles con algunas pautas formales, tradicionalmente consolidadas en nuestro sistema educativo. Sin embargo, aquellas expectativas acerca de lo que la sociedad espera de la educación -que muchas veces van mucho más allá de lo estrictamente educativo-, se han provocado a partir de miradas sobre lo educativo que durante décadas han ido depositando en la institución educativa excesivas demandas: educativas, sociales, sanitarias, alimenticias... Y aquí no es que la escuela se vuelva asistencialista. Cuando se debe asistir, el asistencialismo se vuelve necesario, tanto más cuando es preciso crear condiciones que habiliten lo educativo.<sup>54</sup>

El problema se produce cuando las capacidades institucionales y el esfuerzo de los docentes se ven sobrepasados por tareas que terminan descentrando su función como enseñante y la de la propia institución. En ella se evidencian los problemas sociales y todos ellos repercuten en las dinámicas relacionales que allí se producen. Pero como establecieron los grandes pedagogos uruguayos desde 1933, pedirle a la escuela más de lo que la escuela puede dar es “crear frustración” y hacer que todos los esfuerzos “se pierdan como una gota de agua en el mar” (María Espínola Espínola, 1933); consolidada en la expresión representativa del pensamiento pedagógico de ese período: “la escuela sola no puede” (ídem).

La educación puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de la sociedad pero no lo puede hacer sola. Debe hacerlo en concurrencia con otros organismos e instituciones con las que debe actuar conjuntamente y en el marco de una política, una política económica y una política educativa

---

<sup>54</sup> Tomamos aquí la idea alguna vez expresada por Pablo Martinis acerca de que “lo asistencial habilita lo educativo”.

que así lo entienda y lo fomente. Quizá hoy se haga más necesario que nunca retomar aquel pensamiento: ubicado, abierto, consciente del potencial de la educación pero también de sus limitaciones. (CNEPyN: 1950)

### **LOS MEDIOS**

Que las instituciones educativas tomen en cuenta sus límites ayuda a concentrar los esfuerzos en la labor de educar, buscando amplias relaciones institucionales que complementen su tarea y la hagan posible; estableciendo desde ese lugar, un vínculo menos tenso y más fructífero con la comunidad y las familias. Para ello quizá resulte útil reincorporar la noción de “medio”, producto del pensamiento pedagógico nacional. Se trata del ambiente que rodea la institución como medio enseñante del que aquella toma lo mejor para incorporarlo a su propuesta educativa, a la vez que ofrece lo que el medio no puede dar.

Pensar la relación de la institución con el medio implica convocar a los padres y referentes comunitarios para que ofrezcan lo que tienen para dar, comprometiéndolos en la responsabilidad de educar. Esto teniendo en cuenta los límites antes mencionados, pero por sobre todo, la fuerte determinación de la matriz familiar sobre el desarrollo de la personalidad de los estudiantes. La educación debe acompañar la acción fuerte de la matriz familiar, interactuando con ella en términos de complementariedad. Aún en las más duras situaciones y en las más fuertes contradicciones, desconocer la importancia de la matriz familiar sólo redundaría en un perjuicio para el estudiante.

Aquí más que nunca, “la escuela sola no puede”. El diálogo con la familia debe poner las cosas en su sitio, identificando desde el principio qué se espera de ambas partes. En ocasiones, la familia construye expectativas a partir de esperar de la institución educativa cosas que ésta no puede dar, sobre la base de un imaginario que la ha desplazado de su lugar como institución educativa. Que la familia conozca, a partir del currículum prescripto vigente, a partir de los proyectos institucionales, qué es lo que se espera que sus hijos aprendan; ya es un paso muy importante para la construcción de ese diálogo, más claro, más sencillo y más centrado en la búsqueda de un lenguaje común. En las instituciones de hoy, las demandas que tienen los padres en relación al conocimiento, tienen más que ver con su propio pasaje por la educación formal que con lo que ésta puede brindar hoy en día.

### **LOS ESTUDIANTES**

El tener a disposición una multiplicidad de espacios educativos que se puedan constituir en aulas dentro y fuera del edificio escolar implica tener a disposición un menú de decisiones múltiples que posibiliten la diversificación de propuestas de enseñanza. Diversas propuestas que se suceden unas a otras pero también diversas propuestas que se ejecutan simultáneamente en un grupo, cuando no en interacción con otros grupos. Y más allá de las circunstancias institucionales, contextuales y de los saberes puestos en juego, hay una razón muy potente y determinante de esa diversificación: los estudiantes.

En relación a ellos mucho se habla de la atención a la diversidad. Esa expresión ha saturado el ambiente pedagógico, técnico y de generación de discursos de política educativa. Como todo concepto de uso generalizado, se ha distanciado de su contenido y hoy en día viene a legitimar todo

discurso sobre educación, aun cuando no se tenga claro de qué estamos hablando cuando lo utilizamos. En este sentido, atender la diversidad suele limitarse a una acción de reconocimiento de la diversidad, sin que implique efectos. Y cuando los hay, muy rara vez se trata de efectos sobre los acontecimientos de enseñanza. Reconocemos que hay diversas formas de aprender, pero no siempre eso ocasiona diversas formas de enseñanza. Más bien, las didácticas excesivamente basadas en los aportes de la psicología y la propia estructura de nuestros sistemas educativos, han tendido a la homogeneización.

Propuestas de enseñanza únicas con las que se espera que todos los estudiantes aprendan, basadas en la fantasía didáctica que los alumnos de un grado todos aprenden del mismo modo y al mismo tiempo. Esto ocurre a pesar que en los últimos años son cada vez más los estudiantes que no siguen esa única propuesta y se desvían buscando otros caminos, perdiéndose o simplemente no interesándose en él. Ocurre a pesar de que la fantasía ya no forma parte de los discursos conscientes de los docentes de tal modo que todos negaríamos tal extremo; reconociendo la diversidad al hacerlo. Sin embargo, ese reconocimiento no ha eliminado las pretensiones de homogeneización, lo cual se materializa en las prácticas didácticas, los modelos a ser aplicados y las pruebas estandarizadas de evaluación.

Los estudiantes de hoy requieren de propuestas educativas diversificadas, tanto como opciones permanentes disponibles en los distintos espacios educativos o como actividades simultáneas complementarias y convergentes.

La diversificación no implica en absoluto categorizar a los estudiantes según sus capacidades. Todo lo contrario. Implica evitar la categorización y por ende la estigmatización de aquellos que, no pudiendo seguir la única propuesta del docente, son catalogados de ser portadores de algún problema de aprendizaje que no les permite acceder a aquella tarea que está pensada para su edad. En algunos casos hay problemas de aprendizaje que es necesario atender. En otros, el problema está en la enseñanza que, hablando tanto de la diversidad, no la toma en cuenta por cuanto diversidad en las formas de aprender. Y detrás de eso está la fantasía didáctica y su correlato institucional: la educación formal graduada.

La escuela rural y de baja escala, donde las condiciones áulicas promueven romper con esa graduación, tiene mucho que aportar al respecto. Implica considerar la igualdad de las inteligencias (Frigerio), aprovechando de la mejor manera el potencial de cada uno, haciendo que la enseñanza se adapte a las diversas formas de aprender y no a la inversa.

#### **LOS DOCENTES**

En este escenario, la acción docente está difuminada en una confusa red de atributos, exigencias, roles, compromisos y responsabilidades. Las figuras del contenedor, el mediador y el facilitador han aparecido con frecuencia. Más allá de la complejidad ineludible que supone ejercer la docencia en la actualidad, las cosas se ven más claras si hacemos el ejercicio de centrar la figura del docente en tanto enseñante. Y no es poca cosa. A partir de esa centralidad se extienden distintas manifestaciones de su ejercicio, pero ninguna de esas manifestaciones debería quitarlo de ese lugar.

Esa centralidad exige el inevitable ejercicio de la toma de decisiones, como un cotidiano acto político. Inevitable en tanto tiene efectos por acción o por omisión. No hay sistema educativo, estructuras institucionales o curriculares que no termine en efectos políticos mediados por decisiones docentes. Ser conscientes de ello ya es un paso importante. Reivindicar el ejercicio pleno de esas decisiones profesionales resulta impostergable. Es preciso clarificar las múltiples exigencias del ejercicio del rol docente en torno a su función de enseñante centrando su responsabilidad en las decisiones profesionales que debe asumir.

Tres cosas podemos recuperar de nuestra historia pedagógica: el protagonismo de los docentes en plena producción intelectual, luego objeto de debates y publicaciones; la búsqueda de manifestaciones pedagógicas propias y de acuerdo a nuestra realidad concreta; la presencia de preguntas pedagógicas aun cuando se trate de temas estrictamente técnicos.

### **LAS INSTITUCIONES**

Pensar las instituciones educativas supone considerar mucho más que lo edilicio, que lo comprende y a la vez lo trasciende. La institución educativa alberga las aulas, no determinadas por las cuatro paredes del salón de clases, sino constituidas como espacios donde se desarrollan acontecimientos del orden del enseñar y del aprender. Y todos los espacios dentro y fuera del edificio de la institución se pueden constituir en aulas, a partir de las decisiones docentes que se tomen. Ninguno lo es per se.

Tan antiguos como los conceptos de la escuela activa y habiendo pasado por la noción de aula expandida, en las instituciones educativas de hoy debemos considerar el edificio no como un límite sino como un marco general desde donde proyectar los espacios educativos. Algo que no es nuevo para la pedagogía nacional, por cuanto ha estado fuertemente presente en el discurso en términos de la “escuela de puertas abiertas” y la estrecha relación entre “escuela y medio”. Sin embargo, las instituciones educativas de hoy están atravesadas por la paradoja de mantener el discurso en la formación de los docentes y en el discurso de las políticas educativas, cuando las circunstancias han llevado a considerar un contexto del que parece que hay que defenderse.

Así como se hace necesario romper los espacios compartimentados a partir de una noción más amplia y flexible de aula, también se hace necesario romper con la estructura tan rígidamente pautada de roles y dinámicas cotidianas. Aunque mucho se ha puesto énfasis en el trabajo de los colectivos docentes y la planificación y ejecución de proyectos institucionales; muchas veces esto se queda en aspectos formales donde priman las capacidades de gestión de los equipos directores, sin que nada se quiebre en el fondo de la estructura institucional.

Hacerlo implicaría ir más lejos: gestionar liberando los espacios educativos, como ya se ha dicho, rompiendo por momentos con la estructura de la graduación. Las instituciones de hoy requieren una apertura de criterio, permitiendo la circulación de saberes, actividades didácticas en un permanente intercambio entre las clases, al estilo de lo que sucede en muchas escuelas rurales con grupos multigrado.

En esa particular situación educativa, si el docente aprovecha convenientemente la estructura del multigrado, los cruces se vuelven naturales, facilitados por el hecho de que varios grados comparten un mismo ámbito físico pero determinado sobre todo, por decisiones docentes que así lo habilitan. Todavía parece que las paredes que separan los salones y demás espacios educativos, impidieran tomar esas decisiones. Y las decisiones profesionales de los docentes pueden más que las paredes, la disposición edilicia, los bancos fijos y la estructura escolar graduada. Sólo hace falta dar el paso.

### **ENSEÑANZA, TIEMPOS Y ESPACIOS**

Pensar la educación hoy es pensar en sus acontecimientos de enseñanza como máxima expresión de su sentido, en tanto concurrencia de la acción docente y los procesos de enseñanza, los estudiantes y los procesos de aprendizaje y los saberes que vienen a terminar de constituir la tríada didáctica y sin los que no hay situación educativa posible. Esto se enmarca a su vez en el conjunto de elementos estructurales que le dan cabida: el medio social y familiar, el marco institucional y las estructuras curriculares y políticas en que se inscribe.

El acontecimiento didáctico aparece atravesado por la manifestación política y técnica de cada una de estas dimensiones. Ocurre en función de los elementos propios de la práctica educativa: espacios, tiempos, recursos didácticos, organización social de la clase, relaciones interactivas, evaluación y saberes puestos en juego, que se materializa como organización de los contenidos a enseñar.

Todo termina confluyendo en el acontecimiento de enseñanza, para lo cual sigue siendo determinante la decisión del docente que viene a configurar cada uno de estos elementos. Si pensamos en una decisión fundante de la escena didáctica, en la complejidad que supone la consideración del todo, ésta pasa necesariamente por la organización de los saberes a enseñar. Definidos los criterios de jerarquización y selección de contenidos curriculares, son organizados para su enseñanza, son enseñados –puestos en cierto espacio, temporalizados, ubicados en soportes materiales, etc.- para todo lo cual la decisión docente es imprescindible.

Si observamos los elementos de las prácticas de enseñanza -la institución escolar, los alumnos, el medio, el docente y los acontecimientos didácticos- podemos ver que se entrelazan entre sí y se solapan en torno a los marcos que hacen a la estructura escolar: la tríada didáctica alumno – docente – saber; la noosfera (Chevallard, 1991) que rodea la tríada y define los saberes a ser enseñados; el currículum como proceso y producto de esa definición; el sistema educativo y las decisiones de política educativa que allí se establecen.

En esos desafíos y marcos, concebir las instituciones educativas en la actualidad implica reincorporar a su escenario algunas dimensiones, tomando consciencia de su existencia: política, pedagógica, axiológica y cotidiana. La recuperación de la naturaleza pedagógica de cada uno de los acontecimientos de enseñanza debe evidenciarse en la imprescindible reflexión sobre cada una de nuestras prácticas, interpelándolas a la luz de las teorías disponibles y a la vez cuestionando a éstas a la luz de las prácticas.

Esta dinámica implica por lo tanto, establecer relaciones cercanas entre teoría y práctica, teniendo siempre a la vista los fines que se pretenden alcanzar en función de los valores que atraviesan aquella relación. Por último, debemos recordar la relación entre dos dimensiones aparentemente alejadas: la política y la cotidiana. Están sin embargo, imbricadas entre sí, por cuanto dependen mutuamente para existir, o deberían hacerlo.

Esto nos lleva a valorar las prácticas en toda su dimensión, apelando a la reflexión y las teorías para comprenderlas, reconociendo su naturaleza política y pedagógica, siendo conscientes de la intencionalidad explícita o implícita que hay detrás. Todas las decisiones tienen efectos: los planes didácticos, las nominaciones, las interacciones, las imágenes y cada una de las señales que damos como docentes. La suma de esos efectos termina de constituir la institución educativa. Nada menos.

### **REFLEXIONES FINALES**

Pensar las instituciones educativas hoy implica algunas miradas al pasado para dar cuenta de las transformaciones y permanencias; a la relación entre lo político y lo cotidiano y a los conceptos y principios que construyeron la pedagogía nacional. Pero pensar la escuela hoy también implica afinar los instrumentos y criterios con que observamos el presente.

Esto nos lleva a la necesidad de renunciar a ciertas prácticas que si bien son producto de la tradición histórica y se han naturalizado en la esencia de las instituciones educativas, hoy claramente responden a otra escuela y a otra sociedad. Las pretensiones homogeneizadoras; la escuela graduada in extremis con todos sus efectos; el carácter restrictivo y excesivamente formal de los espacios, los tiempos y los recursos educativos; la burocratización de los saberes a enseñar; las propuestas únicas de enseñanza y las fantasías didácticas en las que se apoyan; son algunos elementos que sobreviven aun cuando las evidencias cotidianas no se correspondan con esas continuidades.

Hoy debiéramos pensar en alejarnos de las pretensiones homogeneizadoras que se reflejan en las categorías de estudiantes, instituciones y comunidades que surgen de diagnósticos demasiado poco sensibles a la diversidad que, aunque mucho aparece en los discursos, poco lo hacen en las prácticas.

Apelar a los estudios de situación donde primen métodos cualitativos, etnográficos e ideográficos, arrojaría luz sobre las complejas situaciones que se terminan conformando en nuestras aulas. Sería el primer paso para que la atención a la diversidad desencadene efectos sobre las prácticas de enseñanza. Esos efectos llevan a la cada vez más necesaria diversificación de prácticas de enseñanza, en todo ámbito y estructura áulica. Diversificación que necesita desestructurar los espacios, tiempos y recursos educativos, haciendo de las instituciones educativas unos ámbitos más abiertos donde las decisiones profesionales de los docentes tengan lugar con menos condicionamientos a priori; incluso el pautado por el currículum que, aunque establezca el marco general, necesita ser desarmado y rearmado a partir de esas decisiones, haciendo que el saber se aleje de las estructuras formateadas en que viene dado.

Para el final, es preciso señalar que los ejercicios intelectuales de mirar al pasado y al presente, sólo tiene sentido si en última instancia, eso nos permite concebir escenarios posibles en los que nos

volvamos a preguntar por el futuro para el cual educamos, por el hombre a formar y la sociedad que queremos construir, en clave política y pedagógica.

En este sentido, volver a nuestros grandes pedagogos y a lo pedagógico como referencia no es volver al pasado ni a sus prácticas, es volver a significar la educación con miradas de futuro.

**HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: APORTES DEL GRE SOBRE ENSEÑANZA E INSTITUCIONES: TIEMPOS, ESPACIOS Y ACTORES EDUCATIVOS PARA EL DEBATE EN EL CONGRESO**

1. La relación de las instituciones con el medio en general y con las familias de los estudiantes en particular, debe repensarse en función de un diálogo más claro que ponga en común lo que se espera de ambas partes, los roles a cumplir y las limitaciones que se tienen.
2. Se hace necesario reconocer la diversidad en las formas de aprender de todos los estudiantes, proponiendo diversas formas de enseñanza y diversificando propuestas institucionales y didácticas.
3. Es imprescindible librar una batalla para recuperar el valor de la pedagogía y sus preguntas, observar nuestros problemas en clave pedagógica y recuperar para los docentes el protagonismo intelectual y experiencial de primera línea.
4. Más que nunca se hace necesario explorar los caminos entre el pensamiento pedagógico y el funcionamiento cotidiano posible de las instituciones, acercando ambos términos de la tensión.
5. El desafío pasa por dilucidar la complejidad y multicausalidad del acto educativo a partir de las decisiones docentes que consideren operaciones de jerarquización, selección y organización de los saberes a ser enseñados.
6. El desafío final es concebir lo político como una construcción basada en la vida cotidiana y a la vez entender la incidencia de lo político en la cotidianidad educativa y el carácter eminentemente político de los acontecimientos que allí ocurren.

## TEMA 11

### NUEVOS PARADIGMAS. CÓMO APRENDEN LOS QUE APRENDEN

En el capítulo anterior señalábamos que la enseñanza, actuando en términos de diversificación, busca respetar la diversidad de los aprendizajes. Conforme a esa diversidad, en todo grupo que aprende se producen interacciones entre aprendientes asimétricos. Estas asimetrías remiten a las diferentes maneras de abordar, procesar y capturar el saber. Fomentar desde la enseñanza la interacción entre aprendientes asimétricos aparece como una necesidad creciente en tiempos actuales, de forma tal que sea posible potenciar al máximo los aprendizajes.

En la actualidad, el conocimiento acerca de las formas de percibir el saber, no solo en términos psicológicos sino también en términos epistemológicos, aparece como nuevas maneras de concebir el saber, la enseñanza y el aprendizaje. Sin dudas que se hace necesario tener en cuenta las últimas investigaciones sobre las formas de aprender y sus condicionantes, aún cuando se trate de una realidad compleja y difícil de capturar.

En este sentido se ha pasado de una concepción del conocimiento en espejo de la realidad a una noción de conocimiento inacabado, aproximativo y provisional. Se ha relativizado el concepto de verdades únicas y predeterminadas habilitándose el pensamiento fuera de los márgenes prefijados.

En ese marco, la hermenéutica permite interpretar y comprender la realidad, superando la unilateralidad de la medición de las variables intervinientes en los procesos y resultados a conocer. La incertidumbre, producida por la pérdida de los sentidos dados por la Modernidad, que relativiza las certezas, las dimensiones absolutas del conocimiento científico, la reproductibilidad temporal de los eventos y fractura el determinismo tiene consecuencias teóricas y prácticas en el campo de la educación.

La educación deja de ser un sistema de transmisión informativa sobre una realidad predecible y “dada”. El docente ya no es el portador de convicciones absolutas, debe disponer de un sistema de herramientas para facilitar a todos los actores del proceso educativo su aproximación a las múltiples probabilidades y perspectivas de la realidad, cuya información se encuentra disponible en lenguaje binario, en las redes telemáticas y en la inmensa biblioteca mundial. La utilización de potentes herramientas computacionales, telemáticas, informáticas y de comunicación transforman los roles, métodos y objetivos del proceso educativo.

Las formas y métodos para conocer, las dimensiones de la información disponible, su velocidad de procesamiento, el desarrollo de la inteligencia artificial y el conocimiento sobre la manera en que se adquieren las capacidades para acceder y procesar los datos de la realidad se han visto profundamente transformadas en los últimos años. Los estudios de las ciencias sociales, del comportamiento, cognitivas y biológicas, permiten conocer mejor las formas en que se construye la madurez neurobiológica humana y facilitan la comprensión de su vínculo con el aprendizaje y el comportamiento cognitivo y social. También destacan la importancia de las emociones en el proceso de aprendizaje.



Este proceso, a diferencia con otras especies y de lo conocido hasta hace pocos años, no se construye solamente acumulando experiencias. El recién nacido dispone del doble de conexiones neuronales que un individuo adulto y construye el conocimiento necesario mediante la organización de las neuronas en circuitos y redes sinápticas. Estas se organizan por medio de la información, repetición y selección de circuito que, desplegados en forma tridimensional e interactiva con otras zonas del cerebro, evolucionan hacia la madurez neuronal. Los circuitos neuronales menos utilizados, innecesarios, que reciben menor recompensa son desactivados y se seleccionan los de mayor interés, utilidad y gratificación.

La pobreza afecta gravemente el desarrollo del cerebro desde el nacimiento. Si bien la mortalidad infantil se encuentra en descenso, los niños de los hogares carenciados tienen el doble de probabilidad de morir antes de los cinco años que los nacidos en otros contextos. La precariedad predispone a sufrir enfermedades físicas y mentales asociadas al nacimiento prematuro, desnutrición, anemia, enfermedades infecciosas o parasitarias, que se agravan por las dificultades para acceder a los sistemas de salud. El cerebro infantil, afectado por las carencias nutritivas, el estrés, las dificultades afectivas y la falta de estímulos, tiene dificultades para ser reorganizado por el proceso educativo. Cuando no se toman en consideración las diferencias sociales, culturales, la madurez neurobiológica o las patologías producidas por las condiciones nutricionales y afectivas de los educandos, se compromete la igualdad de oportunidades educativas, reproduciéndose la inequidad y la marginación social.

Los individuos que no tuvieron en la primera etapa de su evolución neurobiológica las condiciones que les permitan organizar su cerebro y las conexiones sinápticas en el marco del afecto, no desarrollan plenamente sus redes neuronales, la plasticidad cerebral que facilita la resiliencia ni adquieren la madurez en los mismos tiempos.

Las sociedades fragmentadas y violentas generan personas inmaduras y excluidas de los nuevos códigos y paradigmas de la sociedad posmoderna. El Uruguay enfrenta actualmente serias dificultades con los adolescentes nacidos durante la crisis que llevó al 50% de los niños a la pobreza hasta el año 2004 y la sociedad no elige alternativas para resolver esa grave fractura. Más de 300.000 personas viven aún bajo los umbrales de pobreza. Esto representa una compleja herencia educativa para los próximos decenios.

En el marco de los nuevos paradigmas ya no es posible describir la realidad como una sucesión de eventos previsible y organizados de forma lineal. La educación debe desarrollar métodos que permitan observar, experimentar, analizar e integrar cada componente de una secuencia concatenada de hechos, en sus diversos grados de libertad, contribuyendo de esa forma a elaborar diferentes escenarios probables, alternos, flexibles y complejos de la realidad. El proceso educativo debe procesar la información disponible en forma interdisciplinaria con la finalidad de elaborar los probables escenarios presentes y futuros en un aula taller que permita construir, significar y reconstruir los esquemas conceptuales y operativos del educando. La incorporación de los datos de la realidad, las prácticas de los valores sociales, la integración del conocimiento, el ejercicio de la innovación, sus consecuencias éticas y medioambientales no son el resultado de un proceso individual sino el producto de la actividad grupal.

Durante más de un siglo el aumento de la urbanización, de la longevidad, el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y el impacto de la educación sobre la promoción social han producido nuevas y crecientes demandas de acceso al sistema educativo en Uruguay. A su vez, las políticas de equidad de género amplificaron el acceso de las mujeres a ámbitos educativos y laborales previamente inaccesibles. Sin embargo las propuestas educativas no atraen ni responden al interés de todos los jóvenes, especialmente a los de los sectores excluidos del modelo sociocultural dominante.

Tampoco las políticas sociales han logrado resolver las minusvalías producidas por las condiciones socioeconómicas de la primera infancia. Las posibilidades de integración cultural, social y profesional de los jóvenes en la sociedad actual se asocian a la diversidad y calidad de la oferta educativa, que debe tomar en consideración las dificultades del educando y las transformaciones generadas por la sociedad del conocimiento ofreciendo posibilidades educativas a lo largo de la vida.

En la sociedad que emerge el alumno se encuentra en el centro del proceso educativo de un nuevo paradigma construido en torno al conocimiento en permanente revisión, el manejo de las incertidumbres, el desarrollo del pensamiento crítico, las nuevas herramientas de lectura, el rápido procesamiento de los datos de la realidad y la difusión universal e instantánea de la masiva información disponible.

Ya no es relevante memorizar datos, hay que aprender a elegir, experimentar, analizar, relacionarse e integrar la información en una nueva cosmogonía. El docente no es el único proveedor de información, su función es más amplia y compleja. La información está en las redes, en cambio la formación hay que adquirirla, procesarla e integrarla, seleccionando, comparando, estructurando y jerarquizando el conocimiento, los valores éticos, estéticos, su integración e interacción con la sociedad y el medio ambiente.

La educación debe crear capacidades y métodos que permitan aproximar, analizar, decodificar la información disponible, desarrollar el pensamiento complejo, crítico y prospectivo en individuos que deberán generar escenarios y alternativas para transformar su realidad. El aprendizaje debe permitir la elaboración de pensamiento propio y desarrollar las habilidades metacognitivas que permitan construir en forma autónoma una identidad política y social.

La revisión continua de los conocimientos y el surgimiento de nuevas aproximaciones epistemológicas no permiten explicar la realidad fragmentada, presuponiendo que por adición de disciplinas el estudiante llegará a la formación buscada, manteniendo una relación unidireccional de la teoría a la práctica, tal como se hizo durante los cinco siglos precedentes. Los cambios producidos, presentes en todos los ámbitos del conocimiento, tienen un gran impacto social y medioambiental. El Positivismo, articulador de la enseñanza moderna, al proponer la acumulación cuantitativa de la información, que se traduce en la acumulación lineal de contenidos o cambios de los programas de estudio, no puede modificar sustantivamente los resultados esperados.

Los sistemas de enseñanza han incorporado progresivamente el conocimiento sobre la persona, la sociedad, la naturaleza, pero no han realizado los cambios epistemológicos que permitan generar individuos autónomos capaces de construir alternativas sociales emancipadoras.

Las grandes mutaciones del siglo XX han permeado de manera distinta los diferentes estratos sociales. Si bien los nuevos paradigmas, hermenéutico y crítico, así como el desarrollo de nuevas pedagogías conforman el marco para los cambios educativos, los aportes vinculados al impacto del conocimiento científico y tecnológico en la sociedad, de las nuevas formas del acceso al conocimiento, del desarrollo neurobiológico de niños y jóvenes, escasamente forman parte del eje organizador del sistema educativo.

La planificación educativa, proyección para la construcción de los escenarios del país a mediano plazo, no puede ser una reforma, debe impulsar una transformación estructural del sistema educativo. Estos cambios deben ser epistemológicos, institucionales, de la formación docente y de las prácticas pedagógicas. Deben promover la efectiva incorporación de los derechos ciudadanos en los educandos, tomar en consideración el aporte innovador y complejo del conocimiento, convertir el proceso educativo en una herramienta de desarrollo de la autonomía que facilite la elaboración de proyectos personales o grupales para la emancipación social y un pleno ejercicio de la convivencia pacífica.

La llamada “pérdida de los sentidos dados” que se encuentra en la base de la “Posmodernidad” o “Modernidad líquida” genera incertidumbres pero también grandes posibilidades de transformación social. Frente a la incertidumbre, que dificulta la formulación de proyectos colectivos, las personas se refugian en sí mismas, en sus necesidades y deseos, utilizados por la mercadotecnia para incentivar el consumo de objetos de satisfacción reales o impuestos, en una espiral que apuesta a auto sustentarse para perpetuarse. El individualismo en las relaciones personales, en lo laboral, en la política, produce una crisis de representación y desinterés hacia los partidos políticos y la política, que pasan a un segundo plano, se transforman en productos de mercado con el apoyo de los medios masivos de comunicación, poniendo en riesgo la supervivencia de las instituciones democráticas.

Frente a la dilución de los valores de la solidaridad que propone el individualismo, el inmediatismo en busca de objetivos propios, la necesidad de consumo continuo de objetos inmediatamente descartables, perspectiva alienante que conduce a sociedades violentas, insatisfechas y deshumanizadas, ¿qué puede hacer la educación para generar oportunidades que conjuguen la plena expresión de las libertades individuales, el desarrollo personal y el colectivo?

#### **HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: APORTES DEL GRE SOBRE NUEVOS PARADIGMAS DE APRENDIZAJE PARA EL DEBATE EN EL CONGRESO**

1. El sistema educativo reproduce y perpetúa aunque no en forma inexorable las desigualdades sociales. Los cambios a promover deben ser epistemológicos, institucionales, de la formación docente y de las prácticas pedagógicas.
2. Promover la formación docente interdisciplinaria, con base en el pensamiento complejo y el empleo pedagógico de las herramientas de comunicación, procesamiento de la información y experimentación para el desarrollo en aulas taller.

3. Trabajar para la efectiva incorporación de los derechos ciudadanos en los educandos, considerar el aporte innovador y complejo del conocimiento, las etapas y dificultades de la madurez neurobiológica, convertir el proceso educativo en una herramienta de desarrollo de la autonomía que facilite la elaboración de proyectos personales o grupales para la emancipación social y un pleno ejercicio de la convivencia pacífica.
4. Articular políticas sociales para reducir las dificultades que impiden el desarrollo neurobiológico y faciliten la madurez del educando de contextos críticos. Diagnosticar prematuramente las patologías producidas por la violencia, la exclusión social, la malnutrición, entre otros. Crear grupos multidisciplinarios de acompañamiento de estas situaciones sociales.
5. Estimular en los educandos la incorporación de teoría-práctica-teoría que promueva el desarrollo de capacidades interdisciplinarias, como se produce en los proyectos y en las dinámicas de taller.
6. Ampliar la oferta educativa a lo largo de toda la vida, en la cual exista flexibilidad de trayectorias, especialmente orientada a la formación de alumnos extra edad o desinteresados por la oferta obligatoria y homogénea del sistema. Los individuos deberán disponer de una amplia gama de posibilidades formativas en diferentes etapas de la vida que contribuyan a reducir las desigualdades sociales y de género.

## TEMA 12

### LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES EN EL MARCO DE UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

El GRE, en su documento 6, “Para repensar la formación docente”, publicado en setiembre de 2013, abordó el tema en sus aspectos más generales y a largo plazo, procurando contribuir con un marco conceptual pertinente tanto al trabajo de formación de los docentes de la educación pública, como al debate sobre la creación de la Universidad de la Educación. En esta oportunidad se retoma ese documento, profundizando especialmente en las perspectivas y desafíos que enfrenta la formación en educación en el marco de las profundas transformaciones que están experimentando tanto la educación como la sociedad actual.

En primer término el GRE reafirma su convicción de que la formación docente debe tener una institucionalidad universitaria -integrada por todos los institutos y centros que actualmente dependen del CFE de la ANEP, más los que puedan incorporarse a futuro en el marco de la ley de educación vigente-, articulada en torno a los ejes docencia, investigación y extensión, así como una organización general basada en los principios de autonomía, cogobierno, participación, libertad de opinión y de cátedra, prácticas creadoras y solidaridad. Este carácter universitario no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para el pleno desarrollo de los docentes y, por tanto, de la educación del país.

La organización curricular debe pensarse en torno a tres grandes ejes: el de las Ciencias de la Educación; el de las asignaturas específicas (de la carrera y/o especialidad elegida) y el de la Didáctica y Práctica Docente. Se deberá evitar la excesiva fragmentación por asignaturas, tendiendo a la integración de los procesos y experiencias. Esto hará evidente la necesidad de admitir currículos con opciones múltiples para responder a las características contextuales y personales. Debe señalarse además la indispensable relación, no solo dentro de los tres grandes ejes, sino entre ellos. Esto implicaría espacios curriculares e institucionales de reflexión en común y trabajo en torno a proyectos.

No es deseable que la formación en educación se restrinja exclusivamente a lo académico y a lo estrictamente curricular. Es de fundamental importancia que también se vincule a la elaboración del proyecto de vida de las personas, donde está comprendido su proyecto profesional; que permita comprender e internalizar que el docente es facilitador fundamental del proceso de desarrollo personal que han de vivir los alumnos a su cargo y un referente que debe acompañar la construcción de proyectos de futuro.

En ese sentido, se debe promover un empoderamiento de la complejidad de la tarea docente y de los diferentes roles que un docente tiene que cumplir. Para ello es necesario explicitar, en el ámbito de la formación, la naturaleza de los saberes que demanda el ejercicio de la profesión. Según Maurice Tardif estos son los saberes de la formación profesional (de las ciencias de la educación y de la ideología pedagógica), los saberes disciplinarios, los saberes curriculares y los saberes experienciales. La práctica del docente *“... integra distintos saberes, con los que el cuerpo docente mantiene diferentes relaciones. Se puede definir el saber docente como un saber plural, formado por una*

*amalgama, más o menos coherente de saberes procedentes de la formación profesional y disciplinarios, curriculares y experienciales.” (2004:29)*

La formación debe favorecer la comprensión de que la práctica es situada y debe contribuir al desarrollo de la capacidad de apertura, de estar dispuestos a situarla en los diversos contextos en los que corresponda insertarse, escenarios siempre no pre-establecidos. Es deseable que habilite la capacidad de lectura de las diferentes realidades, para diseñar estrategias de intervención. No es posible una formación docente que responda a todas las preguntas. Como expresa Ferry, citado en Diker y Terigi (1997, 131) *“... la idea de una formación que responda a todas las interrogantes, a todos los desórdenes, a todas las angustias...”* ya no se encuentra disponible; a lo que se puede aspirar es *“...a generar una dinámica de trabajo en las instituciones formadoras que no apunte a reproducir viejos esquemas sino que se oriente hacia un fortalecimiento y ajuste permanente de las mismas prácticas de formación”*.

Para ello es de fundamental importancia que la formación inicial habilite un docente generador de posibilidades/oportunidades reales de participación de los estudiantes en su proceso formativo, una participación lo más autónoma y crítica que sea posible; que genere múltiples situaciones donde la opción sea participar. Ello favorecerá la formación de docentes que promuevan avances conceptuales y éticos, que actúen como difusores y co-constructores del mundo deseado, que evidencien con su accionar un compromiso social y con las problemáticas del país y de la región.

En lo que refiere a la ética docente, proponemos que la reflexión sobre un Plan Nacional de Educación incluya contenidos al respecto, para la progresiva construcción de un futuro diferente, menos competitivo, menos consumista, menos angustiante, más equitativo, más solidario y más feliz.

En relación a los docentes, y especialmente, en relación a los docentes que forman docentes, hablar de ética no es cuestión de discurso teórico, sino de una manera de ser, de vivir y de actuar ante la realidad, de una actitud vital. La educación es una actividad de persona a persona, intensa, que no puede desarrollarse si no hay compromiso ético-moral con el otro, si no se dan señales ciertas al otro de que verdaderamente interesa. Se hace imprescindible, entonces, sostener que existe una “educabilidad ética”, al decir de Filloux, capaz de generar “sujetos éticos” fundados en la convicción de que *“es en nosotros donde una posibilidad universal del hombre se constituye en la relación con el otro”*, con los *“derechos del hombre”*, que son *“siempre, originariamente, los derechos del otro hombre”* (2000).

Filloux sostiene -basándose en Levinas- que educar en lo ético sería formar al sujeto, al futuro docente, en este caso, para que en sus cuestionamientos o elecciones, el otro, humano, se halle en el centro del proceso educativo. En ese sentido nos corresponde a todos asumir la responsabilidad de comprender nuestro tiempo, de comprender las actitudes que van desarrollando las nuevas generaciones (y también las adultas) para generar la construcción colectiva de códigos éticos que nos aproximen cada vez más a la plena consideración del ser humano.

Una relación dialéctica entre teoría y práctica, también plantea desafíos que habrá que encarar, especialmente la importancia de explicitar la necesidad de la teorización de la práctica y la iluminación de esta por parte de la teoría. Ello unido a la dimensión “investigación” que deberá

potenciarse en la futura estructura universitaria, permitirá a los docentes trascender el carácter de meros *“transmisores, portadores u objetos de saber”* para reforzar el rango de *“productores que pudieran imponer como instancia de legitimación social de su función y como espacio de verdad de su práctica”* (Tardif, M. 2004:31)

La formación docente, por otra parte, tiene que ser pensada para habilitar la revisión permanente de las prácticas, especialmente de sus sustentos ideológicos y de las condiciones que las hacen posibles o las conciben de determinada manera y no de otra. Gilles Ferry (1997, 54) define la formación como *“... la dinámica de un desarrollo personal que consiste en tener aprendizajes, hacer descubrimientos, encontrar gente, desarrollar a la vez capacidades de razonamiento y también la riqueza de las imágenes que uno tiene del mundo. Es también descubrir las propias capacidades, los propios recursos...”*

Por otra parte, en el marco del respeto a la diversidad y la promoción del compromiso del que se está formando en la construcción de su propia trayectoria, es aconsejable promover la toma de decisiones y los aprendizajes profundos en los futuros profesionales de la educación, reconociendo las instituciones educativas como espacios de construcción de subjetividad. Para ello es necesario hacer lugar a la experiencia vivencial del alumno, conducente a la construcción y manejo correctos de herramientas que les permitan el empoderamiento del conocimiento como adquisición propia, en clave crítica, en su contexto y en su circunstancia, no sólo transmitiendo el conocimiento prescrito en los contenidos de los programas sino prestando especial atención a generar o a gestionar experiencias vivenciales.

Se trata de los conceptos *“in-corporados”* (Contrera, 2010), es decir *“hechos cuerpo”*, vivenciados, y no solo a nivel cognitivo. El hecho de que eso suceda o no, da lugar a dos tipos de docentes (Larrosa, 2010): los que esperan que toque el timbre y padecen el aula y los que son felices enseñando, porque tienen la certeza de que *“algo”* sucede en sus clases.

Ese es el sentido profundo de la enseñanza y puede decirse que, si bien el tiempo de ejercicio de la docencia no garantiza haber construido este sentido, cuando se encara la tarea con gusto y apasionamiento se adquiere *“oficio”*. Litwin (2008) citando a Maxine Greene (1994) diferencia dos tipos de pensamiento: el pensamiento desapasionado y el apasionado. El primero, *“... si bien se trata de un modelo de pensamiento importante para el entendimiento y la resolución de problemas científicos y de la vida cotidiana”* (2008, 28), no lo es para acceder a la comprensión del mundo, para insertarse en él activamente, para asumir una actitud de compromiso hacia la transformación.

El pensamiento apasionado, en tanto, *“se vincula con el deseo por llegar a ser lo que todavía no se es y a la imaginación, que como parte de la inteligencia nos permite aventurar relaciones y proyectarlas de manera original”* (2008, 28-29). La necesidad de sostener la pasión en nosotros mismos y de promover el pensamiento apasionado, reconoce en las manifestaciones artísticas de la humanidad en todos los tiempos una de las mejores formas de impulsar este modelo como posibilidad de enriquecer e intensificar la vida de la mente y con ello potenciar la comprensión y la construcción de sentido.

Sólo desde esa perspectiva es posible asumir el desafío de “formar” a otros desde la concepción de Ferry (1997), en el entendido de que nadie “forma” estrictamente a nadie, pero tampoco nadie se forma solo. El futuro docente va encontrando su propia “forma” en un proceso que es esencialmente constructivo, pero se forma por mediación. Los educadores de futuros educadores son, en este proceso, mediadores humanos en la formación de futuros docentes, como sujetos comprometidos con la sociedad de la que forman parte. Filloux (2004, 37) lo expresa claramente al preguntarse: *“Y acaso la formación ¿no podría ser un diálogo entre personas que son capaces de realizar un retorno sobre sí mismas?”*

Una formación de docentes en clave prospectiva debe abordar también el tema de la importancia de incorporar el uso creativo y crítico de la tecnología, lo que implica no focalizar solamente en el avance de los dispositivos sino priorizar la reflexión sobre los procesos cognitivos que genera el uso de la tecnología y sus implicaciones sociales.

Es de fundamental importancia, asimismo, promover una formación que favorezca la articulación entre la formación inicial, la trayectoria escolar previa y la socialización laboral. Ello habilitará la construcción, a conciencia, de trayectorias profesionales sobre la base de la propia biografía y con una mirada prospectiva. No se puede hacer caso omiso de los cambios en la conformación de la población estudiantil de todas las ramas y niveles de la educación pública, incluida la propia formación de maestros, profesores, maestros técnicos, educadores sociales y maestros de primera infancia.

Si tradicionalmente la población de la educación básica fue heterogénea, hoy esa heterogeneidad, por otra parte multicausal, es un dato también de la formación docente. Tratar esas diferencias como si no existieran lleva por un lado al fracaso o al abandono estudiantil. Tratarlas en cambio con fines de homogeneización social y cultural desconoce el potencial de creatividad y de innovación que pueden aportar esas diferencias, en la medida en que los docentes formadores tengan capacidad de escucha, diálogo y aprendizaje.

