

Eje Temático Nº 5

Sistema Nacional de Educación

Este informe consta de un documento básico en que se presentan cada uno de los temas de manera de orientar la discusión y de varios anexos en que diversos colectivos representados en la Comisión Organizadora del Congreso presentan sus opiniones respecto de ellos.

Diseño y marco institucional. Marco Normativo. Coordinación y cooperación interinstitucional

Es sabido que existen diversas opiniones sobre la actual Ley General de Educación (LGE, Nro. 18437). Muchos sindicatos, organismos representativos de docentes y organizaciones sociales, que participaron del Primer Congreso “Maestro Julio Castro”, entienden que la LGE no responde a las resoluciones de dicho Congreso y consideran que este II Congreso Reina Reyes deberá sentar las bases de una nueva Ley de Educación. Otras instituciones y organizaciones políticas entienden que la Ley recoge aportes generados en el Debate Educativo y que contiene definiciones que contribuyen a la creación de un Sistema Nacional de Educación. Asimismo otras opiniones de sectores sociales y partidos políticos hacen referencias críticas al contenido de la LGE que no se vinculan a los acuerdos del Primer Congreso.

Respecto de la coordinación el Art. 202 de la Constitución de la República (que se refiere a los Consejo de los Entes) establece lacónicamente que “La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.” y la LGE vigente (Art. 47) establece la necesidad (“deberán” dice la Ley) de que los Consejos Directivos Autónomos coordinen “sus acciones con el fin de cumplir con los principios, las orientaciones y los fines de la educación establecidos en la Constitución y la Ley.” La misma Ley establece dos niveles de coordinación: uno general, cuyo órgano es la Comisión Nacional de Educación (COMINE, Art. 42) y otro de la Educación Pública cuyo órgano es la Comisión Coordinadora de la Educación Pública (CCEP, Art. 50 y 106 -112). Todos estos organismos, al igual que el Congreso Nacional de Educación (Arts. 44 y 45), son esencialmente deliberativos y de asesoramiento y como tales han actuado.

Parece pues clara la necesidad de la coordinación entre los entes educativos existentes y los que se irán consolidando, a la vez que con el resto del sector público y la sociedad civil, que evite la compartimentación de las instituciones, con sistemas de coordinación claros, que consoliden el trabajo común. A esta altura del desarrollo y crecimiento del número y de cada una de las instituciones la coordinación debe incluir una normativa y eventualmente una institucionalización específica que estructure la coordinación y permita tránsitos muy fluidos tanto de estudiantes como de docentes entre los diversos niveles educativos y entre

diversas instituciones con interfaces comunes, con programas compartidos, reconocimiento de estudios, titulaciones conjuntas, etc. Cabe incluso incluir, entre los temas que debe haber coordinación, programas y métodos de enseñanza; reconocimiento de títulos que permitan la continuación de estudios en otros ciclos del sistema; estructura general de las disciplinas que se enseñan en varios ciclos; interrelación entre institutos que pudieran trabajar e investigar sobre ramas o problemas del conocimiento semejantes; políticas públicas de educación terciaria con énfasis en el desarrollo integral y regional sustentables.

Estas transformaciones entendidas como partes de un proceso general extendido en el tiempo, con sus etapas y períodos de transición, no pueden ser el mero resultado de resoluciones y decisiones de órganos políticos y de gobierno sino que deben ir integrando tradiciones e incorporando críticamente los antecedentes históricos y las ricas experiencias en sus respectivos ámbitos y cometidos acumulados en la ANEP y la Universidad de la República así como los resultados acumulados en el trabajo conjunto realizado en el presente por ambas instituciones.

Estos trabajos conjuntos, los Programas y Convenios acordados entre las instituciones integrantes del sistema de educación pública son un excelente camino para demostrar la voluntad concreta de avanzar y de generar la atmósfera de confianza imprescindible que los cambios exigen a todos los actores involucrados en el proceso.

La educación no formal como política educativa y su articulación con la educación formal.

