

PROPUESTAS PARA EL CAMBIO EDUCATIVO

El Uruguay, junto a la América Latina, vive plenamente la nueva y apasionante encrucijada histórica de la transformación de su modelo de desarrollo.

El cambio de la educación es uno de los capítulos fundamentales de esta transformación.

El sistema educativo uruguayo está expuesto a la presión conjugada de las nuevas exigencias del crecimiento económico con agregación de valor y diversificación productiva, la demanda de expansión del conocimiento del pueblo y la demanda de igualdad social e inclusión pedagógica. Estas y otras presiones conjugadas abren oportunidades extraordinarias para la educación uruguaya pero también plantean desafíos, tensiones y dilemas que vuelven mucho más visible que antes el viejo legado de problemas de gestión, culturales, pedagógicos, profesionales e institucionales que el sistema también encierra dentro de sus entrañas.

Mediante el presente documento los socialistas uruguayos nos dirigimos al país, a las fuerzas de transformación de la sociedad civil, la ciudadanía y las fuerzas de cambio dentro del sistema educativo con la finalidad de aportar nuestra perspectiva sobre la crisis larga de la educación y una visión de las rutas de la transformación.

*Esta es una **propuesta abierta**, no cerrada. Ni es comienzo ni es final, es parte de un proceso de construcción de la alternativa de cambio educativo que debe ser amplio, plural, interdisciplinario, ciudadano, sostenido en las fuerzas innovadoras de la docencia.*

Convoca por tanto al protagonismo fundamental de los docentes, familias y estudiantes abriendo las puertas y ventanas del sistema. Convoca los aportes del conjunto de los trabajadores organizados, de los empresarios innovadores, del nuevo Uruguay productivo, a los actores promotores del desarrollo local, comunidades, familias, adolescencia y juventud. La construcción de una alternativa de cambio educativo pluralista exige, en fin, diseños y estudios técnicos rigurosos y especializados para elaborar las hojas de ruta precisas de la implementación.

Este documento es también una contribución para una estrategia de cambio educativo que no sigue el recorrido habitual del cambio del sistema empezando por cambios legales mágicos y que invita primero a iniciar el diseño de los cambios necesarios de la educación.

I. La triple función de la educación

I.1. En los países de alto desarrollo humano la educación posee tres funciones distintas que al mismo tiempo son complementarias.

En primer lugar la educación posee, en la perspectiva socialista y democrática, una función de promoción de la **emancipación**, es decir, de formación de personas responsables, críticas y autodeterminadas para la vida, base de una ciudadanía activa y reflexiva.

La educación ejerce esta función mediante el proceso de enseñanza – aprendizaje en que el docente es un guía orientador del aprendizaje grupal e individual.

La adquisición de competencias, habilidades de razonamiento y resolución de problemas, saber hacer para el mundo del trabajo y saber aprender es imprescindible para reapropiar el legado humanístico – científico de la humanidad y la capacidad humana creadora a través del trabajo en la complejidad de la vida cotidiana contemporánea.

I.2. En segundo lugar la educación es una **política pública social estratégica** dentro del sistema de bienestar social y es pilar de los derechos sociales universales de ciudadanía jugando un papel fundamental – no exclusivo – en la reducción de la pobreza y las desigualdades. En la mayoría de los países las desigualdades reposan en tres factores.

Primero el control desigual de activos de capital, tierra y tecnología.

Segundo la distribución desigual de conocimiento porque la mayoría de las diferencias de ingresos de las personas están determinadas por la distribución desigual de credenciales, calificaciones y destrezas adquiridas en la educación, la distribución desigual del conocimiento.

El tercer factor es la reproducción intergeneracional de la pobreza y la marginalidad cultural. En este escenario el acceso universal a bienes y servicios educativos desmercantilizados de excelencia es un factor generador de igualdad a lo largo de la vida.

I.3. En tercer lugar la educación es una **política estratégica de desarrollo**, porque es crucial para formar ventajas competitivas de las naciones y mejorar la productividad de las personas y del conjunto de la economía. En nuestra época la educación, dentro de un proyecto de desarrollo coherente, es una avenida determinante para construir la **sociedad avanzada del conocimiento** que constituye un objetivo histórico del socialismo uruguayo.

Para alcanzar estos fines la educación se constituye en sistemas de servicios educativos y diseños institucionales que organizan el gobierno educativo, define grandes líneas políticas de la educación y la gestión cotidiana de todos los procesos administrativos del sistema.

I.4. La educación **por si sola** no puede asegurar bajas sustanciales de la pobreza y la desigualdad, mejoras de la productividad y la competitividad e incluso mejoras de la excelencia de los aprendizajes de las personas que exigen ambientes sociales, familiares, tecnológicos y físicos estimulantes y responsables. Requiere del concierto con el conjunto de las políticas sociales dentro de una estrategia social coherente y con las políticas de desarrollo del país pero también de nuevas alianzas sociales con las familias en proceso de transformación acelerada y con las extraordinarias posibilidades que ofrece la revolución tecnológica en curso para motivar nuevos aprendizajes y ampliar el repertorio de destrezas, habilidades y conocimientos de niños y adolescentes.

La educación no es omnipotente ni todopoderosa pero los sistemas educativos **no son neutrales** ante las tendencias de la sociedad, la economía y la cultura. En los países de Europa central como Alemania o Suiza y el sudeste asiático o China los sistemas educativos lideran el desarrollo y en los países nórdicos cumplen papeles estratégicos en todos estos campos y lideran los avances de la igualdad, la formación de personas críticas y el desarrollo de las naciones.

Como instrumento fundamental de formación de ciudadanía, promoción de igualdad social y del desarrollo sostenible la educación es, ante todo, un **derecho humano fundamental** cuya consagración práctica exige unir excelencia de aprendizaje e inclusión pedagógica universal hasta los 12 años de educación formal.

II- La educación uruguaya en la encrucijada

II.1. Durante los últimos 50 años la educación básica uruguaya progresivamente perdió la capacidad de cumplir funciones fundamentales que sí cumplió con éxito notable en la primera mitad del siglo 20.

En la primera mitad del siglo 20 la educación jugó el papel central en la construcción de ciudadanía y de una sociedad con altos niveles de equidad social en la comparación latinoamericana. Pero este impulso se detuvo.

Por otra parte la educación fue el centro de la acción de destrucción del tejido social, productivo, institucional, cultural y educativo por la dictadura militar.

Además el divorcio entre educación y fuerzas productivas fue una característica estructural del sistema uruguayo a lo largo del tiempo mientras la educación técnica se mantuvo rezagada respecto de los modelos tecnológicos de cada ciclo de desarrollo, el país no formó tecnólogos durante varias décadas, no logró universalizar el egreso de una enseñanza media – que además siempre fue concebida como mera “antesala” de carreras profesionales liberales – y mantuvo una educación universitaria de perfil profesionalista liberal.

II.2. Desde la recuperación democrática en 1985 autoridades, cuadros educativos, sindicatos, cuerpos docentes y fuerzas sociales han promovido iniciativas valiosas para mejorar la educación. En particular los gobiernos del Frente Amplio han puesto en marcha múltiples programas innovadores – desde el plan ceibal hasta fuertes programas de becas – afirmando el carácter público de la educación y están realizando un considerable esfuerzo presupuestal, inédito en las últimas décadas de la historia del país y largamente postergado, aunque la mejora presupuestal es una condición siempre necesaria pero también siempre insuficiente para asegurar un cambio integral de la educación.