Ciertamente para ello se requeriría trabajar con esos futuros docentes de manera tal que su extracción social no se transformara en factor de reproducción de las desigualdades, sino de una enseñanza que se constituya en proceso de ampliación de la conciencia y de emancipación como forma de construcción de ciudadanía transformadora.

Por último, es de fundamental importancia garantizar la formación permanente como una necesidad y como lugar de construcción de la profesionalidad docente y un derecho de todo docente a seguir profundizando sus conocimientos, a seguir formándose a lo largo de toda su trayectoria profesional.

Se trata de un derecho que el Estado debe garantizar. En ese sentido debe pensarse en una formación de posgrado, con oportunidades que tendrían que ser ofrecidas en la órbita pública, facilitando las condiciones materiales y funcionales para que todos los docentes puedan realizarlas.



**HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: APORTES DEL GRE SOBRE LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES PARA EL DEBATE EN EL CONGRESO**

1. Necesidad y pertinencia del carácter universitario de la formación en educación.
2. Abordaje de la tarea docente desde el reconocimiento de la complejidad y en interacción dialéctica con la realidad existente.
3. Reconocimiento de los espacios educativos como escenarios de construcción de subjetividad.
4. Análisis de la resignificación del rol de los educadores de educadores.
5. Reconocimiento de los diversos perfiles de ingreso a la formación y adecuación de la propuesta formativa.

**TEMA 13****PRESUPUESTO PARA LA EDUCACIÓN Y CARRERA DOCENTE****A) PRESUPUESTO PARA LA EDUCACIÓN**

Existen múltiples indicadores para evaluar el esfuerzo que hace un país respecto a su educación pública, todos tienen limitaciones, aunque el más utilizado es el realizado comparando el gasto en educación con el producto bruto interno, es decir como un porcentaje del PBI. Esto da cuenta del esfuerzo que realiza una economía en destinar recursos a la educación en relación a toda la riqueza generada. Tal es así que actualmente los sindicatos vinculados a la educación proponen asignar recursos equivalentes al 6% del PBI para la ANEP y UDELAR más un 1% para investigación. La historia de este número se remonta a 1996 cuando la Comisión presidida por Jacques Delors recomendó a la UNESCO que la parte del producto nacional bruto destinado a educación no debe en ningún caso ser inferior al 6% en los países donde no se ha alcanzado ese objetivo.

A partir del año 2005, la sociedad uruguaya ha realizado un importante esfuerzo para destinar una asignación creciente de recursos para el sistema educativo público pasándose de un 3,2% del PBI en ese año a un 5,1 % en 2018 y con un PBI creciente<sup>55</sup>. Esto significó un crédito para la educación de 94.196 millones de pesos.<sup>56</sup> La asignación para ANEP por toda fuente de financiamiento (a valores constantes del año 2018) pasó de 27.805 millones de pesos en el año 2005 a 64.981 millones en 2018, registrándose un incremento real de 233%. Otros indicadores dan cuenta del crecimiento real como por ejemplo la ejecución presupuestal por estudiante matriculado (considerando gasto de funcionamiento e inversiones) de ANEP que pasó de \$ 36.836 en el año 2005 (a valores constantes del año 2018) a \$ 92.242 anuales por alumno en 2018.<sup>57</sup>

No obstante, los recursos asignados son todavía insuficientes. Si se compara el gasto en educación entre los países de América el de nuestro país se ubica debajo del promedio, y muy por debajo del promedio de los países de la OCDE. Además debe considerarse que luego de alcanzado dicho nivel de asignación de recursos, se necesita un período considerable de años con un piso mínimo del 6%, para que el sistema educativo público pueda cumplir con las expectativas que la sociedad deposita en el mismo.

Si analizamos lo que ocurre con el presupuesto destinado a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), distinguimos tres grandes rubros en los que se distribuye el presupuesto asignado (3,5% del PBI en 2018). Ellos son: salarios (87%), gastos de funcionamiento y suministros (8%) e inversiones (5%). El alto porcentaje en salarios corresponde a la gran cantidad de funcionarios y docentes que rondan los 63.000. Corresponde señalar que la ANEP es uno de los organismos del Estado que mejor ejecuta los dineros asignados, con porcentajes de ejecución cercanos al 100%.

---

<sup>55</sup> El artículo original fue escrito en 2016. Para este trabajo los valores han sido actualizados al último dato disponible

<sup>56</sup> Exposición de motivos del MEF, Rendición de Cuentas Ejercicio 2018

<sup>57</sup> Rendición de Cuentas ANEP – Ejercicio 2018

Los salarios docentes han venido mejorando paulatinamente desde el año 2005. Sin embargo, el bajísimo nivel en que se encontraban, hace que luego de varios años de crecimiento sostenido, aún no exista una adecuada relación entre el salario y la importante tarea que implica la docencia. El bajo atractivo salarial se relaciona con lo que expresábamos anteriormente en referencia a la baja significativa en la titulación de los maestros. Esto acarrea entre otras cosas, la falta de docentes para cubrir los cargos en el sistema pues optan por otras opciones que, por mejores condiciones de trabajo y de remuneración, les resultan más atractivas. A esto se agregan las inequidades salariales que presenta el sistema en diferentes situaciones que se relacionan con el desarrollo profesional y la carrera docente. Señalamos a modo de ejemplo las bajas remuneraciones comparativas de directores y subdirectores en relación a profesores y maestros, que no guardan relación con la alta responsabilidad que implica la conducción de un centro educativo. Otro de los aspectos importantes del salario de maestros y profesores, es la no consideración del trabajo remunerado que los docentes realizan fuera del desempeño en las aulas o centros educativos.

Para mejorar la calidad de la educación pública resulta necesario considerar la relación existente entre la cantidad de alumnos y de funcionarios en cada centro. Para ello se requieren más funcionarios de servicio, más funcionarios administrativos y más integrantes de equipos multidisciplinarios (psicólogos, psicopedagogos, educadores sociales). Es necesario crear más cargos docentes para mantener una adecuada relación docente-alumno en los grupos y en las instituciones.

La ampliación de cobertura, la universalización y la obligatoriedad de la educación se relaciona directamente con la infraestructura necesaria para llevar a cabo un adecuado desarrollo de los cursos. Los montos asignados para inversiones en nuevos edificios y mantenimiento correctivo y preventivo aún resultan insuficientes. Existen escuelas primarias, liceos y escuelas técnicas de UTU que funcionan en locales que no son del todo aceptables para cumplir con la tarea educativa. Se constata una importante proliferación de aulas móviles y/o contenedores que constituyen soluciones transitorias para dar respuesta a un emergente. Es necesario sustituirlas para evitar que se conviertan en una solución definitiva.

El mayor problema se encuentra en la necesidad de ampliar el número de edificios, pero también en la falta de recursos para implementar un adecuado mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios existentes. Sabemos que, tras décadas de destinar a la educación pública magros recursos, corregir las emergencias edilicias requiere de un plan estratégico y de un gran esfuerzo, pero para esto se necesitan mayores recursos. Recordemos que la ANEP ejecuta todos los dineros de los que dispone.

Otro aspecto a considerar con respecto al gasto en educación que realiza el Estado proviene de las renuncias fiscales. Las instituciones privadas de educación no pagan IVA, IRAE, Impuesto al patrimonio, impuestos municipales, aportes patronales al BPS ni aportes patronales por el FONASA, además de las exoneraciones por donaciones habilitadas por la ley N°18.834. Según el Informe de la Educación 2015-2016 del INEE (2017) la renuncia fiscal en 2015 representó un 9% del total de los recursos dirigidos por Rentas Generales a la educación pública. La mayor renuncia fiscal proviene de los impuestos IVA e IRAE (71,8%), y los aportes patronales a la seguridad social (25,3%). Corresponde decir que estos aportes indirectos que realiza el Estado a la educación privada benefician a los sectores de mayores ingresos de la sociedad y a empresas privadas dedicadas al rubro educación.

## **B) CARRERA DOCENTE**

Para que el sistema educativo público funcione correctamente debe contar con docentes con la formación adecuada para la tarea a la cual se ven enfrentados, en la cantidad necesaria, con un ambiente de trabajo satisfactorio, con buenas condiciones edilicias, un adecuado acompañamiento en sus tareas de aula y una digna retribución salarial.

Ya hemos mencionado aspectos relacionados con los salarios docentes. Otro aspecto a mencionar es el que refiere al trabajo docente que se realiza fuera de las aulas: planificación, corrección de pruebas u otros trabajos, preparación de bibliografía y materiales, elaboración de calificaciones, todo lo cual se calcula a nivel internacional en un promedio de 10 horas semanales extras de labor, que no son remuneradas. Corresponde decir que a nivel de educación secundaria el Plan 2006 proporciona cada 20 horas de aula, 4 horas de coordinación en el centro educativo, lo que constituye un avance en hacer visibles las tareas extras de los profesores.

Otro punto a considerar es que la carrera docente tiene como principal mecanismo de ascenso el cambio de grado por antigüedad cada 4 años. Luego dentro del grado los puntajes se ordenan también por antigüedad y méritos. Corresponde señalar que a partir del 2013 en educación primaria se registra un concurso de carácter voluntario para avanzar en determinadas condiciones de grado haciendo abstracción de la antigüedad.

Un aspecto relevante es que en la educación media, los contratos laborales docentes se realizan en función de horas de clases y no por cargos, con excepción de cargos de docencia indirecta y profesores o maestros técnicos en las escuelas agrarias de UTU. Este hecho fomenta la dispersión del trabajo en diferentes centros educativos. Según la Encuesta Nacional Docente 2015 del INEE, en educación primaria pública el 74% de los maestros trabaja solo en una escuela, mientras que el 23% en dos escuelas. En educación secundaria pública 40% de los docentes trabaja solo en un liceo, 43% en dos, y 17% en tres o más. Mientras que en la UTU, la situación es de 46%, 37% y 17% respectivamente.

En lo que respecta a la salud laboral y ocupacional de los docentes, corresponde decir que trabajar con niños y adolescentes representa un fuerte desgaste psicológico. En función de ello y de las condiciones laborales que muchas veces no son satisfactorias, habría que profundizar las políticas de prevención y salud laboral de los docentes.

Otro aspecto a mencionar es la cantidad de alumnos por clase. Si bien se ha avanzado mucho en este aspecto en los últimos años, aún persisten cientos de grupos mayores a 25 alumnos que dificultan la tarea docente y en especial en los contextos socioeconómicos más vulnerables.

Con respecto al rol inspectivo del presente conviven dos planos, uno formativo pedagógico-didáctico y de acompañamiento a los docentes y otro fiscalizador, que se interrelacionan con fuertes tensiones y que no siempre se presentan con el equilibrio deseable.

La supervisión del inspector, en general, se realiza mediante visitas al aula que devienen en puntajes otorgados al docente que determinaran el lugar de prelación en los escalafones, y en consecuencia

en las elecciones de horas futuras. Hay que diferenciar la cantidad de inspectores -y en consecuencia de visitas- entre la educación primaria y la educación media. En el primero de los subsistemas, el contacto con los maestros es periódico y más fluido, mientras que en la educación media, un gran porcentaje de docentes nunca han sido inspeccionados con las consecuencias que esta ausencia trae aparejada en diferentes dimensiones de su desempeño profesional.

*“Un 65% de los docentes de primaria pública declaró haber recibido visitas de inspección durante 2015, frente a un 14% y un 12% en secundaria pública y técnica, respectivamente. El 28% de los encuestados de secundaria pública y el 44% de técnica afirman nunca haber sido visitados por un inspector.”<sup>58</sup>*

#### **HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: APORTES DEL GRE SOBRE PRESUPUESTO PARA LA EDUCACIÓN Y CARRERA DOCENTE PARA EL DEBATE EN EL CONGRESO**

1. Determinación de las condiciones materiales que incluyan infraestructura adecuada, materiales educativos suficientes y salarios acordes a la función (que guarden relación con una pirámide salarial), para que el sistema educativo funcione acorde a un proyecto de desarrollo humano, social y productivo del país. Conforme a lo anterior es necesario establecer cuáles serían las asignaciones presupuestales adecuadas que se deberían destinar al sistema nacional de educación pública
2. Hasta tanto no se reviertan las condiciones de pobreza en que viven algunos sectores de la sociedad uruguaya, una forma de democratización de la educación puede consistir en que la distribución de esos recursos debería destinarse en mayor proporción a los centros educativos insertos en contextos socioeconómicos más vulnerables –principalmente en educación media pues en educación primaria ya existe una política al respecto. Asimismo es necesario volcar más recursos a la formación inicial y continua de los docentes, así como a la conformación de equipos multidisciplinares profesionales estables en los centros educativos. Por otra parte es necesario profundizar la coordinación del sistema nacional de educación con las instituciones públicas del área social a nivel departamental y local, de modo de ir acortando las brechas sociales producidas por el sistema capitalista. Esto significaría avanzar en dar garantías de acceso, permanencia y egreso en los niveles educativos que en nuestro país se establecen como obligatorios.
3. Debate sobre los recursos que el Estado mediante renuncias fiscales destina a la educación privada, en detrimento de mayores recursos para la educación pública.
4. Lograr que la carrera docente sea globalmente más atractiva, en términos no solo salariales, sino además brindando oportunidades de formación permanente en servicio y de posgrado en un ámbito universitario, que habiliten una sólida formación, que constituyan importantes insumos para el pasaje de grado, y que estén en la base de posibles diversificaciones de las trayectorias docentes.

---

<sup>58</sup> INEEEd “Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016”, página 169

5. Instrumentación de potentes programas que propicien la graduación de docentes en servicio sin título de la educación media.
6. Principales desafíos de la transformación de la formación docente hacia una estructura universitaria.
7. Dinamización de las ofertas de posgrado a nivel nacional.
8. Adopción de un Sistema Nacional de Becas de modo de hacer posible que todos los estudiantes puedan transitar adecuadamente por los diferentes niveles de la educación pública de nuestro país.
9. Implementación de mecanismos para la retribución de las horas extra-aula que realizan los docentes, así como disposición de lugares físicos dentro de los centros educativos para cumplir adecuadamente con dichas tareas.
10. Búsqueda de mecanismos consensuados con los sindicatos para que los docentes puedan concentrar su carga horaria en un solo centro educativo de modo de generar pertenencia y avances en el acto educativo.
11. Adecuado sistema de ascensos en la carrera laboral de los docentes de ANEP que incluya concursos de méritos y oposición y formación permanente, de modo que el factor antigüedad no sea prácticamente el único que permita los ascensos.
12. Implementación de cursos de posgrado para la formación de Directores e Inspectores de las instituciones de los diferentes niveles y áreas del Sistema, con énfasis en la orientación pedagógica de los docentes. Profundización de la formación permanente de Directores e Inspectores en servicio.

## TEMA 14

### EDUCACIÓN RURAL: VALORACIONES, PERSPECTIVAS Y PROYECCIONES

Los debates en torno a un PNE deben retomar algunas claves pedagógicas. Esto supone volver a algunas preguntas clásicas de la pedagogía en relación a la sociedad, el futuro, las instituciones y los actores educativos y sociales que queremos. Las posibles respuestas a esas preguntas van conformando líneas pedagógicas que en nuestro país tienen señas propias de identidad. Una de ellas se vincula con el conjunto de ideas y experiencias que se han construido en torno a la pedagogía rural uruguaya. Por sus características y el devenir histórico, gran parte de los conceptos de esa pedagogía son hoy aplicables a todas las realidades y escenarios educativos, más allá del medio y el nivel de que se trate.

#### PEDAGOGÍA RURAL

En Uruguay, históricamente las relaciones entre campo y ciudad se han manifestado bajo la forma de *tensiones* que en lo social han sido determinadas por diferenciales presencias del Estado en uno y otro medio. La pedagogía nacional se ha construido a partir de diagnósticos referidos a estas diferencias en el plano educativo, con un fuerte tono de denuncia ante las desigualdades a la interna del sistema público de educación, fomentadas por medio de ciertas decisiones y omisiones de la política educativa.

Precisamente, la cuestión de la igualdad en tanto *posibilidades* de desarrollo individual y colectivo, cualquiera sea el medio del que se parte fue, a instancias de los propios docentes, el principal eje de crítica y producción pedagógica desde el segundo tercio del siglo XX.

La escuela rural, en tanto única presencia estatal y de lo público en la mayor parte de las comunidades rurales, constituye una institución de singulares características, que va mucho más allá de lo estrictamente educativo. Esas características, devenidas en especificidades educativas, fueron configurando la pedagogía rural uruguaya a la vez constituida por una vertiente social y una vertiente de enseñanza.

La primera surge del lugar que la escuela ha ocupado y ocupa en relación al medio donde se encuentra, como única presencia del Estado y único lugar de lo público para la mayor parte de las comunidades rurales. Históricamente, la impronta social de la escuela rural ha contribuido a formar su identidad, al punto tal que estuvo fuertemente marcado desde lo curricular, en los fundamentos del Programa de 1949.

La vertiente de enseñanza se construye a partir de las particulares formas de enseñar y aprender en una escuela rural.

#### EDUCACIÓN Y MEDIOS RURALES

Debemos pensar en la educación rural como una educación que se desarrolla en medios rurales. Más allá de los criterios que se apliquen para definir los medios y las poblaciones rurales, es claro

que en la actualidad se trata de múltiples manifestaciones económicas, sociales y culturales. Es necesario hablar de medios rurales en plural, por cuanto su diversidad se ha visto enriquecida y complejizada en el marco del surgimiento de las denominadas *nuevas ruralidades*. Se trata de una población que sigue disminuyendo en términos generales aunque en el marco de un comportamiento demográfico menos lineal y con señales de fluctuación de población conforme a procesos y fuentes laborales circunstanciales.

En todo caso, los medios rurales siguen presentando especificidades sociales y culturales propias. Sin embargo, estas especificidades se producen en el marco de vínculos campo-ciudad más fluidos, mediados por las modificaciones producidas por la incursión de las tecnologías para la producción, el transporte y las comunicaciones.

Las especificidades y complejidades del mundo rural se reflejan en la educación y siguen justificando la existencia de una *educación rural* con características singulares. No se trata de marcar una dicotomía entre medios urbanos y rurales pero sí se trata –como ha sucedido históricamente– de revalorizar lo rural, reconocer sus potencialidades y problemáticas, así como visibilizar su realidad estructural y cotidiana. Esta acción desde lo educativo se hace necesaria ante la tendencia siempre presente de observar y valorar lo rural desde lejos, desde una perspectiva urbanocéntrica que en ocasiones provoca imágenes idílicas y míticas de lo rural. Por lo tanto, aun cuando los medios rurales han cambiado mucho en las últimas décadas y siguen sufriendo hoy cambios acelerados y profundos, la especificidad de lo rural y de la educación rural se mantiene plenamente.

Con una educación primaria universalizada en medios rurales desde hace décadas, hoy los mayores problemas se vinculan con la baja escala, los modelos de gestión territorial de las escuelas rurales y la formación de sus docentes. Casi la mitad de las escuelas públicas en Uruguay son rurales, lo cual es un enorme mérito de un sistema educativo que sigue teniendo una cobertura absoluta bajo el principio *donde haya un niño debe haber una escuela*. Pero como reflejo directo del despoblamiento de los medios rurales, cientos de escuelas rurales hoy son de baja escala. Esto ocasiona algunos desafíos vinculados con la enseñanza y con la socialización de los alumnos.

Esta realidad ha presionado en diferentes momentos históricos para aplicar políticas de *consolidación* de escuelas rurales, cerrando escuelas pequeñas y trasladando los niños a una escuela central más grande.<sup>59</sup> Es un modelo que siempre ha fracasado en Uruguay por sus problemas operativos, la oposición de los docentes y la resistencia de las familias y las comunidades rurales ante el cierre de las escuelas. Por el contrario, el modelo que ha prosperado siempre en nuestro país y que sigue muy vigente en la actualidad es el de *agrupamiento*, esto es, un conjunto de escuelas geográficamente cercanas que trabajan juntas compartiendo saberes, actividades, funcionarios y materiales. En este modelo cada escuela mantiene su existencia e identidad pedagógica y social, pero se ve potenciada por sus vínculos con las escuelas vecinas.

---

<sup>59</sup> En 2015 el Consejo de Educación Inicial y Primaria promovió el modelo de *nucleamiento* que sigue mecanismos similares al modelo de *consolidación* pero con un cierre parcial y no absoluto de las escuelas involucradas. El modelo se ha aplicado en muy pocos casos ya que no tiene expresión presupuestal y, como ha sucedido históricamente, en la mayoría de los territorios donde se lo ha intentado, las comunidades se han resistido fuertemente a perder su escuela.



Los problemas derivados de la baja escala no deben resolverse con modelos que impliquen el cierre absoluto o parcial de las escuelas. El papel de referencia social que cumplen las escuelas rurales para la mayor parte de las comunidades, ocasiona costos demasiado importantes para éstas. Sin embargo, potenciar los agrupamientos escolares rurales –incluyendo vínculos con instituciones de educación media- y con los adecuados recursos para la movilidad de alumnos, maestros y de profesores itinerantes, es una estrategia apropiada en las circunstancias actuales. De este modo se atiende a la integración de las comunidades rurales, se da cuenta de los problemas de escalas reducidas y se mantienen las escuelas abiertas.

La educación rural requiere de una más adecuada y profunda formación de los docentes. A nivel inicial, la formación de los estudiantes magisteriales sobre educación rural actualmente se reduce a un seminario de 30 horas y un mes de práctica en escuelas rurales en los Institutos de Formación Docente del interior.<sup>60</sup> Esto resulta muy insuficiente y así lo han expresado estudiantes y docentes desde hace muchos años. Esta situación se compensa parcialmente con los programas de formación permanente organizados por el Departamento de Educación para el Medio Rural a través del Centro Agustín Ferreiro.

Es preciso mantener y reforzar el desarrollo académico de esa institución que produce conocimiento a partir de la reflexión sobre las prácticas y la investigación sobre educación rural y aulas multigrado como forma de retroalimentar las instancias de formación. Es necesario aprovechar el potencial actualmente existente en el Centro Agustín Ferreiro y desarrollar allí un campus de educación rural que integre esfuerzos interinstitucionales y permita confluir diversos programas educativos de educación inicial y primaria, educación media, educación terciaria y superior.

La educación media rural mantiene aún problemas de cobertura que deben ser resueltos. La obligatoriedad de la educación media básica y la educación media superior pautaada por la Ley General de Educación (2008) debe estar acompañada por la oferta educativa al alcance de todos los estudiantes. Si bien muchos de los problemas de acceso y permanencia de jóvenes rurales a la educación media básica se han ido resolviendo en los últimos años, aún quedan situaciones a contemplar.

La falta de ofertas estables en el propio territorio, las condiciones geográficas de acceso, los problemas de transporte, aún conspiran en muchos casos para que los jóvenes puedan cumplir el ciclo básico de educación media sin tener que sufrir desarraigo de su lugar de residencia.

El acceso a la educación media superior es mucho más restringido y quizá sea el principal problema a resolver en el futuro de forma tal que se pueda garantizar a todos los estudiantes la posibilidad de cumplir trayectorias educativas completas y que puedan acceder a estudios terciarios y superiores.

La diversidad de medios rurales y de realidades relacionadas con el acceso y permanencia en educación media hace que sea necesario un menú de ofertas con distintas orientaciones y modalidades. Ese menú ya existe y comprende la modalidad 7º, 8º y 9º; los liceos rurales; los Centros Educativos Integrados; las escuelas agrarias y escuelas agrarias de alternancia entre otras.

---

<sup>60</sup> En los Institutos Normales de Montevideo la práctica es aún más reducida: es opcional para los estudiantes y sólo de una semana de duración.

Esto se complementa a su vez, con las ofertas terciarias, profesionales y tecnicaturas relacionadas con la ruralidad que desarrollan el Consejo de Educación Técnico Profesional y la Universidad de la República, agregándose por parte de esta última, ofertas recientes de posgrado tales como diplomaturas y maestrías. Ese menú debe mantenerse y diversificarse aún más, de forma tal que se enriquezca la oferta y permita resolver los problemas de acceso más difíciles. Para ello es necesario reforzar el ya comenzado proceso de instalación de modalidades de carácter semipresencial que utilicen las tecnologías a favor de la flexibilización de la oferta, manteniendo siempre los niveles de calidad requeridos.

En la educación media rural es necesario pensar en profundidad las relaciones de la educación con el mundo del trabajo, los cambios en las ruralidades y sus requerimientos, la incursión y uso de las tecnologías, así como la necesidad de contar con herramientas conceptuales y metodológicas para comprender mundos rurales cambiantes y complejos, no solo en lo productivo, sino también en lo cultural y social. En este nivel educativo, el problema de la formación docente requiere de acciones aún más decididas que en el caso de la educación inicial y primaria. Actualmente los profesores de educación media no tienen formación alguna en educación rural, excepto por medio del postítulo que brinda el Consejo de Formación en Educación a través del IPES destinado a docentes para trabajar en la modalidad 7º, 8º y 9º.

#### **REDES INTERINSTITUCIONALES**

Entre los desafíos que están planteados en relación a la educación rural está la diversificación de ofertas educativas que incluyan modalidades no formales para los diversos destinatarios que así lo requieran. Ofertas de formación técnicas, culturales, manuales y de asociativismo deben multiplicarse en función de las ofertas institucionales y las demandas que los pobladores rurales puedan efectuar.

Como parte de las redes interinstitucionales que se deben fortalecer para la elaboración y desarrollo de las ofertas educativas en medios rurales está el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), el Instituto Nacional de Colonización (INC) y los distintos ministerios e intendencias, entre otras instituciones. Aunque se trata de un vínculo histórico, las relaciones entre la educación rural y el INC deben fortalecerse para generar, hoy más que nunca, acciones tendientes a afincar familias en el campo. Del mismo modo y de forma complementaria, también es necesario que la educación rural participe activamente de la conjunción de esfuerzos en el marco de la ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (2008). La cobertura territorial de las instituciones educativas en los medios rurales es una pieza clave en todos los aspectos vinculados a la gestión del territorio.

#### **MÁS ALLÁ DE LA EDUCACIÓN RURAL**

En todos los niveles, la baja escala de las instituciones y de las aulas permite construir en términos teóricos y prácticos, claves específicas de enseñanza. Estas claves pasan por el aprovechamiento de los recursos que el medio ofrece y por la existencia de grupos multigrado.

El multigrado supone una configuración de las relaciones educativas difícil de sostener por parte del docente. Sin embargo y más allá de la ineludible complejidad –ineludible riqueza- que supone el multigrado, preferimos partir de una premisa ubicada en otro lugar: lo didáctico manifestado en un grupo multigrado supone para los procesos de enseñanza y de aprendizaje un enorme potencial, tanto para los análisis de la cuestión desde lo psicológico como desde lo epistemológico. Los acontecimientos didácticos que se producen en los grupos multigrado son posibilidades aplicables a cualquier situación educativa y no tan sólo a los grupos multigrado.

La diversidad y complejidad propia del grupo multigrado puede pensarse que es la de cualquier grupo, por lo que los efectos sobre la enseñanza que tienen las consideraciones acerca de la circulación de saberes entre niños de distintas edades, deberían producirse universalmente. Esto supone flexibilizar las prácticas de enseñanza en todo grupo que aprende, trascendiendo la estructura rígida de las aulas graduadas urbanas.

Tanto en sus componentes sociales relacionados con el vínculo de las instituciones educativas con las familias y la comunidad, como en sus componentes de enseñanza relacionados con las particulares formas que adquiere la enseñanza y el aprendizaje en las aulas multigrado; la educación rural tiene mucho para aportar a la educación toda.

Esto debería tener efectos sobre la formación de los docentes, las concepciones de aula, las configuraciones de las instituciones educativas –su estructura y organización-, las relaciones con el saber, las relaciones con el medio y las maneras de entender la enseñanza y el aprendizaje. Tiene que ver con el valor de la diferencia, la riqueza de la diversidad y los múltiples abordajes del saber.

La educación no formal, la educación en contextos de encierro, la educación especial, la educación de adultos, la educación superior presentan configuraciones multiedad y por lo tanto comparten muchos rasgos vinculados con la diversidad de aprendientes que presentan las aulas multigrado. Pero por extrapolación conceptual, esos rasgos están también presentes en las aulas de un solo grado, por lo que también allí es válida y necesaria la enseñanza diversificada.

**HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: APORTES DEL GRE SOBRE EDUCACIÓN RURAL: VALORACIONES, PERSPECTIVAS Y PROYECCIONES, PARA EL DEBATE EN EL CONGRESO.**

1. Es necesario tener en cuenta los conceptos fundamentales de la pedagogía rural uruguaya, históricamente construida, como generadora de categorías de análisis que nos permitan comprender las realidades actuales y proyectarnos hacia el futuro.
2. Se debe fortalecer el conocimiento sobre la educación y la pedagogía rural de nuestro país en los planes de formación docente y durante las propuestas de formación continua.
3. Es preciso considerar los conocimientos construidos sobre la relación escuela-familia-comunidad y las maneras de enseñar y aprender en la escuela rural, más allá del ámbito rural, alcanzando todas las instituciones, más allá del nivel o del medio en el que se encuentren.

4. Es imprescindible abandonar las prácticas uniformes de enseñanza y hacer que, en función de la flexibilidad y la diversidad de los aprendizajes, la enseñanza también lo sea actuando en términos de diversificación.
5. Se deben romper algunos moldes propios de la escuela graduada para lo cual es necesario trabajar sobre la formación docente, la supervisión, el desarrollo de experiencias y la realización de instancias que permitan valorarlas e intercambiarlas.
6. Es necesario fomentar las experiencias de talleres multigrado, intercambio de docentes entre grados, mayor movilidad de estudiantes entre las aulas, realización de prácticas de enseñanza diversificadas simultáneas e incentivar interacciones entre aprendientes diversos.
7. Es preciso diversificar y potenciar las ofertas educativas de educación media básica en territorios rurales, garantizando el acceso y permanencia de los estudiantes más allá de las condiciones del territorio
8. Es necesario aumentar las ofertas de educación media superior en territorios rurales, para dar cumplimiento a la obligatoriedad de ese tramo educativo pautado por la Ley General de Educación.
9. Se deben fortalecer los vínculos históricos entre la educación rural -ahora en sus distintos niveles- y el Instituto Nacional de Colonización, en el marco de una red interinstitucional que genere políticas que favorezcan el afincamiento de la población en medios rurales.

## TEMA 15

### EVALUACIÓN Y PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

En crisis los “sentidos dados” de la Modernidad, la evaluación no tiene hoy un único sentido posible, sino que es necesario construirlo, en relación dialógica con la naturaleza del campo a evaluar. Este capítulo se orienta a compartir algunas “nuevas” concepciones de la evaluación para aportar a la reflexión planteada en el marco de un Plan Nacional de Educación.

Se estima que en forma paralela al proceso de elaboración del Plan y de las políticas derivadas que diseñen los Entes del Sistema Nacional de Educación Pública, se hace necesario pensar en políticas de seguimiento y evaluación comprensivas del desarrollo tanto del primero como de las últimas, de sus procesos de implementación, de sus efectos en los subsistemas, en las instituciones, en las prácticas y en los resultados educativos, dentro de un encuadre ético - político de educación como derecho humano y bien público. Es importante destacar esto último, dado que la evaluación de un PNE con frecuencia suele tener como fin último la medición de la competitividad en el contexto internacional.

El hecho de que este capítulo cierre el documento del GRE sobre un PNE no significa que sostengamos un concepto de evaluación terminal y de resultados. Su ubicación en este lugar obedece a que la evaluación que se perfile debería recuperar muchas dimensiones de la reflexión que se ha propuesto en este documento No. 9 del GRE y de otras que surgirán en el proceso del debate.

En el sentido anterior no es posible diseñar una política evaluatoria del PNE y de las dimensiones de la educación que este ponga en juego sin tener presente el contexto cultural actual, que habilita a deconstruir el concepto de evaluación tradicional de medición de resultados de corte positivista con fines de control. Los cuestionamientos a la evaluación como simple medición de resultados muestran varios reduccionismos por el método: se evalúa lo que es medible, por lo cual a nivel del sistema el énfasis se pone en los macroindicadores tradicionales, descartando la evaluación de los procesos. Lo mismo sucede a nivel de las instituciones, en las que se produce una reducción de la complejidad y riqueza de las prácticas en las que realmente se construye lo educativo, a sus resultados más observables. Como éstos en la educación no suelen ser inmediatos, las evaluaciones no representan más que una perspectiva sincrónica.

En la evaluación de los resultados de los estudiantes la medición reduce los aprendizajes a la identificación y/o repetición de conocimientos en el momento de la prueba o del examen. Como al decir de Gimeno Sacristán “la evaluación condiciona todo”, los estudiantes aprenden para la repetición de conocimientos, los docentes que saben que sus estudiantes serán evaluados, por ejemplo, a través de pruebas estandarizadas trabajan en consecuencia y las instituciones llegan a bajar exigencias para que las evaluaciones de resultados les sean favorables. Mucho más grave aún sería si las evaluaciones llevaran a rankeos públicos de instituciones y de personas con fines de rendición de cuentas, como sucede en otros países.

Priorizar tipos de aprendizaje que vayan más allá de la repetición memorística y se orienten a aprender a pensar, a interpretar críticamente la realidad para incidir sobre ella, requiere de

evaluaciones cualicuantitativas de procesos y de resultados, orientadas a la mejora de ambos y no al simple control. Aprendizajes de ese tipo están mucho más de acuerdo con la formación deseable para la persona y el ciudadano que aspiramos contribuir a formar, con un concepto de “buenas” instituciones educativas a la luz de un concepto de calidad complejo y en clave de derechos humanos como propusimos en el capítulo sobre calidad en la educación.

Tampoco es posible proponer evaluaciones del Plan y dentro del Plan sin tener claro para qué país presente y futuro educamos. Y pensar en el país lleva a la necesidad de definir críticamente su inserción en el todo regional y mundial globalizado, a través de qué objetivos consideramos propios: ¿crecimiento económico y/o desarrollo humano y social? En consecuencia; ¿qué relación educación – trabajo va a proponer el PNE?; ¿qué relación debería existir entre trabajo manual/intelectual para el desarrollo integral de la persona y su inserción en un país que apuesta a la superación de la producción de materias primas y al cambio de la matriz productiva? ¿Qué conocimientos y saberes, qué tipos de aprendizaje priorizar? Y en consecuencia: ¿qué modelo/s evaluatorio/s; qué metodologías y qué dispositivos emplear?

Nada de lo anterior tiene un único sentido posible y “dado”. La elaboración de un PNE es una inmejorable ocasión para la asignación de estos y otros sentidos, en clave reflexiva y propia, como planteábamos en el capítulo 1 “¿Qué es un Plan Nacional de Educación?”. Esos sentidos deberían ser los que permeen una propuesta evaluatoria en el PNE y del propio Plan, con adecuaciones para cada nivel y área del Sistema Educativo.

La propuesta que sigue tiene el único propósito de ser un aporte metodológico al diseño de las políticas evaluatorias, a partir del marco teórico de elección que se explicita y que le da sentido. Evaluar una práctica social como la educación es intentar *comprenderla* intentando abordar su complejidad. No se descarta la medición en relación a sus aspectos medibles, pero dada su complejidad y su lógica interna, básicamente cualitativa, evaluar puede implicar realizar cuantificaciones pero no es su sinónimo. Se trata de procesos complementarios que deben intentar aproximarse a la multidimensionalidad de un Plan de Educación en un contexto dado y a la complejidad de su desarrollo. La evaluación así concebida implica necesariamente una perspectiva relacional, un flujo continuo de información confiable de distintos tipos y en diferentes sentidos, la participación de los actores educativos y sociales en su producción y análisis y una política transparente de comunicación de procesos y de resultados a la ciudadanía.

La evaluación y el monitoreo del sistema (que en nuestro país la ley 18.437 asigna como cometidos al INEE) es necesaria, y tiene como fin dar insumos para el (re)diseño de políticas educativas.

Dada la complejidad de la educación y las insuficiencias de las pruebas estandarizadas, esa evaluación y monitoreo no pueden quedar reducidos a la medición de los desempeños estudiantiles por medio de ellas en forma unilateral. En ese sentido Pedro Ravela, refiriéndose a lo que el INEE se había propuesto, expresaba al semanario Brecha (30/01/15): “Creo que esa visión de que para saber cómo está la educación hay que ver los resultados de las pruebas de aprendizaje, que es lo que se ha hecho en la región en las últimas décadas, tiene un alcance limitado. (...) Para hacer política educativa necesitás mirar el conjunto de la problemática”.

Parece de orden no considerar unilateralmente ni el monitoreo del sistema solo por pruebas externas al aula (cuantitativas), cuyo criterio rector de producción es la “objetividad”, ni solo las evaluaciones de los docentes diseñadas individualmente para sus clases, que suelen ser de corte más cualitativo y son además comprensivas de una multiplicidad de dimensiones y elementos que tienen normalmente como preocupación, “lo justo”. Los docentes no dejan por lo general de sopesar el futuro escolar del alumno y aspectos como la participación activa y el trabajo sistemático del alumno, que desde el modelo cuantitativo son cuestionados como sesgos subjetivos.

Entendemos que una política de evaluación integral debería intentar mejorar tanto las prácticas evaluatorias de los maestros y profesores como las pruebas externas *nacionales* no certificativas, para lo cual además el sistema debería orientarse a implementar las nuevas generaciones de estas últimas,<sup>61</sup> articulando a su vez las lógicas diferentes de estas dos perspectivas (micro/macro) de la evaluación, contribuyendo además a elaborar reflexivamente las tensiones que surgen entre ellas y a producir nuevo conocimiento profesional de los docentes, de las instituciones y del propio sistema. Sería altamente recomendable desarrollar una cultura de la autoevaluación en nuestro Sistema Educativo, inexistente salvo experiencias valiosas pero aisladas como las que hizo Formación Docente hace unos años.

Una formación docente universitaria, inicial y continua tendrá un papel capital en ese proceso. Se requiere diseñar una formación reflexiva, crítica y teóricamente sólida sobre los dos modelos evaluatorios (cuanti/cuali), su construcción histórica y sus supuestos ontológicos, epistemológicos y sociológicos, sus potencialidades, la eventual pertinencia de su compatibilización según los objetos a evaluar. Se requiere formación en los futuros docentes para el diseño de metodologías evaluatorias que confluyan en la selección y/o construcción de instrumentos de evaluación/certificación epistemológicamente consistentes e integrados al proceso pedagógico - didáctico.

La función de investigación de la futura Universidad de Educación tendrá un campo de estudio fundamental en los procesos evaluatorios de los aprendizajes. El análisis de las prácticas contribuirá por su parte al desarrollo de la capacidad de autoevaluación de los futuros docentes. Se debería asimismo trabajar las instituciones y su autoevaluación en forma contextualizada en la propia Universidad de la Educación, preparando a los estudiantes para participar en la autoevaluación de las futuras instituciones en las que se inserten.

De todas maneras, como ningún instrumento unilateral de evaluación da cuenta de la complejidad de una realidad dada, es necesario triangular los datos con fuentes internas (miradas de colegas, evaluaciones de pares, autoevaluaciones de los alumnos, entre otros) y externas; las pruebas estandarizadas *nacionales* no certificativas, el intercambio con instituciones de la zona, etc. Se requiere además una formación que privilegie la investigación y el análisis de las prácticas cotidianas como parte constitutiva de la labor docente individual y colectiva en la cual la evaluación es un punto

---

<sup>61</sup> La tercera y cuarta generación de tests informatizados incorporan la dimensión procesual en las mediciones para ayudar a la mejora cognitiva del estudiante. Se trata de la actualización informatizada permanente de un modelo del estado cognitivo de cada estudiante lo que permite visualizar aquellas intervenciones pedagógicas que lo ayuden a progresar en sus procesos de aprendizaje. Burton R y Martin R. en Sales, M. (2015).

focal. Una posible metodología de trabajo, acorde con la autoevaluación institucional es la Investigación - Acción<sup>62</sup>

Es notorio sin embargo que no alcanza con una sólida formación inicial, sino que se requiere un posgrado en evaluación y diversificaciones en la carrera docente para formar coordinadores de las evaluaciones institucionales, así como por supuesto, remuneraciones adecuadas a los nuevos roles y disponer de tiempos y espacios para la reflexión colectiva que genere nuevas acciones en bucles recursivos.

Asimismo, es imperativo un compromiso claro de las autoridades del Sistema para valorar, posibilitar en los hechos, impulsar y apoyar el trabajo de evaluación/autoevaluación personal e institucional. Se requiere cierto margen de autonomía institucional y de los actores para desarrollar proyectos en el sentido anterior. Se debería emprender simultáneamente procesos de formación teórico-metodológica en servicio sobre evaluación en general y específicamente sobre autoevaluación para cuerpos inspectivos y directivos, así como para otros actores del Sistema interesados en el tema y en su implementación.

Para que lo anterior cobre vigencia se requiere un nuevo Estatuto del Docente que priorice la formación continua y la participación activa en el diseño y desarrollo de proyectos de investigación y de evaluación personal e institucional para ascender en la carrera docente

De acuerdo a lo precedente, pensamos que una política evaluatoria de fondo debería asignar un lugar preponderante al nivel meso (institucional), como lugar de articulación de las evaluaciones macro y micro. En ese sentido el trabajo evaluatorio en colectivo institucional de docentes, sería importante para la selección de aquellos saberes y competencias curriculares no meramente instrumentales que corresponde priorizar y deben ser objeto de evaluación de procesos y de resultados, así como para mejorar los juicios profesionales de los docentes en relación a las evaluaciones y certificaciones referidas a sus alumnos, y para analizar e interpretar los resultados en las pruebas estandarizadas a la luz de los procesos personales realizados. El diálogo entre procesos y resultados llevaría además a interpretar y comprender los errores en las pruebas en forma individualizada, asumiendo su multicausalidad y no solo a partir de las posibles causas en abstracto que el dispositivo provee.