La LGE creó el Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR, Arts. 37 y 92 - 95) con una Comisión Directiva integrada con representantes del MEC, ANEP y UDELAR. Su Comité Asesor y Consultivo está integrado por MTSS, MIDES, INJU, INAU, DINADE y representantes de las instituciones y educadores registrados. Constituye un instrumento de política educativa muy importante para regular el sector privado, para articular las iniciativas públicas y privadas, así como para coordinar la educación formal y no formal.

De esa manera se le ha otorgado visibilidad a prácticas educativas desarrolladas en diversos ámbitos públicos y privados, en políticas y programas de sectores relacionados con la educación. La LGE define la educación no formal en su art. 37, con valor educativo en sí misma, dirigidas a personas de cualquier edad, promoviendo aprendizajes a los participantes en diversas áreas: capacitación laboral, promoción comunitaria, animación sociocultural, mejoramiento de las condiciones de vida, educación artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros.

Además, los aprendizajes que se logran en la educación no formal y los que se obtienen en la vida, le pueden aportar a las personas jóvenes y adultas elementos que le faciliten su reinserción y continuidad, en

la educación formal y no formal. En este sentido es un deber del SNEP reglamentar el art. 39 de la LGE e implementar mecanismos concretos que promuevan y faciliten la reinserción y continuidad educativas.

En el marco de la regulación de este campo, es imprescindible promover la profesionalización y permanente actualización de las personas que cumplen función educativa en estas propuestas. Este es uno de los cometidos del CONENFOR, y uno de los aspectos fundamentales tendiente a garantizar la calidad de las propuestas.

La educación y el mundo del trabajo resulta una expresión concreta de la relación entre las modalidades formales y no formales de la educación, en donde el concepto de educación trasciende la escuela y el sistema formal y el trabajo rompe con el reduccionismo de la empleabilidad. Se trata de articular dos mundos que deben estar estrechamente interrelacionados: el mundo de la educación y el aprendizaje de todas las personas a lo largo de toda la vida en todo el país, y el mundo del trabajo, que conjuga los intereses y necesidades de la sociedad en su conjunto, así como los intereses particulares de los empresarios y de los trabajadores.

“Estudiar y trabajar” debe ser la consigna de la propuesta para las nuevas generaciones, a la vez que procuramos recomponer la cultura del trabajo como un valor fundamental en la vida de las personas y en la convivencia familiar y social. La legislación debería acompañar estas políticas con facilidades para que los jóvenes mayores de 18 años puedan proyectar su vida estudiando y trabajando, trabajando y estudiando, siempre. Asimismo, habría que consolidar las experiencias de estudio en articulación y complementariedad con experiencias laborales para los adolescentes de 15 a 18 años; ya que en determinadas condiciones y con el soporte y seguimiento necesarios cumplen una función muy importante en el proceso educativo.

Se cuenta con instituciones que pueden y deben contribuir en este gran esfuerzo nacional; queda planteado el desafío de continuar trabajando para desarrollar y profundizar una política de educación y trabajo, que ponga en diálogo a los actores de ambos mundos, con mecanismos de comunicación, coordinación y colaboración mutua.

Esto implicará cambios en la educación: sus contenidos, metodología, instrumentos y equipos, infraestructura propia y otros ámbitos donde actuar, la formación de los profesionales de la educación. También implicará cambios en el mundo del trabajo, otorgando espacios, recursos y reconocimiento, para trascender la capacitación puntual e instrumental, integrándose a un gran movimiento de superación cultural y educativa del país.

Educación de personas jóvenes y adultas.

Los datos recabados por el Instituto Nacional de Estadística (Encuesta Continua de Hogares Ampliada, 2005)

muestran que el porcentaje de la población mayor de 25 años sin educación media culminada era del 44%. Estos datos comparados con los de 2012 en base al año 2010 muestran que la situación no se revirtió. Los datos aportados por el Ministerio de Educación y Cultura en el último Anuario Estadístico de Educación del MEC (2010) dan cuenta que la población que concurrió a los liceos nocturnos fue de 47.509 estudiantes, representando el 21% de la matrícula inicial.