Hasta el presente los resultados del esfuerzo han sido desiguales y en su conjunto el sistema educativo uruguayo de base se ubica en la encrucijada de una **crisis estructural larga** que incluye aspectos comunes con otros sistemas en crisis y aspectos específicos. La crisis educativa uruguaya es resultado de la interacción entre factores externos al sistema educativo, algunos de ellos acumulados a lo largo del tiempo, y factores internos determinados por las **reglas de juego** que rigen el funcionamiento del sistema.

II.3. Entre las manifestaciones más notables de la crisis educativa uruguaya se destacan el estancamiento de la mejora de los aprendizajes en todos los niveles del sistema, el bajo egreso de la enseñanza media y la profundización de la brecha socioeconómica en los aprendizajes, la permanencia y el egreso configurando un sistema muy desigual.

El estancamiento relativo de Uruguay se convierte en rezago en la comparación internacional porque otros sistemas educativos de muchos países están avanzando muy rápido, también en América Latina, tanto en mejoras del nivel de aprendizajes como en la permanencia y universalización del egreso de los 12 años de educación formal.

Durante los últimos 25 años el egreso de bachilleratos de Uruguay se mantiene más o menos estancado entre el 30% y el 34% mientras que países como Perú alcanzan tasas de egreso superiores al 75%, aunque con bajos niveles de aprendizaje, y los países del Mercosur mejoran el egreso y la equidad. **El Uruguay presenta los niveles más bajos de egreso de América del Sur y dentro de América Latina se encuentra sólo delante de Nicaragua, Guatemala y Honduras.**

Por otra parte diversas evaluaciones comparadas y pruebas nacionales muestran tanto el **estancamiento del nivel de aprendizajes** como la **fuerte polarización socioeconómica de los aprendizajes** en el sistema uruguayo.

Las pruebas de UNESCO de las últimas décadas en la escuela primaria muestran que Uruguay mantiene la segunda posición dentro de América Latina – a gran distancia de Cuba – aunque presenta serias debilidades de aprendizaje entre el 40% de los niños de hogares vulnerables y el país ha dejado de liderar avances sustanciales en el logro de excelencia educativa en la escuela.

Por otra parte la prueba internacional de PISA es un índice aplicado a estudiantes de 15 años en la enseñanza media y posee los alcances y límites de cualquier índice.

Mide aprendizajes y competencias en lectoescritura, matemática y ciencias comparando resultados de aprendizajes, no mide la enseñanza ni contenidos en otras disciplinas relevantes. Los resultados de Uruguay en las tres pruebas PISA en las que ya participó y de múltiples evaluaciones nacionales permiten extraer tres conclusiones principales.

La primera es que en América Latina Uruguay mantiene su delantera, junto a Chile, respecto de los participantes de la región en las tres áreas de evaluación aunque Brasil, Perú y Colombia avanzan rápido mientras Uruguay y Argentina permanecen estancados.

La segunda conclusión es que Uruguay pierde igualmente posiciones dentro del ranking general porque los países del sudeste asiático y China continental avanzan a la velocidad de la luz en el cambio educativo.

La tercera conclusión es que los promedios de Uruguay, a diferencia de la media de la mayoría de latinoamericanos, están socialmente polarizados entre un 20% de adolescentes de centros de contexto muy favorable del sector privado en el nivel de Estonia y un 40% de adolescentes de centros de contexto muy desfavorable o desfavorable en el nivel de Kirguistán, el último de los países de la prueba PISA.

En realidad la **percepción cotidiana** de grandes sectores docentes de todos los niveles del sistema es que se aprecia un deterioro siempre creciente y cada vez más preocupante del conjunto del nivel de los aprendizajes en un marco de crisis institucional.

La oferta actual del sistema no logra articular y resolver el **doble desafío** de mejorar el nivel de aprendizajes mediante métodos apropiados de innovación pedagógica sin rebajar exigencias ni renunciar a la excelencia y a la vez mejorar la inclusión pedagógica, reducir el abandono y aumentar sustancialmente el egreso en la educación media.

Hace **décadas** que el sistema educativo uruguayo **profundiza** la brecha de desigualdad preexistente a la institución educativa y se está convirtiendo en uno de los principales obstáculos para lograr avances sustanciales hacia una sociedad igualitaria basada en una distribución democrática del conocimiento y a la vez competitiva en la globalización.

II. 4. Pero la crisis educativa es resultado de la **interacción de factores internos y externos al sistema**. Entre los factores externos de la crisis del sistema educativo se destacan cuatro transformaciones de especial relevancia en el Uruguay.

En primer lugar el auge de la **cultura de masas y la actual revolución tecnológica** que facilita la formación de un variados repertorios lingüísticos nuevos de niños y adolescentes dentro de culturas definidas por el lenguaje audiovisual de la imagen pero también por el potencial interactivo. Docentes, padres, instituciones sociales, niños y adolescentes son interpelados por posibilidades y restricciones de los nuevos medios y por la producción de incertidumbre que afecta el desempeño clásico de las funciones de la institución educativa jerárquica tradicional.

En segundo lugar se destaca la **transformación de las familias** que en el caso uruguayo alcanza una profundidad extraordinaria y plantea tanto nuevas posibilidades emancipatorias de las mujeres como una distribución social desigual de costos del cambio ante la crisis de roles masculinos tradicionales que producen más incertidumbres. Por ejemplo en la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud de 2008 el 25% de los adolescentes viven en hogares monoparentales de jefatura femenina y ven a sus padres hombres con una frecuencia inferior a los 15 días al mes.

La escuela pública y el liceo de los primeros 50 años del siglo 20 tenían frente suyo a una familia de tipo patriarcal basada en la división sexual del trabajo entre el hombre aportante único de ingresos y la función doméstica de cuidado de los niños de la mujer. Ese modelo se ha hecho trizas. Las mujeres uruguayas, que además presentan la mayor vocación de actividad de América Latina, buscan construir las condiciones de conciliación entre vocaciones privadas como la maternidad y vocaciones públicas de avance en la educación y realización personal en el empleo.

Nuevos sistemas de cuidados de los niños, licencias y otros estímulos son necesarios para sostener esta conciliación pero, ¿qué tipo de alianza social nueva deben establecer las instituciones educativas con las nuevas familias en Uruguay?

En tercer término durante la dictadura militar y los años 90 el país vivió procesos de **precarización laboral y expansión de la segregación socioespacial de la pobreza** – agravada por la fuertísima caída estructural de 2002 – que reforzaron y expandieron de patrones de reproducción de la pobreza entre varias generaciones sin experiencia educativa previa. El proceso de cambio abierto en 2005 ha restablecido la centralidad del empleo formal protegido como organizador de la convivencia social pero afronta el límite de la acumulación de los efectos de las políticas anteriores en los barrios y la cultura.

Han crecido así subculturas ajenas a canales de integración social como la educación o el trabajo formal en un contexto en que además las ideologías del consumo ofrecen gratificaciones inmediatas en el tiempo mientras la oferta de la ideología educativa es siempre una invitación al esfuerzo para alcanzar logros diferidos en el tiempo.

La estrategia social puesta en marcha a partir de 2005 ha revertido varias de las causas de la reproducción intergeneracional de la pobreza creando dinámicas virtuosas en la integración mediante protección del empleo formal, política salarial, reforma de la salud, mejoras de la protección de las trabajadoras domésticas o del trabajo rural y un fuerte aumento de las asignaciones familiares para la mayoría de mujeres de hogares vulnerables.