De acuerdo a Allal, L.(2009: 44-45), algunas de las tareas que podrían ser explícitamente confiadas por el Sistema a la escuela, o a un agrupamiento de escuelas trabajando en colectivo, serían por ejemplo: la elaboración de pruebas abiertas comunes para un mismo grado y el diseño del formato de los instrumentos de evaluación de procesos (por ejemplo, los portafolios empleados en una escuela); instancias de formación organizadas por la escuela sobre el rol del juicio profesional en la evaluación, tales como reuniones de seguimiento de las decisiones en relación a alumnos “en el límite” o por debajo de los criterios de suficiencia; establecer formas de concertación entre las escuelas y los liceos de la zona en relación a criterios de evaluación derivados de pautas teórico-metodológicas negociadas y concertadas, entre otras actividades conjuntas.

---

<sup>62</sup> Elliot, J.(1990 y 1991); Carr, W y Kemmis S. (1998)



Se trata de generar conocimiento institucional que podría habilitar la realización de proyectos transformadores en la evaluación, lo que por su comprobado factor de arrastre, redundaría muy posiblemente en mejores enseñanzas personalizadas.

#### **EL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN COMO OBJETO A EVALUAR**

- Se trataría de evaluar los procesos de la implementación del Plan que se elabore, de sus resultados y de las políticas propias de cada subsistema, a que dé lugar, a la luz de una “visión” del Sistema Educativo elaborada en forma participativa consistente con la educación como derecho y bien público. Las evaluaciones previas a la implementación del Plan deberían servir como aproximación a la realidad del Sistema en ese momento, a los efectos de comparaciones posteriores (función retrospectiva de la evaluación del PNE). De todas maneras la bien o mal llamada “visión” debería oficiarse de “referente” para la evaluación del Plan para evitar que se tienda a pensar los resultados que se vayan dando solo en términos de “mejoras” o “empeoramientos” con lo que había, y no como partes de un nuevo proyecto con características propias.
- El seguimiento y la evaluación, como partes del proceso de implementación del Plan, implican hacer visibles sus avances y retrocesos, sus estancamientos, las dificultades y la multiplicidad interrelacionada de factores intervinientes, los efectos positivos no buscados y los resultados no deseados, los frenos y los potenciadores, así como los cambios contextuales que vayan surgiendo a lo largo del tiempo y que el Plan deberá ir procesando; la articulación con políticas de otros sectores y sus efectos mutuos (función procesual de la evaluación del PNE).
- El seguimiento y evaluación del PNE debe permitir la emergencia de la necesidad de nuevas políticas o de resignificación de algunas existentes, la redefinición de objetivos y de metas a la luz de los resultados que se vayan alcanzando y de la visión crítica de los cambios contextuales que se visualicen en lo nacional, regional y mundial (función prospectiva de la evaluación del PNE).
- El propio sistema de seguimiento y evaluación del Plan debe prever su evaluación (función de meta – evaluación).
- Función de registro. El seguimiento y la evaluación del Plan deben brindar insumos para el registro sistemático de la historia documentada del Plan, en relación a las líneas de políticas educativas definidas como neurálgicas por el Sistema Educativo.

La extensión prevista para los capítulos de este Documento N° 9 no nos permite avanzar en una propuesta más operativa para el seguimiento y evaluación del PNE.

Algunas ideas en ese sentido, que deberían ser hoy sujetas a obligatoria revisión, fueron desarrolladas (exclusivamente para ANEP) en Plan Nacional de Educación 2010-2030. Aportes para su elaboración (2011) Sección III.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Disponible en [www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy)

**HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: APORTES DEL GRE SOBRE EVALUACIÓN PARA EL DEBATE EN EL CONGRESO**

1. Analizar críticamente los sentidos que vienen dados sobre la evaluación en la educación en tanto productos históricos y sociales, a los efectos de su eventual resignificación.
2. La evaluación: ¿medir/comprender? Sus respectivas implicancias ético - políticas; teórico - metodológicas.
3. Reflexionar sobre la evaluación y el seguimiento de un PNE desde una perspectiva abarcativa y compleja, inclusiva de los por qué, para qué y para quién de este último.
4. Hacia una cultura de la autoevaluación en el marco de un PNE.

[Volver al Índice](#)

## **SECCIÓN III**

### **FORMACIÓN DOCENTE**

### **HACIA UNA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN**



## INTRODUCCIÓN A LA PARTE III

En sus documentos 4, 5 y 6 el GRE ha presentado su concepción de la formación de docentes y educadores y aportó ideas que expuso en diferentes ámbitos sobre proyectos de ley relativos a su institucionalización universitaria, creada por la ley 18.437 de 2008, pero aún no implementada.

En el documento 4 el GRE se propuso realizar aportes a la discusión de la ley orgánica de la Universidad de la Educación cuyo proyecto estaba en ese momento (año 2012) a estudio de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados. Había sido presentado por el Poder Ejecutivo dando cumplimiento a lo dispuesto por la ley 18.437. La Comisión de Educación de la mencionada Cámara, a efectos de obtener insumos para el análisis, invitó a emitir su opinión a diversos organismos y especialistas de la educación nacional.

En ese contexto también invitó al GRE a presentar sus ideas al respecto, en una reunión que tuvo lugar el miércoles 15 de mayo de 2013. Con posterioridad, el GRE solicitó y obtuvo de la Comisión, la autorización para publicar y difundir aquellas partes de la versión taquigráfica de la reunión del 15 de mayo en que se transcriben las exposiciones de sus delegados y de los Miembros de la Comisión en relación con el proyecto de Ley Orgánica del IUDE, lo que dio lugar al documento 5. La presente publicación incluye este último, por entender que en el marco del mismo se recuperan y profundizan los contenidos del documento 4.

El documento 6 focalizó en consideraciones y sugerencias a propósito de la formación de los docentes de la educación pública. El tema se abordó en sus aspectos más generales y a largo plazo, como marco conceptual contribuyente, tanto al trabajo presente de formación de docentes, como al debate que viene teniendo lugar sobre la necesaria creación de la Universidad Nacional de Educación.

Todavía hoy los Institutos y centros oficiales encargados de esa formación siguen dependiendo del CFE de la ANEP. Esta institucionalidad no universitaria afecta negativamente sólo a la formación pública de docentes y educadores, pues le impone trabas y "techos" que limitan las posibilidades de su desarrollo, cambio y mejora, mientras que se habilita a instituciones privadas a dar títulos de grado y posgrado en el mismo campo.

El GRE sigue sosteniendo la necesidad y conveniencia de una universidad nacional pública de educación, como ente autónomo. Sobre esa base, continuó aportando en eventos de discusión pública. Además elaboró una propuesta que fue presentada al III Congreso Nacional de Educación "Enriqueta Compte y Riqué" (2017), que aprobó la siguiente resolución:

- 1) Establecer por ley un nuevo ente autónomo de la enseñanza llamado "Universidad Nacional de Educación" (UNEd)
- 2) Que sea aprobada en la presente legislatura.
- 3) Que incluya las condiciones necesarias y suficientes para que el nuevo ente autónomo se instale, y cuente con las características propias de una universidad pública nacional.

4) Que incluya disposiciones transitorias que habiliten su funcionamiento sin dilaciones en el plazo más breve posible.

El Congreso entiende que la ley debería incluir que la UNEd sea:

- Ente Autónomo de la Enseñanza, separado de la ANEP.
- Integrante de los órganos de coordinación de la educación.
- Con competencia nacional en el campo de la educación.
- Universidad; con el mismo grado de autonomía con el que cuentan otras universidades públicas.
- Integrada, inicialmente, por todos los institutos y centros que actualmente dependen del CFE de la ANEP.
- Con competencias que la habiliten para: otorgar títulos universitarios de todos los niveles; realizar actividades de enseñanza, investigación y extensión; organizar sus estructuras internas en lo académico y en lo territorial; relacionarse y coordinar actividades con otras instituciones a todos los niveles.
- Con libertad de cátedra y de opinión de todos sus integrantes.
- Con órganos nacionales cogobernados, por sus órdenes de docentes, estudiantes y egresados.
- Con órganos locales cogobernados en cada uno de sus Institutos o centros.

En sus disposiciones transitorias la ley debería incluir sólo las necesarias para asegurar la instalación de la Universidad de Educación:

- Determinar la condición de electores y elegibles para las primeras elecciones nacionales y locales de quienes sean docentes, estudiantes o egresados con título de grado de cualquiera de las carreras de las instituciones que hoy dependen del CFE de la ANEP, a la fecha de convocatoria electoral.
- Designar autoridades nacionales provisorias, que no sean nombradas por el Codicen de la ANEP ni subordinadas a ese ente, que no sean las primeras autoridades de la UNEd, sino provisorias y que estén a cargo transitoriamente de:
  - la continuidad de servicios y actividades de la Formación en Educación;
  - las gestiones tendientes a la realización de las elecciones de las primeras autoridades locales y nacionales, junto con la Corte Electoral;
  - las gestiones de transferencias de bienes y recursos de la ANEP a la UNEd.

Estas bases cuentan también con el aval expreso de la Comisión Nacional de Educación (COMINE) y son aceptadas como plataforma común por otras organizaciones que apoyan la creación de una Universidad Nacional de Educación.

Sin embargo, estas bases no fueron tomadas en cuenta en muchos aspectos en la elaboración del Proyecto de Ley presentado en 2017 por el Poder Ejecutivo. Ese proyecto resultó bloqueado en la Comisión de Educación del Senado que no llevó ninguna propuesta a consideración del Plenario.

El GRE entiende que la creación de una Universidad de Educación sigue siendo una necesidad. Cualquier otra forma de organización de la formación de docentes y educadores exige, como condiciones previas, al menos:

- a) la preservación de la integridad y el carácter nacional del sistema público;
- b) su habilitación a dar títulos de grado y posgrado universitarios.

[Volver al Índice](#)

## **CAPÍTULO 7**

### **UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN**

#### **COMPARECENCIA DEL GRE ANTE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES (Versión taquigráfica)**

##### **PRESENTACIÓN**

El GRE ha venido ocupándose del tema de la formación de los docentes de todos los niveles del sistema educativo. Respecto al mismo, la Ley 18.437 de diciembre de 2008 prevé en su artículo 84 la creación del *“Instituto Universitario de Educación (IUDE) en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública que desarrollará actividades de enseñanza, investigación y extensión. Formará maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, y otorgará otras titulaciones que la educación nacional requiera”*.

En cumplimiento de tal disposición, el 15 de mayo de 2012 el Poder Ejecutivo remitió al Poder Legislativo el proyecto de Ley Orgánica del IUDE, el cual pasó a consideración de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes. El GRE estudió dicho proyecto, así como otros elaborados por el Partido Colorado y por las Asambleas Técnico Docentes de Formación Docente y expuso el resultado de sus reflexiones en su Documento N° 4 de setiembre de 2012, titulado: *“Aportes a la discusión de la Ley Orgánica de la futura Universidad Nacional de Educación”*, y lo dio a conocer a todos los sectores del país interesados en el área de la educación, incluyendo a cada uno de los miembros de la mencionada Comisión de la Cámara de Representantes

Como insumos a su análisis del proyecto de Ley Orgánica, la Comisión de la Cámara invitó a emitir su opinión a diversos organismos y especialistas de la educación nacional. En ese contexto de intercambio de pareceres, invitó al GRE a presentar sus ideas al respecto en una reunión que tuvo lugar el miércoles 15 de mayo de 2013. La delegación del GRE estuvo compuesta por cinco de sus miembros: Walter Fernández Val, Elsa Gatti, Mauricio Langón, María Teresa Sales y Miguel Soler Roca.

Con posterioridad, el GRE solicitó y obtuvo de la Comisión la autorización para publicar y difundir aquellas partes de la versión taquigráfica de la reunión del 15 de mayo en que se transcriben las exposiciones de sus delegados y de los Miembros de la Comisión en relación con el proyecto de Ley Orgánica del IUDE. El contenido del presente documento se limita, pues, a la transcripción textual de las referidas partes de la versión taquigráfica, sin comentario complementario alguno. Solo se procedió a introducir algunas correcciones de estilo.

El GRE deja expresa constancia de su reconocimiento a la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes por la oportunidad que le dio de dar a conocer sus puntos de vista sobre el importante tema en debate, así como por haberle permitido la difusión pública de los mismos.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA**  
**VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN DEL DÍA 15 DE MAYO DE 2013**

**SEÑOR PRESIDENTE (Arregui) (ad-hoc).**- Habiendo número está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 11)

Los asesores de los distintos partidos han solicitado estar presentes en la sesión de hoy por el tema de la Universidad de la Educación.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

Cuatro por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

(Ingresa a Sala los integrantes del Grupo de Reflexión sobre Educación)

La Comisión de Educación y Cultura tiene el gusto de recibir al Grupo de Reflexión sobre Educación, representado por las profesoras Elsa Gatti y María Teresa Sales, por los profesores Mauricio Langón y Walter Fernández Val y por el maestro Miguel Soler, quienes harán su aporte sobre el Instituto Universitario de Educación.

Están presentes los asesores doctora Patricia Viera, los doctores Robert Silva, Enrique Martínez Larrechea y Pablo Landoni y el magister Javier Lasida.

**SEÑOR SOLER.**- Agradecemos la oportunidad de hablar de cosas que son queridas por todos.

Nos hemos repartido el trabajo para hacer exposiciones lo más rápidas y ágiles posibles, y a mí se me ha pedido que presente a la institución que estamos representando hoy y su relación con el tema. Somos el Grupo de Reflexión sobre Educación, comúnmente conocido como GRE. Como es un grupo reciente, nos parece que puede ser útil definir aquí su naturaleza.

En nuestras publicaciones lo definimos como "un grupo independiente integrado por trabajadores de la educación, fundado en 2010, con el fin de contribuir al tratamiento en profundidad de los temas educativos, en una perspectiva de mediano y largo plazo, aunque sin renunciar a pronunciarse sobre acontecimientos que por su importancia afecten significativamente a la educación nacional".

Subrayo que se trata de un grupo independiente, que no tiene convenios estables con ninguna entidad o persona, que no pretende suplantar a nadie ni competir con sindicatos, ATD ni partidos -todos los cuales se ocupan también de la educación-, que no recibe ningún subsidio -ni lo ha pedido- y que se reúne en el local de la Fundación Polo Mercosur, que nos acoge generosamente.

Se fundó hace tres años, por lo que es un grupo reciente, y no tiene personería jurídica. Actualmente, somos doce los miembros activos, dos de ellos del interior. En general, somos gente mayor en edad, pero seguimos ocupados por los temas de la educación. No tenemos Presidente ni Secretario, sino un Secretariado de tres, y nos autofinanciamos.

Entre abril del año 2010 y el día de hoy, nos hemos reunido 86 veces, lo que da un promedio de una reunión plenaria cada 13 días -quiere decir que hay una cierta continuidad en nuestro trabajo-, aparte de otras reuniones menores que hemos mantenido.



Nuestra actividad fundamental es la reflexión sobre algunos temas que proponemos nosotros o nos aconsejan las circunstancias. En cada reunión, nos dedicamos un par de horas a tratar con la mayor profundidad posible y con una perspectiva a mediano y largo plazo algunos temas seleccionados, lo que nos lleva a hacer borradores, a intercambiarlos, a discutirlos, a mejorarlos y a hacer nuevos borradores, hasta que finalmente sacamos algún documento que trata sobre un tema con una posición colectivamente adoptada.

Cada uno de los miembros de las Comisiones de Educación y Cultura de esta Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores recibe -al menos, las enviamos por buen camino- cada una de nuestras publicaciones, que van dirigidas a las autoridades nacionales, a las autoridades de la educación, a los centros de formación docente, etcétera. Hasta ahora, hemos hecho cuatro documentos. No les voy a dar los títulos sino que, simplemente, a los efectos de lo que vamos a debatir hoy, tal vez el documento Nº1 "Aportes al debate actual sobre la educación en Uruguay" y el documento Nº 4 "Aportes a la discusión de la Ley Orgánica de la futura Universidad Nacional de Educación" son los que vengan más al caso.

Ahora estamos elaborando un nuevo documento que se titulará "Repensar la formación docente", pero no para ocuparnos de los aspectos institucionales, sino de los aspectos de fondo: finalidades, contenidos, métodos y clima necesario para la formación docente que en el futuro puede necesitar el país.

Hemos realizado algunas jornadas abiertas con muchos más participantes. Hemos organizado algunas conferencias en nuestra sede de trabajo, que han estado abiertas al público.

El 1º de junio de 2012, mantuvimos una reunión, a invitación del señor Ministro de Educación y Cultura, sobre el futuro Congreso Nacional de Educación.

Hemos ido al interior, concretamente a Tacuarembó y a Salto por invitación para exponer nuestras ideas. Hacemos una autoevaluación positiva de nuestro trabajo, habida cuenta de las dificultades, de nuestra pobreza material y de la ocupación que tienen todos los miembros de esta nueva entidad. A nosotros nos gustaría poder incorporar a algunos miembros jóvenes, y tal vez estos debates que tienen lugar en estos momentos nos ayuden a ello.

Trajimos los documentos Nº 1 y Nº 4 para dejar a los señores Diputados.

El grupo se constituyó porque entendió que había un vacío en el conjunto de entidades que se ocupaban de la educación, que debía ser ocupado por gente que no tuviera ninguno de los intereses legítimos y convencionales que tienen distintas instituciones, sino en la educación en sí. Entonces, para ocuparnos de la educación, teníamos que ponernos de acuerdo sobre qué entendemos por educación, lo que después se va a reflejar en nuestras exposiciones. Así surgió el Documento Nº 1, que fue presentado en una jornada en la que se realizaron talleres muy intensos durante todo un día de trabajo. Así se culminó con este documento que nos parece bastante interesante.

Yo termino por aquí con la parte informativa -sin perjuicio de que realicen las preguntas que deseen y en el momento que convenga- para que la compañera Sales pueda ocupar unos minutos en

resumir lo que consideramos fundamental del concepto general de educación que maneja el GRE, que corresponde perfectamente a lo que está en este documento.

**SEÑORA SALES.-** Como el maestro Soler acaba de decir, hemos comenzado nuestra reflexión conceptualizando qué es para nosotros una educación deseable. De allí derivamos algunos principios sobre los cuales no me voy a explayar, porque no es hoy la finalidad. Luego, les dejaremos el material para interiorizarse de él.

Me parece importante compartir con ustedes sintéticamente cuál es nuestro concepto de educación, que está anclado en una educación deseable en tanto derecho humano y bien público, tal cual lo recoge la Ley de Educación actual.

En lo individual, la educación es la construcción del ser humano como persona y como ciudadano capaz de comprender la realidad para su transformación, pero además, en lo colectivo, debe contribuir a un proceso democrático de integración y promoción social, de convivencia armoniosa y respeto al medio ambiente. A partir de ese concepto, derivamos algunos principios que figuran en ese material. Algunos de ellos son clásicos, como autonomía, gratuidad y laicidad, pero agregamos la integralidad y la calidad de la educación.

Nada de estos principios, de estos nombres, de estos rótulos, tiene sentido dado, por lo cual el GRE entendió necesario significarlos como punto de partida de nuestras reflexiones posteriores. Nos pareció más importante para esta instancia, compartir con ustedes por qué para el GRE resulta indispensable que la formación docente, por su lugar clave en la formación de futuros docentes de nivel primario y secundario, se inserte en una universidad, y no en cualquier universidad. Esto va a ser planteado en la parte conceptual por el compañero Fernández.

Me voy a detener en el párrafo 2 del primer documento del GRE que dice: "*Dado que la educación se da inserta en un espacio simbólico, en una realidad empírica, histórica y cultural, tiene un innegable carácter social y político. Es desde cada contexto, -subrayo esta palabra- pero con visión prospectiva y no cortoplacista, que la educación debe estimular lo mejor de la condición humana y hacer posible la circulación de acciones y discursos, así como su discusión crítica*". De aquí surge que apuntamos a una educación contextualizada. Este podría haber sido uno de los principios, aunque no lo explicitamos de esa manera.

Pero los contextos cambian; ese es el gran nudo en el que estamos hoy.

La educación como sistema se formaliza en las primeras décadas del siglo XIX. La formación docente aparece específicamente en el mundo alrededor de 1850. Desde aquel momento, los contextos han cambiado, y mucho. Desde esa formalización, se le pide a la educación varias cosas: la construcción de personas y por lo tanto de subjetividades, la integración social y laboral, la democratización del conocimiento, la promoción del lazo social como factor de convivencia, entre otras demandas que vienen permeando el concepto de educación desde entonces.

Estamos de acuerdo, pero en el contexto actual y prospectivo, todo lo anterior -es decir, esas cuatro o cinco demandas- adquieren nuevos significados. La realidad es compleja, y esa realidad

compleja y diferente a la identidad originaria de la educación requiere un estatus universitario, no para reducir esa complejidad, porque es imposible, sino para lidiar con ella.

(Ocupa la Presidencia la señora Representante Montaner)

El encuadre de la educación como sistema educativo pertenece a la Modernidad, y nos preguntamos a qué formación docente dio lugar esa Modernidad. Para eso, me permito leer rápidamente la definición del sociólogo Durkheim, uno de los primeros en estudiar la articulación de la educación y la sociedad: *“La educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre aquéllas que no han alcanzado todavía el grado de madurez necesario para la vida social. Tiene por objeto el suscitar y desarrollar en el niño un cierto número de estados físicos, intelectuales y morales que exigen de él tanto la sociedad política en su conjunto como el medio ambiente específico al que está especialmente destinado.”*

Sobre todo en la última parte de la definición, se ve claramente a la educación como respuesta a la sociedad del momento, es decir, como factor de reproducción social y cultural. A su vez, subyace la claridad de las exigencias que en ese momento se tenía, es decir, las demandas a la educación. El contexto social y cultural en el que Durkheim trabaja, en términos de construcción de personas y de subjetividades, era estable, estructurado a partir de la idea central positivista de progreso -progreso ininterrumpido, se suponía- y de los dispositivos para alcanzarlo, dentro de los cuales la educación era clave ya en ese momento.

Pero, por otro lado, se sabía qué conocimientos y valores eran necesarios para la vida previsible de las personas: buen padre, buen ciudadano, buen trabajador. En ese cúmulo de certezas, la democratización era sinónimo de igualdad de oportunidades ante la escuela. Alcanzaba con que los chicos accedieran al sistema educativo para presumir que esos valores y conocimientos supuestamente generadores de progreso iban a ser garantizados. Todo eso suponía que la integración social y laboral, garantías del progreso, se darían en consecuencia.

En la formación de base y, posteriormente, en la formación docente, el énfasis estaba puesto en la enseñanza como transmisión de contenidos dados, acabados, abstractos, y de los valores necesarios, precisamente, para la reproducción de la sociedad del momento.

Ese concepto de educación del siglo XIX dio lugar a una formación docente normalizadora, homogeneizante, con base primero en la vocación, -de allí que desde sus orígenes es una actividad en la que hay gran predominio de mujeres, supuestamente, por su vocación de servicio y de cuidado a los niños-, y posteriormente apareció la concepción de docencia como oficio, en tanto característica de la identidad de los docentes. Con eso, alcanzaba.

El contexto actual incluye dos procesos en curso interrelacionados, que se vienen dando desde hace décadas. Por un lado, la Posmodernidad, la Modernidad Líquida, la Hipermodernidad - o como se le quiera llamar, según los distintos autores-, que supuso la pérdida de los grandes relatos, es decir, el Positivismo del siglo XIX y el Marxismo, que, de alguna manera, daban sentido, explicaban al mundo y pautaban conductas a seguir. Desmantelado ese andamiaje, algunas de las características de nuestras sociedades son las incertidumbres y el cambio permanente.

Por otro lado, la globalización económica y cultural con base en la hiperinformación y en la hipercomunicabilidad, a su vez fincadas en las nuevas tecnologías, ha hecho que tenga consecuencias muy claras para la educación: la pérdida de la hegemonía de la transmisión de información, conocimientos y valores por la familia y la educación y la homogeneización de las personas con base en modelos que se difunden por los medios, así como el vértigo de los tiempos. Lo dice muy bien el psicoanalista Marcelo Viñar en el primer número de la revista "InterCambios", que publicaron UdelaR y la ANEP muy recientemente. Dice Viñar: "*Falta pausa\_en los vínculos, para saborear el deleite, explayar el debate o dirimir el conflicto*".

Fíjense que acá hay nudos que hacen al problema que planteábamos al comienzo, en términos de demandas de la sociedad desde sus orígenes: la integración social y la convivencia.

Esto lo vivimos a diario. Voy a contar una breve anécdota que me sucedió el domingo con mi nieta. Yo estaba enviando un mensaje con el celular, y ella me miraba. Cuando le pregunté qué pasaba, me contestó: "Me ponés nerviosa con esa lentitud para mandar un mensaje": el vértigo como valor en sí mismo.

Por otro lado, hay fragmentación social, cambios en las familias, en el concepto de autoridad, en los propios jóvenes, en la comunicación intergeneracional. Con frecuencia, vemos que la educación está cuestionada, y en algunos casos, hasta victimizada. Pero esto no es unicausal; hay que verlo en la complejidad de todos los factores que acabamos de mencionar y muchos otros.

En ese encuadre ¿qué conocimientos priorizar? Como Grupo, hemos definido que no deben ser aquellos acabados, sacralizados, que proponía la educación tradicional, sino aquellos que incorporen el análisis crítico de la realidad y que, por lo tanto, estén contextualizados.

¿Qué competencias serían necesarias, tanto en la formación de base como en la formación docente, para promoverlos? Las que posibiliten acceder críticamente al conocimiento. Es decir, nos evadimos del concepto de enseñar como transmisión, y pensamos que aprender es la construcción y reconstrucción crítica de los sentidos necesarios, no solo para el hoy y el aquí, sino prospectivamente, como muy bien decía el maestro Soler.

No podemos estar anclados a una educación que sirva para el hoy, de tipo cortoplacista.

Desde hace más de una década, se vienen dando pasos hacia la *profesionalización* de la formación docente. El último hito en este proceso es la conformación del Sistema Único de Formación Docente en 2008. Pero creemos que esto puede darse solo con el encuadre de las tres funciones universitarias interrelacionadas y contextualizadas por su diálogo con la sociedad. *Puede* darse, porque, si bien lo que tienen ustedes entre manos es de una importancia capital -la institucionalización universitaria de la formación docente- no puede garantizar por sí sola que las cosas cambien en su interior.

De allí que también estemos trabajando en un nuevo documento sobre qué formación queremos y cuál debe ser el rol de la Universidad. Para eso, las tres funciones interrelacionadas de investigación, enseñanza y extensión son capitales. La investigación dentro de la formación docente y, a su vez, la formación de docentes que investiguen sus propias prácticas. Únicamente eso, puede hacer que las cosas cambien.

Por lo tanto, falta definir qué Universidad queremos y a qué formación docente aspiramos dentro de una Universidad Nacional de Educación.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Quiero agradecerles mucho su presencia. Escucharlos es un lujo para esta Comisión. Es algo extraordinario, exquisito, por los aportes, por la experiencia. Acabo de escuchar a María Teresa en el final de su exposición, por lo que voy a leer la versión taquigráfica para tener conocimiento de lo que expresó desde el principio. Con Soler tenemos una figura en común muy apreciada: Elsa Fernández de Borges. Lo escuché nombrar muchas veces a "Elsita", haciendo referencia a su valía intelectual.

En segundo término, quiero pedirles disculpas por haber llegado tarde. Tuve un inconveniente con el tránsito, casi kafkiano, porque cada vez que trataba de resolverlo, más se complicaba. Por suerte, pude llegar; esta reunión era imperdible.

Les agradezco muchísimo por volcar vuestra experiencia, que enriquece a esta Comisión.

**SEÑOR FERNÁNDEZ VAL.-** La creación de una nueva institucionalidad para la formación docente no es ajena a la historia del sistema educativo en Uruguay. Concretamente, en 1882 se crea el primer Internado Normal de Señoritas, bajo la dirección de María Stagnero de Munar. Nueve años más tarde, se crea el Internado Normal de Varones, bajo la dirección de Joaquín Sánchez.

En 1918, el Consejo Nacional de Educación Primaria y Normal sustituye a la anterior Dirección de Instrucción Pública, y en su nombre daba cuenta de que una de sus funciones era formar maestros. En 1962, se crea el Instituto Magisterial Superior, destinado al perfeccionamiento y postgrado de los maestros.

Con respecto a la educación secundaria, hasta el año 1935 se encontraba incluida en el seno de la Universidad. La Ley Nº 9.523 escinde al Consejo, formando un nuevo ente autónomo.

En 1940, se conforma la Sección Agregaturas de la Educación Secundaria, y en 1949, se crea el Instituto de Profesores de Enseñanza Secundaria que posteriormente se llamaría Instituto de Profesores Artigas (IPA).

Con respecto a la UTU, en 1962 se crea el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET), que formaba a maestros técnicos en varias especialidades y que tenía como antecedente los Cursos Normales para la Formación de Maestros Industriales, creados en 1919. Hasta ese momento, la formación docente se encontraba bajo una visión normalista, y cada una de ellas estaba ubicada en su respectivo consejo.

En los preámbulos de la dictadura, la Ley Nº 14.101 suprime los tres entes autónomos existentes y destina para la formación docente un lugar dependiente directamente del Consejo Nacional de Educación, Conae. Profundizada la dictadura y creada una junta de Generales que interviene el Conae, se crea el Instituto Nacional de Docencia, el Inado, con sus Centros 1, 2 y 3, que no eran otra cosa que los Institutos Normales, el IPA y el Instituto Magisterial Superior (IMS).

Vuelta la democracia, en el año 1985, la Ley Nº 15.739 crea el ente autónomo ANEP y destina una Dirección Ejecutiva de especial jerarquía para la formación docente, dependiente del Consejo Directivo Central.

La siguiente transformación ya es en este período: se crea el Consejo de Formación en Educación, que es un Consejo desconcentrado de la ANEP. Este Consejo cuenta con 32 centros educativos, más de 2.400 docentes y más de 20.000 estudiantes. Además, cuenta con 28 institutos en el interior de la República, lo que constituye un ejemplo de descentralización, y 4 en Montevideo: el Instituto de Profesores Artigas, los Institutos Normales que forman maestros, el Instituto Normal de Enseñanza Técnica y el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores, IPES, creado recientemente.

La formación docente se ha desarrollado en un transcurso histórico y ha llegado a la actualidad en un proceso de acumulación de masa crítica en conocimiento, en formación de docentes, en matrícula estudiantil, en planta edilicia. Desconocer la historia y la base material con la que se cuenta constituiría un error.

En ese sentido, el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo para la creación del IUDE, en su articulado parece desconocer la base material existente (ni siquiera nombra los actuales Institutos); en la historia de la formación docente las transformaciones se han dado concatenadas en forma dialéctica, para bien o para mal. Este proyecto aporta un quiebre institucional, no reconociendo lo suficiente la base inmediata anterior.

Con respecto al término "instituto" con el que el artículo 84 de la Ley Nº 18.437 resuelve crear el IUDE, decimos que el término es polisémico, lo que quizás atente contra la claridad conceptual y la jerarquía "de lo universitario". En nuestro país, se ha denominado con el término "instituto" a muchos centros educativos de educación secundaria, concretamente, a liceos que imparten segundo ciclo; por ejemplo, el Liceo Nº 35 se llama "Instituto Alfredo Vázquez Acevedo", y es de nivel medio, secundario; el Liceo Nº 3 se denomina "Instituto Dámaso Antonio Larrañaga", y podemos seguir con otros ejemplos de liceos públicos y también de instituciones privadas.

Por otra parte, el término "instituto universitario" no figura en ninguna denominación anterior referida a la educación pública. Sí aparece en los Decretos Nº 308 y Nº 309, dictados a fines de la dictadura, en octubre de 1984, que son reglamentarios del Decreto-Ley Nº 15.661. En esos casos, el término rige exclusivamente para institutos universitarios privados que soliciten su habilitación para desarrollar actividades de extensión, investigación y enseñanza, pero no rige para las instituciones públicas.

Además, muchas Facultades están organizadas bajo la forma de Institutos. En particular, nos interesa el Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, con un nombre similar, pero enclavado dentro de una Facultad de la UdelaR. Por lo tanto, no sería recomendable utilizar esa denominación también para el IUDE.

Por otra parte, el Consejo de Formación en Educación contiene varios Institutos, que ya nombramos. Entonces, constituye un error nombrar al todo y a las partes con la misma denominación, porque puede llevar a confusión.

En ese sentido, el Grupo de Reflexión propone que la ley designe a la institución con el nombre de Universidad Nacional de Educación, y mantenga la denominación de Institutos a los que contiene en su seno, también de carácter universitario.

El adjetivo "universitario", es decir, superior, con el que la Ley General de Educación califica al instituto que nos ocupa, significa relativo o perteneciente a la Universidad. La generación, la transmisión, la aplicación y la crítica del conocimiento constituyen aspectos indisolubles de la realidad universitaria. Es evidente que la sustancia del concepto universidad está en las funciones y no en la forma institucional que adopte. Pero no es menos evidente que el marco institucional puede ser determinante en cuanto a la eficacia de las funciones que se cumplen. Son estas características referidas a las funciones y a la forma de Gobierno de la institución, las que han de formar los profesionales de la educación, lo que nos lleva a sostener que el nuevo organismo a crear debe ser una Universidad.

La creación de una universidad en lugar de un instituto no es meramente un problema de léxico o de vocablo, sino que es un cambio sustancial entre una cosa y otra. La situación no es nueva para la región. Se han creado innumerables universidades de este tipo. Por ejemplo, la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, de Venezuela; la Universidad Pedagógica Nacional de México; la Universidad Pedagógica de Colombia; la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, de Honduras, o más cercano, la Universidad Pedagógica de Buenos Aires. No obstante, a diferencia de las anteriores denominaciones, creemos adecuado no utilizar el término "pedagógica" para este tema. La pedagogía se conforma sobre un campo teórico y una práctica social que se estructura en torno al estudio y la intervención de las prácticas educativas y los discursos sobre lo educativo.

Por otra parte, la educación es un fenómeno complejo, que tiene lugar en diferentes ámbitos de la sociedad y en el cual intervienen diferentes ciencias de la educación sobre ese fenómeno, entre ellas la pedagogía, pero también la filosofía de la educación, la historia de la educación, la sociología de la educación, las disciplinas que abonan el estudio de las didácticas y las evaluaciones, etcétera. Entonces, nos parece más adecuada la denominación de Universidad de Educación.

La expresión "de Educación" no debería entenderse como aludiendo a una única área disciplinaria. No lo es, pues se trata de la educación en diferentes niveles y disciplinas y también en un tratamiento interdisciplinario. La expresión "de Educación" nombra la especificidad de la nueva institución a crear, dándole unidad y caracterizando la identidad de esa Universidad.

Entonces, estamos proponiendo crear una Universidad de carácter específico. El Claustro de la Universidad de la República expresa que la UdelaR es una Universidad pública de carácter general; nuestra propuesta es crear una universidad pública de carácter específico, al igual que la recientemente creada Universidad Tecnológica.

**SEÑOR LANGÓN.-** Quisiera referirme concretamente a la Ley Nº 18.437 y al proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, aunque nosotros también tomamos en cuenta otros proyectos y materiales al respecto, porque, si bien es fundamental la designación de "universidad", también es importante visualizar que quizás por no haberla denominado "universidad" sino "instituto", aparecen



en esas disposiciones del proyecto del Poder Ejecutivo algunos obstáculos que trabarían el desarrollo de una universidad.

Algunas de las trabas que entendemos que hay que remover son que ni la ley ni el actual proyecto de ley del Poder Ejecutivo especifican cuántos representantes tendrá la nueva institución a crearse, en la Comisión Coordinadora del SNEP. Tampoco se incluye en la Directiva del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) ningún representante de la universidad que se está creando.

Tanto la ley como el proyecto del Poder Ejecutivo incluyen en el órgano de la nueva institución a representantes de la ANEP y de la UdelaR. Entonces, el GRE se preguntó el porqué de estas limitaciones. En parte, se deben al efecto de desacreditación que produce denominarla "instituto" y no "universidad".

Pero por otro lado, creemos que hay una confusión entre lo que son órganos de conducción de cada uno de los Entes Autónomos de la educación y los órganos de coordinación de toda la educación.

Pensamos que en esta confusión también caen quienes procuran que los órganos de conducción de la Universidad de Educación sean de representatividad política y no de co-gobierno educativo. A nuestro criterio, es importante no confundir estos dos tipos de órganos. Los órganos de conducción de cada ente se ocupan cotidianamente de su función educadora. Es por eso que deben estar al amparo de los avatares cotidianos de la política, gozar de plena autonomía y tener órganos de gobierno integrados por sus órdenes, capaces de asumir su responsabilidad educativa ante la sociedad y ante los Poderes del Estado.

En cambio, los órganos de coordinación de la educación tienen la tarea de coordinar el Sistema Nacional de Educación Pública, de modo que los entes que la componen puedan potenciarse mutuamente y evitar eventuales superposiciones o fricciones. Estos órganos también pueden ser ámbitos de discusión pública, como el Congreso Nacional de Educación, y también son los ámbitos de coordinación correspondientes con otros actores políticos y sociales para determinar los grandes lineamientos de la educación, es decir, distinguir, por un lado, órganos de conducción de un ente y, por otro, órganos de coordinación y de determinación de lineamientos generales de la educación.

En estos últimos, importa la representatividad y la posibilidad de discusión pública lo más amplia posible. En los primeros, en el órgano de cada ente, se trata específicamente de una cuestión educativa.

El GRE entiende que lo que está en discusión aquí y ahora son los órganos de conducción de la Universidad de Educación y no los órganos de coordinación de la educación en general. Estos no serán resueltos por el hecho de que, por ejemplo, representantes de ANEP, de la UdelaR, de los partidos políticos, del Parlamento o del Poder Ejecutivo integren el órgano de dirección de la nueva Universidad a crearse. Más bien habría que legislar la coordinación y orientación en otros ámbitos, tal como lo encomienda la Constitución de la República. Esa sería una discusión o rediscusión acerca de si no se está de acuerdo con la actual coordinación o con las actuales representaciones en la coordinación de la enseñanza previstas en la Ley Nº 18.437.



Respecto a estos puntos, entendemos que la ley debe dar a la nueva Universidad autónoma órganos de conducción co-gobernados. Y debe incluir una representación de la nueva Universidad -en plano de igualdad con la UdelaR- en los actuales y futuros órganos de coordinación y evaluación de la educación

A partir de aquí, voy a tratar de seguir el punteo de los artículos del proyecto del Poder Ejecutivo para dar un orden.

En cuanto a las disposiciones generales, indudablemente, acordamos con la idea de dar el carácter de Ente Autónomo a esta Universidad. Eso nos parece fundamental.

Los artículos 2º a 4º nos parecen correctos en cuanto a que buscan subrayar el ámbito nacional de esta Universidad, sus funciones de enseñanza, investigación y extensión y sus facultades para expedir títulos de posgrado.

Sin embargo, entendemos que el artículo 4º debería reducirse a su primer inciso, porque precisar los títulos que daría la nueva institución parece una inútil limitación futura ante nuevas situaciones. Por ejemplo, se requeriría una nueva ley para que esta Universidad pudiera otorgar títulos de pos doctorado. Asimismo, resulta inútil y confusa la indicación de que esta Universidad pudiera otorgar títulos no universitarios. Creemos que este tipo de asuntos no debería ser objeto de esta ley, porque deberían estar en manos de la nueva Universidad.

Respecto al artículo 5º, también nos genera una duda la forma de referirse a la movilidad de los estudiantes. Porque podría ser una mera declaración del tipo de que la Universidad promoverá la movilidad de los estudiantes, pero, como más bien lo que define son los modos de hacerlo unilateralmente, entendemos que sería mejor que no estuviera en la ley, porque parecería una prescripción unilateral que limita a esta Universidad pero no a otras, y no establece reciprocidades. Es decir que es un artículo que entraría en esta disposición pero que no está, por ejemplo, en la Ley Orgánica de la UdelaR.

Pasando a otros temas que nos parecen importantes en las disposiciones generales, me referiré a una cuestión sobre la que ya hablaron los compañeros, que tiene que ver con la omisión de un artículo sobre integración de la Universidad. Es cierto que un artículo sobre integración aparece tanto en la Ley Orgánica de la Universidad de la República como en algunos de los proyectos presentados al Parlamento, pero no en el del Poder Ejecutivo. Esta omisión equivale a desconocer los numerosos institutos y centros que actualmente componen la formación docente del país. Sin la determinación de la integración de la Universidad que se crea, también queda ambiguo cuáles serán sus bienes, si no decimos que estará integrada por tal y cual instituto o centro.

El GRE propone que se incluya un artículo sobre integración de la Universidad de Educación que podría redactarse así: "Estará integrada por todas las instituciones actualmente dependientes del Consejo de Formación en Educación de la ANEP". Esta integración es necesaria también para fortalecer a los distintos institutos y centros, dando a cada uno de ellos la autonomía y jerarquización correspondientes, mediante la creación de Consejos y Decanos y no la cierta degradación que supone el proyecto del Poder Ejecutivo, en la medida en que propone la figura de un Director designado directamente por un Coordinador Regional y deroga, de hecho, la Ley de Consejos Asesores y Consultivos.

Esta integración de la nueva Universidad no debe ser concebida como algo cerrado, sino como algo abierto, es decir, como un primer paso. Por lo tanto, debe habilitarse expresamente a la nueva Universidad a incorporar, integrar o crear otros centros, así como también a reorganizarlos de otro modo, fusionarlos, dividirlos, etcétera, según las circunstancias lo requieran.