Actualmente existe una población desvinculada del sistema de educación media importante, *“el 34% de la población entre 25 y 59 años de edad como máximo ha alcanzado a completar primaria. Entre la población de menores ingresos de esas edades, esta proporción asciende al 61,5% y, en la de mayores ingresos, al 8,9%. Tomando en consideración a todas las personas con 25 o más años de edad, la proporción que solo tiene primaria como máximo nivel alcanzado ha disminuido significativamente desde 2006: de un 42,8% en 2006 pasa a 40,1% en 2009...”* (Anuario Estadístico de Educación. M.E.C. 2010. Página 18)

La movilidad laboral y las necesidades cambiantes de formación exigen a la población adulta y adolescente la necesidad de completar el C.B. para poder acceder a nuevas propuestas laborales o a la estabilidad ocupacional. En estos términos se profundizan la desigualdad en cuanto a oportunidades y a la atención de las diferentes capacidades.

La necesidad de incorporar a las aulas a una parte importante de esta población, en un proyecto de largo aliento, permitió articular una propuesta integral que facilite la culminación de Ciclo Básico y Bachillerato, manteniendo la calidad educativa sin rebaja de contenidos y que a su vez motive a la población adulta para continuar estudiando. La ATD del CES revaloriza la autonomía de los liceos nocturnos atendiendo a la finalidad general de los cursos nocturnos y diurnos extra edad, así como al estudiantado actual y evalúa positivamente el Plan Experimental 2013 (para Ciclo Básico Adultos y Extraedad), que desde marzo del presente año se implementa en cinco liceos del país; así como también la experiencia para Bachillerato denominada Plan 94 Martha Averbug, extendida en la actualidad a todos los liceos del país.

Aún resta mucho camino por recorrer en el desafío de consolidar y desarrollar una política de educación de personas jóvenes y adultas que contribuya al proceso de construcción de ciudadanía, a la mejora de la calidad de vida, cultural, social y productiva, de las personas y del país.

El desafío es reconocer lo educativo y articular y sumar esfuerzos desde los diferentes ámbitos.

Evaluación educativa

Todas las instituciones del sistema educativo tienen formas de evaluación de su políticas, sus estudiantes y sus docentes, aunque hay muchas opiniones encontradas sobre qué y cómo evaluar.

Respecto de la evaluación de los procesos de aprendizaje de los estudiantes se adjuntan algunos documentos de subsistemas que muestran la riqueza de opiniones.

Por otro lado también hay procesos que podríamos llamar de evaluación institucional y de políticas

educativas. El sistema universitario tiene una interesante tradición, con protocolos bien establecidos que incluyen la autoevaluación, la evaluación por pares externos y la adaptación de normas regionales. Esta situación de una manera u otra también abarca al sistema terciario privado.

También en los sistemas primario, secundario y en UTU hay formas de tales evaluaciones. Por ejemplo, en UTU, en 2011 se han concretado las Unidades regionales de Planificación Investigación y Evaluación dentro del proceso de regionalización y en Educación Secundaria, en 2013 se crea la Dirección de Planeamiento y Evaluación.

Respecto de la evaluación de políticas y “calidad educativa”, la LGE (Art 113) creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) como persona jurídica de derecho público no estatal, que ya ha empezado a funcionar. Tiene (Art. 115) el cometido de evaluar la calidad de la educación nacional en sus niveles inicial, primario y medio a través del estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativa.” La norma establece los criterios rectores a tener en cuenta para la evaluación de la calidad de la educación (Art. 117). El Art. 116 determina la realización cada dos años de informes sobre el estado de la educación en Uruguay teniendo en cuenta las evaluaciones nacionales e internacionales en que participe el país.

Es de esperar que la creación del INEEEd permita contar con información actualizada sobre los distintos aspectos de las ramas de la educación de su incumbencia y permitirá el seguimiento de las políticas educativas con continuidad facilitando la toma de decisiones y nutriendo el debate con información rigurosa y confiable.