Pero la estrategia necesita **una sintonía nueva con la educación** para reducir la lógica expansiva de subculturas de marginalidad cultural – endurecidas por la transmisión intergeneracional en el tiempo – y la crisis de roles tradicionales que sin nuevos roles sustitutivos inhibe esfuerzos de contención cotidiana mediante un cambio educativo profunda para alcanzar objetivos radicales de reducción de la pobreza y las desigualdades.

El cuarto factor se refiere a la **quiebra del modelo centralista de desarrollo** basado en la centralización de las inversiones y las decisiones del desarrollo por Montevideo tanto en las fase de sustitución de importaciones como de apertura de la economía que durante el siglo 20 desdeñó el potencial de desarrollo local de las comunidades territoriales en todas partes y en la educación se construyó sobre la base de un menú curricular, pedagógico – didáctico programático y jerárquico único y obturado a la participación local.

Los gobiernos del Frente Amplio iniciaron políticas activas de promoción de la descentralización de inversiones, diversificación de la matriz productiva y universalización efectiva de la protección social que despertaron nuevas demandas locales de desarrollo y participación ante las cuales el viejo modelo institucional de centro educativo se vuelve obsoleto.

La institución educativa y la cultura docente uruguaya formadas en un contexto histórico de familia patriarcal, cultura letrada de elites, fuerte integración en torno a clases medias e industria protegida de mercado interno, organizaciones verticales y centralización de la inversión en Montevideo experimentan el asedio triple de la incertidumbre que produce el mundo tecnológico masificado, la incertidumbre de la revolución familiar que vivimos todos y la incertidumbre de las subculturas de la marginalidad sociocultural contra los modelos de integración social.

Desde la década del 90 el auge del relativismo cultural, que llegó al país con retraso, se conjugó con apropiaciones confusas de teorías sociales, psicológicas y pedagógicas que debilitaron la confianza en el poder transformador de la educación, propia del gran legado nacional vareliano, agravando un estado de desconcierto e impotencia ante las múltiples presiones del entorno y provocando una reacción defensiva de refugio en falsas certezas de una docencia reducida a la mera transmisión de informaciones que renuncia al principio de que todas y todos pueden aprender dentro de un clima institucional de señales claras y roles definidos.

La actualización del legado nacional educativo y su renovación es también una tarea urgente para producir un **nuevo sentido de misión pedagógica y social** de la educación.

La institución educativa y la cultura docente uruguayas deben producir una nueva cultura imbuida de la mística de la inclusión social, la inclusión pedagógica, la inclusión de la diversidad local y la inclusión tecnológica en alianza con las nuevas familias.

Deben renovarse en profundidad para asumir la iniciativa transformadora de nuestro mundo. Es el modo de asegurar la fidelidad de la educación a la propuesta de emancipación que constituye la esencia revolucionaria de la modernidad universal y latinoamericana en las nuevas condiciones de nuestro tiempo.

II. 5. Un factor externo específico que interactúa con el viejo sistema educativo y determina también la profundidad de su crisis estructural y la urgencia del cambio estructural educativo es el **crecimiento económico** acelerado que transita el Uruguay desde 2005. Porque el crecimiento acelerado y la creación de empleo plantean un desafío nuevo para la educación pública uruguaya en los últimos 50 años.

Las empresas de sectores innovadores no disponen de profesionales para cubrir sus demandas y las empresas tradicionales no consiguen trabajadores calificados. La educación técnica tiene dificultades para anticiparse a las demandas y formar tecnólogos para liderar la transformación de las cadenas productivas. Hay un **“apagón”** de trabajo calificado en la base de la estructura ocupacional y de profesiones acordes con las exigencias de la nueva economía del conocimiento y la diversificación de la matriz productiva que promueve el socialismo uruguayo. La productividad de la economía es baja y la falta de un piso de 12 años de educación formal para la clase trabajadora actual y futura es un obstáculo insuperable para reducir la pobreza y desigualdades de oportunidades e ingresos.

El desempleo alcanza mínimos históricos y la productividad potencial de las personas que permanecen sin empleo es escasa, fundamentalmente por su nivel educativo.

El envejecimiento de la sociedad uruguaya exige multiplicar la productividad de los activos del país para asegurar condiciones dignas para nuestra niñez y adolescencia y para la población de jubilados. Pero el sistema tampoco logra la transmisión de alta calidad del gran legado universal humanístico científico.

Las viejas pautas curriculares y profesionales de la docencia propia del Uruguay estancado de los últimos 50 años se vuelven obsoletas para captar las oportunidades del desarrollo y desde la escuela hasta la educación superior queda expuesta la profunda desarticulación entre educación y fuerzas productivas que signó nuestra historia.

Desde 2006 el país experimenta la mayor revolución productiva y tecnológica de su historia con la diversificación de su matriz productiva mediante la expansión de la ganadería intensiva y tecnológica, la formación de una nueva agricultura intensiva, y la implantación de cadenas de valor forestal-maderera, plataforma logística, cadena de valor minera, expansión de industrias nuevas como los sectores automotriz, químico, naval, bionanotecnológico, del software y las exportaciones de bienes y servicios culturales.

Pero el **proyecto nacional de desarrollo** de las fuerzas políticas y sociales de transformación del Uruguay – encabezadas por el Frente Amplio, la clase trabajadora y los sectores innovadores de la producción, la ciencia y la cultura – implica producir un **salto productivo** para convertir la diversificación de la matriz productiva en una nueva matriz de bienes y servicios de alto valor tecnológico mediante agregación de valor e incorporación de conocimiento mejorando la calidad de los tejidos industriales en todas las cadenas de valor. El actual sistema educativo heredado se convierte en uno de los cuellos de botella del nuevo desarrollo.

III- Las causas internas de la crisis del sistema

III.1. ¿Cuáles son las causas de los problemas educativos desde la perspectiva de afirmación y renovación de la educación como proyecto público y ciudadano estratégico?

Parte de ellas están fuera del sistema y, como señalamos, hunden sus raíces en cambios del empleo, familiares, territoriales, tecnológicos y en la socialización temprana.

Pero parte de las causas se ubican dentro del propio sistema educativo y refieren no sólo al rezago presupuestal histórico – hoy en vías de superación por los gobiernos frenteamplistas – sino a su rigidez e incapacidad estructural y cultural para gobernar y conducir los cambios del entorno en dirección del cumplimiento de las funciones públicas del sistema.

III.2. Incentivos y reconocimientos negativos de los docentes.

Los resultados de un sistema educativo dependen del rol, no exclusivo pero siempre fundamental, de los docentes y de la excelencia de su desempeño para lograr aprendizajes relevantes por y junto a los alumnos. Una parte de las potencialidades de desempeño docente están ligadas a la calidad y perfil de la formación profesional previa. Otra parte de los desempeños docentes están condicionados por los incentivos y reconocimientos materiales, espirituales, académicos y motivacionales que reciben en su actividad cotidiana.

En Uruguay el modelo de remuneraciones está atado a una carrera docente basada en el mero transcurso del tiempo que no incluye evaluaciones de desempeño, logros de aprendizajes de los estudiantes comparados consigo mismos, premios por la inclusión pedagógica, la innovación o la ocupación de cargos en centros educativos de contexto crítico ni méritos de formación técnica complementaria.