Asimismo, esto permitiría resolver mediante el diálogo entre dos universidades autónomas, en un futuro próximo y con la participación de sus protagonistas, los problemas concretos que se están planteando respecto al ISEF, cuya eventual integración o no a la nueva universidad -como lo discute, por ejemplo, el Rector de la Universidad de la República- o su eventual división en dos partes -como dice el Consejo de Formación en Educación, que está tratando de hacerlo, aunque no haya ninguna disposición legal al respecto- no debería ser algo determinado por esta ley, porque la postergaría mucho, ni tampoco dejada en manos del actual Consejo dependiente de la ANEP. Debería ser un tema a resolver cuando la nueva universidad esté en funcionamiento.

Quizás el problema más grave del proyecto de ley del Poder Ejecutivo es el que tiene que ver con lo que a veces llama regiones y a veces regionales. El GRE propone eliminar la estructura en regiones, porque la estructura de coordinación interna de los centros que integren la nueva universidad debería ser dejada en manos de sus autoridades y tener ductilidad para ser cambiada cuando sea necesario. Imponer por ley una estructura nueva y rígida sería un grave error que no le permitiría adecuarse a nuevos desafíos a esta universidad.

Además, la estructura en regiones significará un debilitamiento de los institutos y centros actuales, cuya existencia se desconoce expresamente en el proyecto de ley al decir en el artículo 20 que el Consejo Directivo Central los definirá, y también cuando prescribe que sus Directores sean designados por los coordinadores regionales. La estructura en regiones implica un desbalance en la representatividad de los órganos centrales de la nueva universidad, porque hace pesar, fundamentalmente, un criterio regional. Según el artículo 12, la Asamblea Nacional será electa en su totalidad por los órdenes de cada una de las regionales, y el Consejo Directivo Nacional estará integrado por un número indeterminado de coordinadores regionales, de modo que la ley tendría que establecer un Consejo Directivo cuyo número no puede ser establecido por ley, porque va a depender de la definición futura de cuántas regiones haya.

Estas disposiciones dejan en la indefinición legal la constitución de órganos de conducción. También dificultan la instalación de las autoridades definitivas de la nueva universidad.

Además en estas regiones, el coordinador regional es el único órgano de conducción de cada región con deberes excesivamente amplios, y de manera unipersonal, teniendo solo el asesoramiento de una asamblea regional una vez al año. Sería la persona la que dirigiría la región, y la que integraría directamente el Consejo Directivo Nacional. Eso no nos parece correcto.

Nosotros proponemos que los órganos de conducción de la Universidad de Educación tengan una estructura sencilla: a nivel nacional, un Consejo Directivo con su Rector.

Entendemos que las funciones de la Universidad deberían estar organizadas a nivel nacional, quizás en vice rectorados, que podrían actuar como consejos vice rectorales, según lo que es costumbre en las universidades latinoamericanas, por ejemplo, en Colombia, Venezuela, etcétera.

Serían vice rectorados de enseñanza de grado, organizados según especialidades: Primaria, Secundaria, UTU, etcétera. Otro vice rectorado de posgrado e investigación, con lo cual se recuperaría la experiencia del Área de Perfeccionamiento y Estudios Superiores que funcionó activamente entre 2006 y 2010 y que fuera eliminada al crearse el Consejo de Formación en Educación y un tercer vice rectorado de extensión. La UNE quedaría habilitada a organizar nuevos vice rectorados.

Aparte de este Consejo Directivo Nacional, su rector y estos vice rectorados, habría una Asamblea General Nacional, también cogobernada. A nivel de cada centro o instituto, habría un consejo en cada uno de ellos, cogobernado con su decano y una asamblea, si eventualmente la dimensión del instituto lo habilita. Las autoridades definitivas de la UNE quedarán habilitadas para reglamentar las formas de coordinación entre los distintos centros de formación, sean o no en forma de regiones.

Se trata de una coordinación interna de los centros y no de una subordinación de los mismos a las regiones, como propone el proyecto de ley.

Hay otros temas de relevancia que voy a mencionar rápidamente, que nos dejan dudas.

Por ejemplo, nos deja dudas la figura del Secretario General que tiene amplias competencias, algunas referencias a los funcionarios, particularmente, en el artículo 25, que fue cuestionado por los organismos gremiales.

Asimismo, la idea de campus educativo introducida un poco de contrabando en el artículo 29. Si bien la idea de campus educativos podrá ser de gran importancia en el futuro, debe ser objeto de una ley específica y no integrarse dentro de esta ley, porque esos campus pasarían a obligar solo a esta institución. Los campus son espacios físicos y esto significaría que los espacios físicos de la nueva universidad podrían ser usados por otras instituciones, del modo que reglamentará el Poder Ejecutivo. Planteado de tal manera, nos parece insensato, pero planteado como una cuestión de coordinación de la enseñanza, podría ser objeto de otro proyecto de ley.

**SEÑORA GATTI.-** Me tocaría hablar de la parte propositiva del GRE, en algún caso, señalando omisiones importantes en el proyecto del Poder Ejecutivo.

En todos los documentos del GRE hacemos mucho hincapié en no quedarnos en los diagnósticos y en las críticas, sino que haya también una parte propositiva.

Con esa perspectiva, señalamos que en el proyecto no hay ningún artículo referido a libertad de opinión, aunque se remite al Título I de la Ley Nº 18.437, que en sus artículos 10 y 11 respectivamente consagra la libertad de enseñanza y de cátedra. Ninguno de estos dos conceptos son equiparables a lo que en la Ley Orgánica de la Universidad se consagraba ya en 1958 en el artículo 3 como libertad de opinión, que abarca a todos los órdenes y a todos los integrantes del demos universitario. En ese artículo 3 se establece que a los órdenes universitarios y personalmente a cada uno de sus integrantes le corresponde el derecho a la más amplia libertad de opinión y crítica en todos los temas, incluso en aquellos que hayan sido objeto de pronunciamientos expresos por autoridades universitarias.

A nosotros nos parece que éste es un artículo fundamental en una institución de carácter superior, porque lo que aparece en el proyecto de ley es nada más que el reconocimiento del derecho de los docentes -que no siempre fue reconocido- a armar el programa establecido con libertad, y a los estudiantes a recibir información y tener acceso a todas las fuentes de información sobre el tema, pero no dice nada respecto a la libertad de opinión como ciudadanos ni de los docentes, ni de los estudiantes y mucho menos de los egresados.

Creemos que hay que reforzar la autonomía que ya está consagrada en el proyecto de ley, eliminando todo vestigio de tutelaje por parte de otras instituciones por más trayectoria y nivel académico que estas tengan. Aunque el artículo 7º del proyecto se basa en el artículo 85 de la Ley de Educación Nº 18.437, y ésta a su vez recoge una recomendación de la Comisión de Implantación, entendemos que el Parlamento puede y debe modificar la disposición que incluye a la UdelaR y a la ANEP en la dirección de una Universidad Autónoma, derogación con la que están de acuerdo las referidas instituciones y el propio Ministerio de Educación y Cultura, según surge de las versiones taquigráficas de esta Comisión.

También creemos que es fundamental consagrar el principio de cogobierno en todos los niveles, del local al nacional. Entendemos el cogobierno como la representación de los órdenes: docentes, estudiantes, egresados y funcionarios, democráticamente electos, que funcionen con regularidad -no una vez al año- y tengan poder de decisión sobre todos los temas académicos, técnicos y financieros de la Universidad.

Nosotros estamos hablando de cuatro órdenes y no de los tres tradicionales, ya que los funcionarios son un pilar fundamental para el funcionamiento de los centros y del sistema en general, por lo que no deben ser excluidos de su conducción, aunque se establezcan criterios de representatividad diferenciados según los órdenes, como pasa, por ejemplo, en la Universidad de la República.

Este criterio podría establecerse en esta ley o en su reglamentación.

Consideramos también que es necesario no demorar la elección de los delegados de los órdenes, como se ha hecho, por ejemplo, en el Consejo de Formación en Educación, esperando -según dicen- a que se organicen. Esas elecciones se van a realizar el 29 de mayo, pero el Consejo de Formación en Educación ya lleva casi tres años de instalado. Entendemos que eso de esperar a que se organicen para hacer las elecciones es otra forma de tutelaje inadmisibles en una institución de educación superior.

Como se reconoce en el propio proyecto, es necesario definir y consagrar en las disposiciones transitorias quiénes integrarán el orden de egresados en las primeras etapas en las que todavía no habrá egresados de la nueva institución. El GRE entiende que deben ser todos los que tienen título docente emitido o revalidado por las instituciones oficiales que hasta ahora tuvieron a su cargo la formación docente. Somos conscientes de que esto crea algún problema que habrá que discutir. Por ejemplo, uno que ya ha tratado esta Comisión, es el de la participación de los docentes con título universitario en el Fondo Nacional de Solidaridad.

Es imprescindible para la democratización del acceso y permanencia en la formación docente establecer un sistema amplio de becas y otras ayudas, sobre todo, dirigidas a los estudiantes del interior o de los sectores económicamente más vulnerables.

Por otro lado, en la medida en que no existe el ejercicio liberal de la profesión docente y que los salarios todavía se encuentran entre los más sumergidos, parece imprescindible repensar y reforzar urgentemente las partidas destinadas a educación en el presupuesto nacional. No basta con eximir inicialmente a los docentes del pago del impuesto; hay que buscar una solución de fondo y sostenida en el tiempo.

Otro punto que queremos señalar es que el artículo 69, literal b) de la Ley Nº 18.437 establece la obligatoriedad del título habilitante para ejercer la docencia en la Educación Primaria y en la Enseñanza Media Básica. Nosotros pensamos que esta exigencia debería extenderse a todos los niveles y modalidades de educación para los que forme docentes la Universidad Nacional de Educación. Pero sabiendo que en algunos subsistemas, como por ejemplo, en la educación técnica, esta exigencia es difícil de lograr hoy, habría que fijar un plazo máximo para la regularización de quienes actualmente se desempeñan como docentes sin tener el título correspondiente. A efectos de habilitar esta exigencia, se deberá asegurar en ese tiempo una sólida formación en servicio a los actuales docentes no titulados.

Asimismo, se deberá asegurar el derecho de todos los docentes a seguir formándose a lo largo de toda su vida profesional a través de distintas modalidades de formación permanente. Estoy incluyendo acá tanto la actualización, el perfeccionamiento, la capacitación como los posgrados en "stricto sensu".

Es importante que este derecho a seguir formándose se concrete a través de ofertas en el sistema público y con las ayudas necesarias -reglamentarias, tecnológicas, y si es necesario, económicas- para que todos puedan acceder a ellas. Cuando digo reglamentarias, me refiero a la licencia o a la autorización de inasistencia al trabajo en los días que tengan actividades presenciales.

De este modo, se subsanará la injusticia que se verificó durante años, que por el cierre de los institutos que ofrecían especializaciones a maestros y profesores, la oferta de posgrados quedó librada al mercado nacional e internacional, con la consiguiente desigualdad de posibilidades de acceso.

Otra cosa a tener en cuenta es que, como surge de la propuesta planteada por Langón respecto a los pro rectorados o vice rectorados, la formación de post títulos tiene que estar estrechamente ligada a la conformación de equipos sólidos y estables de investigadores que trabajen en la institución o que estén articulados con otras Universidades. Él hablaba de un vice rectorado de investigación y posgrados. Estas funciones existieron hasta hace poco tiempo en el IPES, pero en este momento no hay ningún equipo de investigadores trabajando, ni ningún llamado abierto.

Las autoridades del Consejo de Formación en Educación tienen previsto que esto se retome, lo que nos parece imprescindible, porque ninguna educación de nivel cuaternario funciona sin estar apoyada, sostenida, en líneas de investigación en las que puedan integrarse estudiantes de posgrado.

Por último, quiero señalar un aspecto que está contenido en nuestro Documento 4. Creemos que la obligatoriedad parlamentaria de consultar al nuevo ente antes de la aprobación de leyes que tengan relación con aspectos educativos ligados a la formación de docentes, debe ser preceptiva.

**SEÑOR SOLER.-** Quiero advertir que lo que hemos leído no son trabajos individuales. La exposición ha sido repartida, pero todo lo hemos discutido, y todos compartimos lo que hemos dicho esta mañana.

Sin duda, no estamos frente al desafío de un cambio puramente nominal e institucional de la formación docente, sino frente a una transformación sustantiva; un salto más que se agrega a otros que está dando la sociedad uruguaya. Esto tiene algunas exigencias, algunos requisitos, sin cuya atención, la simple aprobación de una nueva ley resultará totalmente insuficiente.

Muy telegráficamente, resumiré algunos.

En primer lugar, tenemos que fortalecer los mecanismos con los que cuentan la Educación Pública y la sociedad toda para planificar a mediano y largo plazo la acción educativa. Es un ejercicio de permanente prospectiva para ir visualizando y concretando hacia dónde vamos y lo concebimos con elevada participación de toda la comunidad educativa. En esta labor, las reuniones del Congreso Nacional de Educación serán de gran importancia.

En segundo lugar, esto supone refuerzos importantes del presupuesto de la educación. No podemos asegurar una calidad universitaria a la formación de educadores que comenzarán su carrera ganando \$ 500 por día.

En tercer término, en su momento, habrá que actualizar los actuales estatutos, tanto de los docentes, como de los estudiantes.

En cuarto lugar, la carrera docente también tendrá que ser objeto en su momento de ajustes legislativos, de modo de garantizar la armonía, el equilibrio, la complementariedad y la coherencia entre los trabajadores de nuestra Educación Pública, asegurándoles un puesto digno en la sociedad nacional.

En quinto término, nos parece que es hora de ir diseñando un Programa Nacional de Becas aplicable con criterios homogéneos, rigurosos y complementarios a todos los niveles del sistema de Educación Pública, desde los cuatro años de edad hasta los posdoctorados, aplicando la máxima artiguista de que los más infelices sean los más privilegiados.

En sexto lugar, de aprobarse la ley, tal como venimos acordándola, las tres Universidades Públicas -ahora podemos hablar de tres- disponen de un potencial que permite pensar, siempre con el máximo respeto a sus respectivas autonomías, en un uso compartido de medios de comunicación, principalmente, radio, televisión y páginas informáticas, que fortalezcan su penetración en la sociedad, abaraten las operaciones y garanticen su elevada calidad. Nuestra sociedad está necesitada de una renovación de los mensajes que recibe por esas vías.

En séptimo término, parece posible prever igualmente programas y proyectos de investigación y de extensión emprendidos de manera conjunta por las tres Universidades, asociando

cuando convenga a la ANEP y a otros recursos educacionales y culturales con los que cuenta el Estado. Tanto la Constitución como la ley prevén mecanismos de coordinación de las enseñanzas.

Algunas de estas sugerencias seguramente sean incluidas en nuestro próximo documento, que como ya anunciamos estamos preparando.

En nombre de mis compañeros, agradezco infinitamente que nos hayan escuchado esta mañana.

**SEÑOR ARREGUI.-** Comparto la gran mayoría de los conceptos emitidos sobre los temas de fondo. Comprenderán que en la creación de un ente autónomo, que requiere los dos tercios de votos -y si no los requiriese, también-, es muy importante generar acuerdos y consensos amplios. Para generar proyectos colectivos, siempre hay que dejar algunas ideas personales o sectoriales por el camino. Esto pasa en todos los órdenes de la vida.

Quiero felicitarlos por el método de exposición, planificado colectivamente, con distribución de tareas y tiempos.

**SEÑOR SABINI.-** Los aportes que ha hecho el Grupo de Reflexión sobre Educación son sustantivos y nos ayudan a visualizar fallas. Seguramente, serán tenidos en cuenta para posibles correcciones. Agradecemos el trabajo y la seriedad con la que han analizado el proyecto de ley.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Como bien dijo el señor Diputado Arregui, esta Comisión está tratando de hacer una coordinación. En la Comisión hay dos proyectos de ley a estudio: uno del Poder Ejecutivo y otro del Partido Colorado. En ambos proyectos han trabajado técnicos muy capaces que han dado lo mejor de sí.

Me gustaría saber si han leído y evaluado el proyecto del Partido Colorado. Nos llevaría mucho tiempo entrar en eso ahora, pero nos podrían hacer llegar las conclusiones.

En la rica exposición que hicieron, siempre sobre el proyecto del Poder Ejecutivo, encontré algunos temas que también están en el del Partido Colorado, por ejemplo, los Institutos Docentes, los Consejos del Centro y los aportes previsionales.

En la Comisión tratamos de encastrar las ideas positivas de todas las fuerzas políticas, para llegar a un consenso que legitime lo que será la futura Universidad Nacional de la Educación. La legitimación de todos los partidos dará fuerza a esta nueva institución. La idea es evaluar los dos y aprobar un proyecto de ley único. El consenso de los distintos partidos es lo que legitima la acción en democracia, en sociedad.

**SEÑOR LANGÓN.-** Al principio de mi exposición, dije muy rápidamente que habíamos tomado en cuenta los otros proyectos presentados. Es más: no solo tomamos en cuenta el del Partido Colorado, sino también algunas leyes que andan por ahí y un proyecto que hicieron las ATD de Formación Docente. Para la exposición, seguimos la crítica al proyecto del Poder Ejecutivo para mantener un orden.



En cuanto al proyecto del Partido Colorado, seguramente, haya muchos puntos de coincidencia. Nos parece más sencillo, y es su principal mérito frente a los otros. En comparación con el proyecto del Ejecutivo, no incluye temas que no tengan que ver con el que está en discusión.

La discrepancia fundamental fue dicha -no lo mencionamos en concreto, pero pensábamos en el proyecto de ley del Partido Colorado, y en la opinión del licenciado Corbo- y es respecto a la constitución del órgano de conducción. Entendemos que ahí se da, de otra manera que en el proyecto del Poder Ejecutivo, una confusión entre órganos de coordinación, de orientación general de la Educación, y órganos de conducción cotidiana de cada uno de los entes. No sería adecuado que hubiera una Universidad autónoma y cogobernada, la Universidad de la República, y otra con representaciones del Poder Ejecutivo con venia del Senado. La dirección de esa Universidad no estaría centrada en lo técnico y en lo educativo, sino en las cuestiones de la política, sin duda, muy importantes, pero que corresponden más bien a los órganos de coordinación y de orientación general de la enseñanza.

Creemos que eso entorpecería el funcionamiento de esta Universidad y que no corresponde pero, en cambio, en otros aspectos del proyecto del Partido Colorado sí estamos de acuerdo. A la vez, solo expusimos los puntos que conversamos entre todos. Creemos que hay otros asuntos que merecerían ser discutidos y pensados, en los que nosotros no tenemos una decisión total, como sería, por ejemplo, quiénes deberían participar en el proceso de transición a esa nueva Universidad y otros temas análogos, pero sí tomamos en cuenta todos los proyectos, que tienen algunas coincidencias.

Quiero decir que nosotros actuamos en sentido de lo que uno podría llamar el uso público de la razón. A nosotros nos parece que el uso de la razón es lo mejor para la educación, no lo mejor para tal partido o tal grupo, sino lo mejor para el país. Por supuesto, quien tiene que decidir, en este caso, es el Parlamento que, obviamente, es la representación del pueblo soberano a través de una forma de elección de partidos políticos, pero tampoco vemos en los parlamentarios "el que yo voté y el que yo no voté". Todos ellos son representantes de la voluntad general del pueblo y, obviamente, son ellos quienes tienen que resolver cómo se organizará este nuevo Ente.

Nos parece que sería muy importante que se le tuviera confianza al nuevo Ente; que se establecieran todos los sistemas de control, de coordinación y de supervisión que uno quiera, pero que se tuviera confianza. Si no ¿cómo hacemos, por ejemplo, con educadores formados en una institución tutelada por la ANEP o la UdelaR o por los partidos políticos para crear sujetos políticos, ciudadanos que sean libres y autónomos, si viven en una institución regimentada y atada, como lo haría la situación de no poder gobernarse a sí mismos? ¿Cómo voy a poder transmitir al joven que cada ser humano se debe gobernar a sí mismo y que la sociedad se debe gobernar como lo estamos haciendo todos, en el diálogo franco entre las distintas opiniones y posiciones?

Tomamos el proyecto del Poder Ejecutivo porque cuando empezamos a trabajar el tema no estaba a estudio de la Cámara de Diputados el proyecto presentado por el señor Senador Bordaberry. Estudiamos los dos proyectos y también tuvimos en cuenta los proyectos de ley de creación de distintas Universidades, presentados en distintos momentos en el Parlamento, y



creemos que todos ellos tienen ideas aprovechables y que habrá que coordinar y compaginar con acuerdos pensando en el bien común.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Me satisface mucho que el estudio haya sido abarcativo de todo lo presentado, porque hay mucho esfuerzo detrás.

Como pueden ver, detrás de ustedes hay varios asesores que nos están apoyando. La Comisión no está trabajando solo de acuerdo a visiones políticas, sino que también tiene en cuenta visiones técnicas, que nos ayuden a que de acá no salga una educación con una mirada político-ideológica, sino que salga una educación que tenga como objetivo la formación de los ciudadanos.

Entiendo las diferencias que expuso el profesor Langón. Por eso estamos en esta Comisión tratando este proyecto todas las sesiones, con todos los partidos y con asesores que son técnicos en la materia.

La Comisión de Educación y Cultura agradece la presencia del Grupo de Reflexión sobre Educación.

(Se retiran de Sala los integrantes del Grupo de Reflexión sobre Educación)

Miembros de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes que estuvieron presentes en la reunión del 15 de mayo de 2013

MONTANER, Martha (Presidenta); ARREGUI, Roque (Vicepresidente); CARAM, Rodolfo; DE LEÓN, Walter; MAÑANA, Daniel; SABINI, Sebastián

Delegación del GRE participante en la reunión del 15 de mayo de 2013

FERNÁNDEZ VAL, Walter; GATTI, Elsa; LANGÓN, Mauricio; SALES, María Teresa; SOLER ROCA, Miguel

[Volver al Índice](#)

## CAPÍTULO 8

### PARA REPENSAR LA FORMACIÓN DOCENTE

#### 1. PRESENTACIÓN

Desde su primer documento publicado en 2011, el GRE ha venido sosteniendo que entre los múltiples factores incidentes en la calidad de los procesos educativos cabe señalar *“la coherencia entre las dimensiones epistemológica y pedagógica de la educación y la carrera profesional de los docentes como actores educativos fundamentales, su formación inicial y los espacios reales de que disponen para su formación permanente”* (GRE, 2011: 25).

Ese mismo año el GRE organizó una jornada sobre *“La situación actual de la educación en Uruguay”*. Uno de los talleres de la misma debatió el tema *“Las prácticas educativas y los agentes educadores”*. Entre las *“necesidades y propuestas”* que se identificaron figuran las siguientes:

*“4.3.- El docente es protagonista fundamental en la configuración de los seres humanos que la sociedad les confía. En gran medida, el desarrollo de las personas a través de procesos educativos de elevada calidad depende de las características de los educadores.*

*4.4.- Por consiguiente, es recomendable seguir reflexionando sobre el perfil deseable del docente, lo que la sociedad y el sistema educativo esperan de él, sus derechos y deberes. El taller considera que ese perfil ha de ser el de un militante comprometido consigo mismo, con el alumnado a su cargo, con la educación pública nacional, con su entorno inmediato y con una sociedad en proceso de transformación. Más que un educador dispuesto al acatamiento de órdenes, interesa formar un educador con alto grado de autonomía creadora al servicio de un proyecto educativo compartido.*

*4.5.- Pero también hay que superar toda visión individualista del educador. Él constituye parte de una institución y de un sistema educativo a los que se debe y en los que tiene que sentirse integrante de un equipo.*

*4.6.- Los programas de formación y perfeccionamiento docente han de prestar atención a lograr que el futuro trabajador de la educación enriquezca el conocimiento teórico con las necesarias prácticas, y viceversa, procurando una complementariedad de mutuo fortalecimiento entre el “para qué” y el “cómo”<sup>64</sup>.*

Existe en el país la convicción compartida de que los docentes del sistema de educación pública han de recibir una formación de nivel universitario. La Ley Nº 18.437 de diciembre de 2008 recogió esa aspiración en sus artículos 84 a 86, poniendo en marcha la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE).

El cumplimiento de ese mandato legal avanzó el 30 de mayo de 2012 con la presentación al Poder Legislativo de un proyecto de ley del Poder Ejecutivo, el cual se encuentra, todavía, a estudio del Parlamento. Existen también otros proyectos con la misma finalidad, uno elaborado por la Asamblea Técnico Docente (ATD) correspondiente (setiembre de 2010), el otro presentado por el Senador Bordaberry (abril de 2012). Los tres proyectos retienen lo dispuesto por la Ley Nº 18.437 en cuanto a

<sup>64</sup>GRE, Documento Nº 1 (2011: 55-56).

que la entidad creada para brindar formación superior al personal docente ha de ser un “instituto universitario”.

En setiembre de 2012 el GRE publicó y difundió su documento N° 4, “Aportes a la discusión de la ley orgánica de la futura Universidad Nacional de Educación”. En él los miembros del GRE nos pronunciamos a favor de la modificación de la ley vigente, reemplazando la denominación *Instituto Universitario de Educación* por *Universidad Nacional de Educación* y recomendando modificaciones sustanciales, tanto en la concepción general de la nueva entidad como en los detalles de su organización y gestión.

La mencionada Comisión de Educación y Cultura invitó al GRE a exponer sus puntos de vista sobre el tema, en reunión celebrada el 15/05/2013. La delegación del GRE reiteró los criterios ya expuestos en su Documento N° 4; y la Comisión -en decisión que el GRE agradece- autorizó a difundir la versión taquigráfica de dicha sesión, lo que dio lugar a la publicación de nuestro Documento N° 5.

La importancia de las decisiones de política educativa que los Poderes Ejecutivo y Legislativo han de adoptar en el futuro inmediato, así como el hecho de que se haya creado recientemente una segunda universidad pública, la Universidad Tecnológica, decisión que el GRE valora como positiva, llevaron a nuestro Grupo a decidir a fines de 2012 profundizar su reflexión sobre Formación Docente (en adelante, FD), no ya desde el punto de vista de su naturaleza institucional sino, fundamentalmente, en cuanto al conjunto de fines, principios, valores y normas que han de regir la FD, limitando el análisis exclusivamente al sector público. La transformación que el GRE aspira a proponer en las presentes páginas se sitúa en una visión a largo plazo, dos o tres décadas, es decir, en una perspectiva social cuyas características no nos son conocidas, pero cuyas bases conceptuales y herramientas intelectuales fundamentales deben ser previstas lo antes posible, dada la lentitud con que los cambios educativos actúan sobre la sociedad y viceversa<sup>65</sup>.

No creemos que esta reflexión, así orientada, se aparte de la realidad y constituya un ejercicio inútil, por lanzar sondas en un futuro totalmente desconocido. Por el contrario, pensamos que el futuro es una construcción esencialmente humana, a la que todos podemos y debemos contribuir. La historia es un continuo que muchas veces deja atrás, por lenta y conservadora, la acción educativa.

Entendemos que la prospectiva no solo cumple la función de anticipar el futuro, tratando de pronosticarlo, sino también influyendo en él para hacerlo compatible, aunque sea en mínimo grado, con los anhelos más avanzados de la especie humana. Captar estas posibilidades, aplicándolas al sector de la educación y en particular a la formación y el perfeccionamiento de los docentes, nos ha movido a escribir este documento. No para sostener un pensamiento único o acabado sino para participar modestamente en un necesario debate.

---

<sup>65</sup> El lector podrá apreciar que el texto no tiene un único estilo, dado que aun cuando un equipo de redacción del GRE trabajó en la versión final, los apartados fueron inicialmente redactados por varias personas.

## **2. BREVE HISTORIA DE LA FORMACIÓN DOCENTE**

### **2.1. UNA MIRADA AL PROCESO INSTITUCIONAL**

La historia institucional de los Centros de Formación Docente del Uruguay es sumamente diversa, razón por la cual se hace necesario referir brevemente al proceso de estructuración de la oferta de FD en nuestro país.

Las primeras instituciones de formación de docentes se fundan a fines del siglo XIX y al impulso de la reforma vareliana: en 1882 el primer Internado de Señoritas bajo la dirección de María Stagnero de Munar y en 1891 el Internado de Varones que dirige Joaquín R. Sánchez, los que se unifican en el año 1935. La Ley de Educación de 1877 crea la Inspección Nacional de Instrucción Primaria, a la que encomienda la supervisión de estas instituciones. Puede observarse que los inicios de la formación de maestros en nuestro país están indisolublemente unidos al subsistema Educación Primaria. En las primeras décadas del siglo XX comienzan también a surgir los Institutos Normales en el interior del territorio nacional, para ocuparse de la formación inicial de los maestros, oficializándose el último en el año 1974.

Los Institutos Normales de Montevideo tienen a su cargo, también, la formación de los Maestros de Segundo Grado, habilitados gracias a ese título a acceder a la dirección de las escuelas urbanas y a los cargos de inspección. No debemos dejar de citar, igualmente, actividades formativas con metodologías más informales, como lo fueron para la enseñanza primaria los cursos de vacaciones para maestros, organizados por la Inspección Técnica, los cursos de especialización para el área rural y, a partir de 1945, las misiones sociopedagógicas que se realizaron en todos los departamentos del interior.

La formación de profesores para la Educación Media tiene una historia bien diferente. Inicialmente dependía de la Universidad de la República y así fue hasta el año 1935. Esta historia común con la Universidad ha marcado y sigue marcando al profesorado de nuestro país hasta nuestros días. . La Ley 9.523 determinó que con la Sección de Enseñanza Secundaria y Preparatoria de la Universidad se creara un nuevo ente autónomo del Estado denominado Enseñanza Secundaria, cuyo gobierno le competía al Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria. La formación de docentes se realiza a través de la modalidad de Profesor Agregado, que asiste a las clases de un docente titular y se prepara para el dictado de la asignatura a la que aspira. En el año 1940 se conforma la Sección Agregaturas de Educación Secundaria.

En julio de 1949, por la Ley 11.285 se crea el Instituto de Profesores de Enseñanza Secundaria, que posteriormente pasará a llamarse Instituto de Profesores "Artigas" (IPA) y que dependerá inicialmente del Consejo de Educación Secundaria. Comienza a funcionar en 1951 dirigido por el profesor Antonio Ma. Grompone. Hasta el año 1977 es la única institución del país donde se podían cursar estudios para obtener el título de Profesor para la Educación Media.

Entre los años 1973 y 1985 el país vive uno de los períodos más oscuros de su historia al instalarse una larga dictadura militar, que ejercerá un férreo control de la enseñanza a través de un Consejo Nacional de Educación (CONAE). La Ley 14.101 de enero de 1973 había suprimido los tres entes

autónomos existentes y destinado para la formación docente un ámbito dependiente directamente del CONAE.

Profundizada la dictadura y creada una Junta de Generales que interviene el CONAE, se crea el Instituto Nacional de Docencia (INADO) que unifica la formación magisterial, la de profesores y la de postítulo, que pasan a organizarse en un Centro I: formación de maestros; un Centro II: formación de profesores de Educación Secundaria; y un Centro III: cursos de actualización y especialización, impartidos en el Instituto Magisterial Superior (IMS).

Asimismo, los Institutos Normales del interior del país incorporan la formación de profesorado en modalidad semilibre y se oficializan, por la Ordenanza 32/77 del CONAE como “Institutos de Formación Docente” (IFD). El Plan 77 reduce la duración de la carrera de cuatro a tres años y los estudiantes de profesorado del interior del país cursan las asignaturas comunes a la formación de maestros y profesores en su Instituto de origen y rinden las asignaturas específicas de las diferentes disciplinas en el INADO.

Una vez recuperada la democracia, el Plan 86 continúa esta modalidad semilibre de formación de profesores en el interior del país, pero retomando la duración anterior de 4 años para la formación de profesores. En Magisterio, si bien luego de la dictadura se volvió al Plan de 4 años, en 1992, por la presión de los organismos internacionales de crédito se redujo a tres años nuevamente (Plan 1992) con dos opciones de salida: maestro común y maestro de educación inicial. Esto se mantuvo hasta la aprobación del Plan 2005.

El 28 de marzo de 1985, se aprueba la Ley de Educación 15.739 (de Emergencia) que se constituyó en el marco que habilitó la restauración democrática, la revisión de los programas para todos los subsistemas y la restitución de los docentes destituidos.

La Ley 15.739, por otra parte, fue la que estableció los rasgos esenciales de la actual estructura de la educación pública uruguaya. Creó la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) como ente autónomo y estableció como órgano de gobierno nacional para la educación el Consejo Directivo Central (CODICEN), presidido por un Director Nacional de Educación Pública. Mantuvo la estructura de tres consejos desconcentrados para las Enseñanzas Primaria, Media y Técnica. La Ley 15.739 destina una Dirección Ejecutiva de especial jerarquía para FD: la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD) que dependía directamente del CODICEN.

En 1986 se crea el cargo de Director Ejecutivo del Área de Formación y Perfeccionamiento Docente y en agosto de 1987 se establecen sus atribuciones por resolución de CODICEN. En 1991 se crean las subdirecciones del Área Magisterial y del Área de Educación Media y Técnica.

A mediados de la década del 90 se crean en Salto, Rivera, Maldonado, Colonia, Atlántida y Florida seis Centros Regionales de Profesores (CERP), centros que fueron fundados en el marco del proceso denominado “Reforma Educativa” y financiados por el BID, lo que les llevaba a contar con recursos, planes de estudio y tratamientos presupuestales diferentes a los que regían en instituciones de fines similares (incluyendo sistema de becas y residencias estudiantiles). Los CERP no dependerán de la DFPD sino directamente del CODICEN de la ANEP a través de la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente.

El Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET), centro de formación de maestros técnicos habilitados para dictar clases en la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), hoy Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), se crea en 1962. En 1974, pasa a depender directamente del CONAE. En 1996 se suspende la formación de Maestros Técnicos y de 1998 datan los primeros cursos de formación de Profesores Técnicos, hoy discontinuados.

Desde el año 2008, el INET, a partir de una profunda reestructura, producto de un proceso de discusión iniciado en 2005 y que involucró a todos los colectivos que comprende esta formación, incluye en su oferta el Profesorado de Informática y las carreras de Maestro Técnico en las Áreas Mecánica, Agraria, Eléctrica, Textil, Madera y Construcción.

En marzo de 2005, las autoridades de la educación incorporan los CERP a la DFPD, con lo cual todas las instituciones de formación docente del país dependen jerárquicamente de esa Dirección. Se crea, asimismo, la Subdirección del Área de Perfeccionamiento y Estudios Superiores que se hace cargo del Centro de Capacitación (CECAP), hoy Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores “Juan E. Pivel Devoto” (IPES).

Cabe mencionar que en 2006 tuvo lugar en todo el país el Debate Educativo, que culminó en diciembre en el Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro”, etapa en la que la formación docente fue objeto de numerosos planteamientos y debates que profundizaron el tema desde posiciones bastante antagónicas.

## **2.2. EL SISTEMA ÚNICO DE FORMACIÓN DOCENTE, PLAN 2008**

En el documento “Sistema Único Nacional de Formación Docente.” (2007) se muestra la fragmentación curricular como la característica más sobresaliente que tenía la FD en el año 2005, detallándose todos los planes que coexisten a esa fecha. Se afirma que *“Esta fragmentación señalada en múltiples oportunidades por la ATD de Formación Docente, no es sólo una suma de planes y modalidades, tiene que ver también con el proceso de construcción de los mismos, desde ámbitos no institucionalizados y con escasa participación de los involucrados. Respondieron a concepciones y lógicas que no surgieron de una política educativa de largo alcance pensada de manera global”*.

En dicho documento se hace referencia asimismo al proceso de *“desmontaje de la DFPD”* señalado por la ATD, que había devenido en *“... una fragmentación que rompe con la unidad de la formación docente generando diversidad de niveles, de criterios y de prácticas educativas que no permite un ‘lenguaje’ común a los egresados. El docente se ha transformado en ejecutor de decisiones que se procesan en otros ámbitos. Se generan grupos aislados en virtud de su procedencia y su formación, debido a una visión distinta sobre las prácticas y los entendimientos. Se rompe la unidad académica, se rompe el diálogo y se instala la competitividad. Consecuentemente se perjudican directamente los procesos de enseñanza y los aprendizajes de los estudiantes destinatarios.”* (XII ATD Nacional Ordinaria. Carmelo, marzo de 2005).

A partir de esa realidad se propone la elaboración de un Plan Nacional de Formación Docente en el marco de un Sistema Único que pudiera integrar conocimientos y experiencia acumulados para construir, con la participación de todos los actores involucrados, una nueva propuesta. Es de ese modo que se gesta el Plan 2008 en el marco de una experiencia inédita de participación y

construcción en el ámbito de la FD de nuestro país, en la que los nuevos planes venían siendo elaborados generalmente por técnicos, con una escasa participación de los diferentes actores educativos, correspondiéndole a los docentes la mera ejecución de los mismos<sup>66</sup>.

Este proceso se constituyó en una innovación interesante; también dio lugar al despliegue de la capacidad reflexiva y de discusión y análisis, la consulta permanente a los colectivos que se representaban y lo que es fundamental, la participación de los diferentes actores en aquello que les concernía y les afectaría directamente.

Fue una experiencia que problematizó fuertemente algunos aspectos de la realidad de la FD en nuestro país, en especial en el área de la formación para la docencia en Educación Media, donde se contaba con dos modelos de formación docente: la que se impartía en el IPA y los IFD del interior del país en modalidad semilibre o semipresencial según las especialidades -Plan 1986- y la que se impartía en los CERP desde 1997, Plan 1997, reformulación 2005. El nuevo Plan comienza a aplicarse en el año 2008, en los primeros años de todas las carreras de FD del país.

### **2.3. LA TRANSICIÓN HACIA EL RANGO UNIVERSITARIO**

La ley de Educación 18.437, aprobada el 12 de diciembre de 2008, en su capítulo XII, art. 84 dispone: *“Créase el Instituto Universitario de Educación (IUDE) en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública, que desarrollará actividades de enseñanza, investigación y extensión. Formará maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, y otorgará otras titulaciones que la educación nacional requiera”*<sup>67</sup>. Asimismo, en el art. 85 se dispone la constitución de una Comisión de Implantación del IUDE con representación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), la Universidad de la República (UdelaR) y la ANEP, a los efectos de elaborar *“... una propuesta general para la estructura académica y curricular, la cuantía y características del personal, el patrimonio, el presupuesto y finanzas necesarios para la instalación y puesta en marcha, el marco legal, fines, organización y mecanismos de dirección del IUDE”*.

Dicha Comisión de Implantación entrega en plazo el mencionado informe, pero mediarán cerca de dos años para que ingresen al Parlamento los proyectos de Ley actualmente a estudio del mismo.

---

<sup>66</sup> Podrían considerarse excepciones: a) el Plan 1955 de formación de Maestros, en el que trabajaron durante dos años (1953-55) en la Comisión de Reforma Inspectores Técnicos, Regionales y Departamentales, Subinspectores, Profesores, Maestros y delegados estudiantiles, contando con el aporte permanente de la Dirección de los IINN “Ma. S. de Munar y J. R. Sánchez”. b) el Plan del IMS (1962) cuya Comisión se integró con maestros consejeros, cuerpo técnico, inspectores, delegados de los profesores normalistas y de los estudiantes, además de las directoras del IMS y los IINN. (Mazzella de Bevilacqua, A., 1987; 2ª. ed. 2013: 370).

<sup>67</sup> Es ésta una solución “salomónica” que pretende saldar los enfrentamientos verificados durante el Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro” (2006), que bloquearon la posibilidad de votar en plenaria la moción aprobada por mayoría en la Comisión N° 5: “Formación y Perfeccionamiento Docente” y que proponía la creación de una universidad pública, descentralizada y autónoma para la formación docente, propuesta que comparte y fundamenta el GRE en su Documento N° 4.



La transición hacia el carácter universitario viene siendo orientada por el Consejo de Formación en Educación (CFE), creado por resolución del CODICEN del 24 de junio de 2010. Funciona como un órgano desconcentrado y de acuerdo a lo estipulado en dicha Resolución, este Consejo funcionará mientras no se apruebe la Ley Orgánica del IUDE, en función de los lineamientos surgidos de la Comisión de Implantación y en forma transitoria, estableciéndose que *"Los cometidos de este Consejo son los que la ley N° 18.437 establece para los restantes Consejos y su ámbito de competencia será la formación de profesionales de la educación. Incluirá la formación de educadores sociales. Este consejo estará integrado por 5 miembros designados por el CODICEN de la ANEP, incluido el presidente. Dos de ellos serán designados en su calidad de estudiante y docente respectivamente, luego de realizar las consultas democráticas respectivas."* (CODICEN: Acta Extraordinaria N° 5 Resolución N° 1 del 24 de junio de 2010).

Llevó tres años concretar la consulta democrática (las elecciones de los consejeros estudiantil y docente se realizaron el 29 de mayo de 2013); durante los tres años transcurridos desde su creación, el CFE actuó sin representación de los órdenes, la que se concretó el 1º de agosto próximo pasado. Cabe recordar que en este momento el Parlamento está abocado a pronunciarse sobre el proyecto de ley de creación del IUDE, existiendo en la sociedad y en el propio Parlamento corrientes de opinión favorables a crear una Universidad Nacional de Educación en lugar de dicho Instituto; también en que debe ser autónoma, pero la concepción de Autonomía que manejan los representantes de los distintos partidos políticos es muy dispar, planteamientos sobre los cuales el GRE ya ha tomado posición en su Documento N° 4 de setiembre de 2012.

Al pasar en revista las distintas y a veces accidentadas instancias que han afectado la FD uruguaya en el último medio siglo, el GRE ratifica su convicción acerca del estrecho vínculo que, pese al principio constitucional a favor de la autonomía de los Entes responsables de la Educación Pública, ha condicionado sus orientaciones, planes y programas a los avatares de la historia político partidaria y militar del país.