Se ha objetado que el sistema educativo tiene ya un proceso permanente de evaluación del cuerpo docente y que la evaluación, lejos de ser una herramienta aplicable solamente al finalizar un proceso, es un componente que debe estar presente en todos los tiempos del mismo. Evaluar es atribuir valor a las cosas. El valorar, la jerarquización de los valores y su esclarecimiento forman parte del núcleo irrenunciable de la actividad libre y consciente del ser humano.

Participación y descentralización territorial

La LGE asigna capítulos especiales a los centros educativos (Art. 41) y los Consejos de participación (arts. 76 – 78), y estos temas han sido preocupación desde hace decenios tanto en la enseñanza primaria como secundaria.

Actualmente existen programas específicos en diversas ramas de la enseñanza. Desde ya se adjuntan informes sobre propuestas de trabajo bien estructuradas en Enseñanza Secundaria. El tema fue objeto de tratamiento en la CCSEP. Se deben generar instituciones educativas amigables y centradas en las necesidades de los alumnos. Las instituciones educativas deben ser espacios participativos y de construcción colectiva. Entre los cometidos fundamentales de la educación está la formación para la ciudadanía, y no hay

otra forma de aprender la participación ciudadana que participando en entornos democráticos. Por otra parte, el derecho de los estudiantes a ser oídos y que se tengan en cuenta sus opiniones, y también a tomar decisiones u otorgar consentimiento, según el nivel del subsistema. Además de su valor en sí, esto incidirá en la reducción de la desvinculación a través del fomento de la participación estudiantil.

Por último, las propuestas de construcción institucional no deben acentuar la centralización montevideana sino que se deben abrir amplias vías a la radicación de sedes conjuntas y la colaboración a escala regional de todas las instituciones del Sistema, aspirando asimismo a la descentralización. Esto no es tarea fácil en un país cuya economía, sistemas de transporte, etc. están fuertemente influidos por la ubicación de la capital. Sin ignorar esta condicionante objetiva se deben hacer esfuerzos por la mejor distribución de los centros educativos de calidad en todo el país.

Preguntas Orientadoras del debate

1. ¿Cómo contribuye LGE a la conformación del Sistema Nacional de Educación?
2. ¿Cuáles podrían ser las razones para promover la elaboración de una nueva Ley que regule el diseño, marco normativo e institucional del sistema educativo?
3. ¿Debería mejorarse el marco regulatorio que permita una mayor coordinación de los entes del sistema educativo público? ¿En qué sentidos?
4. ¿Cuales podrían ser las normas que regulen el sistema privado?
5. ¿Cuál debería ser el papel del Ministerio de Educación y Cultura respecto de los dos temas anteriores?
6. ¿Cuál debe ser el grado de formalización de la educación no formal? ¿Cuáles podrían ser las formas de complementariedad de las diversas organizaciones que la promueven?
7. ¿Cómo se puede fortalecer la descentralización territorial de la educación pública y en particular el papel que podría asumir las Comisiones Departamentales de Educación?
8. ¿Cómo ampliar y profundizar las políticas de educación, formal y no formal, para personas jóvenes y adultas, en la perspectiva de aumentar el nivel educativo de la población uruguaya, y promoción de la formación para la vida y convivencia social?
9. ¿Cuáles deberían ser los criterios fundamentales para la evaluación institucional y de la calidad de la enseñanza? ¿Cómo diferenciarlos para los distintos niveles educativos?
10. ¿Son eficaces los mecanismos de participación establecidos en la Ley General de Educación? ¿Cuáles podrían ser las maneras de mejorarlos?

11. En todos los niveles de la enseñanza se han tomado medidas tendientes a la descentralización territorial. ¿Qué otras acciones debieran promoverse para que ese proceso se acompase con los cambios económicos, sociales y culturales en el mismo sentido?

Participaron de la redacción: Dalton Rodríguez (CONENFOR), Miguel Álvarez (CETP), Ana Vieira (ATD CES), Lucía Epísopo (FEUU) y Roberto Markarian Coord. (UdelaR).