El sistema heredado de incentivos materiales docentes de la educación uruguaya de las últimas décadas se define por la combinación de este modelo de remuneraciones obsoleto, estímulos estáticos que no incluyen la calidad y motivación del ambiente laboral, la investigación y la formación profesional y por un salario docente básico bajo. La evidencia de los estudios disponibles – por ejemplo Llambí, Cecilia y Furtado, Verónica, 2003 – muestra que durante las últimas décadas en Uruguay tuvo lugar **no sólo un declive prolongado y sistemático del salario base docente sino una caída relativa de la posición del salario base docente uruguayo en la comparación con varios países de América Latina**. El contexto de las últimas décadas conjugó costos de las reformas de mercado y crisis social del entorno educativo, fuerte democratización y expansión de la matrícula, cambios familiares profundos y cambios radicales del entorno tecnológico de la docencia con la caída salarial docente. El conjunto del proceso se asoció a una pérdida del prestigio de la profesión docente hacia fuera del sistema y en la proyección social y hacia dentro con un sordo deterioro de la autoestima, la responsabilidad y el empuje innovador de parte de los cuerpos docentes sometidos a nuevas presiones y desafíos para los que no siempre la formación profesional y el marco cultural precedente ofrecían herramientas de respuesta y anticipación en el aula y el cotidiano educativo.

Los gobiernos del Frente Amplio son la primera **inflexión histórica positiva** en esta trayectoria del declive de las últimas décadas y han iniciado una recuperación gradual del salario básico docente.

Sin embargo por un lado la mejora gradual de ingresos docentes sólo opera en el salario base docente – es decir, dentro del sistema heredado de incentivos, obsoleto en el nuevo marco social en que se desenvuelve la docencia – y por otro lado las mejoras de ingresos de otras actividades de baja calificación, también largamente postergadas, reducen el impacto relativo de la mejora del salario base docente en el mercado laboral como señal potente de reconocimiento social del país hacia la profesión docente. Este reconocimiento también es necesario para movilizar nuevas vocaciones.

El nivel de ingresos, el sentido de misión y deber profesional y la función social cotidiana de la profesión son dimensiones centrales en la formación del prestigio profesional.

Las relaciones entre incentivos materiales, reconocimiento social externo, autoestima y motivación en la profesión docente no son – no exclusivamente – temas restringidos a una construcción cultural de tipo corporativo del espíritu y el *ethos* de los cuerpos docentes.

El reconocimiento social externo y la autoestima son componentes cruciales de la **confianza social** en el potencial del rol docente.

Las contrapartes sociales de los cuerpos docentes deben sentir que el sentido de misión y servicio son tangibles y concretos en la práctica del aula, la profesionalidad y el vínculo motivacional con alumnos, familias y comunidades para que el reconocimiento social funcione.

Pero la confianza social en la función docente a su vez repercute en la mejora de la movilización cotidiana de la responsabilidad de las familias en la educación de los hijos, en modelos de rol que producen los medios de comunicación y se traduce en la disposición de aprender por los alumnos y de enseñar por los docentes.

Las fuentes de los incentivos negativos docentes no operan sólo a nivel individual, siempre remiten al clima institucional y el ambiente laboral más amplio.

En general no existen estímulos para el trabajo grupal a nivel de los centros ni apoyos para abordajes integrales de las dificultades de aprendizaje o el trabajo conjunto con los familiares de niños y adolescentes. No existen estímulos económicos ni espirituales para colectivos docentes capaces de elaborar proyectos públicos educativos de centro originales y llevarlos adelante con evaluaciones transparentes para todos.

En el caso de la enseñanza media persiste el fenómeno histórico de docentes deambulando velozmente de un centro a otro para alcanzar mínimos salariales y un nivel **de ausentismo minoritario pero contumaz** que repercute tanto en una reducción de la carga de tiempo pedagógico real de los alumnos como en modelos de rol desmotivadores.

Además las jornadas laborales agotadoras de muchos docentes que dictan cursos en varios centros educativos diferentes inciden en nuevos fenómenos de *stress* y malestar físico que a nivel individual repercuten negativamente sobre el desempeño y a nivel institucional impiden la formación de verdaderas comunidades educativas basadas en cuerpos docentes estables con alta concentración horaria en el mismo centro.

Por otra parte, los incentivos disponibles no premian sino más bien castigan la mejora de la excelencia de los aprendizajes y la inclusión pedagógica en el primer ciclo de secundaria y la UTU. El abordaje de los problemas de aprendizaje y vinculares, la repetición y abandono en el primer ciclo es una prioridad estratégica de la transformación todo el sistema que también requiere una reforma de incentivos y estímulos focalizada en el primer ciclo para mejorar la calidad de la docencia.

La resolución, sostenible en el tiempo, del problema de los incentivos materiales e inmateriales es una condición necesaria – no suficiente – para producir el papel estratégico de la educación en el nuevo desarrollo y promover la función innovadora de los cuerpos docentes como fuerza moderna fundamental en la formación de la nueva economía del conocimiento

III.3. Los centros educativos no funcionan como verdaderas unidades de gestión del sistema.

El clima institucional de motivación, orden y cuerpos docentes estables con dedicación exclusiva para cumplir el proyecto de cada centro educativo resulta decisivo para generar ambientes motivadores de alumnos, docentes y familias sin los cuales no existe aprendizaje compartido, ni socialización ni contención.

Los sistemas educativos exitosos combinan descentralización y centralización, controles centrales de gestión y grandes líneas curriculares con autonomía local de iniciativa en materia de recursos, inversiones y flexibilidad curricular asegurando la inclusión de la responsabilidad de los padres y las voces de los estudiantes en la gestión local.

La formación y el funcionamiento de los centros educativos como verdaderas comunidades educativas es otra condición del logro de la excelencia, la inclusión y la motivación.

En Uruguay los centros educativos no disponen de mínima autonomía para tomar decisiones cotidianas ni tampoco de flexibilidad curricular para incorporar asignaturas o cuestiones centrales para la comunidad, el desarrollo local ni de recursos propios cuyo uso sea debidamente controlado con respaldo contable y técnico ni de institucionalidad que facilite una alianza local con las familias que incremente las responsabilidades de los padres o responsables de los alumnos en su educación.

No existen estímulos ni se apoya ni promueve - con criterios fuertes de asignación de recursos - a proyectos de cuerpos docentes de centros educativos que alcanzan logros de inclusión pedagógica, mejoras del aprendizaje o incorporación de asignaturas de formación para el mundo del trabajo.

III.4. Centralización burocrática y gobierno educativo fragmentado.

En el sistema uruguayo hay una fuerte centralización burocrática de procedimientos y decisiones que a la vez se asocia con una dispersión incoherente del gobierno educativo en múltiples centros superpuestos de decisión de subsistemas que a lo largo de una extensa historia institucional educativa uruguaya han sido construidos como fortalezas institucionales antagónicas entre sí.

Las competencias de órganos de gobierno confunden funciones de gobierno, funciones técnico pedagógicas y funciones administrativas, de gestión y gerencia.

El centro del sistema no es el alumno sino cada una de las ofertas institucionales fragmentadas, burocráticas, rígidas y contrapuestas de los diferentes subsistemas.

El tránsito de los alumnos entre cada subsistema y el pasaje de un nivel a otro se vuelve una experiencia difícil que favorece el abandono y dificulta los aprendizajes. La fragmentación de los subsistemas nació en un contexto de expansión muy gradual de la matrícula que en la enseñanza media estuvo restringida a clases altas y medias altas durante la mayoría del siglo 20.