Los procesos educativos, en especial los que se ocupan de la formación de los formadores, han de tener cierta continuidad y sus efectos son necesariamente lentos. No pueden quedar expuestos a los arrebatos reiteradamente reformistas de los sucesivos jefes. La tendencia a dar racionalidad al subsistema de FD que ha prevalecido en los años recientes debiera, a juicio del GRE, culminar prontamente en la creación de la Universidad Nacional de Educación, medida que, de respetarse las aspiraciones de los sectores docentes, estudiantiles y populares, consagrará un conjunto de principios cuya esperada vigencia pondrá a Uruguay en el sitio que le corresponde en la educación de América Latina.

### **3. ALGUNAS BASES CONCEPTUALES PARA LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL URUGUAY DE HOY**

#### **3.1. EL CONTEXTO ACTUAL Y ALGUNAS DE SUS IMPLICANCIAS PARA UNA FORMACIÓN DOCENTE TRANSFORMADORA**

La educación es intrínsecamente social e histórica, por lo cual se imbrica en la compleja trama de los demás hechos, prácticas y relaciones sociales, contribuyendo, aunque no en forma lineal ni inexorable, a la continuidad o transformación de un modelo socio político y económico. Desde una



perspectiva emancipatoria<sup>68</sup> son entonces necesarias políticas y prácticas educativas de FD con visión contextualizada y global, que aborden críticamente lo que pasa *fuera* de la institución educativa, pero que en realidad pasa también *dentro* de ella.

La formación sistemática de los docentes fue marcada desde sus orígenes a mediados del siglo XIX por una finalidad disciplinadora y normalizadora, con el fin de homogeneizar ideológicamente a las grandes masas que por primera vez accedían a la educación pública básica para su formación como ciudadanos, a la vez que instruirlos y socializarlos para los requerimientos del trabajo en una época de incipiente modernización.

Con posterioridad, diferentes tradiciones para la formación de docentes se fueron sucediendo y solapando hasta el presente con un denominador común persistente desde mediados del siglo XX, ligado a aquel mandato fundacional: la concepción de lo educativo como un espacio instrumental, en el que lo importante son los contenidos (en sentido amplio), para la instrucción y la socialización, y la aplicación de métodos “válidos” para distribuirlos y evaluarlos. El modelo presupone el aprendizaje por parte de futuros docentes supuestamente homogéneos, que a su vez enseñarán a niños y adolescentes también presumiblemente homogéneos en historias, condiciones de vida y cultura.

Aun cuando la FD se esté distanciando de este modelo, la investigación ha puesto de manifiesto el peso de las biografías escolares -con frecuencia de cuño tradicional y tecnicista- en la configuración de las prácticas docentes profesionales. Se hace entonces necesario deconstruir en la formación docente “marcas” como la anterior, que persisten, aun cuando las nuevas realidades sociales y culturales muestren su insuficiencia, y las corrientes críticas de la educación desde hace décadas las hayan por lo menos problematizado. Retomaremos este tema en el apartado No. 4.

El modelo de sociedad medianamente estable, que hacía viable el control del futuro como base del progreso, mediante una racionalidad de corte técnico-instrumental, ha sido superado. No sucede así sin embargo con su racionalidad de base, ahora aggiornada y asociada en las tecnoburocracias a nuevas formas de control educativo/social. En los contextos actuales de cambios con crecimiento exponencial y desde una perspectiva crítica de esa racionalidad, en lo educativo ya no alcanza con dominar los campos de conocimiento a enseñar y la dimensión pedagógico-didáctica para su “transmisión”, sino que se requieren docentes autónomos, comprometidos con sus alumnos, con capacidad para identificar y definir problemas y buscarles solución, preparados para actuar en situaciones límite, imprevistas o adversas, para arbitrar herramientas, crear sus propios materiales didácticos, analizar críticamente políticas educativas, manuales y métodos, proponer las evaluaciones de los alumnos e incorporar la autoevaluación como pilar de su práctica. Como plantea Tenti Fanfani (2012), incluso se necesita ser capaces de *“improvisación virtuosa”, como el ejecutante de un instrumento o “el cocinero sin receta”*.

Las nuevas coordenadas culturales tales como “la crisis de los sentidos dados”, las correlativas incertidumbres, la entropía y el cambio permanente y exponencial, los cambios en las relaciones de poder entre adultos y “chicos”, entre hombres y mujeres, exigen investigaciones sistemáticas que

---

<sup>68</sup> Se emplea “emancipatoria” en el sentido que las teorías críticas de la educación le asignan.

pasen por la deconstrucción y la reconstrucción crítica de sentidos en el campo educativo y especialmente en el ámbito de la FD, por ser éste un enclave político estratégico.

También en el campo económico, no desdeñable desde lo educativo por su incidencia en la vida de las personas y las sociedades, hay profundos cambios. En la Tercera Revolución Industrial ligada a la globalización, los tres factores de producción de la economía clásica y neoclásica: la tierra, el capital y el trabajo, han pasado a depender de la información y el conocimiento, por lo cual, si bien con un nuevo signo, la educación continúa siendo el gran estructurador/desestructurador individual y social.

El conocimiento de base y el que se adquiere de continuo a lo largo de toda la vida definen hoy ya no solo la segmentación en tareas más o menos decentes, mejor o peor remuneradas y la eventual movilidad social, sino la propia inclusión o exclusión de las personas en términos de ciudadanía, integración social y cultural, y capacidad de generación de proyectos personales y colectivos. La formación integral a lo largo de todo el tránsito educativo, la capacidad de pensamiento abstracto, de creatividad e innovación, de trabajo en equipo que las potencia, de análisis y de síntesis, de pensamiento autónomo y crítico para una realidad por definición compleja, son, entre otras competencias generales de nuevo signo que están en la base de una educación deseable, requerimientos para una inserción laboral decente.

No por constatar lo anterior defendemos el papel de la educación como *aggiornado* insumo privilegiado de lo económico. En ese sentido Anne Frémaux (citada en Giroux, 2012: 91) es meridianamente clara: *“...el mercado no constituye por sí mismo un proyecto social. Es el sitio donde nacen las desigualdades que van a persistir a lo largo de la existencia social: es en esencia, el sitio mismo de la alienación, que se opone al proyecto emancipatorio de la educación”*.

Con esa prevención, pero precisamente desde una perspectiva emancipatoria, no es posible hacer caso omiso de los cambios socioculturales y económicos en curso, sino que se impone incorporarlos críticamente a la reflexión, ya que tienen efectos sobre la educación y sobre la función clave de la formación docente.

En primer lugar, se redimensiona la responsabilidad ética de todas las instituciones educativas públicas dedicadas a la producción, selección, distribución y evaluación del conocimiento,<sup>69</sup> en la medida en que se parta de la educación como derecho humano y no prerrogativa de unos pocos, destinados a insertarse en lo social y laboral de pleno derecho por haber recibido una formación de elite.

El estatus universitario y la correspondiente autonomía de la institución de FD en proceso de creación pueden ser el encuadre que posibilite asumir esa responsabilidad. No obstante, se requeriría revisar el propio concepto de “Universidad” -anclado con frecuencia en el pasado- en relación dialógica con el de sociedad a la que se aspira. Abordaremos el tema en el apartado 4.

De todas formas, si la educación en general y los docentes formados en la nueva institución universitaria en especial, se orientaran con buenos resultados a cambios de fondo en sus prácticas en

---

<sup>69</sup> Se emplean las categorías “producción”, “selección”, “distribución” y “evaluación” del conocimiento en el sentido que la Sociología del Conocimiento Escolar (o Nueva Sociología de la Educación) lo hace.

los sentidos antes mencionados, no por ello se aseguraría la inserción social y laboral de los futuros ciudadanos, de no mediar un proyecto de país que supere la exportación de materias primas y el trabajo interno rutinario. De otra manera, probablemente el país generaría fuerzas centrífugas que llevarían a profundizar corrientes emigratorias ya constatables en sectores como el científico y el tecnológico. Lo anterior implica la necesidad de discutir y definir, en forma integral y contextualizada, políticas educativas públicas para el desarrollo individual y colectivo hoy, y presumiblemente para un futuro próximo, en forma interrelacionada con el resto de políticas e instituciones públicas. En ese sentido el GRE ha sostenido en anteriores documentos la necesidad de que el país cuente con un Plan Nacional de Educación consensuado, a mediano y largo plazo, que establezca políticas de Estado para el sector.

En segundo lugar, en tanto que institución universitaria sería necesario resignificar la formación en sí. Se impondría que el docente que egrese de su formación inicial no solamente conozca a fondo los campos de conocimiento ligados a su profesión, la didáctica y las ciencias de la educación (por lo general fragmentadas y además aisladas de los campos disciplinares), sino que también tuviera la predisposición para la comprensión crítica en clave ética y compleja del contexto sociopolítico, económico y cultural nacional, regional y mundial. En relación a esto último, no siempre se concretan en el currículo “vivido”, buenas intenciones del currículo “pensado”, empleando la terminología que acuñó Alfredo Furlan.

Otra importante inclusión en la FD sería el análisis de las políticas educativas, sus contextos de origen, sus fines explícitos y ocultos, y eventualmente su resignificación, o la visualización de cómo se puede participar en construir otras políticas. *“Resistir lo que viene implica tener alternativas”* (Anderson, 2012). La nueva institución debería asimismo intensificar y facilitar la participación de los estudiantes en manifestaciones artísticas y culturales de todo tipo como forma de hacerlas conocer, generar el hábito de su frecuentación, desarrollar su apreciación crítica y su eventual incorporación como creadores.

### **3.2. FORMACIÓN DOCENTE Y CAMBIO SOCIAL**

La FD contextualizada puede jugar un importante papel en la formación de sus destinatarios finales: los estudiantes de la educación básica. Sus futuros docentes estarían habilitados para la comprensión crítica de los supuestos de las políticas educativas que se impulsan aquí o en el mundo (ya que en algún momento es factible que lleguen), de las “modas” pedagógico-didácticas, del insólito “contagio” cada vez más frecuente de “innovaciones” tecnocráticas en nuestra educación. Asimismo podrían visualizar obstáculos materiales e ideológicos en relación a decisiones y proyectos que aborden reflexivamente como sujetos y como colectivos docentes autónomos.

La FD debería potenciar el papel que a los futuros docentes les puede caber en la conformación de otros escenarios sociales y culturales posibles. Ello supondría no solo hablar sobre estos temas en la formación inicial, sino pensarlos y vivirlos en su complejidad intrínseca, participando en ellos, deconstruyendo las biografías escolares personales que por lo general anclan las prácticas al pasado, y construyendo solidaridades hacia el futuro al integrar colectivos de docentes en tanto actores

reflexivos y no meros ejecutores acríticos. La futura institucionalidad universitaria, y sobre todo sus tres funciones intrínsecas debidamente interrelacionadas, pueden aportar en esa dirección.

Pensar en los futuros docentes como potenciales agentes de cambios en lo educativo y en lo social, implica orientar su formación inicial y permanente bajo el principio de autonomía profesional, para que sean capaces de decidir con fundamento en situaciones prácticas caracterizadas por la incertidumbre, la singularidad y el conflicto, en las que participan personas concretas. Esas son las situaciones a las que van a tener que enfrentarse en las prácticas educativas. Si el futuro docente se forma en una institución que no solo acepta, sino que promueve la autonomía en el proceso de su formación, presumiblemente replicará ese marco con sus estudiantes, habilitándolos en las prácticas cotidianas y no solo en el discurso, a ser actores de la relación pedagógica.<sup>70</sup>

En el sentido anterior sería deseable entonces una estrecha vinculación de la formación de grado, la formación permanente y de posgrado, con las realidades locales, regionales y nacionales en su historicidad, para comprenderlas en su complejidad, problematizarlas y eventualmente incidir en ellas institucionalmente, en torno a problemas y proyectos forzosamente integradores, que fomenten la participación colectiva y el pensar con otros, la interrelación docencia – investigación – extensión en los departamentos y sobre todo entre estos.

En relación a estos últimos, sería indispensable evaluar su conformación, el rol de los coordinadores, los resultados alcanzados, las dificultades no superadas. Convendría tener presente, además de los beneficios, los efectos negativos que la departamentalización puede tener, al generar una mayor atomización aún de los saberes, y una hiperespecialización, constatable desde hace décadas en Universidades de otros países, como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

### **3.3. EL FUTURO DOCENTE Y EL CONOCIMIENTO**

El GRE se ha preguntado dónde se debería ubicar nuestra FD en lo que consideramos continuum -y no dilema- entre el docente generalista/especialista. Creemos que convendría descentrar la polémica instalada en relación al punto anterior, considerándolo no en forma abstracta o principista, sino en relación a lo que la investigación muestra como tipos de saberes que despliegan los docentes en sus prácticas cotidianas, así como en relación a aquellos saberes que el contexto cultural actual y presumiblemente prospectivo está demandando impulsar en la FD. Se trataría de saberes que, integrando las partes y el todo a través de procesos recursivos de análisis y de síntesis, se aproximen a la multidimensionalidad, complejidad y cambio de la realidad y de la condición humana, para lo cual se debería insistir en que dichos saberes:

- sean entendidos como provisionales y sujetos a revisión
- ayuden a enfrentar las incertidumbres y los cambios
- vinculen la teoría y la práctica en relación dialógica
- integren transversalmente la perspectiva de los distintos campos del saber sobre un objeto de conocimiento dado en un contexto dado

---

<sup>70</sup>Sobre el concepto de autonomía que el GRE sustenta, remitimos al lector a nuestro Documento No. 1 (2011: 6 y 7).

- apunten a la comprensión como base de la paz y a la reflexión ética como fundamento de toda acción.

Son claras las implicancias institucionales y curriculares para la consecución de lo anterior, lo que retomaremos en el apartado No. 4.

### **3.4. LA IDENTIDAD DOCENTE**

Hasta ahora hemos intentado visualizar algunas dimensiones y categorías que nos parecen importantes para repensar la FD.

Hemos dejado para el final de este apartado dos aspectos interrelacionados entre sí, que nos parecen sustanciales, ya que constituyen el nudo estructurador de la FD. Consideramos por lo tanto que en la etapa fundacional de la nueva institución universitaria ambos deberían ser objeto de análisis y reflexión, como base de las decisiones macroinstitucionales.

Nos referimos en primer lugar a la identidad del docente que se aspire a formar. En ese sentido consideramos necesaria la problematización de las tradiciones que han conformado históricamente la identidad docente: la docencia como vocación, como oficio, e incluso la corriente profesionalizante, en auge actualmente.

No es posible abordar el diseño de carreras, planes, programas, contenidos, dispositivos pedagógico-didácticos, de prácticas cotidianas consistentes, modelos, formas e instrumentos de evaluación en todos los niveles, sin perfilar antes qué docentes se desea formar en la universidad que se cree, en el contexto de las nuevas realidades.

Cabe sin embargo agregar que en la reflexión que hemos propuesto realizar, las tres tradiciones mencionadas anteriormente, que definen formas de desarrollar la docencia, se deberían conjugar con las tradiciones de docente técnico, práctico y emancipatorio, que se traducen en distintas finalidades que el docente puede conferir a su actuar en la educación.

Más allá de que ninguna de estas tres tradiciones sobre la docencia son excluyentes, ni se dan en estado puro, sí se debería definir qué identidad de docente se busca potenciar en forma *prioritaria*. ¿Docentes-técnicos, aplicadores acrílicos, preparados para el manejo de métodos y medios para el logro de los fines previstos en los planes y programas y evaluados para rendir cuentas de ello? ¿Docentes comprometidos con un proyecto personal y colectivo ético, que reflexionan sobre sus prácticas educativas y tratan de modificar y mejorarlas, para lo cual toman los planes y programas como “hipótesis” a confirmar en la realidad”? ¿Docentes profesionales reflexivos, trabajando en colectivos, críticos de sus prácticas, pero también de sus entendimientos y de las condiciones objetivas en que se desarrolla su tarea, con el fin no solo de mejorar la educación sino la sociedad? El fin anterior supone intentar emanciparse y emancipar a sus estudiantes de los sesgos ideológicos y del poder.

La priorización en la FD de alguno de esos rasgos identitarios, tiene claras repercusiones en la orientación de la formación, los saberes necesarios y los contenidos programáticos de la misma, así como en los fines de las otras dos funciones universitarias a desarrollar. Más allá de lo anterior, a nivel macro, incide directamente en el sentido del potencial cambio educativo/social y en cuáles se considera que son por naturaleza los actores y los medios para lograrlo.

Como surge del apartado 3 de este documento, el GRE se inclina por una formación contextualizada de futuros docentes autónomos, responsables, profesionales reflexivos y críticos que promuevan la autonomía, la libertad de pensamiento y el rigor en el análisis de la realidad en sus alumnos. Precisamos que empleemos “críticos” no en el sentido corriente del término, sino asimilado a la crítica ideológica como principio de procedimiento para la reflexión y la acción.

Un segundo aspecto, ligado a la tradición de docente técnico, que requiere análisis crítico y discusión es el de la racionalidad técnico-instrumental hasta hoy dominante en la educación en general y en los procesos de FD en particular, aun cuando ha sido ampliamente cuestionado en las ciencias sociales.

Ambos aspectos dan sentido a diferentes modelos de relacionamiento entre la teoría y la práctica, con incidencia directa en el diseño curricular, lo cual abordaremos en el próximo apartado.

En relación a la primera cuestión, caben varias interrogantes interrelacionadas, a la vez que surge también alguna prevención:

- ¿en qué tradición se ubican prioritariamente los docentes de nuestro país?
- ¿son contradictorias entre sí las tres tradiciones en lo que hace a la identidad de un docente?
- ¿están dadas las condiciones objetivas para una profesionalización en el sentido que se defina?
- ¿hay un sentido único de “profesionalización”?

En relación a la última interrogante, no deberíamos perder de vista, aunque sea para generar resistencias a lo que ya está llegando al país (procesos de calidad total y de certificación de instituciones educativas, autonomía de los centros como buena en sí misma, por ejemplo), que responde a una nueva perspectiva del control, propio originariamente del ámbito de las empresas, que va permeando la sociedad. A nivel del contexto internacional actual, como correlato de la crisis del Estado y de su modelo organizacional burocrático, se está tendiendo en el posfordismo, a la sustitución de las sociedades de control por el autocontrol de los individuos (toyotismo). Una profesionalización docente acrítica podría alinearse con beneplácito a esta tendencia exógena a lo educativo, por la fantasía de empoderamiento que promete, en la que sin embargo no se modifica sino que subyace la lógica utilitaria: lograr la mayor eficiencia y eficacia por medio, ahora, de la implicación directa de los sujetos en la toma de decisiones, que son las de nivel instrumental.

No obstante su génesis,<sup>71</sup> la extrapolación *crítica y en clave propia* de esta lógica al campo educativo podría significar, por un lado, la posibilidad de una cierta reapropiación del sentido del trabajo educativo por parte de los actores institucionales (mayor margen de autonomía de las instituciones, trabajo en equipo y por proyectos, autoevaluaciones institucionales y personales, por ejemplo). En el sentido anterior, Finlandia se basa en la autonomía y la confianza en la responsabilidad del colectivo

---

<sup>71</sup>No olvidemos que otros términos de uso corriente en la educación provienen en origen del campo económico. Su deconstrucción mediante el triple análisis histórico, teórico y ético-político que Ángel Díaz Barriga propuso en la década del 80, habilita sin embargo su resignificación en el marco de una educación emancipatoria. El caso tal vez más paradigmático en este sentido es el de la “evaluación”.

docente, pero cuenta -que no es nuestro caso- con una sólida FD con nivel de maestría y remuneraciones acordes.

De todas maneras, en relación al avance tecnocrático, cabe alertar sobre el hecho que, en países tales como Canadá y Chile, hay un doble discurso en la base de la profesionalización de los docentes. Por la vía de los hechos se está habilitando su desprofesionalización mediante privatizaciones, descentralizaciones, trabajo exclusivamente a distancia o mediante “paquetes instruccionales” producidos por empresas de lucro, dirección de los centros asimilada al gerenciamiento, remuneraciones por producto, evaluación de los docentes según los resultados de sus alumnos en pruebas estandarizadas, entre otros efectos no deseables. (Tenti Fanfani, 2007; Tardif, 2012).

En términos del segundo aspecto en relación a la identidad del docente, es decir, el de la racionalidad que subyace en el movimiento de profesionalización docente, uno de los debates sustanciales refiere a si las problemáticas sociales e institucionales actuales tales como la masificación, los cambios en la familia, en las relaciones de poder intergeneracional, la heterogeneidad de los estudiantes, pueden ser abordadas desde la racionalidad técnico-instrumental que sustenta, por sus orígenes (en los países sajones en la década del 90 y un poco después en Europa francófona) el movimiento de profesionalización en boga.

Lo que hace este movimiento es extrapolar la epistemología tradicional de la práctica de las profesiones liberales (particularmente la Medicina, que se tomó como modelo) a la FD. Esta, a imagen de las otras profesiones se ha basado en conocimientos teórico-disciplinares, con frecuencia alejados de la práctica profesional, que luego se espera que los futuros maestros y profesores apliquen en sus prácticas de formación y posteriormente en sus prácticas cotidianas.

Esa concepción de corte técnico-instrumental, basada en la relación unidireccional de la teoría a la práctica, de los fines a los medios, está, si bien no superada, por lo menos cuestionada con solidez epistemológica, no solo en relación a la docencia y la enseñanza, por autores tanto de la línea práctica: Schwab, Stenhouse, Elliott, Litwin, Bain, como de la línea crítica tales como Carr y Kemmis, Follari, etc. El cuestionamiento -que es de corte epistemológico- llega a los procesos de formación de los profesionales en general (Schön, 1998), a la teoría del currículo, que va a ubicar la concreción de los planes y programas en las prácticas cotidianas que es donde aquél cobra sentido, a la didáctica que va a ser definida como “teorización de las prácticas” y a la investigación en educación, centrada prioritariamente en el estudio cualitativo de representaciones, discursos y prácticas, como fundantes de lo que realmente sucede en las instituciones educativas.

Consistentemente, esta tradición incide en la literatura sobre la identidad y la capacidad de agencia de los docentes, que pasan, de ser considerados técnicos, ejecutores de planes y programas y aplicadores de teorías psicológicas, pedagógicas y didácticas, a ser percibidos como potenciales co-constructores del currículo, y profesionales autónomos, reflexivos de sus prácticas, en relación dialógica con la teoría.

Esas áreas y otras muchas áreas de incidencia del giro epistemológico de referencia permiten pensar la FD de otra manera. En ese sentido *“Trato de mostrar cómo el conocimiento del trabajo de los profesores y el hecho de tomar en cuenta sus saberes cotidianos permite renovar nuestra concepción,*

*no solo referida a su formación, sino también a sus identidades, contribuciones y roles profesionales".* (Tardif, 2004: 19). Este autor propone basarse para el diseño de la FD en una *"epistemología de la práctica profesional"*, a la que conceptualiza como *"el conjunto de saberes utilizados realmente por los profesionales en su espacio de trabajo cotidiano para desempeñar todas sus tareas"*.

No pretendemos en este apartado haber agotado las bases deseables de la FD para la nueva institución universitaria. Sí consideramos que no es posible abordar su diseño y organización, sin que los futuros órdenes universitarios reflexionen colectivamente en forma integral sobre aspectos como los anteriormente presentados y muchos otros que seguramente surgirían de esa reflexión.

Finalmente, nos parece conveniente mencionar dos aspectos de carácter operativo, que son sustanciales por su carácter sistémico: consideramos que es indispensable la existencia de ámbitos de reflexión y de negociación, así como de fluidos canales de comunicación de la nueva institución universitaria con los niveles de decisión, orientación y supervisión de los subsistemas, la difusión masiva en el sistema educativo de las decisiones y orientaciones sustanciales que se adopten y de sus fundamentos, así como en lo interno, brindar la sólida formación que requieran los profesores de la Universidad Nacional de Educación en relación a las innovaciones que se proyecten.



#### 4. ¿QUÉ CURRÍCULO PARA QUÉ UNIVERSIDAD?

Entendemos por “currículo universitario” al proyecto político-pedagógico institucional que comprende la elección, el diseño de carreras, de planes y programas y su desarrollo concreto en las prácticas de los actores y de la institución. Para el caso de una universidad no lo consideramos ligado solo a la enseñanza, sino que a nuestro criterio engloba a las tres funciones y a la relación interna entre ellas, con el fin último de la formación, en este caso, de docentes.

Es por ello que el GRE, más que abordar en este apartado el futuro diseño curricular de planes y programas (currículo prescrito), que consideramos además que debe ser de resorte de la institución a crearse, refiere al campo curricular opciones teóricas derivadas de algunos de sus documentos anteriores: No. 1: *“Aportes al debate actual sobre la educación en Uruguay”*, No.4: *“Aportes a la discusión de la ley orgánica de la futura Universidad Nacional de Educación”*, No. 5: *“Universidad Nacional de Educación. Comparecencia del GRE ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes”* (versión taquigráfica) y del apartado 3 de este documento, y explicita con ánimo propositivo algunas posibles pautas metodológicas.

Se parte del entendido que la futura Universidad Nacional de Educación debería apoyarse en una reflexión de fondo y abarcativa que sustente luego decisiones curriculares, organizativas y operativas negociadas entre los órdenes, en el marco que la ley orgánica que se apruebe haya determinado.

##### 4.1. ¿QUÉ UNIVERSIDAD DE EDUCACIÓN?

Se debería definir en primer lugar el tipo de Universidad a la que se aspira, en un momento en que las universidades públicas por imperio de los hechos revisan la impronta del modelo humboldtiano originario. Debería surgir de la institución a crearse una política curricular consensuada internamente y en diálogo con la sociedad, contextualizada críticamente en las condiciones sociales y culturales nacionales, regionales y mundiales presentes y prospectivas y orientada hacia la democratización social y universitaria que implica concebir a la educación como derecho humano.

La nueva universidad debería evitar el simple traslado del modelo de la actual FD terciaria no universitaria, el emular la institucionalidad actual de UdelaR, ella misma en proceso de revisión, así como la tentación de la adopción de modelos de universidades o facultades foráneas de educación. Cabe suponer que el proceso de la nueva institucionalización si bien no modificará su rasgo identitario, es decir, la formación de docentes, implicará cambios en su organizador: de relación de dependencia a autonomía, de la enseñanza como centro de la formación a las tres funciones universitarias, una estructura de cargos, entre otros cambios, lo que repercutirá sobre tradiciones y rutinas construidas a lo largo del tiempo. Según Fernández (2013)<sup>72</sup>, *“toda Institución trata de mantener su identidad, su estilo y crea sus modos de proteger esa cultura y ese estilo”*.

Ello lleva a la posibilidad de repetición y cambio a la vez, en equilibrio inestable, ligado a las complicaciones personales que se visualizan y a una supuesta o real imprevisibilidad interna y externa, generadora de incertidumbres y con frecuencia de mecanismos defensivos que pueden

---

<sup>72</sup> Fernández, Lidia, “El cambio educativo en las instituciones de educación superior”. Conferencia en el marco del segundo encuentro de la RedUAE, Fac. de Psicología, 31 de mayo de 2013.

orientarse a la repetición de lo existente. Por otra parte, según la misma autora es más realista pensar en un proceso y no en un cambio inmediato.

Pensamos que probablemente la mediación de un otro o el apoyo de profesionales del campo del análisis institucional a ese proceso, podrían contribuir a elaborar individual y colectivamente los cambios; más aún cuando estamos en proceso de fundación de una nueva institución. Comprender el estilo institucional actual y desde esta comprensión pensar un nuevo estilo que rescate lo “viejo” practicable y que cree lo diferente y desconocido a practicar, en relación al momento socio-histórico que se vive en el país y las situaciones socio-educativas en las que se enseña, implicaría situar una conversación plural en torno a una institucionalidad distinta, *otra*. Una conversación en torno a la FD y sus diferentes “estados”, a la cultura en la que la formación se desarrolla y que ella produce, su relación con las culturas institucionales arraigadas en los subsistemas, que con frecuencia mediatizan la formación inicial, con las políticas educativas y las prácticas cotidianas, con los dispositivos en que se desarrolla, con las relaciones pedagógicas que la sostienen o enmarcan, con el saber que construye. Convendría integrar, asimismo, saberes de la experiencia educativa, conocimientos de la investigación en el campo y saberes de la experiencia comunitaria en torno a la educación.

Según Tardif (2012), también se debería tener presente en clave crítica y precautoria, el *aggiornamento* que propone la mercantilización de la formación universitaria y de las actividades de extensión en el mundo, como parte del desarrollo del capitalismo educativo ligado a las necesidades de la globalización económica y a su garantía de sustentabilidad: la globalización cultural. Como ya se ha dicho, hoy se está apelando a la difusión de paquetes instruccionales descontextualizados, a la precarización y desvalorización del trabajo docente que lleva al déficit de educadores que serán suplidos por la tecnología y por los expertos -como es el caso de las universidades virtuales que no tienen siquiera sede-, al crecimiento del trabajo técnico en lugar del pedagógico y profesional, entre otras estrategias -o consecuencias- de un modelo ya instalado y en proceso de ser exportado al mundo desde países centrales como Canadá y EEUU<sup>73</sup>.

Específicamente para el caso de una universidad de educación, el conocimiento que ella produce y distribuye tendrá como destino en gran medida su aplicación en el espacio más amplio de la sociedad y de la vida cotidiana. No puede pues por definición estar aislada de los problemas que ellas le plantean. *“La sociedad deja de ser un objeto de las interpelaciones de la ciencia, para ser ella misma un sujeto de interpelación a la ciencia”* (De Sousa Santos, 2005: 35). Se trataría de una nueva articulación que obliga a crear una cultura institucional de diálogo y colaboración estrecha entre profesores, investigadores, tareas de extensión, estudiantes/futuros docentes y destinatarios finales, es decir, los subsistemas, las instituciones educativas y sus actores, los grupos sociales comprometidos con una educación como derecho humano y, sobre todo, aquellos sectores perjudicados por la exclusión o discriminación, pero sin medios para formular demandas. Tal vez una cultura institucional en ese sentido sirva además, de límite al arbitrario cultural (en el sentido de Bourdieu) al que todo currículo se expone. Demandas y problemáticas sociales y culturales deben ser

---

<sup>73</sup> El pasado 13 de abril el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y el gobierno de Haití firmaron un acuerdo por el cual el primero brindará formación *on line* en enseñanza de matemática, ciencia y tecnología en lenguaje créole a los docentes de aquel país, mediante paquetes instruccionales informatizados descontextualizados, pero especialmente traducidos.

procesadas en la Universidad, integrando las tres funciones universitarias para su análisis crítico y eventual reelaboración en clave ética.

Convendría dar tratamiento integral y transversal en la formación de nuevos docentes al papel de los medios masivos y de las tecnologías de la información y la comunicación, al denominado “mito del beneficio infinito”, que asocia linealmente la cantidad de ciencia (especialmente de tecnociencia) y de tecnología al desarrollo humano y social, a la lógica del mercado y sus repercusiones en la vida cotidiana tales como el consumismo, la marginación, la violencia, las adicciones, el medio ambiente y su expoliación entre otros muchos. Dicho tratamiento supondría no solo el abordaje teórico sino el pedagógico-didáctico para cada rama y nivel de la educación, de acuerdo a lo que expresáramos al comienzo del este párrafo.

En relación a lo anterior, la Universidad no debería quedarse únicamente en la promoción de la reflexividad crítica, sino trabajar en el sentido de la producción y distribución de aquellos saberes y capacidades necesarios para lograr poder de negociación en un mundo, para bien o para mal, globalizado. La articulación universidad-sociedad tampoco se debería limitar al tratamiento de las demandas sociales presentes, dado que por un lado es posible y deseable prospectar otros problemas, necesidades y escenarios en el largo plazo, a la vez que *“...existe una enorme tarea conceptual a realizar que no puede estar limitada solo a las demandas sociales en acto”*. (Follari, 2008: 85).

Algunos de los nuevos temas problemáticos locales, a la vez que globales, constituyen contextos que enmarcan la docencia. Tal es el caso de los cambios en los jóvenes, ligados entre otras múltiples causas a la Posmodernidad, los cambios en las familias, en el concepto de autoridad, las desigualdades con las que algunos estudiantes llegan al nivel universitario, el desfase entre la FD y las difíciles condiciones objetivas de trabajo en las instituciones educativas -sobre todo en las públicas- las crecientes demandas y la victimización de la educación y particularmente de los docentes, que con frecuencia no cuentan con el respaldo necesario. La racionalidad técnico-instrumental y su relación unidireccional medios/fines, que fue en el pasado con cierto éxito la estructuradora del currículo, se muestra insuficiente en estos contextos para potenciar la capacidad de los docentes en el tratamiento de los problemas y dilemas complejos e inéditos, derivados de aquellos y otros profundos cambios.

Pueden contribuir a crear un clima institucional más cercano a las nuevas, cambiantes e inciertas condiciones en que se desarrolla la educación la reflexión colectiva en clave crítica, la promoción de la creatividad y lo que de arte y oficio tiene la docencia, el trabajo en equipo, sin sustituir sino dialogando con el andamiaje teórico, la investigación rigurosa de los problemas que plantean las instituciones educativas destinatarias de la formación de sus docentes y sus contextos, el intercambio de experiencias pedagógicas nacionales y regionales, así como una cultura de autoevaluación rigurosa y sostenida.

La Universidad Nacional de Educación surge en tiempos de insoslayable globalización neoliberal hegemónica, sin un proyecto claro de nación en el país, ni un plan de educación global a mediano y largo plazo que considere la dimensión mundial en la que articularse estratégicamente, pero con objetivos propios. Según De Sousa Santos, el objetivo consiste en recuperar el papel de la universidad

pública en la definición y resolución colectiva de los problemas sociales que ahora, aunque sean locales, no se resuelven sin considerar su contextualización global. La universidad tiene un papel crucial en la construcción del lugar del país en el mundo globalizado. “*En el siglo XXI solo habrá naciones en la medida en que existan proyectos nacionales de calificación de la inserción en la sociedad global.*” (De Sousa Santos, 2005: 45). Si a las universidades en general les compete lo anterior, para el caso de una universidad de educación debería ser parte de su identidad, por su situación estratégica a mediano y largo plazo en la posibilidad de reestructuración de la personalidad y la recomposición de una base social identitaria frente a los efectos de la hipercomunicación (Viñar, 2013) y de la globalización económica y cultural hegemónicas.

Una universidad de educación no puede *per se* hacer atractiva la carrera docente, hoy desvalorizada. El sistema educativo en su conjunto debería abordar en profundidad el problema docente, caracterizado por el escaso interés en formarse como tales, el abandono prematuro de la función, el llamado malestar docente, que no es solo nacional, puesto en evidencia en el censo docente de 2007. Las condiciones laborales señalan también problemas en comparación con otras profesiones. Si bien trabajan menos horas (contando solo las efectivas de clase), tienen más estabilidad laboral, y las remuneraciones han aumentado en los últimos años, la perspectiva de mejora de sus ingresos a lo largo de la carrera es mucho menor: 53% para los docentes, por lo menos el 100% en las demás profesiones (IIPE – UNESCO, 2009 citado en: ANEP – UNESCO, 2011: 99).

Sin embargo, el estatus y el trabajo académico de nivel universitario, la posibilidad de mayores intercambios con el exterior, la prescripción legal del título habilitante para ejercer la docencia en la enseñanza en los niveles primario y secundario, pueden significar que la FD comience a tener un mayor atractivo. No obstante, se hace necesario que el Sistema Educativo rediseñe una *carrera* docente más dinámica, ofreciendo a aquellos que lo prefieran una diversificación de tareas que sustituya a la función de enseñanza como la cuasi única opción durante toda la vida laboral. El currículo de la nueva universidad debería ofrecer la formación requerida en cada caso, así como la posibilidad de perfeccionamiento permanente.

Es necesario que la Universidad de Educación inicie un proceso fundacional innovador, no encorsetado en estructuras rígidas y absolutamente territoriales, sin someterse tampoco a condicionantes referidas a espacios locativos y a docentes con los que coyunturalmente se cuente, para diseñar carreras de grado y posgrado, planes y programas de estudio. Se debería contemplar además, cuando corresponda, la posibilidad de generalizar la movilidad horizontal de los recorridos de los estudiantes (ya iniciada en las nuevas carreras), no solo en lo interno, sino en relación con otras instituciones públicas de carácter terciario, tanto orientada a facilitar la autonomía de los estudiantes como la complementariedad institucional. También convendría analizar críticamente la tradicional organización en cátedras universitarias y su estructura piramidal, largamente criticada por la compartimentación, el esclerosamiento por dificultades en la movilidad interna de los docentes y su participación en las decisiones, y el feudalismo que ha significado en las universidades.

En cuanto al nivel de los docentes, no hay dudas que la formación de los profesores de la nueva Universidad de Educación y sus carreras funcionales deberían garantizar solidez académica tanto en lo disciplinar como en lo pedagógico–didáctico y compromiso con el proyecto institucional que se defina colectivamente. Cabe sin embargo alertar sobre los efectos perversos constatables en la

corriente tecnocrática universitaria que avanza desde hace unas décadas en la región y el mundo, basada en una política evaluatoria de los docentes y de las instituciones con centro en el productivismo. Tiene como correlato, por un lado, el criterio de eficiencia extrapolado del campo económico y el concepto tecnocrático de profesionalización; por el otro, el supuesto objetivismo del modelo de la evaluación tradicional, -que hoy como ha sido siempre- ante problemas de la educación, comprobados o no, apuesta al control como mecanismo de ajuste.

En la carrera por los certificados, ligada a la fuga hacia adelante de los títulos, en la exigencia en el número de publicaciones, que con frecuencia terminan modificando apenas alguna anterior, en la acumulación de actividades académicas, en la optimización de los tiempos, *“...lo subjetivo simplemente queda fuera, (...) la posibilidad de dialogar con los docentes de manera distendida y con tiempo suficiente es reemplazada por un relacionamiento docente-alumno cada vez más mutuamente instrumental: docente que quiere acumular discípulos, alumnos que necesitan al docente para su promoción como tesis o becarios... en el espacio de las instituciones el esfuerzo por recomponer el uso del tiempo, de la disciplina, de la palabra de los diferentes actores, puede y debe instalarse permanentemente, en la búsqueda de que la subjetividad de docentes y alumnos no quede en estado de subordinación pura hacia los requerimientos de adaptación sistémica”* (Follari, 2008: 49-50).

Una investigación que llevó 15 años en diversas universidades norteamericanas, sobre los aspectos que caracterizan a profesores universitarios destacados (Bain, 2007), centra el estudio en lo que ellos piensan y hacen en sus cursos, qué saben sobre cómo aprenden los estudiantes, cómo confían en ellos, los tratan, los motivan y evalúan, más que en las credenciales académicas que hayan logrado.

#### **4.2. AUTONOMÍA, FUNCIONES UNIVERSITARIAS Y ESTRUCTURA CURRICULAR**

Como decíamos antes, si la intención es formar en última instancia personas y ciudadanos autónomos, la formación del docente debería hacer de la autonomía un principio, que lleve a poner en tela de juicio tanto las tradiciones normativo-disciplinadoras como la perspectiva tecnocrática que persiguen explícita o implícitamente el control educativo/social. La segunda de estas tradiciones, que cobra una renaciente actualidad en muchos sistemas educativos, aliena el papel del docente, ya que lo limita al arbitrio de los medios pedagógico-didácticos para el logro de fines que le vienen dados, y no son cuestionados, porque han pasado a ser parte de su sentido común, o porque son presentados como recurso para aliviar su trabajo.

Ejemplos de lo anterior son, más allá de los planes y programas prescriptivos, las circulares, disposiciones y “sugerencias verbales” que conforman verticalmente la política curricular, las actuales pruebas diagnósticas estandarizadas de evaluación en línea, que vienen prontas para ser aplicadas, además de brindar su versión corregida y dar al docente “las posibles causas de los errores”. Tanto la tradicional dicotomía entre el nivel del diseño curricular y el de su aplicación, como el empleo de la tecnología en la educación, no con criterios pedagógicos sino de eficiencia y eficacia (ahorro de trabajo docente, de papel y de procedimientos para la confección de pruebas nacionales) constituyen realidades contrarias a la profesionalidad del docente. Desde nuestra perspectiva, la alternativa se plantea entre formar docentes que sean adaptadores- desarrolladores acrílicos del currículo prescrito o co-constructores individuales y colectivos del mismo en la práctica. Esto último

implicaría por lo pronto integrar al currículo nulo y al oculto en la reflexión, así como resistir con sólidos argumentos pedagógicos a lo que Davini (2005) llama tecnoburocracia, que favorece la descalificación profesional tanto por alienación de aspectos fundantes del trabajo docente, como por la descalificación simbólica, en tanto la tecnología opaca lo ideológico.

Si para la formación de docentes profesionales es indispensable una sólida formación disciplinar y pedagógico-didáctica, para la formación de un profesional *autónomo* de la docencia no alcanza con la transmisión/asimilación de conocimientos y teorías abstractos, a ser luego aplicados en la práctica. Es necesario que en la formación se vayan gestando subjetividades en torno a una identidad como *actores* educativos, productores de conocimiento, para lo cual se impone que la investigación y la extensión formen parte de su formación desde el grado con creciente peso a lo largo de la carrera. A ello se debería orientar la articulación de las tres funciones universitarias, promoviendo formadores y futuros docentes productores de conocimiento sobre sus prácticas en el aula y en la institución, en forma contextualizada en relación a los problemas sociales/educativos globales. Ello habilitaría a los futuros docentes a definir problemas fundamentadamente y en diálogo con la sociedad, así como a buscar soluciones que hacen a lo educativo en situaciones concretas, a evaluar teorías, métodos, medios y dispositivos y a tomar partido en relación a ellos, a deconstruir la realidad educativa y social en clave emancipatoria, identificando aquellas constantes hegemónicas contra las que la educación algo puede hacer, en tanto ampliación de la conciencia y promoción de ciudadanía participativa.