En los últimos 25 años una paradoja de los subsistemas fragmentados es que la centralización burocratizada de la gestión está acompañada de procesos de toma de decisiones dispersos entre órganos de gobierno que ya no son aptos para diseñar, implementar y monitorear políticas educativas, ni para gestionar la complejidad institucional, administrativa y pedagógica de una educación de grandes masas - no de elites como ocurrió en su origen - y que reproducen la autarquía existente entre los grandes subsistemas. La burocratización de la gestión y la fragmentación de los centros de gobierno de la ANEP producen un déficit sistemático de resultados de gestión y prolongan un inmovilismo que no compensan ni las buenas intenciones ni el voluntarismo porque esas son las reglas del sistema. Cambiar el sistema exige también movilizar capacidad técnica nueva de gestión, elaborar un diseño nuevo de la arquitectura de los subsistemas y del régimen de gobierno educativo. Pero esta transformación no puede ser resultado de un acto mágico ni de una operación legal inmediata sino que debe ser resultado programático de una nueva búsqueda compartida de alternativas eficaces y democráticas dentro del sistema.

III.5. Formación docente fragmentada.

La formación docente se encuentra fragmentada en múltiples instituciones cuyas ofertas forman docentes con identidades profesionales segmentadas - unas, como la formación magisterial, dirigidas a la inclusión pedagógica y otras, como la formación para secundaria, dirigidas al énfasis en la asignatura - dentro del propio sistema.

A pesar de la riqueza de tradiciones y fortalezas que también posee la formación docente uruguaya la falta de nivel universitario inhibe mejoras sustanciales de la calidad.

En el mundo los sistemas de formación docente universitarios son estratégicos y además implican formación superior mediante la adquisición de nuevos títulos de maestrías, doctorados y posdoctorados en educación.

La actual formación docente compartimentada del Uruguay, a su vez, profundiza la fragmentación entre los grandes subsistemas de primaria, secundaria y educación técnico profesional que a su vez impide, como lo señalamos, ubicar a los estudiantes en el centro de la educación desde la pedagogía a la currícula pasando por la administración de todos los recursos.

Por otra parte en las últimas décadas el deterioro de las remuneraciones docentes que alcanzó un nivel bajo en América Latina – ahora en proceso de reversión –, los incentivos negativos del desempeño docente, la pérdida de prestigio general de la educación y las presiones estructurales que se hicieron sentir sobre el sistema determinaron un deterioro del prestigio y reconocimiento social de la docencia que a su vez ha repercutido en una reducción de las vocaciones docentes.

Es necesario un shock de autoestima y reconocimiento social de la docencia y su valor público y la formación del Instituto Universitario de la Educación tendrá un papel fundamental en este proceso.

III.6. Divorcio entre educación y formación para el mundo del trabajo.

En el caso uruguayo la debilidad de formación para el mundo del trabajo en la enseñanza media desconoce no sólo las vocaciones de saber hacer de muchos adolescentes sino la relevancia de la adquisición de competencias y habilidades en la educación tecnológica y el trabajo manual para la formación de la ciudadanía y el desempeño en la vida cotidiana.

Hay también rigidez y dificultades de anticipación o respuesta de las demandas de formación profesional de las fuerzas productivas tanto a nivel de la UTU como de la oferta de secundaria para afrontar tanto demandas del entorno, definiciones estratégicas nacionales en el desarrollo y la producción como procesos de desmotivación de los adolescentes. El Uruguay tiene pendiente el desafío de construir una oferta de educación tecnológica de nivel superior, descentralizada, de excelencia, articulada con las fuerzas productivas y a la vez situadas en condiciones de ir más allá del nivel actual de las fuerzas productivas. En este sentido el futuro Instituto Terciario Superior adquiere una importancia estratégica para el país. El número de tecnólogos que forma Uruguay es todavía escaso, tanto para los requerimientos productivos nacionales como para la comparación internacional.

III.7. El centro de la crisis de la educación se localiza en la enseñanza media.

Pero las dificultades de aprendizaje e inclusión específicas de la enseñanza media se encuentran agravadas por las debilidades previas de los aprendizajes en la escuela.

Además no existen incentivos específicos ni para la estabilidad docente ni para la orientación de los mejores docentes hacia el primer ciclo – cuyo fortalecimiento hoy resulta prioritario – ni reconocimiento específico de méritos académicos ni estímulos pedagógicos para la ocupación de cargos en el primer ciclo de la enseñanza media.

III.8. La baja carga de tiempos pedagógicos formales de la escuela y particularmente de la enseñanza media agravada por el ausentismo docente – alto en enseñanza media – inciden en el bajo nivel de los aprendizajes promedio de niños y adolescentes y en la reproducción de la polarización de aprendizajes.

III.9. En el conjunto del sistema uruguayo la formación en matemática, ciencias y lectoescritura es débil y suscita baja motivación que luego repercute en el bajo ingreso a la formación superior, y en el aún más bajo egreso, de un conjunto de carreras de formación de profesiones **decisivas** para el salto productivo del país.

Hace años, por ejemplo, que la oferta nacional de ingenieros de sistema o electrónica está muy por debajo de los requerimientos de las empresas al igual que el grave déficit de técnicos nivel terciario y universitario en varios sectores de la producción. Además los adolescentes uruguayos no reciben señales adecuadas de información sobre los nuevos requerimientos del sistema productivo y eligen orientaciones a ciegas.

IV- Ni defensa del statu quo ni neoliberalismo: una estrategia pública y democrática de acción para cambiar el sistema.

IV.1. Durante las últimas 5 décadas se expandió y profundizó la crisis estructural de la educación uruguaya. Por otra parte las demandas de las fuerzas sindicales, junto a sectores importantes de la ciudadanía, situaron gradualmente a la mejora presupuestal de la educación en el primer plano alcanzando así un logro inicial muy valioso y necesario pero también insuficiente para afirmar el valor público de la educación. Pero sigue siendo imperioso construir una alternativa de transformación profunda del sistema que refiere al para qué de la mejora presupuestal y al sentido profundo de su proyecto.

IV.2. La crisis estructural del sistema abre paso a dos posturas conservadoras que son funcionales entre sí. Por un lado las posiciones de **defensa del statu quo**, fundadas en una **visión burocrática de la educación** producen pero también expresan malestar y en algunos casos reducen los reclamos a la demanda presupuestal sin contrapartidas ni proyecto educativo.

La propuesta es la mera reproducción del orden existente en la organización de los centros educativos, la ausencia de estímulos docentes, el divorcio entre educación y trabajo, la formación docente atrincherada en viejas identidades e instituciones, la concepción tradicional de la enseñanza media secundaria para clases altas y medias, el rechazo al desafío de la inclusión pedagógica de los adolescentes pobres.

El campo del statu quo congrega fuerzas ideológicas disímiles que, sea con ropajes de derechismo o radicalismo, están unidas en su rechazo conservador al mundo popular juvenil, a la inclusión pedagógica o tecnológica, y a la nueva modernidad detrás de la supuesta reivindicación de calidad educativa y de una enseñanza a cargo de elites imaginarias para elites imaginarias. Los graves problemas de exclusión y debilidad de los niveles de aprendizajes que presenta el sistema uruguayo o la crisis de la enseñanza media son atribuidos exclusivamente a causas externas al sistema que es siempre impotente para contribuir a producir cambios de fondo y debe permanecer aislado en una torre imaginaria de los panoramas. La paradoja es que los recursos económicos son vistos como la única tabla salvadora de un sistema educativo al que de antemano se le niega su función histórica de liberación y su contribución a la transformación de la sociedad.