Un espacio curricular de trabajo en proyectos colectivos de relevancia social/educativa, debería incorporarse desde lo más temprano posible en la carrera de grado, lo que podría además contribuir, por la implicación que demanda, a atraer estudiantes, a motivarlos y a retenerlos.

Cualquiera sea la estructura que se seleccione o se cree, requiere sin dudas de condiciones institucionales, organizativas, financieras y personales que la sostengan.

Trabajar en un espacio de proyectos o a partir de problemas concretos requiere un abordaje múltiple e integrado que implica superar la fragmentación en campos de conocimientos, disciplinas e incluso la dicotomía ciencias-humanidades, todo lo cual conspira contra la posibilidad de aprehender lo “complejo”, cuya etimología nos remite a lo que es “tejido junto”. La Universidad Nacional de Educación debería diseñar un plan a mediano plazo, de formación de formadores para trabajar en espacios de enseñanza interdisciplinar o incluso transdisciplinar (probablemente a nivel de posgrados, en esta última perspectiva), a la vez que arbitrar formas de incorporar ese tipo de trabajo, tal vez sin alterar las cargas horarias curriculares totales, lo que constituye con frecuencia un corsé de yeso para las transformaciones. *“Para empezar, se podría instituir un ‘diezmo’ universitario: 10% o un cierto porcentaje de la enseñanza de todas las disciplinas estarían dedicadas a problemas fundamentales...”* (Entrevista Morin- Allègre, 1997: 53).

Algunas de las realidades y de los problemas comunes podrían beneficiarse mediante convenios y articulación en redes con universidades e instituciones terciarias públicas nacionales y regionales<sup>74</sup>, articulación orientada a la colaboración académica y no a la competencia, para lo cual se hace necesario ir desarrollando una cultura de la integración en redes, lo cual como es evidente no se genera automáticamente ni a corto plazo. *“La teoría de las redes provee hoy pistas valiosas a las*

---

<sup>74</sup> El Proyecto de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM) va en esa dirección.

*organizaciones. Pueden ser multinivel o multiescalares, deben fomentar la formación de módulos (clusters) y en general, promover el crecimiento de la multiconectividad entre las universidades, los centros de investigación y de extensión, los programas de divulgación y de publicación del conocimiento” (De Sousa Santos, 2005: 69).*

Promover la autonomía supone un currículo institucional flexible (tal vez del estilo *core curriculum*), que permita que los estudiantes se hagan cargo progresivamente de parte de su formación, lo que habida cuenta de la falta de tradición en los tramos anteriores del sistema educativo, y de algunas características de los nuevos estudiantes, es posible que requiera el acompañamiento de docentes orientadores estudiantiles, para las opciones a realizar a lo largo de la carrera de grado.

La flexibilidad curricular no debería estar referida exclusivamente a asignaturas opcionales o electivas al interior de cada formación, sino que se debería superar la tradicional disyunción histórica entre las ciencias y las humanidades, a la vez que -mediante convenios- acudir a la masa crítica acumulada en la UdelaR, y en universidades de la región en disciplinas y especialidades que lo requieran.

#### **4.3. ¿QUÉ SABERES PARA EL CURRÍCULO DE FORMACIÓN DOCENTE?**

Dado que suscribimos que *“un docente profesional ... es un actor en el sentido fuerte de la palabra, es decir, un sujeto que asume su práctica a partir de los significados que él mismo le da, un sujeto que posee conocimientos y un saber hacer provenientes de su propia actividad y a partir de los cuales la estructura y orienta”* (Tardif, 2004: 169), esos saberes deberían constituir el eje integrador del currículo de los futuros docentes para cada formación específica, a la vez que constituirse en objeto continuado de estudio, orientar la definición o cambio de contenidos y los modos de abordarlos (Edelstein, 2011). Consistentemente, una línea de investigación que aborde las prácticas profesionales, no debería ser *sobre*, sino *con* los docentes de los subsistemas, especialmente los maestros de práctica y los profesores adscriptores.

Definir los tipos de saberes necesarios para la formación de docentes de la educación básica con frecuencia supone deconstruir algunos principios que tradicionalmente han pautado su selección, su incorporación en el currículo y su evaluación en los niveles primario y secundario.

Es ya un lugar común que tanto la escuela como la universidad están enfrentadas hoy a un crecimiento exponencial de la información en las sociedades, ligado a las nuevas formas de difusión.

Con frecuencia, por un lado, información se confunde con conocimiento; por el otro, ambos se han vuelto inabordables. Esto se produce mientras los medios tradicionales de distribución e incorporación de los saberes pierden pie. Las fronteras entre las disciplinas se desdibujan, mientras el conocimiento se multiplica y diversifica, pero con frecuencia las asignaturas permanecen encerradas en sí mismas y aisladas entre sí (sobre todo en el nivel secundario), organizadas linealmente bajo los principios que Comenio planteó para la escuela del siglo XVII.

Subyace una visión acumulativa del aprendizaje, que presupone que por adición se va a lograr una persona “formada”. Esa visión conspira contra la comprensión de la realidad en su complejidad



intrínseca, mediante el cambio de esquemas referenciales y operativos para la reestructuración de la propia subjetividad y el potencial cambio de la realidad, en interrelación.

Aunque ha habido avances, la formación disciplinar que reciben los docentes en su formación reproduce no sólo la fragmentación del conocimiento en el subsistema, sino la compartimentación y el aislamiento que predomina en la academia entre las disciplinas, agravados en el caso que nos ocupa por la escasa interrelación entre las áreas de la didáctica y práctica, la de las ciencias de la educación y la de las disciplinas específicas, y con frecuencia entre todas ellas y la práctica docente.

En el programa vigente de magisterio hay una estructura por áreas; sin embargo, su articulación en las prácticas cotidianas y los textos escolares (el currículo real) debería ser objeto de investigación y seguimiento.

A pesar de constatables esfuerzos de cambio, la UdelaR no escapa tampoco a esta problemática, que llega al extremo de que con frecuencia los profesores conocen solo su programa, pero carecen de información sobre el plan de estudios de la carrera e incluso de la orientación y los contenidos de las otras asignaturas.

Para la nueva institución se debería prever espacios de información, articulación y coordinación entre todas las disciplinas de cada carrera, a la vez que valorar en la carrera docente el involucramiento en proyectos integradores de conocimientos provenientes de distintos campos y procedencia institucional.

Un currículo que combine una sólida formación en los campos de conocimiento disciplinares, con espacios específicamente interdisciplinares que, si corresponde, integren otra/s funciones universitarias, probablemente pueda aportar a una formación docente integradora. En ese sentido la UdelaR ha implementado desde el 2010 los espacios de formación integral (EFI), la curricularización de la función de extensión y las prácticas integrales.

Hay propuestas curriculares integradoras interesantes en otros países. Entre otros ejemplos está el de la Multiversidad Mundo Real Edgar Morin (universidad privada en la ciudad de Hermosillo, México), que plantea un espacio curricular integrador, en este caso de todas las carreras y las funciones universitarias, sobre problemas de la realidad. Se trata del “Observatorio Saper Vedere”<sup>75</sup>.

Si siempre fue necesario, el principio de integralidad que postulamos para la educación en nuestro documento No. 1 (GRE, 2011: 16-18), al que remitimos para este tema, hoy es indispensable frente a los problemas de la realidad, cada vez más multidimensionales, pluricausales y complejos.

En el anterior sentido un cambio integrador requiere por lo menos:

- generar una cultura de integración de funciones universitarias, con docentes dispuestos y formados para el trabajo colaborativo, la interdisciplina y el desarrollo de prácticas en y sobre todo *con* la sociedad.

---

<sup>75</sup> Disponible en [www.multiversidadreal.edu.mx](http://www.multiversidadreal.edu.mx)



- superar la separación entre disciplinas y áreas disciplinares, lo que sabemos que se dificulta por el peso de la racionalidad compartimentadora y disyuntora heredera de la Modernidad, retroalimentada por el prestigio y poder de los “especialistas” en las sociedades contemporáneas. El tomar como eje curricular a las prácticas profesionales, que proponíamos al comienzo de este apartado, podría servir de articulador disciplinar.
- dado que la evaluación -especialmente de los estudiantes- condiciona el currículo (tanto el prescrito como el real), aquella debería estar directamente vinculada con la integración de saberes, y con una relación dialógica entre la teoría y la práctica. Se trataría de seleccionar o crear dispositivos evaluatorios que vayan más allá de “medir” resultados, e incluso de comprender procesos cognitivos (pruebas *de* conocimiento), mediante pruebas *sobre* conocimientos y en su relación o aplicación a la realidad.

#### 4.4 LA RELACIÓN TEORÍA – PRÁCTICA

El giro de la epistemología tradicional que se produce en la década del 60 se sustenta en la idea de realidad (por lo menos de la social) construida por los actores en juego, y no dada, externa a ellos y por lo tanto objetiva u objetivable. La concepción de realidad construida abre la perspectiva al estudio de lo simbólico, de lo cotidiano, de lo multirreferencial, y no solo está en la base del concepto de currículo abarcativo que venimos sustentando, sino en la importancia, puesta de manifiesto por la investigación, que tienen las prácticas educativas en la conformación de la enseñanza.

La investigación muestra que en la mayoría de las carreras liberales es el recién egresado el que debe hacer lo más difícil: recomponer e integrar el rompecabezas del conocimiento en sí mismo y la relación de éste con la intervención sobre la realidad en situación. “...cuando termina la formación comienzan a trabajar solos, aprendiendo su oficio en la práctica y constatando, en la mayoría de los casos, que esos conocimientos teóricos no se aplican fácilmente a la acción cotidiana” (Widdén y cols., 1998; citados en Tardif, 2004: 199).

En la FD prima por lo general ese enfoque aplicacionista, por lo cual, además de la limitación anterior, no se tienen en cuenta las representaciones y experiencias previas de los futuros docentes, forjadas en sus biografías personales como estudiantes, que, como la investigación muestra, con frecuencia son dominantes en las prácticas, y con mayor fuerza aun, en las de los docentes noveles. Si bien se valora el apoyo que se está implementando a estos docentes, consideramos que constituye un paliativo. De lo que se trataría sería de asumir en la formación de grado otra articulación curricular entre la teoría y la práctica y entre éstas, las representaciones de los docentes en formación y las prácticas profesionales.

Sin embargo, actualmente, en los cursos de Didáctica de algunas disciplinas, se están desarrollando experiencias muy valiosas con este enfoque que integra lo vivencial a la formación del futuro docente<sup>76</sup>.

Un currículo prescrito que se base en las disciplinas tradicionales alejadas de la lógica profesional, es decir, del estudio de lo que los docentes profesionales hacen en sus prácticas, de sus representaciones y de las condiciones en que se desarrollan ambas, disocia la teoría y la práctica, el conocer y el hacer, cuando en realidad “en una práctica, aprender es hacer y conocer haciendo” (Tardif, 2004: 200).

No estamos desmereciendo la importancia de la teoría en los procesos de formación de grado, sino que apuntamos a una presencia equilibrada y una articulación circular y crítico-reflexiva entre teoría->práctica->teoría en los procesos de enseñanza y de aprendizaje de los futuros docentes, en relación estrecha y colaborativa con las prácticas profesionales de los docentes en los ámbitos escolares. La teoría y la práctica son actividades de diferente naturaleza, importantes ambas, pero en la FD no deberían ser fines en sí mismos, ni plantearse en forma separada.

Desde la epistemología de la práctica a que aludíamos en el apartado 3, formar docentes capaces de analizar -lo que con frecuencia implica deconstruir y reconstruir- sus propias prácticas en relación dialéctica con la teoría, aparece como un imperativo para la formación de profesionales. *“La investigación sobre la enseñanza debería orientarse siempre hacia la mejora de las prácticas, consciente de que en todo caso los matices hay que buscarlos en la interpretación que se realice del concepto de mejora. De cualquier manera, esto estaría significando que los beneficios de este conocimiento deben ser básicamente para los profesores y que para ello lo central es facilitarles el camino para conocer lo que conocen y hacer un mayor uso de su propia capacidad de construcción de conocimientos a partir de la práctica”* (Edelstein, 2011: 65).

La actitud activa de los profesores de la FD en relación a la teoría como producto de la investigación, que es un presupuesto por su carácter universitario, puede ser útil además a largo plazo para minimizar la tradicional distinción entre el investigador y el docente, en la que el primero tiene el prestigio institucional y social superior de “experto”, por lo que generalmente las instituciones lo alejan de la docencia, o “se” aleja personalmente lo más que puede, para dedicarse a la investigación. Probablemente a diferencia de la formación para las profesiones liberales, en una institución de FD, la investigación, sin dejar de ocuparse de los campos disciplinares y de problemas de la realidad social y educativa, debería mantener una estrecha relación con la docencia, a la vez que ésta debería incluir a la investigación como fuente de conocimientos.

Como decíamos anteriormente, para el caso de los futuros docentes, aprender en la FD no debería ser sinónimo de “dominar” contenidos disciplinares para reproducirlos sino que, como principio de procedimiento, esos conocimientos se deberían articular con otro saber: el de reflexionar sobre las prácticas cotidianas personales, que son situadas, para eventualmente transformarlas. Dicker y Terigi, (citadas en Edelstein, 2011: 84) sostienen que la FD debería ser *“resistente a la práctica y*

---

<sup>76</sup> Para conocer el trabajo que se viene desarrollando en esta dirección en los cursos de Didáctica-Práctica Docente de la especialidad Historia en el IPA, ver: Klein, L. (2010).

*permeable a ella*". Resistente, en relación a no someterse a los imperativos de la vida cotidiana en las instituciones, pero permeable en el sentido de dotar a los futuros docentes de esquemas conceptuales y prácticos que les permitan entender lo instituido y sus propios desempeños, para intentar procesos instituyentes.

En relación a los futuros planes de estudio de las carreras de grado de la Universidad de Educación, consideramos que la práctica docente, como espacio curricular privilegiado para que la interrelación teoría-práctica cobre sentido, debería iniciarse, como está planteada en el Plan 2008, desde el comienzo de la carrera de grado, pero posiblemente con una mayor vinculación con la práctica profesional directa, además de ser un proceso crítico-reflexivo de inducción en las instituciones de enseñanza, como lo es hoy.

Concluyendo:

- La FD no debería reducirse ni al manejo de conocimientos disciplinares, ni de métodos, técnicas y dispositivos homogeneizantes ni tampoco a la improvisación, sino a la configuración de un saber, con raíces tanto en el oficio como en la docencia como profesión reflexiva y crítica, sometido a sistemática evaluación, discusión y revisión. Lo anterior puede constituirse, además, en salvaguarda para que el currículo prescrito no se esclerose y rutinice.
- Asimismo, la emergencia de nuevos saberes y de nuevas formas de aprender necesarios para la formación de un docente autónomo refiere a la necesidad de repensar las estructuras institucionales, así como la (re)organización de tiempos y espacios aptos para una indispensable reflexión colectiva pausada y fecunda.

## **5. LOS ESTUDIANTES DE FORMACIÓN DOCENTE. PROBLEMÁTICAS Y POTENCIALIDADES**

Las características que ha ido adquiriendo el trabajo docente, inciden en los mecanismos sociales de selección de los jóvenes que eligen cursar carreras de Magisterio o Profesorado (Davini, 2005). Se accede a ellas buscando la alternativa de un trabajo seguro y de una salida laboral rápida. *"La profesión docente ha perdido capacidad para atraer a los jóvenes más talentosos y constituye, en muchos casos, una actividad transitoria en el proceso de búsqueda de otros empleos más prestigiosos"* (Tedesco, 1999). La docencia hoy, no constituye una profesión atractiva ni desde el punto de vista académico ni desde el punto de vista económico; cada vez más aparece como una profesión con escasos incentivos.

La profesora Alma Bolón (2005) al cuestionarse *"¿Para cuáles y de cuáles estudiantes estamos hablando cuando hablamos de formación docente?"* anticipa: *"En la respuesta, cortaré muy grueso"*. Refiriendo a las características de los estudiantes a lo largo de la historia, concluye que estos estudiantes de hoy nada tienen que ver con los modelos del pasado. Ejemplifica el caso de una *"inteligentísima estudiante"* del IPA que trabaja en doble horario y estudia en la noche, desplazándose a sus trabajos y al instituto en bicicleta, para concluir que: *"Por supuesto que no hay inteligencia que supla tanta ausencia de condiciones para ser estudiante"*.

La vulnerabilidad socio-económico-cultural ha llegado a las aulas universitarias y de formación docente, entre otras razones por efecto de "la fuga hacia adelante", que devino en la masificación de

la educación media a partir de los años 80 con el ingreso a las instituciones de sectores sociales que hasta ese momento no habían accedido al nivel.

La referencia más actualizada para comprender las características de quienes se inscriben para cursar carreras docentes, es el estudio solicitado por el CFE a la Consultora CIFRA a fines de 2011 y cuyos datos fueran dados a conocer en 2012, a los efectos de identificar los factores que influyen en la duración de los estudios de FD.

El estudio fue realizado en centros de FD de capital e interior, a través de encuestas telefónicas a los estudiantes de las cohortes 2005 y 2008 y de instrumentos cualitativos tales como grupos motivacionales (con docentes y estudiantes), entrevistas en profundidad (a Directores de centros de FD) y análisis de documentos (planes de estudio y escolaridades de los estudiantes), con el objetivo de conocer el comportamiento de la matrícula de FD, así como de explorar la valoración de la carrera docente y las imágenes asociadas a la misma.

Se pudo confirmar que el grueso del abandono se da en el primer año de la carrera y que sólo 1 de cada 10 estudiantes egresa en tiempo y forma. Tres años después de la duración prevista en el plan de estudios, el total de quienes egresan de una generación es de aproximadamente 2 de cada 10 de los que registran inscripción; 1 de cada 3 abandona sin haber rendido un solo examen.

Los factores que inciden en esta realidad, según las conclusiones de este estudio, son básicamente tres: las características de los estudiantes, sus contextos de procedencia y lo que refiere a factores institucionales y planes de estudio.

En lo relativo a los estudiantes, se concluye que quienes aspiran a cursar carreras docentes tienen un bagaje cultural deprimido, hecho éste que caracteriza también a toda la educación terciaria y no es solo específico de la FD. En este último caso se considera que es más complejo el panorama en tanto si no se logra revertir esa realidad en el lapso de la formación, los “nuevos docentes” tendrían menos bagaje cultural para ofrecer a las nuevas generaciones. A ello se agrega que quienes experimentan el problema no lo visualizan como tal, creen que llegan con una buena preparación previa al nivel terciario. Tampoco se institucionalizan estrategias adecuadas para lograr un nivel mínimo común.

No obstante, el estudio de CIFRA sugiere que el factor que más incide en el rezago y desvinculación estudiantil de las carreras docentes, no es tanto el déficit cultural, sino la edad y la situación personal de los estudiantes al momento de inscribirse en la carrera. En su mayoría ingresan con más de 18 años, ya están en el mercado laboral, ya tienen compromisos familiares (hijos a cargo, muchas veces nacidos durante la carrera) o están estudiando otra carrera y por lo tanto tienen menos disponibilidad de tiempo y menos energía para dedicarla a su formación como docentes. Tienen ya al ingresar, responsabilidades extraeducativas.

Las obligaciones laborales son el principal motivo de abandono definitivo o temporal de los estudios según los propios alumnos, de acuerdo a lo que plantea este informe. La mayoría, en función de su realidad familiar, debe trabajar para mantenerse. El rezago y el abandono se ven fomentados muchas veces por políticas del propio sistema que, frente a la carencia de docentes (en la Educación Media, especialmente en Secundaria), recluta estudiantes de FD y les ofrece un elevado número de

horas, por lo que no pueden compatibilizar el estudio con la excesiva carga horaria en Secundaria o UTU y se desvinculan de la institución formadora.

Por otra parte, de acuerdo a lo manifestado por docentes y estudiantes entrevistados en el marco de este estudio, los problemas sociales impactan en la formación docente de manera negativa, demandando roles para los cuales se siente que el sistema no prepara, lo que genera fracaso y desestímulo y no contribuye a la valoración de la carrera docente.

En lo que refiere a los planes de estudio se considera que la carga horaria es alta y también lo son los niveles de exigencia, a lo que se agregan algunas problemáticas institucionales (burocratización excesiva, isomorfismo, controles que se consideran incompatibles con la vida adulta -asistencia, por ejemplo-, etc.)

Las “soluciones” sugeridas por los propios actores (docentes y estudiantes) focalizan en posibles modificaciones a la organización del plan vigente para adecuarlo a la realidad del estudiante; básicamente demandan más flexibilidad para el cursado y régimen de semestralización, manteniendo contenidos y posibilidad de exoneración.

Asimismo, docentes y estudiantes de FD entienden que un sistema de ayuda económica más amplio permitiría liberar horas de trabajo y dedicarlas al estudio. Sugieren también que debería ser mayor el incentivo salarial a los profesores titulados.

Sandra Carabajal (2012) profundiza en esta problemática de la desvinculación de los estudiantes del sistema de educación terciaria pública, concretamente de la Universidad, planteando que *“... la escasa formación de los jóvenes cuando ingresan, las diferencias entre las características del estudiante y las que la institución pretende que tenga, la numerosidad, no son problemas solamente del joven, por lo que la universidad debe considerar su aporte a la solución. Se requiere un esfuerzo colectivo para ligar las políticas específicas propuestas a una implementación precisa de estrategias si el objetivo es incrementar el ingreso y la retención del estudiante”*.

Se hace necesario considerar que no existe una relación lineal/causal entre ese perfil de entrada y el desempeño e impacto de la formación inicial, y actuar en consecuencia. La depresión del bagaje cultural de los *“nuevos docentes”* (Davini, 2005) debe comenzar a trabajarse, no como un obstáculo, sino como una posibilidad. Ese es el compromiso: hacer de esas condiciones de entrada, que no es posible modificar, posibilidades reales de superación; no visualizar desde un lugar de condena o de desprestigio o de desvalorización a esa cultura juvenil actual, más allá del reconocimiento de sus características, sino más bien hacer una apuesta a los lazos intergeneracionales para la construcción de algo nuevo.

Ken Bain, a partir de su investigación sobre lo que hacen los mejores profesores de la Universidad, pudo visualizar que *“Los mejores profesores tendían a buscar y apreciar el valor individual de cada estudiante ... buscaban las capacidades que cualquier persona pudiera poner sobre la mesa ... tenían una enorme fe en la capacidad de los estudiantes para conseguir lo que les proponían ... ”* (Bain, 2007: 85-86).

No obstante, es posible observar que, muchas veces conocer la procedencia socio-económico-cultural de un alto porcentaje de los estudiantes, no necesariamente acerca más ni permite generar relaciones empáticas entre docentes y estudiantes. Por el contrario, muchas veces agudiza el rechazo de los primeros a comprometerse con la realidad de los segundos, particularmente en las circunstancias formales de la clase.

El desafío es cómo hacer y qué hacer para que los estudiantes comprendan conceptualizaciones, procedimientos y prácticas, a través de un proceso recursivo que les permita construirse como profesionales de la educación. Para la formación de docentes autónomos, es necesario que gestionen, que busquen por sus propios medios, en el entendido que el desempeño de los estudiantes viene *“... precedido por la historia personal de cada sujeto y en especial por su extracción social y el ‘lugar’ desde el que participa en las prácticas sociales. Es alumno/a y como tal no parte de punto cero en su inserción institucional ya que ha pasado por otras instituciones escolares previamente”* (Steiman, 2005: 85).

Meirieu (1997) sugiere *“buscar un punto de apoyo”* en el sujeto, aunque éste sea tenue, en donde articular un soporte y situar un incentivo a fin de ayudar al sujeto a desarrollarse. Y continúa: *“...y tomemos los que tenemos”*, para no seguir actuando en función de un alumno *“ideal”* que existe en el imaginario y que ya no está en las aulas, con lo que se propicia, sin quererlo, el distanciamiento de los futuros docentes, para quienes el centro de estudios se hace cada vez menos accesible, desde el punto de vista subjetivo.

En suma, al repensar la FD no se puede hacer caso omiso de los cambios en la conformación de la población estudiantil de todas las ramas y niveles de la educación pública, incluida la propia formación de maestros, profesores y maestros técnicos, educadores sociales y asistentes técnicos de primera infancia y de *“otras titulaciones que la educación nacional requiera”* en el futuro, según la prescripción legal. Si tradicionalmente la población de la educación básica fue heterogénea, hoy esa heterogeneidad, por otra parte multicausal, es un dato también de la FD. Tratar esas diferencias como si no existieran lleva por un lado al fracaso o al abandono estudiantil. Tratarlas en cambio con fines de homogeneización social y cultural desconoce el potencial de creatividad y de innovación que pueden aportar esas diferencias, en la medida que los docentes formadores tengan capacidad de escucha, diálogo y aprendizaje. Cabe preguntarse si cuando egresaran, esos futuros docentes no serían los más indicados incluso en el trabajo con escolares y jóvenes provenientes de zonas carenciadas, por el manejo de códigos comunes y tal vez un mayor compromiso emancipador.

Ciertamente, para ello se requeriría trabajar con esos futuros docentes de manera tal que su extracción social no se transformara en factor de reproducción de las desigualdades.

De hecho, no estamos argumentando a favor de un *“todo vale”* posmoderno, sino de una enseñanza que al decir de Davini (2005), no aplane las diferencias y niegue la diversidad sino que sea un proceso de ampliación de la conciencia y de emancipación como forma de construcción de ciudadanía transformadora.

## 6. LA FORMACIÓN DOCENTE COMO LUGAR DE CONSTRUCCIÓN DE PROFESIONALIDAD DOCENTE

### 6.1. POLÍTICAS Y PROCESOS

La universalización de la exigencia del título de Maestro para ejercer la profesión fue en nuestro país un logro temprano que condujo, a su vez, a sentir la necesidad de formar a través de post-títulos a los cuadros superiores de la Administración: Directores e Inspectores, así como a especializar a los maestros que trabajarían en “Escuelas especiales”, para niños con discapacidades, o insertas en contextos específicos como el medio rural. También para trabajar con niveles etarios no comprendidos en el tramo clásicamente reconocido como “escolar”: lo que hoy llamamos “primera infancia” o los adultos que no completaron a tiempo su escolarización.

Para desarrollar estas formaciones se creó en 1962 el IMS. El mismo se organizó en cuatro departamentos: de Estudios Pedagógicos, de Extensión Cultural, de Especializaciones y de Asistencia Cultural y Profesional del maestro en ejercicio. El IMS desarrolló una política de universalización de acceso a la formación permanente, a través de una política de becas integrales a los docentes, en especial a los del interior del país.

Pero a su vez se abrió como “Centro Regional de Desarrollo educativo” (OEA-Uruguay) en las áreas de especialización para niños con discapacidades intelectuales y niños sordos, llegando a ser un programa multinacional que recibía becarios de toda América y alternaba profesores nacionales con especialistas extranjeros. Asimismo fue pionero en el desarrollo de una perspectiva multidisciplinaria<sup>77</sup>.

El magisterio uruguayo, y luego se sumó el profesorado que tuvo acceso a varios de estos cursos dictados en el IMS, sintió y sigue sintiendo orgullo por esa formación recibida y a la vez frustración, porque desde el punto de vista legal nunca se reconoció el nivel de posgrado a dichos cursos. Lo mismo sucedió en el IPA cuando se ofrecieron posgrados en “Ciencias de la Educación” que luego terminaron en un título de Profesor (por tanto de grado); o con las Agregaturas, solo reconocidas como mérito adicional en los llamados internos a aspiraciones.

La razón es básicamente formal: la formación de grado, y luego la de pos-título nació vinculada al subsistema en el cual se habrían de desempeñar sus egresados. Más allá de los vicios que esto trajo aparejados, como el isomorfismo técnico-administrativo con las instituciones en las que se va a trabajar, o la endogamia en la provisión de los cargos, lo cierto es que lo que hoy es la ANEP nunca estuvo habilitada legalmente para expedir títulos de posgrado. Ello colocó históricamente a los docentes uruguayos en desventaja frente a colegas de otros países que tenían títulos expedidos o reconocidos por universidades.

A ello se suma el gravísimo deterioro que sufrió la FD uruguaya durante la dictadura a través de la intervención militar que trajo, entre otras cosas, el cierre o la desvirtuación total de instituciones de prestigio como el IMS, que terminaron desmanteladas y dejando un vacío en la formación de pos-título.

---

<sup>77</sup> Mazzella de Bevilacqua, A. (1987; reimpresión 2013: 386).



Ese vacío pretendió llenarse, en el marco de las reformas neoliberales de los 90, por cursos, cursillos, talleres y mini-seminarios ligados a la preparación para el ejercicio de una tarea concreta, política que culminó con la creación del CECAP, sostenido en base al endeudamiento externo.

En la primera administración frenteamplista, formando parte de lo que se calificó como “una transformación en marcha”, el CODICEN de la ANEP cambió el nombre del CECAP por el de IPES, asignándole al Área respectiva, la responsabilidad de convertirlo en un auténtico Instituto de Formación Permanente, a cargo de la Actualización, el Perfeccionamiento y los Posgrados *stricto sensu*.

Dichas categorías se diferencian por los títulos o certificaciones que otorgan, la duración de los cursos, así como los mecanismos de acreditación y evaluación que implican. En algunas instituciones universitarias, se distingue la Educación Permanente del Posgrado. Aquí utilizamos la expresión Formación Permanente para designar todos los procesos formativos que se desarrollan con posterioridad a la obtención del título de grado. En ese sentido incluimos:

- la Actualización, el Perfeccionamiento y la Capacitación<sup>78</sup>
- los Posgrados<sup>79</sup> en sentido estricto: Diplomas, Especializaciones, Maestrías, Doctorados y Post-doctorados.

Cuando nos situamos en la perspectiva de creación de una Universidad Nacional de Educación, tanto a nivel de grado como de posgrado debemos tener presente que es imprescindible desarrollar en la

---

<sup>78</sup> a) La **Actualización** refiere a la puesta al día en algún campo del conocimiento (disciplinar, técnico-pedagógico u otros) en una época signada por el crecimiento exponencial y la transformación acelerada de los conocimientos. Esa puesta al día puede referirse también a la incorporación de una temática hasta el momento no incluida en los currículos.

b) El **Perfeccionamiento** se entiende como la incorporación de saberes teórico-prácticos referidos a campos emergentes o no suficientemente desarrollados en la formación de grado. Puede abarcar charlas, jornadas, o cursos y talleres con una carga horaria importante, y sostenidos en el tiempo.

c) La **Capacitación** se concreta a la adquisición de destrezas necesarias para el trabajo docente. El CECAP fue básicamente un centro de capacitación, que dictaba cursos y talleres acotados e instrumentales. En el IPES la capacitación se redujo a los cursos de Alfabetización informática. (Plan de trabajo 2008. Área de Perfeccionamiento y Estudios Superiores. ANEP). En la futura Universidad Nacional de Educación los cursos de capacitación no se eliminarían pero deberán ajustarse a los objetivos generales de la formación que son mucho más amplios.

<sup>79</sup> Se entiende por tal, los cursos formales que habilitan a la obtención de un título de nivel cuaternario. En general apuntan a:

a) Brindar una formación más especializada que la correspondiente a los cursos de grado, profundizando la formación del graduado con el manejo activo y creativo del conocimiento (Diplomas).

b) Preparar para el desempeño de funciones de enseñanza y/o gestión que requieran el manejo de conocimientos teórico-prácticos específicos. Procuran el perfeccionamiento en el dominio de un tema o área determinada dentro de la profesión y deben incluir prácticas profesionales (Especializaciones).

c) Formar para el desarrollo de la investigación original, pura y aplicada. Investigación que revierte y nutre a la formación, y al desarrollo de las funciones de enseñanza, gestión y extensión (Maestrías o Doctorados). (Plan de trabajo 2008. Área de Perfeccionamiento y Estudios Superiores. ANEP).



institución las tres funciones básicas de la universidad occidental moderna: la enseñanza, la investigación y la extensión<sup>80</sup>.

Ma. Isabel Da Cunha sostiene que *“La extensión es el principio y puede ser el epílogo del proceso. Al proponernos una enseñanza que tenga a la lectura de la práctica social como inspiración primera para la construcción de dudas académicas, en las que el análisis y la investigación de la realidad se tornan materia prima para la producción de conocimiento, automáticamente estaremos haciendo extensión, verdaderamente inseparable de la enseñanza y de la investigación.”* (1997: 84-85).

La ANEP tiene una larga tradición de acciones extensionistas. Las misiones sociopedagógicas, surgidas en 1945 a impulsos del Maestro Julio Castro, recogiendo las experiencias española y mexicana, constituyeron una primera línea de acción coordinada entre FD y la Universidad, apuntando a la formación integral de los jóvenes, que articulara la enseñanza con la investigación y la extensión. Este movimiento, que tuvo gran fuerza en su momento, desmantelado durante la dictadura, ha sido progresivamente retomado a impulsos de algunos IFD y del movimiento estudiantil organizado, que ha hecho, desde el año 2002, una fuerte apuesta a la Extensión como brújula que debe orientar a las otras funciones universitarias.

Concomitantemente se han realizado en coordinación con la UdelaR, cursos de actualización abiertos y con un criterio descentralizador, los que han tenido una importante acogida.

Por otro lado ha habido una participación puntual de la ANEP en el Programa Integral Metropolitano (PIM) del que participan varias Comisiones Sectoriales y servicios de la UdelaR, en un abordaje de problemas emergentes de la realidad, con la participación activa de todos los actores involucrados.

Pero el concepto mismo de extensión es todavía hoy objeto de polémica. Compartimos con V. Giorgi (2003) cuando dice que *“la forma en la que se piensa la extensión, sus potenciales destinatarios y su articulación con la enseñanza y la investigación son coordinadas que definen el posicionamiento social de la Universidad y el lugar que se le da al conocimiento.”* (Informe de gestión 1999-2003. Mimeo).

El cumplimiento cabal de estas funciones universitarias implica además, la transformación de las estructuras y formas de gestión, para acercarlas a las que son propias de dichas instituciones, las que exigen, para el cumplimiento de sus objetivos, la vigencia de la autonomía y el cogobierno como principios rectores indeclinables<sup>81</sup>.

## **6.2. EL DERECHO DE LOS DOCENTES A SEGUIR FORMÁNDOSE**

La formación permanente de los docentes (que no se confunde con lo que en otros marcos conceptuales se llama “capacitación continua”) es un derecho que el Estado debe garantizar, a la vez que un requisito para la construcción de una auténtica profesionalidad docente. Por consiguiente, la formación alude al proceso por el cual el sujeto-docente se desarrolla y “se” forma o construye una manera peculiar de ser y actuar en el mundo, en la vida...y, en consecuencia, también en el aula. La formación del docente como persona y como profesional es básicamente un proceso de crecimiento en profundidad, que parte de re-conocerse, y que una vez iniciado no tiene un punto de llegada. Por

---

<sup>80</sup> Estas funciones y su integración ya han sido abordadas en el Documento No. 4 del GRE. Sobre la investigación nos extenderemos más en el numeral 4 de este apartado.

<sup>81</sup> El GRE ya se ha pronunciado sobre estos puntos en sus Documentos 1, 2 y 4.

eso es permanente. Como dice Beillerot (1996), es un aprendizaje de *savoir faire* y una adquisición de técnicas, pero también un trabajo dinámico del juicio y de los “marcos” de pensamiento (Gatti, 2008: 73).

Pero no puede ser continua porque, como bien dice Ferry (1997), el docente alterna momentos de acción y momentos de reflexión sobre la práctica, en los que, tomando distancia de su actividad, la repiensa y analiza apoyándose en múltiples mediaciones que le permiten ampliar la perspectiva y cuestionar las prácticas “naturalizadas”, reconfigurándolas. Esos son los momentos y los espacios de formación.

El derecho de los docentes a seguir formándose fue desconocido por largos años en nuestro país por efecto del contexto, autoritario primero y dependiente de políticas impuestas por los organismos internacionales de crédito luego, que abrieron la brecha para que la FD, sobre todo de posgrado, quedara librada al juego del mercado, favoreciendo a quienes podían acceder a cursos privados o en el exterior. Por ello, a nivel de la ANEP uno de los reclamos más fuertes de los docentes es el derecho a formarse a lo largo de toda su vida profesional a través de cursos u otras actividades de actualización, perfeccionamiento y posgrado, accesibles a todos y que no estén ligadas a las condiciones exigibles para concursar por un puesto.

Estas oportunidades tendrían que ser ofrecidas en la órbita pública, facilitando las condiciones materiales y funcionales para que todos los docentes puedan realizarlas. Estamos todavía lejos de ello, aun cuando se han dado pasos significativos en esa dirección (cursos descentralizados, semi-presenciales, etc.).

Observa el Rector de la Universidad de la República, Dr. Rodrigo Arocena, que:

*“Cuando el objetivo cardinal de la generalización de la enseñanza avanzada, permanente y de calidad, plantea el inmenso problema de enseñar a mucha más gente a mayor nivel y durante mucho más tiempo, las TIC ofrecen una colaboración inestimable. Aun quienes viven enfrente de la sede física de su establecimiento educativo y disponen de todo el tiempo necesario para asistir al mismo, deben trabajar en parte a distancia, lo que contribuirá a fortalecer su capacidad para aprender de forma autónoma, y también a que haya mayores recursos disponibles, de modo que aun quienes residen lejos, y/o disponen de poco tiempo, puedan realizar parte de su labor de aprendizaje en forma presencial. En breve, debiéramos apuntar a una enseñanza semipresencial para todos.”* (Arocena, 2001: 61).

Las TIC son una herramienta fundamental que apoya las políticas de democratización del acceso a la formación, pero no son “la solución” a los problemas de desigualdad. Hoy, pese a contar con una apoyatura tecnológica potente, no podemos afirmar que haya una igualdad de oportunidades para el acceso a la formación permanente “de pos-título” o “en servicio”. Hay docentes que desestiman las ofertas oficiales o no pueden acceder a ellas por diversas razones personales o institucionales. Entre estas, cabe recordar que los actuales salarios obligan a muchos docentes a variadas formas de pluriempleo, limitativas del tiempo que necesitan para su perfeccionamiento profesional ¿Cómo asegurarles el derecho a formarse a lo largo de toda la vida?

Una forma entre otras, que ampliaría el espectro de posibilidades de formación permanente podría ser a través del impulso a la promoción de grupos de indagación autogestionados, de los cuales ya

hay algunas experiencias, con el apoyo, coordinación, eventual orientación técnica y acreditación por parte del IPES, o lo que lo sustituya, en la nueva institucionalidad a crearse.

Estos grupos se autoconvocarían a partir del reconocimiento de problemas comunes que los interpelan y a los que no pueden dar respuesta en soledad.<sup>82</sup> No necesariamente serían grupos de maestros o de profesores de un mismo centro docente; quizás sería deseable que fueran docentes de diferentes niveles que trabajan con una misma realidad o con realidades y problemáticas diferentes, pero a cuya solución pueden aportar desde las diversas miradas que, por su formación y su práctica, cada uno ha podido desarrollar.

Esto no significa, abandonar los cursos regulares de posgraduación (actualización, perfeccionamiento, o posgrados en sentido estricto); más bien deberían ser, además de una alternativa para quienes no han accedido a ellos, el punto culminante de algunos de esos cursos, cuando ellos han logrado constituir, por las metodologías y sistemas de evaluación desarrollados, verdaderas comunidades de aprendizaje.

Hablamos de un encuentro voluntario (presencial y/o virtual) que se puede traducir en un crecimiento y una satisfacción personal y colectiva que repercute en la mejora de las prácticas pedagógicas y que podría dar lugar a experiencias tan ricas como las que ya ha conocido el país a través de los “núcleos escolares”<sup>83</sup>, en algún momento institucionalizados y actualmente retomados sobre todo en el medio rural, donde la soledad del maestro puede ser abrumadora. Pero esta misma soledad puede ser también un estímulo para la búsqueda de oportunidades de trabajo con los pares, donde se puedan presentar experiencias, someterlas a debate, ampliar las perspectivas con la mirada del otro, plantear dudas sabiendo que ellas no se van a traducir en una baja de la calificación, sino en una búsqueda compartida de respuestas, siempre provisionales, aunque siempre sometidas a su validación en la práctica.

Hay que re-significar la acreditación de estas experiencias a la luz de un nuevo proyecto educativo que ponga en el centro la legitimación de la diversidad y la autonomía del docente en tanto profesional de la enseñanza<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Ya en 1952 el Maestro Miguel Soler decía en un informe sobre Educación Fundamental, que educar a los maestros consistía en *“unirlos alrededor de un propósito, hacerles discutir el problema, indicarles qué agencias de gobierno pueden ayudarles, enseñarles cómo gestionar esa ayuda y, fundamentalmente, hacer nacer en ellos la conciencia de que la mayor parte de la tarea radica en ellos mismos, que deben organizarse para su cumplimiento.”* (Montevideo: Anales de Instrucción Primaria. T VIII, abril-junio 1955: 173).

<sup>83</sup> El primer núcleo y referente obligado fue el de La Mina (1954-61) que agrupaba a siete escuelas de la región, proyectado y dirigido por el Maestro Miguel Soler Roca.

<sup>84</sup> Refiriéndose a la universidad pública, Boaventura de Souza Santos (2004) sostiene que ésta *“no debe promover modelos idénticos en la actividad docente, pero sí modelos diferenciados que valoren las competencias específicas de cada grupo de docentes, garantizando una calidad mínima, dentro de cada modelo o vertiente. Esto permite ampliar el retorno social de la universidad e introducir incentivos internos para nuevas actividades, sirve como escudo contra la presión unilateral de incentivos mercantiles. (...) Los principios de autogestión, autolegislación y autovigilancia tornan posible que los procesos de evaluación sean también procesos de aprendizaje político y de construcción de autonomías de los actores y de las instituciones.”* (de Sousa Santos, 2004: 74-5).

Una experiencia muy rica en esta línea de trabajo que estamos defendiendo, es la que se realizó en Colombia en lo que se dio en llamar la “Expedición Pedagógica Nacional”, a partir de la cual, sus protagonistas sostienen que pudieron trazar la nueva y auténtica “cartografía pedagógica nacional”. *“El trecho recorrido por la Expedición Pedagógica Nacional en los tres últimos años y la realización del Encuentro Nacional de Viajeros han convertido en certeza lo que solo era una intuición, tras la cual se escondían nuestros sueños: la existencia de un amplio y organizado movimiento de maestros y maestras que han hecho de la pedagogía, la escuela, la enseñanza, la comunidad educativa, la razón de ser de su ejercicio profesional y realización personal.*

*Entre adversidades y entusiasmos se han organizado en redes, círculos, anillos, tertulias, jornadas pedagógicas, microcentros, Ceids<sup>85</sup>; han tendido puentes de intercambio y solidaridades; desarrollan diversas prácticas pedagógicas e innovaciones; enfrentan el reto de la investigación; los mueve el interés por el presente y el futuro de la educación y la defensa de la educación pública; también el futuro del país, en especial el logro de la paz y una verdadera democracia en la cual quepamos todos”* (Expedición pedagógica nacional. Huellas y registros: 2000: Presentación).

Si esto se pudo desarrollar en Colombia, en condiciones de violencia generalizada a la que no son ajenos las escuelas, los docentes y los estudiantes, parecería que en Uruguay es un desafío estimulante, que felizmente ya ha sido recogido e impulsado en varios países de nuestra América. Claro que este proceso debe asentarse en dos premisas básicas:

- que la mejora de la calidad de la enseñanza es una *“tarea colectiva y abierta”* en la que la comunidad educativa *“protagoniza un proceso de indagación de problemas y búsqueda de soluciones”* (De Lella, 1990).
- que los docentes deben implicarse íntimamente en el proceso, como *“investigadores de su propia práctica”* (Stenhouse, 1993).

### **6.3. FORMACIÓN PERMANENTE Y PROFESIONALIDAD DOCENTE<sup>86</sup>**

Desde esta perspectiva, la formación permanente se configura en un espacio propio, singular, a la vez lejano y cercano a los acontecimientos que se viven en la cotidianidad del aula y el establecimiento educativo. Un espacio donde se expresan las vidas docentes, destinado especialmente a pensar y pensar-se en torno a *lo que les pasa* mientras enseñan. Un espacio donde los docentes se comprometen aportando sus experiencias de enseñanza, en la necesidad de construir un vínculo distinto con el otro: niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos, comunidad educativa. Vínculo que los docentes no encuentran en los libros y que no opera en sus prácticas a

---

<sup>85</sup> Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE). Cada sindicato regional tiene su CEID. El CEID nacional publica la revista *Educación y Cultura* (nota de redacción).

<sup>86</sup> Este ítem se apoya en la investigación: *“Formación permanente y profesionalidad docente: entre espacios educativos, nuevas temporalidades”*, desarrollada en el IPES de ANEP, entre los años 2011-2013, por el equipo coordinado por la Doctoranda en Cs. Sociales Mabela Ruiz Barbot e integrado por el Lic. en Sociología Jorge Barceló y la Lic. en Psicología Graciela Plachot. Informe Final: marzo 2013.

través de las conceptualizaciones y pensamientos que despliegan. Vínculos que no se configuran o con-forman en sus establecimientos educativos.

Los docentes se sitúan por ello en el no saber y en el deseo de saber; piensan su temporalidad educativa desde el espacio de formación permanente. Un espacio donde conversan formativamente y se encuentran con nuevos textos que han sido contextos de otros formadores y colegas; se encuentran con experiencias y sentidos disímiles, conocimientos y saberes que llevan a re-pensar lo propio.

Formarse daría cuenta, entonces, de:

- Una puesta en conversación de la experiencia personal docente con la de “los otros”.
- Una (ex)posición de sí, de situaciones de enseñanzas y de la institución educativa
- Una construcción grupal o reflexión coral que produce conocimientos y sentidos formativos entre colegas.

Y esta forma de formarse se aprende. La formación permanente debería tener como meta el poner al docente en formación a pensar, a intercambiar su experiencia a través de mediaciones (los formadores, los colegas en formación, las experiencias áulicas desplegadas, el material teórico y metodológico, el afuera del aula, etc.). Porque esta experiencia formativa se lleva luego a su aula de enseñanza. O sea, el docente se forma en el aula de formación y en su aula de enseñanza. Va y viene entre una y otra, pensándose a sí mismo en sus maneras de enseñar y pensando al estudiante, colega, institución, comunidad educativa. Así se permite sentir las resistencias del otro, al decir de Meirieu (1995), sentir que el/la otro/a no está dialogando con él/ella mientras enseña, sentir que el/la otro/a, no es escuchado por la institución, sentir el encierro de la institución.

Formarse parecería que sitúa al docente en una oscilación entre lo que hace y dice en el aula de enseñanza y lo que va pensando en el aula de formación, las posibilidades que va descubriendo. Le permite relacionar lo que vive mientras enseña y lo que piensa sobre esto que le pasa al enseñar, en los espacios de formación permanente. También desplegar su agencia, co-construir la institución educativa, teniendo posibilidad de conversar con sus colegas también en el establecimiento educativo en el cual enseña, de intercambiar su experiencia formativa con dichos colegas, de encontrar nuevos sentidos formativos desde los tiempos actuales, de volver a configurar vínculos pedagógicos y comunitarios.

La formación permanente contiene entonces la posibilidad de multiplicarse, amplificarse, expandirse, de ser heredada en varias aulas de enseñanza, en varios establecimientos educativos al mismo tiempo, en la institución educativa en general. Al darse en todos estos espacios, se desdobra en profesionalidad.

Profesionalidad en la enseñanza que se distancia, como señala Contreras (1997), del concepto más clásico de “profesionalismo” propio de las profesiones liberales de mayor prestigio social. La profesionalidad docente se sustenta en la preocupación por aspectos educativos que no vienen prescritos, tales como el compromiso y la responsabilidad en la tarea de enseñar, la inquietud por el vínculo educativo a construir con el estudiante, la autonomía para decidir ante acontecimientos que se viven en el aula y en la institución educativa, etc. No se trata, pues, solo del reclamo de

condiciones dignas de trabajo o del desarrollo de una carrera docente, ni del deseo de mayor status o la reivindicación de un “saber experto” exclusivo de un “colectivo profesional”. La profesionalidad demanda saberes a la formación permanente y la formación permanente se torna lugar de construcción de profesionalidad. La experiencia formativa habilita al docente a construir nuevos sentidos de sí y del colectivo, como profesionales-artesanos. Los sentidos no están descriptos o no pueden venir prescritos en programas.

La formación permanente posibilita rescatar al docente de su instalación en unos supuestos que ya no le permiten interpretar e interpelar lo que sucede social ni educativamente. Implica un “aterrizaje” a pensar la enseñanza en relación a las condiciones existenciales, a las diferencias y desigualdades sociales, a entornos de injusticia social que atraviesan a los estudiantes en este momento histórico y en el mundo social polarizado o fragmentado que habitamos. La formación permanente, la demanda de actualización, renovación y re-afirmación formativa se relacionan con las actuales condiciones de la vida del docente y de la escuela en que enseña. Una “escuela formal y no formal”, atravesada por situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión social de los estudiantes.

Es así que podemos aproximarnos y pensar esa profesionalidad que demanda y construye la formación permanente, como:

- la apertura a cualidades tales como: pensar en el otro, escuchar al otro, llegar al otro, encontrarse con ese otro enseñando y cuidándolo. Otro diferente, otro desigual, otro igual
- la viabilidad de construir otra relación con el saber
- la posibilidad de verse y pensarse como docente, en sus maneras de enseñar, desnaturalizando prácticas, dejando entrar lo inesperado al aula, trabajando desde la incertidumbre, comprometiéndose y responsabilizándose en cada hacer
- la capacidad de extrañarse y descubrirse a sí mismo como un docente distinto cada vez
- la disposición a pensarse en la relación docente-estudiante; reconocerse afectando, alterando al otro, en relaciones de poder-saber
- el “permiso” para construir nuevos conceptos que resignifiquen la vida escolar y docente
- la consideración del estudiante en lo que le pasa, siente y dice desde su propia voz, y no solo en lo que hace o en lo que dicen sus “antecedentes” escolares
- la necesidad de colectivizar las experiencias de enseñanzas, de conversar formativamente en cada escuela y en la institución educativa
- una mirada siempre necesaria hacia los condicionamientos sociales, políticos, institucionales que construyen la experiencia docente y las subjetividades, tanto de quien enseña como de quien aprende
- la invitación a posicionarse como docentes-agentes institucionales, habitar la institución y desplegar movimientos instituyentes

- el soporte teórico-experiencial para desbloquear formatos escolares que clausuran a la propia institución educativa
- la posibilidad siempre presente de historizar la experiencia educativa y situarse en la historicidad
- la construcción artesana de la obra de educar.

Todo esto sabiendo que es necesario un tercero formador para pensarse colectivamente en las experiencias de enseñanzas que se van viviendo, ya sea en un espacio formativo distanciado, o en el propio espacio de cada escuela o entre escuelas, de manera itinerante.

En este sentido es interesante analizar las experiencias de “formación en servicio” desarrolladas por las Unidades de Apoyo a la Enseñanza (UAE) o Departamentos de Educación de algunas Facultades de la UdelaR, en las que se realizan simultáneamente “ofertas de cursos” dirigidas a los docentes de las distintas cátedras o departamentos, y trabajo “a demanda” de un servicio, preocupado por estudiar, discutir y resolver dilemas pedagógicos específicos.

Esta segunda modalidad tiene como fortaleza que involucra a todo el colectivo docente del servicio.

La otra, los cursos planificados y ofrecidos por el departamento especializado, que es indispensable en una institución en la que los docentes no tienen formación docente sistemática, tiene la ventaja de facilitar el distanciamiento del docente respecto a su actividad cotidiana, lo que le permite pensarla y mirarla desde otra perspectiva, integrando otras miradas de colegas que trabajan a otros niveles de la carrera, en otras especialidades, y que al integrarse, amplifican la visión de la docencia que se desarrolla en las aulas.

#### **6.4. INVESTIGAR LA EXPERIENCIA FORMATIVA**

Toda universidad que se precie instituye un ámbito (departamento, dirección, vice-rectorado u otro) de Formación Permanente y Posgrados, íntimamente vinculado a las actividades de investigación. Un espacio institucional cuyo sentido último es la promoción y desarrollo de programas de formación permanente debe, necesariamente, contar con equipos de investigadores estables y en permanente crecimiento y renovación, que sirvan de apoyo y retroalimenten las acciones de formación, ya que es impensable la formación de nivel cuaternario desligada de la producción de conocimientos.

Pero es necesario distinguir la producción auténtica de conocimientos, de la mera producción y publicación de *papers* para mejorar su ranking y por tanto su retribución en la Universidad, como sucede en las políticas que se han venido imponiendo en la región y en el mundo como efecto de la adopción del modelo de ajuste del “Estado evaluador” neo-conservador que nos atraviesa a pesar de los discursos críticos producidos desde la Academia. Un ejemplo de ello es la racionalidad implícita en el sistema de funcionamiento por proyectos concursables, o el de convenios y acuerdos de venta



de servicios a entidades gubernamentales, empresas y organizaciones de todo tipo, en los que hemos entrado decididamente<sup>87</sup>.

Se debe promover que la propia formación permanente interpele a los formadores y los docentes en formación a investigar; buscar y revelar los vacíos de conocimiento en torno a las experiencias educativas y formativas, formulándolas como objeto de investigación y enseñanza.

En la UdelaR se viene imponiendo la idea de “integralidad” de las funciones universitarias. J. Sutz define “la integralidad como un espacio de preguntas recíprocas (ya que) implica preguntas que la enseñanza le hace a la investigación, que la investigación le hace a la extensión, y que la extensión le realiza a cualquiera de las otras dos funciones. Asimismo, todas las funciones se formulan preguntas a sí mismas y a todas las demás.” (Sutz, 2010: 52).

Si la docencia a nivel de la educación superior (de grado y de posgrado) realmente integra la investigación, la extensión y la enseñanza, la formación permanente y la profesionalidad docente tendrían que conectarse a la producción de conocimientos, en distintas líneas posibles de investigación:

- Formación permanente y experiencias de enseñanzas
- repercusiones de la formación permanente en las prácticas cotidianas de los docentes, en la institución y comunidad educativa
- formación permanente y construcción de nuevos espacios o escenarios de enseñanza
- relación entre la formación permanente, la institución educativa y el momento socio-histórico en que se despliegan
- heterogeneidad de experiencias formativas: entre la auto-gestión, la “demanda” y la “oferta” de formación permanente
- formación permanente y producción de subjetividades docentes.

Líneas de investigación, todas ellas provisorias, abiertas a nuevas interrogantes...

La producción de conocimiento en formación permanente, implicaría conjugar, en el mismo momento, el espacio de formación con aquel de la investigación. Formar a los docentes, investigando la formación permanente, la profesionalidad y la experiencia de enseñanza.

J. Contreras sostiene que no es posible pensar sin experiencia personal; ésta es la que pone en marcha el proceso de pensamiento, pues detrás de cada experiencia educativa o formativa, está la imprevisibilidad y la ambigüedad.

---

<sup>87</sup> “En medio de esta ‘lógica de los proyectos’ poco importan los efectos sociales de su trabajo: el intelectual se transforma en una microempresa que debe venderse bien y continuamente para sobrevivir y, en el mejor de los casos, para destacarse en su área.” (...) “Claro que esta modalidad tiene también enormes potencialidades transformadoras en la vida de las universidades, al establecer puentes entre la academia y la sociedad que la universidad tradicional no promovía. (...). Un uso crítico de la modalidad de convenios y venta de servicios puede ser muy útil para restablecer el contacto con la vida.” (Kaplún: 2003).



*“La razón de ser de la investigación educativa no estriba en describir, explicar o comprender una ‘realidad’ (entendida como algo que está ahí fuera, a la espera de ser descrito, explicado o comprendido) en la que se dan procesos educativos, sino en revelar, desvelar, suscitar la cuestión pedagógica que hay en ella.” (Contreras, 2013: 39).*

Investigar, entonces, no sería dar cuenta de la realidad, sino preguntarse: qué es lo formativo y cómo se manifiesta, qué implican las experiencias que vivimos mientras nos formamos y mientras enseñamos, qué revelan, en qué nos interpelan. Sería preguntarse por el sentido de lo formativo y su realización, en cada lugar y en cada momento socio-histórico particular.

Para ello, como decía Rebellato, una tarea clave en este tipo de investigaciones sería *“enfrentarse y ayudar a que los grupos se enfrenten con la contradicción, mostrar las incongruencias, obviamente también sus propias incoherencias, descubrir potencialidades como también señalar extrañamientos. Debemos ser investigadores de la esperanza, no de la resignación. Investigadores desafiantes, no meros facilitadores.” (Rebellato, 2000: 71).*

La cita de Rebellato nos remite al hecho de que proyectos interesantes de investigación y experiencias pedagógico-didácticas que realizan los docentes no se dan a conocer por esa especie de cultura ágrafa que suele caracterizarlos; en su mayoría no registran, no socializan ni publican sus trabajos. He aquí un tema digno de ser investigado en profundidad y abordado de modo de revertir esta cultura.

## **7. LA EVALUACIÓN EN Y DE LA FORMACIÓN DOCENTE**

Lo que conforma el horizonte cotidiano de nuestras prácticas educativas suele no ser cuestionado porque ha dejado en sí mismo de ser cuestionable, al haber pasado a través del tiempo a ser un dato de la realidad.

En este sentido, la evaluación es un ejemplo paradigmático. Nos hemos formado en un modelo que aun cuando ha sido cuestionado sólida y largamente desde el punto de vista epistemológico y pedagógico es no solo aun el dominante, sino que es tomado como “tabla de salvación” en épocas de real o de supuesta crisis educativa, como la actual.

Ello se debe a la perpetuación de la lógica originaria de la evaluación como control educativo/social, ligada a las necesidades de homogeneización de la población de los Nuevos Estados Nacionales del siglo XIX y de la formación y calificación de la mano de obra para la Segunda Revolución Industrial.

### **7.1. LAS CONCEPCIONES IMPLÍCITAS**

Las instituciones asimilan evaluación a certificación y reclaman que sea válida, objetiva y confiable, lo que se considera garantizado si es externa y si se presenta bajo la forma unilateral, explícita o encubierta de un número, al que se llegó “científicamente”.

Las sociedades capitalistas suelen validar y retroalimentar tal exigencia porque la pirámide social meritocrática encuentra en ella su legitimación. Este modelo, que se formaliza a comienzos del siglo XX en su aplicación a los resultados de los estudiantes, se va a extender, como hoy es constatable al

menos en términos de aspiración de modelo a seguir, al resto de las dimensiones de los sistemas educativos: el desempeño de los docentes, las instituciones, el currículo, los proyectos, los propios sistemas educativos. El Neoliberalismo por su parte postuló esta lógica, extrapolando los criterios de eficiencia y eficacia del campo productivo y asimilándolos a “calidad”, en la educación institucionalizada.<sup>88</sup>

Todo lleva a pensar que la evaluación tal como hoy la conocemos es a-espacial: su lógica es aplicable a cualquier contexto geográfico y a cualquier ámbito educativo, y es atemporal: se nos impone en nuestro imaginario como que siempre debe haber sido de esta manera, cuando, como hemos visto, en términos históricos su surgimiento y desarrollo es reciente.

Así planteadas las cosas, un cambio puede no aparecer como necesario, porque la evaluación, ligada al control, forma parte de nuestro sentido común. Su actual tecnocratización y vocación de centralización, que prometen más control aún, pueden llevar a pensar, no solo en nuestro país, lineal e ingenuamente, que ahora sí las cosas van a ir mejor en la educación.

La evaluación no es un instrumento y menos aun inocuo, al tratarse siempre de una intervención sobre personas.

Como práctica educativa histórica y socialmente situada, parte de supuestos teóricos no necesariamente explícitos y tiene efectos ético-políticos. Responde a la racionalidad técnico instrumental de cuño neopositivista, que hoy está puesta en tela de juicio desde la teoría y la investigación, aunque aun en los hechos, y porque promete la fantasía de control en épocas de crisis, tenga “buena prensa”.

Es lógico sin embargo que el discurso ya no sea monolítico y que desde unas décadas atrás hayan aparecido disconformidades, fundamentalmente desde corrientes de pensamiento crítico, en clave no solo teórica sino ética, cuestionadoras de la evaluación por sus efectos marginadores y por ser funcional a sociedades injustas.

Más recientemente y no por casualidad, aun desde espacios que paradójicamente incidieron directamente en la gestación del modelo y que estuvieron hasta ahora alineados a su lógica interna, concretamente nos referimos al campo económico, también se plantean críticas a la educación dominante y a su evaluación, obsoletas para la formación del individuo que requiere la mal llamada “*sociedad del conocimiento*”. Discrepamos con esta denominación, ya que se trata en realidad de la “*economía del conocimiento*”, ligada a la crisis del capitalismo industrial, y su transición hacia una etapa que se puede calificar como “*capitalismo cognitivo*”<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Cf. el concepto de “calidad” que sustenta el GRE en su Documento No. 1 (2011: 21-26).

<sup>89</sup> “*Por este concepto se designa el desarrollo de una economía basada en la difusión del saber y en la que la producción del conocimiento pasa a ser la principal apuesta de la valorización del capital. En esta transición, la parte de capital inmaterial e intelectual, definida por la proporción de trabajadores del conocimiento - knowledge-workers- y de las actividades de alta intensidad de saberes-servicios informáticos, I+D, enseñanza, formación, sanidad, multimedia, software, se afirma, en lo sucesivo, como la variable clave del crecimiento y de la competitividad de las naciones*”. (Vercellone, 2011: 189-190). Lo anterior alude a un proceso de privatización por parte de las empresas, de lo que el GRE considera como bien público: los saberes, que son así,

Por otras razones, el campo educativo tampoco escapa a esas disconformidades, permeado desde hace tiempo por supuestos alternativos a la lógica tradicional, supuestos que son vehiculizados por teorías que abordan los campos a evaluar: el sistema educativo, las instituciones, los currículos, los docentes, los aprendizajes, los proyectos, desde su multidimensionalidad y su complejidad intrínsecas. Se cuestiona entonces la pretensión instrumental de reducción de esa complejidad y la fantasía de “objetividad” que prometen los macroindicadores sistémicos en unos casos, los de desempeño docente medido por los resultados de los estudiantes en otros, el cumplimiento de metas curriculares o las renacidas pruebas estandarizadas de resultados de los estudiantes, hoy aggiornadas por la tecnología: PISA, SERCE, evaluaciones nacionales de resultados, evaluaciones en línea, por ahora diagnósticas, entre otras.

## 7.2. ¿QUÉ EVALUACIÓN PARA LA FORMACIÓN DOCENTE?

No proponemos eliminar las evaluaciones, sino analizar críticamente el modelo dominante hegemónico, lo que cobra especial importancia en la FD por diferentes razones:

- Por ser el lugar estratégico en la formación de nivel universitario de los futuros docentes, que por su carácter postulamos como necesariamente crítica<sup>90</sup>
- porque toda evaluación condiciona las dimensiones a las que se aplica (los estudiantes y sus aprendizajes, los docentes y sus desempeños, el currículo, los proyectos, las instituciones), sesgando, por lo general implícitamente las prácticas que en las mismas tienen lugar. En ese sentido constituye una parte sustancial del currículo oculto de las instituciones educativas
- en tercer lugar, y ligado al argumento anterior, porque todo cambio en la educación institucionalizada (para nuestro caso la Universidad Nacional de Educación), debería estar acompañado -si no precedido- por cambios de fondo en la evaluación, cambios que no se sitúan en el nivel instrumental, sino a nivel de la manera de pensar de los actores sobre ella. De otra manera, el cambio corre el riesgo de mediatizarse o fracasar.

En el sentido anterior, en este trabajo no abordamos la evaluación en su nivel instrumental, ni proponemos una recopilación de dispositivos evaluatorios, ya que consideramos que la selección, la resignificación o la creación de instrumentos solo puede darse analizando, e incluso deconstruyendo en clave crítica, la racionalidad de base que hoy prima, sustentando desde otros supuestos colectivamente consensuados otras prácticas institucionales, pedagógicas y evaluatorias, para recién entonces seleccionar o diseñar dispositivos acordes.

La importancia de (re)asignarle sentido obedece al supuesto teórico de partida de que la evaluación debe responder a la concepción que se tenga de ella misma y del campo a evaluar, a la vez que al

---

mercantilizados. En ese sentido, “*el saber social general se presenta como fuerza productiva inmediata*”, (Vercellone, 2006: 197, cit. en Vercellone, 2011: 15).

<sup>90</sup> En este documento empleamos el término no en su sentido corriente, sino en el que le asignan las teorías críticas de la educación, o sea, como puesta en duda de conceptos, tradiciones, enfoques, prácticas, que aparecen como “datos” y que por lo tanto conforman nuestro sentido común, aunque son producto de mecanismos hegemónicos de impregnación ideológica.

imperativo ético–político de mejora de procesos y de resultados y no de mera clasificación, comparación o ranking de personas e instituciones (aunque con frecuencia éste no se explicita institucionalmente, ni se difunda).

No obstante lo anterior, consideramos que no corresponde tampoco quedarnos únicamente en el nivel teórico de reflexión crítica, ya que el GRE apuesta a realizar aportes propositivos. En ese sentido asignamos al nivel metodológico de la evaluación una importancia capital.

### 7.3. ALGUNAS PAUTAS A TENER EN CUENTA

El GRE propone entonces algunas pautas para la evaluación en el campo educativo y específicamente para la FD:

- Es necesario construir una política autoevaluatoria consensuada reflexivamente por la comunidad educativa de la futura universidad, a partir de referentes<sup>91</sup> de base comunes, evitando adoptar acríticamente “modas” nacionales/internacionales de corte instrumental, y supuestamente “científicas”, fincadas implícitamente en teorías de dudosa vigencia y pertinencia para el campo educativo. Sería deseable que esa política institucional se pudiera desarrollar en relación dialógica con la que impulsará el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)
- Consideramos que no es posible diseñar una política evaluatoria sin reflexionar colectivamente sobre el referente profundo de la evaluación en la nueva institución: a qué perfil de docente se apunta, aunque sea provisional y sujeto a cambios, qué campos de conocimientos y contenidos y qué tipo de relacionamiento entre sí serían esenciales para la formación de los futuros docentes de los distintos niveles del Sistema, qué debería ser por lo tanto aprender en cada campo, qué tipo/s de docentes y de formación para cada nivel específico, qué estilo/s de enseñanza deberían primar, qué se entiende por currículo (el Plan de estudios o el programa y/o las prácticas cotidianas, los textos, etc.), qué institución para todo lo anterior, entre otras cuestiones de fondo<sup>92</sup>. Asimismo la reflexión debería abarcar qué es/debe ser evaluar, su relacionamiento con acreditar/certificar, por qué, para qué, para quién y cuándo evaluar. De todo lo anterior recién entonces podrían surgir políticas evaluatorias reflexivas y consensuadas, de las que se derivarían métodos, técnicas y dispositivos, es decir, el “cómo”
- Si partimos de que las características de todo hecho educativo, por su condición de hecho social, son la complejidad y multidimensionalidad, su evaluación no puede ser reducida a *medición*. Se debería orientar a la *comprensión* de lo evaluado, lo que no excluye la medición de lo que es cuantificable, aun cuando con frecuencia estos últimos datos requieren también de análisis e interpretación cualitativa, ya que difícilmente den explicaciones *per se*, como con frecuencia se pretende
- Debería primar la orientación hacia la mejora de procesos y de resultados (personales, curriculares, institucionales) sobre la tradicional lógica de control de resultados (para la toma de

---

<sup>91</sup> Se emplea el término “referente” como “respecto a lo que, en función de qué se lleva a cabo o se puede llevar a cabo un juicio de valor.” (Barbier, 1993: 71).

<sup>92</sup> Cf. las ideas del GRE al respecto en el apartado 4 de este Documento.

decisiones, para la rendición de cuentas, para el ascenso en la carrera docente, para la aprobación de pruebas y el pasaje de curso, es decir, la certificación), fomentándose en cambio la reflexión individual y colectiva sobre procesos y resultados y generando espacios institucionales fuertes para la misma. Podría ser interesante la creación en la Universidad de Educación de un Departamento de Evaluación, con la finalidad de contribuir a la formación y el asesoramiento de los docentes de la Universidad en materia de evaluación, investigando sobre los aprendizajes, proponiendo e implementando métodos y técnicas de evaluación de los distintos actores, del currículo y de la propia institución

- Consistentemente con el párrafo anterior, la evaluación debería estar inserta en el proceso de que se trate y no dicotomizada de éste y reducida a instancias puntuales (pruebas referidas a “resultados” de aprendizaje, visitas a los futuros docentes con el fin de llenar un formulario y asignar un puntaje, mediciones periódicas de los macro indicadores tradicionales, tanto para la evaluación del currículo, como de las instituciones, etc.)
- Debería existir coherencia entre un proyecto institucional universitario flexible y dinámico, consensuado reflexivamente entre los órdenes, y los referentes, criterios e instrumentos de evaluación que lo acompañen. Dado que los procesos de la educación institucionalizada son en los hechos construcciones colectivas, y lo son por derecho propio en las universidades autónomas, en la evaluación deben participar los actores (autoevaluaciones, heteroevaluaciones, evaluación de pares, evaluaciones grupales, evaluaciones cruzadas), empleando dispositivos acordes (portafolios de estudiantes y docentes, entrevistas, protocolos consensuados, encuestas, entre otros). Sin embargo, dada la larga tradición de evaluación externa, es indispensable que los órdenes de docentes y estudiantes trabajen teóricamente y acuerden en torno al fin de mejora y no de sanción, a los efectos de que no se produzca una simple transferencia del poder (hoy en los docentes), que toda evaluación institucionalizada implica, o peor aun fenómenos de “revanchismo”.

## **8. PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS**

Mucho de lo que el GRE puede decir en cuanto a las perspectivas y desafíos de la FD ya fue expuesto en los capítulos anteriores, encarados algunos de ellos no solo como diagnóstico sino también como propuesta. En esta parte el lector encontrará algunos análisis de la realidad actual que dan fundamento a aquellas propuestas y a otras nuevas que se formulan apuntando al largo plazo. No convendría olvidar que el país está abocado a instancias definitorias que incluyen debates inmediatos sobre la FD, como es el caso del Congreso Nacional de Educación, de previsible realización durante este año y cuya agenda incluye el tratamiento del tema.

Es justo señalar que existen trabajos que incursionan en los cambios indispensables a introducir en la FD dada la convicción de la necesidad de *re-pensar la Formación Docente*, como lo expresa el título de este trabajo, en el marco de las profundas transformaciones que están experimentando tanto la educación como la sociedad nacional. A vía de ejemplo, ha resultado motivador del trabajo del GRE el contenido de la obra de Graciela Diker y Flavia Terigi que refiere a “*los problemas y debates que suscita en la actualidad el esfuerzo compartido de muchos sectores por transformar la formación docente*” (Diker G. y Terigi F., 1997: 93). Si bien estas autoras consideran imposible plantearlos todos,

realizan una enumeración de los que entienden “insoslayables”: la discusión acerca de la identidad de la tarea docente; las dificultades para determinar la naturaleza de los saberes que demanda el ejercicio de este complejo rol; las visiones contrapuestas que las tradiciones que operan en el campo de la formación tienen sobre la tarea docente, con sus consecuencias sobre el trabajo formativo; la relación siempre compleja entre teoría y práctica; el papel de la investigación en la práctica y en la formación de maestros y profesores; las articulaciones entre formación inicial, trayectoria escolar previa y socialización laboral; la tensión entre la formación general y especializada, con sus peculiaridades en la formación para el ejercicio docente en los diversos niveles de la enseñanza; la tensión complementaria entre formación disciplinaria y didáctica; los problemas acumulados por los sistemas de perfeccionamiento docente; las demandas que vuelca sobre el ejercicio docente y sobre la propia formación la exigencia de profesionalización; el debate entre neutralidad y compromiso valorativo en el trabajo docente y, por ende, en la formación, y la cuestión acerca del ámbito institucional más adecuado para el trabajo de formación.

### **8.1. Perspectivas y desafíos de la sociedad y de la educación**

Partimos de la base de que la Humanidad ha avanzado enormemente y que la tendencia de la especie humana, en gran parte debido a la revolución científica y tecnológica, es la de ir aportando a su vida individual y colectiva factores de calidad ascendente, en casi todos los aspectos. No obstante, cada día recibimos el testimonio de acciones y situaciones que evidencian viejas y nuevas formas de injusticia, crueldad, insolidaridad, violencia, etc., factores de calidad descendente también potenciados por aquella revolución. La diferencia es que en los últimos tiempos y sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, ha habido esfuerzos persistentes por codificar el comportamiento humano mediante organizaciones e instrumentos que proclaman solemnemente nuestros derechos y las vías conducentes a la convivencia en paz, el desarme, el apoyo mutuo.

Se le ha pedido y se le sigue pidiendo a la educación que promueva esos avances conceptuales y éticos, que actúe como difusora y co-constructora del mundo deseado. Mientras tanto, los acuerdos son incumplidos, como lo demuestran las violentas tensiones armadas, la condición de la mujer en la mayor parte de las sociedades, la coexistencia de la extrema pobreza y la extrema riqueza, la explotación de niños como trabajadores y su condena a la desnutrición y la ignorancia, la proliferación creciente de adicciones perjudiciales a la salud y el bienestar, el abandono técnico y científico en que viven vastas multitudes, el malestar, la infelicidad y el desencanto que castigan a vastos sectores de la sociedad, incluso los más favorecidos desde el punto de vista de la disponibilidad de recursos materiales.

O sea que en los años futuros, al parecer, continuaremos asistiendo a la confrontación entre la sabiduría del buen vivir, reconocida en multitud de documentos laboriosamente convenidos, y obstinadas manifestaciones de desigualdad, violencia, egoísmo e injusticia entre las personas, los pueblos, los estados y los agrupamientos de estados.

En el caso de Uruguay, es de prever que los déficit enumerados continúen siendo subsanados por la consolidación de procesos hoy tendientes a la vigencia de principios de igualdad, libertad y democracia, sin perjuicio de que nuestra exposición a las presiones predominantes en el Planeta, resultantes de la globalización de un capitalismo concentrador e insolidario, puedan provocarnos

dolorosos procesos de retroceso cultural y social. Fue algo vivido hace pocos años; es algo que viven en estos momentos poblaciones que hasta hace poco eran campeonas de los Derechos Humanos y de la procura del bienestar compartido. Siempre con graves efectos sobre los sistemas educativos, tanto en lo material como en lo intelectual.

Ante este panorama, contradictorio, incierto y siempre amenazante, parece más fácil diagnosticar desafíos que profetizar perspectivas. No obstante, el GRE cree que incluso a riesgo de caer en la utopía, el ejercicio prospectivo es legítimo y necesario. La educación es uno de los medios, tal vez el más importante, que facilitan el conocimiento de la realidad tal como ella es hoy y, a la vez, su interpretación crítica y la osadía de formular propuestas de futuro, por lo menos a título de ensayo.

Tanto como celebrar las conquistas alcanzadas, que no son de despreciar, y sin aclimatarnos resignadamente a las grandes corrientes que nos penetran por tantas y tan poderosas vías, nos hemos de ir defendiendo de la alienación, colocando la mira de lo que queremos ser y de lo que deseamos que sean nuestros descendientes y alumnos, mucho más adelante que nuestra cuestionable cotidianeidad de hoy.

Esto, aplicable tal vez a todo ser humano, resulta un imperativo profesional para los educadores, llamados, como personas y como colectivo, a apoyar la participación, lo más autónoma y crítica que sea posible, de multitudes que viven el presente de nuestras sociedades todavía capitalistas, sin renunciar a la defensa de valores contribuyentes a la progresiva construcción de un futuro diferente menos competitivo, menos consumista, menos angustiante, más equitativo, más solidario, más feliz.

Postular este último no libera a los educadores de la tarea de dotar a los alumnos de hoy y del futuro próximo de las herramientas que les permitan situarse, en la vida familiar, laboral y ciudadana, en el imperfecto mundo actual. Son distintas funciones de la educación, en su naturaleza intrínseca ética y en su pedagogía, pero el GRE no las ve como contradictorias ni mucho menos como prescindibles.

## **8.2. LOS EDUCADORES DEL FUTURO**

Como hemos visto a lo largo de este documento, se adscriben al docente características muy dispares y perfiles muy variables, según las políticas educativas en vigor, las características del contexto y, más recientemente, la gravitación que puede tener la tendencia a hacer de los medios informáticos y audiovisuales más que recursos complementarios de apoyo a la labor del docente, vías de suplantación de su vínculo con el alumno en aspectos incidentes en la formación de la personalidad. Pensar en los educadores del futuro mediato e inmediato obliga a estar alerta frente a situaciones –que ya se están dando– en que los intereses del actual sistema económico y tecnológico puedan poner a riesgo valores de libertad, creatividad y humanismo, fundamentales para las personas y las sociedades.

El GRE, cualesquiera sean los avances de la tecnología educativa, postula el mantenimiento de la función docente como facilitador fundamental del proceso de desarrollo personal que han de vivir los alumnos a su cargo. Éstos, los alumnos, son los sujetos del proceso educativo; sus docentes siguen y deberán seguir siendo a largo plazo, junto con sus familiares, no sus modelos pero sí sus referentes siempre disponibles. Esta convicción no es contradictoria con la necesidad de que los



actuales y futuros docentes estén en posesión de los conocimientos y destrezas que les permitan hacer un uso creador de las TICS, facilitando que sus alumnos avancen en su dominio crítico, dentro de un marco instrumental y axiológico sin concesiones a las frecuentes aberraciones a que niños y adolescentes están expuestos hoy día en este terreno.

Sin perjuicio de reconocer que el derecho a la educación ha de ser extensivo a los aspirantes a formarse como educadores, el interés de los futuros educandos determina la necesidad de prestar atención a la personalidad de aquellos, sus antecedentes como personas y como estudiantes, sus expectativas vitales y los valores que las orientan. El seguimiento de su progresión a lo largo de sus estudios puede facilitar que el docente novato pueda situarse en el espacio que dentro del Sistema Educativo le resulte más adecuado y grato, en beneficio de todas las partes. Por lo mismo, convendría admitir e incluso estimular la heterogeneidad entre los candidatos a docentes, dada la diversidad de situaciones de aprendizaje, tanto las de hoy como las de futuro. En la sección 3.4 de este documento, "La identidad docente", el lector podrá encontrar reflexiones adicionales sobre esta cuestión.

Los planes de FD no pueden prescindir de tener en cuenta el hipotético perfil del futuro docente, perfil que proponemos sea plural, heterogéneo, dinámico, adaptable a condiciones contextuales que influyan diferentemente sobre los procesos formativos. Para hoy y el futuro a corto plazo podrían considerarse como convenientes los siguientes rasgos:

- Estar convencido de la carga ética de que son portadoras sus palabras, sus acciones y su implantación ante la vida, es decir, actuar responsablemente
- Sentirse comprometido con su tiempo, con su espacio, con él mismo, con la educación, con sus alumnos, con las ilusiones colectivas. Practicar un compromiso ético moral con el otro, con apasionamiento y generosidad, renunciando a considerarse depositario de cualquier mística glorificante
- Adherir firmemente a los objetivos colectivos fundamentales de la Humanidad, tales como la Paz, el respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, el desarme, la convivencia, la solidaridad, la pluralidad cultural y la preservación del medio ambiente y los recursos naturales
- Ser intransigente en la defensa del derecho de todos a la educación
- Ser consciente de la necesidad permanente de indagar la verdad, aunque sea provisional, y el saber
- Poseer el conocimiento actualizado del campo que enseña y seguirlo actualizando y ampliando permanentemente
- Soportar la duda, valorarla, trabajar por hacer de ella un motivo de búsqueda y reflexión y una fuente de respuestas, las propias y las de sus estudiantes
- Aprender a nutrir de contenidos sustantivos su palabra, su diálogo, su escucha y sobre todo sus silencios



- No confinarse en el acatamiento de órdenes, sino ser fiel intérprete de las políticas convenidas, y a la vez creativo, lo más autónomo posible, autocrítico de sus prácticas y co-constructor de las instituciones en las que trabaja
- Procurar la capacidad de adecuarse fundamentalmente a circunstancias cambiantes, para gestionar lo imprevisto y convertirlo en contenidos de potencial educativo
- Contar con una buena formación general previa, lo que le permitirá apelar a una cierta versatilidad, y desempeñar equilibrada e integradamente funciones de educador generalista y de educador especializado, según circunstancias que irán cambiando a lo largo de su carrera
- Evitar que su carrera docente se limite a un solo ámbito de acción; abrirse paso en la enseñanza, la investigación, la extensión, su propio perfeccionamiento, los cambios en los niveles de acción y de responsabilidades, la integración de comisiones para tareas especiales, la elaboración de materiales didácticos nacionales, el desempeño de tutorías, etc. Una carrera docente es mucho más que la continuidad durante muchos años en un solo tipo de cargo y de función
- Ser un buen trabajador en equipo, esquivo a las manifestaciones individualistas y a los juegos de poder
- Ser capaz de trabajar en soledad si las circunstancias lo requieren, pero hacer todo lo posible por integrarse a formas colectivas de reflexión y acción.

### **8.3. INTERROGANTES ACERCA DE LA FORMACIÓN DOCENTE DEL FUTURO**

La FD del futuro inmediato estará signada por un conjunto de incertidumbres y problemas y dará lugar a múltiples situaciones conflictivas. Ha de haber un esfuerzo intenso por suprimir la crispación, el distanciamiento, la ruptura, la descalificación, hoy incómodos e improductivos ingredientes de la conflictividad social. Por el contrario, habría que propender a la creación de un clima de serenidad, al respeto del otro, al mantenimiento del diálogo, a la aceptación de la conflictividad como característica asociada a la diversidad del ser humano, a la práctica de la negociación, al establecimiento de instrumentos que acepten la riqueza en el disenso y a la vez favorezcan el advenimiento de las soluciones. El cambio institucional que se avecina con la creación de la Universidad Nacional de Educación también reclamará paciencia, ceder posiciones, lograr consensos, cambiar rasgos identitarios y rutinas.

La FD debería ser un área en que realmente se responda al desiderátum de “una educación de calidad para todos, disponible a lo largo de toda la vida”. “Para todos” no quiere decir que no puedan adoptarse reglamentaciones que regulen el vínculo directo de niños y adolescentes con personas probadamente ineptas para la función docente, cuestión que está requiriendo pronto abordaje y regulación institucional.

Ha de adoptarse una robusta base pedagógica para la FD del futuro. Insistimos en que no se trata solo de privilegiar la transmisión del conocimiento prescrito en los contenidos de los programas (almacenamiento enciclopédico del saber de origen ajeno) sino también de hacer lugar a la experiencia vivencial del alumno, conducente a la construcción y manejo correctos de herramientas

que le permitan el empoderamiento del conocimiento como adquisición propia, en clave crítica, en su contexto y en su circunstancia. El primer enfoque (la actitud *bancaria*) se perpetúa siempre más o menos igual, como terreno conocido y seguro, digno de crédito, cómodo. El segundo (la búsqueda creadora del conocimiento) se renueva cuantas veces las circunstancias lo exijan, pues es más un método que un saber a replicar, propio de educadores indagadores más que de predicadores convencidos. Tal vez el lector quiera confirmarlo releendo lo dicho en el punto 4.4 por Dicker y Terigi sobre “prácticas situadas permeables”.