Más recursos para hacer lo mismo y del mismo modo que siempre.
Es una cultura defensiva que rehúye compromisos prácticos y cotidianos con el cambio social pero al mismo tiempo reclama presupuesto al conjunto de la sociedad.
Seguir haciendo lo mismo buscando resultados distintos es un viejo error.
Pero un error simétrico es considerar que el cambio educativo es sólo una cuestión de gastar mejor. Sin dudas se debe gastar mejor, y se debe gastar distinto.
Pero para alcanzar resultados distintos haciendo cosas distintas también se debe mantener la política de mejora presupuestal.

IV.3. El fracaso cotidiano del statu quo educativo para anticiparse y liderar cambios estructurales y culturales está creando el ambiente propicio para el florecimiento de opciones de política, valores e intereses para la emergencia de una nueva constelación neoliberal de fuerzas.

La **visión neoliberal** que empieza a despuntar en el país y gana peso creciente en sectores sociales y políticos de la actual oposición esboza un tipo de **descentralización regresiva y mercantil del sistema** que en otros países sólo profundiza las desigualdades preexistentes y cristaliza la polarización de la educación en un escenario de doble velocidad y fractura, postula un aumento del subsidio estatal a la educación privada y propuestas de financiación de la educación por el mercado. La descentralización regresiva suele asociarse a la **autonomía curricular total** que aumenta las diferencias sociales de origen y fragmenta la calidad del conjunto del stock de conocimientos y competencias que debe transferir la educación.

Las visiones neoliberales alientan una aspiración difusa a la restauración imaginaria de la educación como sistema elitista de alta calidad, sin ciudadanía activa ni sindicatos fuertes de amplia representatividad, y basado en el regreso a valores y modelos de la familia patriarcal. Para los neoliberales la función social de la educación es el auxilio del mercado concebido como una institución natural en la que todas las personas aprenden a pescar.

Por ello rechazan las transferencias monetarias y becas para la continuidad o el retorno a los estudios de adolescentes y jóvenes pobres. Para ellos el incentivo del mercado y la educación sería suficiente – a pesar del legado estructural de desigualdad y pobreza del país – para compensar las condiciones desiguales de origen entre clases altas y sectores vulnerables suponiendo que estas desigualdades no sean naturales o deseables dentro de una sociedad dirigida por elites económicas patriarcales.

Por otra parte la autonomía de los centros es concebida a partir de una noción de propiedad privada del bien público sea supuestamente a cargo de los padres mediante subsidios estatales dentro de una lógica de mercado que implica cupos de selección y barreras de ingreso sea mediante mayores transferencias a la educación privada.

IV.4. Para los socialistas nace una nueva cultura que asocia nuevos recursos a la innovación y el cambio del sistema. El único camino para actuar sobre las causas de la parálisis del sistema es el **cambio sistémico integral** hacia una educación universal, de fuerte vocación pública y de excelencia.

En esencia las causas de los problemas del sistema se ubican en su diseño centralizado y burocrático, su gobierno fragmentado, una formación docente desintegrada y de calidad débil e incentivos negativos materiales e inmateriales de la innovación y la inclusión para los docentes. Pero el cambio del sistema supone un abordaje que combina líneas de políticas externas y líneas de política internas al sistema educativo combinando diferentes transformaciones dentro de una estrategia integral orientada a fortalecer la responsabilidad pública.

Los cambios estructurales necesarios para transformar el sistema y recrear su legado público más valioso suponen tiempos de ejecución inexorables, capacidades técnicas y administrativas solventes sobre la base de una amplia participación docente y ciudadana.

Por tanto implican un proyecto nacional educativo transformador sostenible – y autónomo de los cambios eventuales de ciclos económicos – durante los próximos 15 años.

V- Los ejes del cambio del sistema educativo: corto plazo, cambios de estructura y shock educativo

V.1. Corto, medio y largo plazo. La estrategia propuesta combina líneas de impacto para el corto plazo y líneas estratégicas de medio plazo para construir la nueva educación pública universal y de excelencia. Su diseño técnico y su ejecución exigen unidad de acción y programática de las autoridades de la educación.

En el **corto plazo** la estrategia afronta el contexto de emergencia educativa ante el desafío de movilizar y calificar el capital humano necesario para sostener el crecimiento.

Sobresale el imperativo de avanzar en la diversificación productiva y superar el *apagón* de trabajo calificado del país. Sobresale también la urgencia de actuar sobre las causas de la pobreza y la desigualdad mediante la inclusión educativa masiva, la exigencia concreta de un salto de calidad en la excelencia de los aprendizajes. Pero además la estrategia debe contemplar no sólo el adentro del sistema educativo sino también su afuera, es decir, la demanda educativa adolescente y juvenil.

Por eso los socialistas – dentro de la responsabilidad presupuestal y de la solidaridad con nuestro gobierno, asumiendo el apoyo a todas las autoridades educativas y cuadros docentes que en la base y en la dirección del sistema empujan los cambios – levantamos la propuesta del **shock educativo** para el corto plazo dentro de una estrategia estructural de cambio del sistema que incluye otros componentes.

Para ello convocamos a todas las fuerzas docentes de cambio, a los sectores ciudadanos comprometidos con una educación pública de equidad y excelencia, a los padres y estudiantes, a las comunidades locales, a las corrientes de izquierda comprometidas con el cambio del sistema, y convocamos a la formación de una nueva alianza entre la clase trabajadora, las fuerzas de desarrollo local y los trabajadores de la economía del conocimiento, las fuerzas de la ciencia y la cultura para sostener la estrategia de transformación educativa.

V.2. La Estrategia de shock educativo: descripción general

Concebimos la estrategia de shock educativo como un impulso específico y un conjunto sistemático de medidas de gobierno educativo asumidas desde hoy y hacia los próximos 5 años dentro de una estrategia general de inicio de las grandes transformaciones de estructura que requiere desde ya la educación de base del Uruguay.

Los principales componentes del shock educativo son:

- i) Apoyo financiero y técnico a las **iniciativas colectivas docentes** mediante fondos especiales e incentivos especiales a colectivos docentes,
- ii) Apoyo **masivo** a la **inclusión en la formación para el trabajo** mediante un sistema único y potente de becas de calidad con contrapartidas de control de resultados y apoyo pedagógico orientado a adolescentes y jóvenes que abandonaron los estudios o están a punto de hacerlo y también a adolescentes y jóvenes con logros educativos de excelencia,
- iii) Medidas para asegurar la dedicación exclusiva o semiexclusiva por centro de todos los docentes y aplicación de reglamentos para reducir el ausentismo,
- iv) Diseño y puesta en marcha de un nuevo sistema de estímulos de carrera, pedagógicos y económicos para la docencia en el ciclo básico y en centros de contexto desfavorable o muy desfavorable,
- v) Puesta en marcha para la próxima Rendición de Cuentas y hacia 2012 – 2013 de la experiencia piloto de creación e implantación del **Fondo de Descentralización** y apoyo a proyectos públicos de autogestión docente al menos en **30 centros de enseñanza media** de zonas de contexto desfavorable o muy desfavorable de todo el país.
- vi) Asegurar el cumplimiento de la meta de la construcción de un total de **58 centros de Educación Básica** en todo el país en este período de gobierno.
- vii) Sin perjuicio de la meta anterior es necesario realizar un esfuerzo presupuestal adicional para la puesta en marcha en la próxima Rendición de Cuentas de **10 nuevos centros modelo de la nueva enseñanza media** – de acuerdo a la ley de educación – en la periferia metropolitana de Montevideo que integre la oferta de secundaria con la educación técnica mediante un fuerte énfasis en las ciencias y la tecnología, el saber hacer y el saber aprender y la adopción también de modelos de doble recorrido de acuerdo a recomendaciones de las ATD.