La FD, sobre todo la de grado, debe estar organizada por un conjunto de principios (entre otros, los de autonomía, cogobierno, participación, libertad de opinión y de cátedra, prácticas creadoras, solidaridad), de modo que el egresado los aplique en su trabajo posterior docente. Un estudiante formado en el autoritarismo será más tarde un maestro o un profesor autoritario, condenado a mantener una relación ríspida con su alumnado.

Habrá que definir, superando dilemas históricos, si ciertas especialidades que serán cubiertas por colectivos numerosos de educadores han de cursarse durante la licenciatura con programas parcial o totalmente diferenciados y si darán lugar a títulos distintos (sin perjuicio de que todos los futuros docentes cursen un tronco común inicial que robustezca la identidad y la coherencia del Sistema Educativo), o bien si la formación de grado ha de tender más a la homogeneidad que a la disparidad, dejando para los cursos de posgrado la atención de las necesidades de aquellos colectivos diferenciados. Ejemplos de esta situación podrían ser entre otros: educación de primera infancia, educación inicial, educación de jóvenes y adultos, educación rural, educación especial, educación social, educación carcelaria.

En los planes de formación de grado, sería conveniente evitar la excesiva fragmentación por asignaturas, tender a la integración de los procesos y experiencias, admitir currículos con opciones múltiples para responder a las características contextuales y personales. Hay referencias a esta cuestión en el apartado 4 de este documento.

Hay que dilucidar a la brevedad el papel de la extensión en la FD y su posible curricularización. Las actividades de extensión se pueden llevar a cabo dentro del propio Sistema Educativo o concertadamente con él.

Como se ha visto en el apartado 6, la formación permanente es una necesidad y un derecho de todo docente. De ahí el lugar que han de ocupar en el Sistema las actividades de perfeccionamiento profesional. Insistimos en la importancia del concurso como vía de selección para hacer del perfeccionamiento un recurso funcional al Sistema.

Lo mismo que la formación de grado, el perfeccionamiento ha de lograr una buena dosificación del conocimiento teórico y de la ejecución práctica.

Los planes y programas de perfeccionamiento docente han de contar con una vasta batería de estrategias y procedimientos: unos tenderán a la capacitación más o menos circunstancial, otros a un grado de especialización de mayor duración; unos tendrán lugar en el país, otros en el extranjero; unos podrán coincidir con la prestación de servicios docentes, otros requerirán tiempo completo y el consiguiente apartamiento del servicio. Pero en todo caso, el perfeccionamiento docente ha de ser

objeto de planificación para irlo amoldando a cambiantes necesidades, así como ser objeto de evaluación rigurosa, tanto institucional como de cada uno de los participantes.

Hay que hacer que esa batería metodológica incluya actividades de autoaprendizaje, de interaprendizaje, de aprendizaje a distancia, etc.

Debemos revisar a fondo la orientación, la supervisión, la evaluación, el acompañamiento, la tutoría de los docentes, en particular las modalidades de apoyo a los recién incorporados al servicio y a los que actúan en situaciones experimentales o particularmente difíciles. Siempre respetando la autonomía propia de cada Ente, nos resultará en el futuro indispensable, como ya fue recomendado en párrafos anteriores, asegurar la más estrecha coordinación entre la FD y los subsistemas responsables de la educación en diversos niveles y modalidades. Es recomendable que la concepción de docente en que se base la FD resulte coherente con la que oriente las actividades de inspección, supervisión, perfeccionamiento.

Resultaría muy conveniente que los “inspectores” en actividad cuestionaran sus actuales funciones y propusieran programas de perfeccionamiento que les fueran llevando, con cuotas mucho más densas de diálogo, del cumplimiento de tareas de simple control, a la identificación, la comprensión y la superación de las dificultades de todo tipo que confrontan los docentes, quienes deberían ser evaluados, dándoseles participación y teniendo en cuenta su trabajo real enmarcado por un contexto igualmente real, siempre influyente en los procesos educativos. La función de supervisión (cualquiera sea el nombre que se le dé) es una necesidad del Sistema Educativo, de los docentes, de las familias y de los propios alumnos. Deberíamos re-pensarla y liberarla de los verticalismos que hoy afectan su contribución a la educación pública. Aspiramos a que en un futuro la formación universitaria tanto de docentes como de supervisores posibilite la superación de los problemas antes enumerados.

Se ha de prever la articulación entre los planes de perfeccionamiento y los de investigación y extensión, procurando que la vocación integradora produzca beneficios al Sistema en su conjunto. El cumplimiento integrado de la enseñanza, la investigación y la extensión ha de estar presente en todas las etapas de la FD, desde los cursos de grado hasta los del más avanzado perfeccionamiento.

Habrà que estimular la irradiación de los avances emergentes de actividades de perfeccionamiento con rendiciones públicas de cuentas de los resultados, publicaciones, etc., de modo de evitar la concentración del saber en educadores que bregan más por su carpeta de méritos que por la transformación de la educación.

Es de prever para el futuro una creciente internacionalización de la FD mediante contactos con programas del exterior, becas, redes, proyectos conjuntos, reuniones regionales, coedición de publicaciones. Debiera prescindirse de todo ranking competitivo y emprender un amplio espectro de modalidades de colaboración. ¿Es posible un MERCOSUR de la FD? ¿Podríamos prever una reunión latinoamericana de intercambios sobre FD auspiciada por UNESCO, UNICEF, PNUD, FLACSO, CLACSO y otros organismos regionales e internacionales, excluyendo a los de carácter meramente financiero?

#### **8.4. LOS DESAFÍOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN (UNED)**

El GRE considera que las condiciones están dadas en la presente legislatura para dar sanción definitiva, mejorándolo mucho, al proyecto de ley de creación de la UNED. Sobre este tema, nuestro Grupo ya se pronunció en sus Documentos Nos. 4 y 5.

Se debería partir de una reflexión institucional que defina qué FD en relación a qué educación para la sociedad a la que se aspire. Posteriormente, los planes y programas deberán ajustarse a esas definiciones teóricas y ético-políticas.

Para la UNED, es necesaria además, la coordinación de bases conceptuales y programas de acción con las otras dos universidades públicas, respetando siempre sus respectivas autonomías.

La creación de la UNED dará oportunidad a la racionalización y posiblemente la simplificación del sistema de FD de hoy, a la vez que deberá garantizarse un cierto margen de autonomía a las unidades que lo integren.

Resulta imperativo que la nueva estructura de la FD cuente con un servicio permanente y calificado, para la planificación a corto, mediano y largo plazo de la FD y de la UNED, en articulación con los recursos que deban existir para la planificación de toda la educación nacional.

Convendría que tanto la formación de grado como los cursos de perfeccionamiento profesional sean organizados concertadamente con la ANEP para tener en cuenta las necesidades operacionales del Sistema Educativo. Como Universidad, la UNED organizará sus actividades autónomamente, pero deberá tener en cuenta, a la vez, que una de sus funciones es abastecer al Sistema Educativo del personal docente y no docente necesario a la educación “de todos y a lo largo de toda la vida”.

La UNED tendrá que negociar con la ANEP las condiciones en que le lleguen los bachilleres. Si la enseñanza primaria y la media cumplen a cabalidad sus objetivos formadores, superando toda discriminación, y si las condiciones en que los nuevos docentes se incorporan al trabajo son dignas, la profesión docente resultará prestigiada y se incrementará la actual demanda por estudiarla, hoy en proceso de reducción. No habría que descartar que, por lo menos en el futuro inmediato, la UNED deba organizar cursos vestibulares de nivelación académica compensatorios de déficit que, arrastrados desde niveles preuniversitarios, limiten el potencial profesional de los futuros docentes.

Necesitamos un potente programa de becas, orientado a los estudiantes que documenten una mayor necesidad y mejor predisposición a la construcción de la vocación docente. Ese programa tendría distintos objetivos. Entre otros:

- Ampliar la matrícula de la formación de grado para cubrir necesidades crecientes y hacer posible la vigencia del derecho a la educación
- Evitar el abandono en la formación de grado
- Evitar que el estudiante de FD apele al trabajo remunerado para sostener sus estudios, prolongándolos
- Posibilitar cursos o actividades de perfeccionamiento en el país

- Facilitar etapas de contacto con los enfoques y programas existentes en otros países, principalmente de América Latina
- Formar o perfeccionar el plantel directivo y docente de alta calidad de la FD y de su Universidad. Esta ha de ser una actividad a cumplir lo más tempranamente posible después de la creación de la UNED.

Se debería mantener y profundizar el sistema de orientación y acompañamiento al estudiante, a la vez que de incentivo a su participación en eventos culturales relevantes.

La UNED deberá disponer de un departamento (o similar) de investigación social y educativa para vigilar permanentemente la relación educación/sociedad, velar por la adecuación del perfil del docente a formar, y sugerir ajustes curriculares y autoevaluaciones institucionales, contribuyendo así a la superación negociada del statu quo, que tanto afecta a muchos sistemas educativos.

Debería concertar proyectos experimentales con instituciones del Sistema Educativo o con sus propios Centros de FD para diagnosticar problemas y ensayar soluciones, con evaluación en plazo razonable de los mismos que permita la aplicación ampliada o generalizada de sus enfoques y métodos recomendables.

La etapa inicial de la Universidad resultará particularmente delicada, como toda etapa de transición. A diferencia de la recientemente creada UTEC, la UNED heredará el actual parque institucional del CFE, de importantes dimensiones y cobertura territorial nacional. Resulta necesario que su Ley Orgánica habilite a las autoridades de la misma a tomar disposiciones que, sin entrar en excesivos detalles y sin incurrir en retrasos, incorporen en lo administrativo y en lo académico las características propias del nivel universitario.

Sería este el momento oportuno de explorar la posibilidad de que las tres universidades cuenten con un departamento editorial, o una radio o TV conjunta, sin perjuicio de las publicaciones y de las páginas web de cada una.

En el Presupuesto Nacional de 2020, deberá dotarse a la UNED de recursos que concuerden con su condición de institución de nivel superior y con la necesidad del Sistema Educativo de dar un salto cualitativo en gran parte dependiente de la formación de su personal.

[Volver al Índice](#)

## **PUNTO Y SEGUIDO**

### **Palabras de Miguel Soler Roca**

Este libro es el resultado del trabajo de una década del Grupo de Reflexión sobre Educación (GRE). Fundado en abril de 2010, el GRE ha constituido desde su origen, en su estilo de trabajo y en sus documentos de distribución gratuita, una fuente original de pensamiento independiente al servicio de la educación pública. ¿Por qué original? Por ser una agrupación social *liviana*. Contamos apenas con una decena de miembros, sedes diversas y gratuitas para las reuniones, un mínimo presupuesto para el que nunca se pidió subsidios, una agenda abierta a las contingencias del presente, a las convicciones heredadas del pasado y a los interrogantes que asoman de un futuro rico en inquietantes desafíos. Hemos logrado trabajar sin rigideces conceptuales, dispuestos al replanteamiento más que a la adopción de preceptos, contrarios a todo intento de imposición de pensamiento único. Es decir, sintiendo el placer de contribuir a la construcción de un sistema educativo dinámico, participativo, ajustado a las necesidades y los sueños.

Me agradecería describir someramente nuestros métodos de trabajo. Periódicamente escogemos un tema de análisis de entre los muchos que problematizan el quehacer educativo. En algunas ocasiones abordamos una imposición de las circunstancias, como fue el caso del documento 2 (Acuerdo interpartidario), pero en general trabajamos sobre cuestiones que requieren una visión de largo alcance. Convenido el tema a tratar, ponemos en marcha un proceso en el que empezamos por recoger, sin orden ni concierto, nuestros saberes y opiniones individuales y nos ponemos a identificar los puntos esenciales, ordenarlos, distribuir sus partes entre los integrantes del GRE, apoyarnos en la bibliografía pertinente, de modo de ir progresando, con la participación de todos, del borrador a la versión diseñada y consensuada. Se editan tantos ejemplares como nos parecen necesarios y los hacemos llegar a las autoridades nacionales y educativas, a los sindicatos de docentes, a los centros de formación docente, a las ATD y al público en general.

De este proceso surgen tareas. En algunos casos las autoridades nos han invitado a mantener encuentros (Ministerio de Educación y Cultura, la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes, dirigentes políticos). En otros es el GRE el que promueve el debate. Cuando estos contactos, que son numerosos, tienen lugar en ciudades del interior del país, se convierten en verdaderas asambleas a las que los asistentes, siempre deseosos de oír y ser oídos, concurren cuantiosos. Son oportunidades muy provechosas para el trabajo posterior del GRE y para los colectivos docentes locales. Nos consta que el estímulo que resulta de estos encuentros ha llevado en algunos departamentos a la constitución de grupos de intercambio y debate sobre temas educativos.

Para mayor claridad paso a exponer mi interpretación de lo que el GRE no es. No es una organización legalmente reconocida, pues no hemos tramitado su personería jurídica, no es un sindicato docente ni una ATD, tampoco una ONG, ni un aspecto de la administración pública, ni un ente comprometido con algún partido político. Esta falta de adscripción a grupos mayores nos impone muchas

limitaciones, de las que somos conscientes, a la vez que nos concede una fortaleza importante: nuestra independencia.

No son estas últimas páginas las indicadas para hacer llegar al lector comentarios detallados sobre el contenido de este libro. Esa es la función principal que cumplen los prólogos, no los epílogos. Pero abusando de la libertad total que se me ha concedido para escribir este cierre, de mi exclusiva responsabilidad, me voy a permitir insistir en dos aspectos de los que bien se ha ocupado el GRE en sus documentos pero que, en un período electoral como el que estamos viviendo, pueden resultar de útil evocación.

En efecto, desde hace ya muchos años la educación es ubicada entre las prioridades obvias que constan en los programas electorales, discursos y debates. Sin exponer mayores razones y basándose principalmente en algunas estadísticas, siempre expuestas a controversiales interpretaciones, un considerable número de partidos afirma que en su estado actual nuestra educación pública padece una indiscutible *crisis* y en su conjunto es percibida como un verdadero *desastre*. Afirmo que no es así, que los componentes del mal llamado desastre son casi siempre carencias cuyo origen está fuera de las escuelas, los liceos, los talleres de la UTU. La tan invocada crisis no es de la educación sino, cuando ella realmente existe, de la sociedad entera.

En febrero de 1933 tuvo lugar en Montevideo el Primer Congreso Nacional de Maestros. Al tratarse el tema "Organización de la Escuela Rural", María Espínola y Espínola, maestra rural, hizo un llamado que para mí sigue siendo válido 86 años después. Al referirse a la misión de la escuela de evitar el éxodo rural, dijo: *"Yo me pregunto si estas causas puede anularlas la Escuela tal como ella existe; o aun modificarlas, transformarlas, de modo que esa transformación pueda hacer poblar los campos; y contesto sin duda de ningún género: sola, no, si no coopera con ella la acción gubernamental. (...) La Escuela Rural sola, con toda la fuerza moral de nuestros maestros, con todo su espíritu de sacrificio, se perderá como una gota de agua en el mar. Y esto es sencillamente criminal. Criminal porque se esterilizan vidas humanas que tienen el derecho sagrado de ser consideradas como tales; y es criminal, porque el erario nacional se agota sin provecho positivo para la nación"*.

Por su actualidad y validez sigo considerando digna de respeto la exposición de aquella Maestra. Y extendiéndola a todo el sistema educativo actual, digo que la educación no debe ser mencionada como la solución de nuestros problemas presentes y futuros. En las alocuciones electoralistas de hoy se asignan y exigen a la educación potencialidades que no están a su alcance, lo que me lleva a afirmar: la educación sola, no. La sociedad uruguaya tiene la necesidad y el deber de definir lo que ella quiere ser a mediano y largo plazo, elaborando planes globales que constituyan el marco en el cual la planificación sectorial tenga sentido y factibilidad.

Para mí, el abordaje de los problemas nacionales debe ser planificado globalmente y la tarea educativa debe contar, además de la *fuerza moral* de su personal, con dos pilares más: el marco del

futuro social general elaborado participativamente y la dotación de recursos presupuestarios muy superiores a los actuales.

La segunda reflexión refiere a los fines, contenidos y métodos de la acción educativa propiamente dicha. Algunos documentos que refieren a los principios rectores de la educación no son conocidos o resultan muy parcialmente aplicados. El trabajo a nivel de aula se orienta abusivamente por circulares que uniformizan los actos educativos, por las visitas del cuerpo inspectivo o por las imposiciones de nuevas tecnologías que pueden distanciar sus mensajes y valores del contexto real del que provienen los alumnos. Se preconiza de este modo la estandarización de los contenidos y métodos de la enseñanza y la conversión de los docentes en agentes uniformes de un mandato ajeno a la centralidad del acto educativo, porque según la ley 18.437, *“Los titulares del goce y efectivo ejercicio del derecho a la educación son los educandos. Los educadores como agentes de la educación deben formular sus objetivos y propuestas y organizar los contenidos en función de los educandos, de cualquier edad”*.

El GRE se ha ocupado de estas visiones antinómicas y ha rechazado la penetración en nuestros países de prácticas como las siguientes: la carrera por situarse lo más positivamente en los *ranking*, lo que lleva a que la competitividad desplace a la solidaridad; los salarios del personal que son establecidos según el rendimiento cuantitativamente mensurable de su trabajo; que los centros de enseñanza puedan ser convertidos en factores de estratificación social por distribución desigual de saberes; que la evaluación de la educación pública, sus instituciones y su personal docente tienda a basarse en la medición estandarizada de los aprendizajes de los estudiantes (como es el caso de las pruebas PISA), diseñada fuera del contexto en que operan los programas públicos de la educación básica. Y aquí sería legítimo que me refiriera a las múltiples interpretaciones que se formulan, sin fundamentarlas, a la vinculación entre educación y pobreza, que he comentado tantas veces en otros trabajos.

En su documento 7 el GRE se declara contrario a *“toda carrera de competencias entre países, centros educativos, docentes y alumnos y a todo intento de ubicarlos según rankings”*.

La tendencia que estoy comentando propone medidas que favorecen no solo la confusión entre los bienes públicos y los bienes privados sino, en muchos casos, lisa y llanamente, la privatización de aspectos varios de la educación pública.

En cuanto al empleo de tecnologías avanzadas, las TIC, me parece que debemos aplicarlas con prudencia en los procesos educativos. Constituyen herramientas útiles en apoyo de la labor docente. Esta debe dominar y aplicar tecnologías y evitar cuidadosamente que sean ellas las que dominen el pensamiento y la acción educativa.

La tendencia de la que vengo hablando no es solamente uruguaya; más bien es el resultado de interpretaciones mundiales de la educación. El omnipresente neoliberalismo proclama aparentes libertades, como ocurre con la extranjerización de nuestro suelo y con el desarrollo educativo de países carenciados, el uso de tecnologías, materiales y personal ajenos a la realidad de las naciones y



sus culturas. Creo en el valor de los intercambios profesionales, a escala regional y mundial, he trabajado veinte años en la UNESCO y me ratifico en mi convicción de que los sistemas educativos han de constituir, en todos sus valores y prácticas, el fruto de opciones soberanas.

-----

Hace noventa años yo, alumno proveniente de la migración de entonces, cursaba segundo año en una escuela pública uruguaya. Recuerdo que nuestra maestra creía – y para la didáctica de la época estaba en lo cierto – que el dictado de algún texto adecuado a nuestra edad fortalecía el aprendizaje del idioma nacional, fundamental objetivo del ciclo primario.

Al dictarnos el texto escogido, la maestra ponía especial cuidado en que aprendiéramos la división del mismo en párrafos. Nos lo indicaba diciéndonos *punto y aparte* o *punto y seguido*.

La lectura de este libro del GRE y mis personales preocupaciones que lo cierran, me llevan a la conclusión de que nuestros saberes en materia educativa tienen por delante, en una perspectiva de futuro a largo plazo, la tarea de encarar desafíos cuantitativos extensos y cualitativamente más avanzados que los actuales. La labor que nos espera, que hoy nos es en gran parte desconocida, requerirá mucha imaginación, reflexión, investigación, experimentación.

Este libro, pues, cierra una década de trabajo, pero no admite que pretendamos ponerle punto final. Prefiero que, con su publicación, el GRE responda al mandato histórico de punto y seguido.

-----

**MIEMBROS DEL GRE QUE TUVIERON A SU CARGO LA REDACCIÓN  
Y COMPILACIÓN DEL PRESENTE LIBRO:**

Miguel SOLER ROCA (miembro honorario)  
Limber SANTOS  
Mauricio LANGÓN  
Silvia GRATTAROLA ADINOLFI  
Elsa GATTI  
Walter FERNÁNDEZ VAL  
Oruam BARBOZA  
Julio ARREDONDO  
Shirley AMEIGENDA

[Volver al Índice](#)

**SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ATD	Asamblea Técnico Docente
BPS	Banco de Previsión Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCE	Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia
CCSNEP	Comisión Coordinadora Sistema Nacional de Educación Pública
CECAP	Centro de Capacitación
CEID	Centro de Estudios e Investigaciones Docentes (Colombia)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERP	Centro Regional de Profesores
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CFE	Consejo de Formación en Educación
CIDE	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CNE	Congreso Nacional de Educación
CNEPYN	Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal
CODICEN	Consejo Directivo Central (de la ANEP)
CONAE	Consejo Nacional de Educación
DDHH	Derechos Humanos
DFPD	Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente
EEUU	Estados Unidos de América
EFI	Espacios de Formación Integral
ENIA	Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia
FD	Formación Docente
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONASA	Fondo Nacional de Salud
GRE	Grupo de Reflexión sobre Educación
GT	Grupo de Trabajo
I+D	Investigación más Desarrollo
IFD	Instituto de Formación Docente
IINN	Institutos Normales (Montevideo)
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
IMS	Instituto Magisterial Superior
INADO	Instituto Nacional de Docencia
INAU	Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay
INC	Instituto Nacional de Colonización
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INEEd	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INET	Instituto Normal de Enseñanza Técnica
INIA	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
IPA	Instituto de Profesores "Artigas"
IPES	Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores "Juan E. Pivel Devoto"
IRAE	Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas

ISEF	Instituto Superior de Educación Física
IUDE	Instituto Universitario de Educación
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIT	Instituto Tecnológico de Massachusett
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PASEM	Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur
PBI	Producto Bruto Interno
PENCTI	Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
PIRLS	Estudio Internacional del Progreso en Competencia Lectora.
PIM	Programa Integral Metropolitano
PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes
PNE	Plan Nacional de Educación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SNE	Sistema Nacional de Educación
SNEP	Sistema Nacional de Educación Pública
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TIMS	Grupos Asesores en Talento Humano
UAE	Unidades de Apoyo a la Enseñanza
UdelaR	Universidad de la República
UDELAR	Universidad de la República
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNE	Universidad Nacional de Educación
UNED	Universidad Nacional de Educación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UR	Universidad de la República
UTEC	Universidad Tecnológica
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay

[Volver al Índice](#)

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGUERRONDO, I. (2010) Retos de la calidad de la educación: perspectivas latinoamericanas. Ponencia en el Seminario Internacional “Desafíos de la Educación Contemporánea: la calidad como asunto de derechos” Bogotá, 7 y 8 de setiembre de 2010. En: <http://campus-oei.org/c.alidad/aguerrondo.htm>

ALLAL, L. (2009) Pratiques évaluatives des enseignants face aux méthodologies des recherches évaluatives portant sur le système scolaire. En: Mottier Lopez, L. et Chrahay, M. (dirs.) Evaluations en tensión. Bruselas: Ed. De Boeck.

ANDERSON, G. (2012) Conferencia en Seminario sobre políticas docentes, formación, regulaciones y desarrollo profesional. IIPE, Bs. As. 2012. En: [www.IIPE-buenosaires.org.ar](http://www.IIPE-buenosaires.org.ar)

ANEP-UNESCO (2010) Plan Nacional de Educación 2010-2030 (Componente ANEP): Aportes para su elaboración. En: [www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy)

ANEP Proyectos de Presupuesto Quinquenal y Rendiciones de Cuentas.

ANEP Rendición de Cuentas. Ejercicio 2016.

ARDAO, A. (1950) Espiritualismo y positivismo en el Uruguay. México: Fondo de Cultura Económica.

AROCENA, R. (2001) Las divisorias del aprendizaje y la innovación educativa. En: CSE-UdelaR (2001): Primer foro “Innovaciones educativas en la enseñanza de grado”. Montevideo, Udelar/CSE- AUGM-UNESCO/IESALC: 2002; pp.54-70.

ASAMBLEA TÉCNICO DOCENTE DE FORMACIÓN DOCENTE (2005). Por la reconstrucción de una formación docente autónoma y participativa. Informe XII ATD Ordinaria, Carmelo, marzo de 2005.

ASAMBLEA TÉCNICO DOCENTE DE FORMACIÓN DOCENTE (2010). Propuesta de Ley Orgánica del Instituto Universitario de Educación. Carmelo, setiembre de 2010.

BAIN, K. (2007) Lo que hacen los mejores profesores universitarios. Publicación de la Universidad de Valencia.

BARBIER, J.M. (1993) La evaluación en los procesos de formación. Barcelona: Paidós.

BEILLEROT, J. (1996) La formación de formadores. Buenos Aires: UBA/Novedades Educativas.

BENTANCUR, Nicolás (2009) Los Planes Nacionales de Educación en América Latina. Análisis comparado y enseñanzas para Uruguay. Informe para el Proyecto “Apoyo al Fortalecimiento de las Políticas Educativas, subproyecto “Plan Nacional de Educación”. Montevideo, ANEP-UNESCO.

\_\_\_\_\_ (2010) Los Planes Nacionales de Educación: ¿Una nueva generación de políticas educativas en América Latina? En: [www.aacademia.org](http://www.aacademia.org)

\_\_\_\_\_ (2012) Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: Instituciones, ideas y actores. Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol. 21, N° 1 (enero-junio). En: [www.scielo.edu.uy](http://www.scielo.edu.uy)

BENTANCUR, N., FORTEZA, L., MARTINIS, P., SALES, M. (2011) Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP) Aportes para su elaboración. Montevideo: OPP, ANEP, ONU, UNESCO.

BOLÓN, A. (2005) Currícula y goliardos. Ponencia en Seminario Internacional “Los desafíos de la Formación Docente” LATU - Feria del Libro.

BORDABERRY, P. (2012) [Proyecto de creación del] INSTITUTO UNIVERSITARIO DE EDUCACIÓN, Cámara de Senadores.

CAMILLONI, A. (2009) El saber sobre el trabajo en el currículo escolar, cit. en Jacinto, Claudia (2009)

CARABAJAL, S. (2012) La permanencia del estudiante durante el año de ingreso a la Universidad de la República. Una construcción colectiva. Revista InterCambios N° 1. En: [revistaintercambios@cse.edu.uy](mailto:revistaintercambios@cse.edu.uy)

CARR, W. y KEMMIS, S. (1988) Teoría crítica de la enseñanza. Barcelona: Martínez Roca.

CEIP (2016) Monitor Educativo.

CES (2016) Monitor Educativo.

CHEVALLARD, I. (1991) La transposición didáctica. Buenos Aires: AIQUE Grupo Editor.

CNEPYN (1950) Programa para Escuelas Rurales. Montevideo: Imprenta Nacional.

CIFRA, Consultora (2013) Factores que influyen en la duración de las carreras de formación docente. En: [http://www.cfe.edu.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=635](http://www.cfe.edu.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=635)

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL DEBATE EDUCATIVO (2006) Informe Final. Montevideo.

CONTRERAS, J. (1997) La autonomía del profesorado. Madrid: Morata

CONTRERAS, J. y PÉREZ, N. (2013) La experiencia y la investigación educativa. En J. Contreras y N. Perez (Comps.) Investigar la experiencia educativa (pp. 22-85) Madrid: Morata.

CONSTITUCIÓN de la República Oriental del Uruguay.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1989). En: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

COUFFY, M. et DUPUIS, M. (1997) Edgar, Allègrement. Entretien Claude Allègre - Edgar Morin. Le Monde de l'Éducation, Dossier Université.

DA CUNHA, Ma. I. (1997) Aula universitária: inovação e pesquisa. En: LEITE, D. et al. (1997): Universidades futurante. Produção do ensino e inovação. Sao Paulo: Papyrus, pp.79- 94.

DAVINI, M.C. (2005). La formación docente en cuestión: política y pedagogía. Buenos Aires: Paidós.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (1948). En: [https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/spn.pdf)

D'ELÍA, L. (2009) Líneas fundamentales de la conducción democrática y participativa de la ANEP. En: ANEP-CODICEN: Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN 2005-2009.

DE LELLA, C. (1990) Hacia un enfoque renovador de la formación docente: los seminarios de Introducción a la docencia universitaria. En: Ezcurra, A.M. et al. (1990): Formación docente e innovación educativa. Buenos Aires: Aique Grupo Editor.

DE SOUSA SANTOS, B. (2005) La Universidad en el siglo XXI. Buenos Aires: Miño y Dávila.

DIKER, G. y TERIGI, F. (1997) La formación de maestros y profesores: hoja de ruta. Buenos Aires: Paidós.

EDELSTEIN, S. (2011) Formar y formarse en la enseñanza. Buenos Aires: Paidós.

EXPEDICIÓN PEDAGÓGICA NACIONAL. Huellas y registros (2001). Bogotá: UPN.

ELLIOT, J. (1990) La investigación-acción en educación. Madrid: Morata.

ELLIOT, J. (1992) El cambio educativo desde la investigación-acción. Madrid: Morata.

ENIA República Oriental del Uruguay (s/f): Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia, Montevideo 2010-2030. Bases para su implementación. En: [www.inau.gub/biblioteca/bases](http://www.inau.gub/biblioteca/bases)

ESPÍNOLA, M. (1933) Organización de la escuela rural en forma que influya para evitar la despoblación de los campos. En Congreso de Maestros de 1933. Montevideo: Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal.

FERRY, G. (1997) Pedagogía de la formación. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, UBA, Serie Los Documentos.

FILLOUX, J.C. (2004) Intersubjetividad y formación. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, UBA, Serie Los Documentos.

FOLLARI, R. (2008) La educación en la encrucijada. Valores, espacio público y currículo en debate. Rosario: Homo Sapiens.

FRENTE AMPLIO (2014) Programa de Gobierno. En: [www.frenteamplo.org.uy](http://www.frenteamplo.org.uy)

GATTI, E. (2008) La formación docente como eje ideológico de las políticas educativas: Formación permanente vs capacitación continua. En: Revista Docencia. Santiago de Chile, N° 36, dic. 2008; pp.69-76.

GIORGI, V. (2003) Informe de gestión 1999-2003. (Mimeo).

GIROUX H. (2012) La educación y la crisis del valor de lo público. Montevideo: Extensión Universitaria, Criatura Editor.

GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE EDUCACIÓN Doc. 1 (2011) Aportes al debate actual sobre la educación en Uruguay. Montevideo. Disponible a solicitud en: <https://greflexioneducacio.wixsite.com/gre-educacion>

\_\_\_\_\_ Doc. 2 (2012) Reflexiones a propósito del Acuerdo Interpartidario sobre Educación. Montevideo. Disponible a solicitud en: <https://greflexioneducacio.wixsite.com/gre-educacion>

\_\_\_\_\_ Doc. 4 (2012) Aportes a la discusión de la ley orgánica de la futura Universidad de Educación. Montevideo. Disponible a solicitud en: <https://greflexioneducacio.wixsite.com/gre-educacion>

\_\_\_\_\_ Doc. 5 (2013) Universidad Nacional de Educación. Comparecencia del GRE ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes. Montevideo. Disponible a solicitud en: <https://greflexioneducacio.wixsite.com/gre-educacion>

\_\_\_\_\_ Doc. 6 (2013) Para repensar la formación docente. Disponible a solicitud en: <https://greflexioneducacio.wixsite.com/gre-educacion>

\_\_\_\_\_ Doc. 7 (2014) Decimos sí y decimos no. Pronunciamientos del GRE sobre Educación. Disponible a solicitud en: <https://greflexioneducacio.wixsite.com/gre-educacion>

\_\_\_\_\_ Doc. 9 (2016) Es tiempo de un Plan Nacional de Educación. Disponible a solicitud en: <https://greflexioneducacio.wixsite.com/gre-educacion>

INE - Encuesta Continua de Hogares (ECH-INE).

INEEd (2017) Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016.

IPE-UNESCO (2009) Seminario Internacional Educación y Trabajo, Buenos Aires. London, Silvia; Formichella, María Marta: "El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación, Economía y Sociedad. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia, México. En: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=51001702>

IPES (2008) Plan de trabajo 2008. Montevideo (Mimeo).

JACINTO, C. (2009) Reformulaciones recientes acerca de la formación para el trabajo en la educación secundaria general en: Seminario Internacional Educación y Trabajo. Interrelaciones y políticas. IPE UNESCO Buenos Aires. En: Educación y Trabajo. Articulaciones y políticas.

KAPLUN, G. (2003) Indisciplinar la Universidad. Ecuador: U.A.S.B.

KLEIN, L. et al. (2010) Formar (se) profesor de Historia en el Uruguay. Cuadernos de Historia No. 5, Montevideo.

LARROSA, J. (2010) Experiencia y alteridad en educación. En "Experiencia y alteridad en educación". Carlos Skliar y Jorge Larrosa (comp.). Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.

LITWIN, E. (2008) El oficio de enseñar. Buenos Aires: Amorrortu.

MARTINIS, Pablo (2014) Desterrar las políticas que presuponen que a los pobres no les da. Brecha, 8 de agosto de 2014.



MAZZELLA de BEVILACQUA, A. (1987) Formación docente. Un instituto de puertas abiertas. En: Dos décadas en la historia de la escuela uruguaya. El testimonio de sus protagonistas. Montevideo Reimpresión: MRREE-ANEP-CEIP-CETP, 2013: pp.368-397.

MEIRIEU, P. (1992) Aprender sí, pero ¿cómo? Barcelona: Octaedro, 2ª. ed. 1997.

MEC, República Oriental del Uruguay (2015) Panorama de la Educación.

MULTIVERSIDAD MUNDO REAL EDGAR MORIN, Hermosillo, México. En [www.multiversidadreal.edu](http://www.multiversidadreal.edu).

OEI (2010) Metas Educativas 2021-La Educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Documento final. Madrid: CEPAL/OEI/SEGIB. En: <http://www.oei.es/metas2021.pdf>

ONU (2015) Objetivos de Desarrollo Sostenible. En línea: [www.un.org](http://www.un.org)

OPP (2009) Estrategia Uruguay III siglo. Aspectos Productivos. Documento para discusión de OPP. En: <https://www.google.com/search?q=25+PP+EUIIS.Estrategia+Uruguay+III+siglo.&spell=1&sa=X&ved=0ahUKEwi0tv7EovvkAhWch7kGHWSZDqUQBQgsKAA&biw=1366&bih=657>

OPP-ANEP-UNESCO (2011), República Oriental del Uruguay: Plan Nacional de Educación ANEP 2010-2030 (componente ANEP). Aportes para su elaboración. En línea: [www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy)

PALLAS, C. (2010) Amartya Sen. Aportes a una Teoría de los Derechos Humanos: bases éticas y sus problemáticas. Montevideo: Temas N° 3, Revista del CENID, pp. 63-69.

PENCTI (2010) Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Montevideo: MEC, MEF, MGAP, MIEM, OPP.

PERRENOUD, P. (1999) Construir competencias desde la escuela. Santiago de Chile: Juan Carlos Sáez Editor (ex. Dolmen Ediciones).

PODER EJECUTIVO, Uruguay (2012) [Proyecto de] Ley Orgánica del Instituto Universitario de Educación, Montevideo, Cámara de Representantes, Repartido N° 872.

PODER LEGISLATIVO, Uruguay (2008): Ley General de Educación. (Ley N° 18.437). Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura, ed. 2009.

POGGI, Margarita (2008) De problemas a temas en la agenda de políticas educativas. En Tenti Fanfani, E. (Comp.): "Nuevos temas en la agenda de políticas educativas" UNESCO-IIPE. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.

PULIDO, O. (2008) Pos neoliberalismo y educación: nuevos escenarios y desafíos en las políticas educativas en América Latina. En [www.academia.edu](http://www.academia.edu)

PULIDO, Orlando (2009) La cuestión de la calidad de la educación, en Boletín "Referencias" No. 26. En: [www.foro-latino.org/boletines](http://www.foro-latino.org/boletines)

REBELLATTO, J.J. (2000) Ética de la liberación. Montevideo: Nordan Comunidad.

REICH, R. (1993) El trabajo de las Naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI. Buenos Aires: Javier Vergara Editor.

REYES, R. (1964) El derecho a educar y el derecho a la educación. Montevideo: Monteverde. En: [http://anaforas.fic.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/39514/1/El\\_derecho\\_a\\_educar\\_y\\_el\\_derecho\\_a\\_la\\_educacion.pdf](http://anaforas.fic.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/39514/1/El_derecho_a_educar_y_el_derecho_a_la_educacion.pdf)

RUIZ BARBOT, M., coord. (2013) Formación permanente y profesionalidad docente: entre espacios educativos, nuevas temporalidades. Investigación. Montevideo: IPES. Informe final: marzo 2013 (inédito).

SALES, M. T. (2015) ¿De qué hablamos cuando hablamos de competencias? en Revista Quehacer Educativo No. 134, Montevideo (2015), Federación Uruguaya de Magisterio.

SALES, M. T. (2015) Las pruebas estandarizadas de evaluación en Revista Quehacer Educativo No. 130, Montevideo (2015), Federación Uruguaya de Magisterio.

SAVIANI, D. (1983) Escola e Democracia, Sao Paulo: Cortez Editora.

SCHÖN, D. (1998) El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan. Buenos Aires: Paidós.

SEN, A. (2000) Desarrollo y libertad. Buenos Aires: Planeta. En: [http://www.palermo.edu/Archivos\\_content/2015/derecho/pobreza\\_multidimensional/bibliografia/Sesion1\\_doc1.pdf](http://www.palermo.edu/Archivos_content/2015/derecho/pobreza_multidimensional/bibliografia/Sesion1_doc1.pdf)

SILVA MUÑOZ, A. (2012) Prospectiva en educación: la relación estructura-cultura como posibilidad para la ampliación de la noción de educación, en Revista Pedagógica del Depto. de Pedagogía, Política y Sociedad de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En: <http://www.pedagogica.fhuce.edu.uy>

SNEP (2007) Informe final Congreso Nacional de Educación Maestro Julio Castro. Disponible en <http://congreso.snep.edu.uy/wp-content/uploads/sites/20/2017/03/CODE-Informe-del-Congreso-.pdf>

SNEP (2014) Informe final Congreso Nacional de Educación Maestra Reina Reyes. Disponible en <file:///C:/Users/Downloads/II-Congreso-Nacional-de-Educacion-para-web.pdf>

SOLER ROCA, M. (1952) Educación fundamental. En: Montevideo: Anales de Instrucción Primaria, T. VIII, abril-junio 1955.

SOUSA SANTOS, B. (2004) La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad. Buenos Aires: LPP- Miño y Dávila, ed. 2005.

STEIMAN, J. (2005) Qué debatimos hoy en la Didáctica. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones

STENHOUSE, L. (1985) La investigación como base de la enseñanza. Madrid: Morata, 2ª ed. 1993.

SUTZ, J (2010) La integralidad de las funciones universitarias como preguntas recíprocas. En: Cuadernos de extensión N° 1: Integralidad: tensiones y perspectivas. Montevideo: CSEAM, pp.43-60.

TARDIF, M. (2004) Los saberes docentes y su desarrollo profesional. Madrid: Narcea.

TARDIF, M. (2012) Conferencia en Seminario sobre políticas docentes, formación, regulaciones y desarrollo profesional, IIPE Bs. As. 2012. Disponible en [www.IIPE-buenosaires.org.ar](http://www.IIPE-buenosaires.org.ar)

TEDESCO, J. (1999) Paradigmas, Reformas y Maestros. Temas de la agenda educativa de una década. Montevideo: Fondo Editorial Queduca.

TEDESCO, J.C. (1995) El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna. Madrid: Anaya.

TENTI FANFANI, E. (2007) Consideraciones sociológicas sobre la profesionalización docente. En Revista Educação e sociedade. Universidad de Campinas. Disponible en [www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)

TENTI FANFANI, E., comp. (2008) Nuevos temas en la agenda de política educativa. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.

TENTI FANFANI, E. (2012) Conferencia en Seminario sobre políticas docentes, formación, regulaciones y desarrollo profesional. IIPE, Bs. As. Disponible en [www.IIPE-buenosaires.org.ar](http://www.IIPE-buenosaires.org.ar)

TERIGI, F. (2009) Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de la política educativa. En Meddoni, P. (coord.). Buenos Aires: Centro Nacional de Información, Ministerio de Educación.

TORRES, C.A. (2006) La educación en América Latina y el Caribe: una aproximación teórica a la ciudadanía, la democracia y la multiculturalidad. En Ayuste, A. (Coord.) Educación, ciudadanía y democracia. Barcelona: Octaedro, pp. 131-169.

UNESCO-LLECE (2008) Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe. En [www.nuesdoc.unesco.org/images](http://www.nuesdoc.unesco.org/images)

VARELA, J.P. (1964) La educación del pueblo (1874). Montevideo: Colección de CLÁSICOS URUGUAYOS, Vol. 49, Obras Pedagógicas.

VARELA, J.P. (1964) La legislación escolar (1876) Montevideo: Colección de CLÁSICOS URUGUAYOS, Vol. 52, Obras Pedagógicas.

VIÑAR, M. (2013) Notas sobre la juventud de hoy. En Revista InterCambios, N° 1. Montevideo: UDELAR-CSE-ANEP.

[Volver al Índice](#)