En nuestra perspectiva estos y otros objetivos de corto plazo deben ubicarse dentro de la perspectiva estratégica más general postulada en este documento de las líneas estructurales de cambio educativo del conjunto del sistema. El Grupo de Educación del Partido Socialista presentará un documento específico de propuestas para el corto plazo que desarrolla los puntos anteriores para la coyuntura de la educación pública.

V.3. Estrategia de shock educativo: apoyo a la oferta educativa.

Desde la perspectiva de la **oferta** un nuevo sistema integrado debe asegurar la formación de **fondos** de promoción y apoyo integral para **proyectos docentes colectivos públicos para centros educativos dentro de un marco de flexibilidad curricular**, sobre la base de la **autogestión docente** y en la primera etapa aplicados para centros de contextos desfavorables o muy desfavorables.

Los proyectos serán seleccionados de acuerdo a indicadores precisos premiando la participación de las familias, la inclusión de asignaturas de educación tecnológica y educación para el trabajo, el perfil y las propuestas de atención interdisciplinaria de dificultades de aprendizaje, metas de inclusión, metas de logros de aprendizaje y excelencia, innovación pedagógica, clima institucional de orden, relaciones con la comunidad, tiempo pedagógico, socialización deportiva y cultural, uso pedagógico de TICs.

Dentro de procesos de evaluación permanente, los diferentes proyectos aprobados recibirán anualmente fondos adicionales de acuerdo a resultados educativos. La financiación de los proyectos docentes colectivos debe incluir, además de la aplicación de los parámetros generales de remuneración, inversiones y mejoras adicionales de estímulos de los equipos.

Proponemos la inclusión del Fondo para la Descentralización y apoyo de iniciativas docentes colectivas en la próxima Rendición de Cuentas.

V.4. Estrategia de shock educativo a través de un nuevo sistema de subsidios y premios a la demanda educativa.

Es urgente lanzar una propuesta masiva de becas de adolescentes y jóvenes que abandonaron los estudios o están a punto de hacerlo – con montos similares al salario mínimo y contrapartidas de asistencia y rendimiento debidamente controladas – promoviendo su inserción en múltiples opciones de formación y capacitación profesional así como la finalización de ciclos inconclusos y sistemas de pasantías laborales.

El centro de la propuesta masiva de financiación de becas debe concentrarse, en la primera etapa, en la demanda de capacitación profesional y calificación y educación técnica movilizandorecursos del INEFOP con activa participación de la UTU.

Pero en el conjunto de la enseñanza media el nuevo sistema – además de unificar los múltiples programas existentes como Compromiso Educativo o Uruguay Estudia y capitalizar sus experiencias valiosas – debe tomar en cuenta la disposición existente y potencial de recursos humanos y de infraestructura existente y debe incluir también:

- a. Premios al esfuerzo, logros y excelencia educativa de los adolescentes y jóvenes de los hogares de bajos ingresos e ingresos medios mediante el otorgamiento de becas cercanas al salario mínimo para financiar estudios superiores tecnológicos o universitarios y obtención de títulos del primer nivel de educación superior.
- b. Becas especiales – superiores al salario mínimo – para los estudiantes de formación docente de matemática, letras e idiomas, ciencias, educación tecnológica y magisterio sobre la base de criterios de selección por escolaridad.

V.5. Nuevos centros modelo de ciclo básico de la enseñanza media.

Dado que en Montevideo se concentra el mayor porcentaje de fracaso escolar, en las zonas de mayor concentración de población juvenil en situación de desafiliación educativa se debe diseñar e implantar centros modelos en:

- Cerro-Teja (2)
- Piedras Blancas. (2)
- Camino Maldonado. (2)
- Camino Carrasco. (2)
- Barrio Borro (2)

Los CEB serán centros de educación media básica con una fuerte impronta en educación tecnológica y científica y referentes culturales del barrio.

Tendrán un currículo integrando y extensión horaria y podrán también incluir un doble recorrido centrados en educación para el trabajo y educación humanística - científica. Harán un seguimiento de los alumnos con acompañamiento sistemático de técnicos.

Se aplicarán nuevos formatos de gestión del centro y contarán con recursos humanos y materiales adecuados desde su inicio, para asegurar su buen funcionamiento. Docentes y funcionarios actualizados y comprometidos con el proyecto. Serán centros de excelencia que servirán de referentes para el desarrollo de una educación básica inclusiva y de calidad. Los CEB estarán integrados territorialmente a redes de la zona y coordinarán acciones con otras instituciones públicas y privadas. Los edificios serán confortables, de construcción rápida y desmontables lo que permitirá acompañar la movilidad demográfica (siguiendo el modelo, por ejemplo de los Salones de LATU). El diseño edilicio estará acorde a la concepción del centro, con espacios y mobiliario adecuados para estimular aprendizajes científicos y de alto nivel tecnológico. Cada centro tendrá capacidad para atender un máximo 300 alumnos.

V. 6. Transformación de los incentivos docentes.

El cambio de los incentivos docentes supone una **opción nacional estratégica** por la mejora **significativa y sostenida en el tiempo** del salario base docente. Pero debe incluir la reformulación de la carrera docente y su nueva ponderación tomando en cuenta méritos de formación superior y debe combinarse con incentivos por resultados de aprendizajes de los estudiantes comparados consigo mismos, fuertes incentivos por logros de colectivos docentes de centros educativos por ejecución de proyectos de centro y ocupación de cargos en centros educativos de contexto desfavorable y muy desfavorable.

La transformación de los incentivos docentes implica asegurar el pasaje de todos los docentes a la **dedicación exclusiva y concentración horaria en centros educativos**, el control riguroso del ausentismo docente y restricciones de las causas de ausentismo y la implantación de sistemas de evaluación.

En lo inmediato es imperioso adoptar **medidas disciplinarias claras** con los instrumentos administrativos disponibles de modo de asegurar la sanción de los incumplidores para reducir el ausentismo pertinaz diseñando además sistemas de información transparentes para verificar el cumplimiento de la tarea evitando que la inmensa mayoría cumplidora se confunda con la minoría incumplidora.

La transformación también debe incluir mejoras de remuneraciones a partir del reconocimiento de logros de colectivos docentes públicos autogestionados a través de los resultados de proyectos de centros.

En el mundo existen diversos instrumentos objetivos y **transparentes** de evaluación del desempeño docente que el Uruguay debe analizar para producir diseños propios objetivos y confiables adaptados a nuestra realidad.

V.7. Transformación de la formación docente.

Inicialmente el cambio de la formación docente implica la construcción de un nuevo nivel posterior y común a las rutas actuales de formación docente magisterial, secundaria y técnico profesional.

Este nuevo nivel debe asegurar excelencia universitaria pero supone la reingeniería de las actuales ofertas fragmentadas (IPA, CERP, Instituto Magisterial, INET, Institutos de Formación Docente) para asegurar un piso común de excelencia de nivel de licenciatura para los 9 años de primaria y primer ciclo de enseñanza media.

En este período de gobierno la implantación y puesta en marcha del Instituto Universitario de la Educación IUDE como una universidad docente de excelencia.

Implica tareas complejas y exigentes de financiación y gestión en materia de costos, recursos humanos, programas de obras e infraestructuras, requerimientos docentes, curriculum, llamados e incentivos a docentes formadores de formadores y apoyo para la radicación en centros universitarios docentes en el interior del país.

La reforma de la formación docente es parte de la renovación de la autoestima y liderazgo social de los cuerpos docentes uruguayos y por ello implica la selección de los mejores estudiantes para la docencia, apoyo con becas mensuales que permitan la dedicación total al estudio y una política de aumento continuo de las remuneraciones docentes con contrapartidas claras y bajo la modalidad prevaleciente de incentivos.

V.8. Implantación del sistema de evaluación educativa

Es imprescindible desarrollar y consolidar procesos de evaluación educativa que permitan superar las debilidades de las instituciones escolares y las prácticas pedagógico-didácticas. En este período debe completarse el diseño e implantación del **Instituto de Evaluación** concebido como un sistema integral de evaluación de resultados educativos, impactos, sistema de gestión, calidad, y evaluación de los incentivos del conjunto de la educación.

La evaluación a nivel de centros debe ser participativa, permanente, formativa, pero también institucional e incluir las voces de padres y alumnos. Deben construirse indicadores que den cuenta de lo que sucede en cada centro educativo aplicados por los docentes a través de la investigación, acción y reflexión colectiva guiada sobre la propia práctica tanto pedagógica como institucional.

V.9. Hacia un sistema público descentralizado

Es imperioso definir la ejecución de un plan con etapas de **diseño e implantación de un sistema descentralizado** de organización de los centros educativos sujeto a evaluación y monitoreo con asignación de recursos, control contable, flexibilidad curricular, modelos de integración de juntas escolares o consejos de participación y distribución precisa de responsabilidades y poderes para las juntas o consejos. Es preciso asegurar un apoyo técnico específico para la formación de cuadros especializados en administración educativa.

La descentralización exige el fortalecimiento de la especialización en la dirección administrativa a cargo de las secretarías administrativas y la dirección técnico pedagógica de los liderazgos pedagógicos de los centros educativos.

La crisis larga del sistema ha profundizado, sobre todo en la enseñanza media, tres procesos diferentes que son contracara unos de otros.

Primero un proceso de erosión de las reglas formales e informales como normas compartidas y vigentes en la práctica cotidiana de los centros educativos.

Segundo la emergencia de direcciones omnipotentes y verticalistas que funcionan a la vez a la respuesta a la necesidad de certeza en un contexto heredado de deterioro de reglas y como coartada para no asumir responsabilidades.

Tercero la obsolescencia de grandes sectores administrativos del sistema que además no funcionan con la cultura de los equipos de gestión y no poseen ni las calificaciones ni reciben las capacitaciones necesarias en terreno.

La implantación del nuevo sistema descentralizado implica la adopción de modelos más horizontales de las comunidades educativas que reconocen líderes pedagógicos pero apelan a la **autogestión y responsabilidad docente** como base de la construcción de

comunidades educativas basadas en reglas compartidas y metas de excelencia, inclusión e innovación pedagógica y curricular.

Por otra parte la transformación de la descentralización exige un proceso nuevo de reclutamiento, selección y capacitación permanente de los funcionarios administrativos de la ANEP. Para avanzar en mejoras de la gestión y producir un salto de calidad de la administración educativa es necesario no sólo implantar sistemas de evaluación específicos del área administrativa sino también establecer una **Escuela de Funcionarios y Administración Educativa** como parte de un nuevo proceso de mejora de la eficiencia del servicio administrativo de toda la ANEP que debe incluir capacitación en el terreno.

Una orientación central de la descentralización de izquierda en educación es asegurar que los mejores equipamientos, los mejores docentes y los mayores recursos estarán destinados – con indicadores precisos – a los centros de contexto más desfavorable y desfavorable.

Desde una perspectiva progresista la descentralización de la gestión local, abriendo los centros a necesidades y realidades del entorno y las comunidades locales, es una herramienta estratégica de cohesión social y territorial mediante el trato diferente de las desigualdades de partida.

Pero la descentralización supone prerequisites como la dedicación exclusiva o semiexclusiva y cuerpos docentes estables por centro y la formación de los cuadros de gestión del sistema con apoyo técnico y monitoreo externo a cada centro.

A mediano plazo implica la **asignación descentralizada de la mayoría de los recursos del sistema** - dentro de una única estructura de remuneraciones - asegurando autonomía pedagógica y grados relevantes de autonomía curricular – por ejemplo un 30% de carga horaria adaptada a la realidad de cada centro dentro de lineamientos comunes fijados centralmente – con recursos compensatorios y fuerte apoyo técnico complementario para los centros de contexto muy desfavorable y desfavorable.

La descentralización es el ambiente institucional propicio para incorporar la formación para el trabajo y la educación tecnológica junto a respuestas versátiles para la diversidad de vocaciones de adolescentes y jóvenes con énfasis en el saber aprender y el saber hacer.

La descentralización debe atender el desarrollo local y potenciar los deportes y la cultura dentro de estrategias de socialización y motivación más amplias de los niños y adolescentes y como parte del perfil propio de cada comunidad educativa.

V.10. Instituto Terciario Superior: politécnicos de excelencia en todo el territorio nacional.

Una reforma estructural estratégica que debe iniciarse con urgencia en este período de gobierno es el diseño e implantación del nuevo sistema de educación técnica superior o **Instituto Terciario Superior** concebido como una red de politécnicos de alto nivel en diferentes puntos del país. Al igual que la implantación de una Universidad docente el diseño y la implantación del ITS exige un esfuerzo técnico y gerencial muy considerable así como alianzas con empresas, instituciones tecnológicas, de investigación aplicada e investigación básica.

V.11. Un nuevo sistema trabajando por metas comunes.

Tanto la perspectiva estratégica del **salto productivo** como el apagón de trabajo calificado exigen adoptar una visión integral en todo el sistema educativo.

Para ello a corto plazo el Uruguay necesita al menos triplicar el número de ingenieros, científicos y tecnólogos que egresan de la educación superior.

En este período de gobierno estas exigencias implican una ampliación fuerte y concentrada del **tiempo pedagógico** de la enseñanza aprendizaje de matemática, ciencias e idiomas y letras desde la escuela a la enseñanza media adoptando todas las medidas necesarias para concretar este objetivo. Están en marcha cambios curriculares de importancia en todos los subsistemas, pero no siempre estos cambios reflejan la prioridad señalada.

Pero parte del éxito de estos programas dependerá de la capacitación y el reciclaje urgente de formadores de formadores y de docentes de aula en una concepción pedagógica centrada en un equilibrio nuevo entre la enseñanza aprendizaje de competencias de razonamiento, lógica y mejora de las competencias lingüísticas y la enseñanza aprendizaje de contenidos relevantes y contemporáneos del stock científico – humanístico de la humanidad.

V.12. La Nueva Educación Media. La Educación y el Trabajo.

El otro desafío inmediato es iniciar la incorporación de disciplinas de la educación tecnológica y el mundo del trabajo en la currícula de toda la enseñanza media.

Sin embargo el diseño de un nuevo ciclo común al actual primer ciclo de secundaria y UTU previsto en la ley de educación vigente no excluye la definición de recorridos paralelos que incluyan asignaturas comunes dentro un nuevo modelo organizativo, institucional, curricular y de gestión del conjunto de la enseñanza media del país. La transformación de la educación media debe incluir el saber hacer y una alianza estrecha con la escuela dentro de una nueva educación de excelencia, universal, común y obligatoria de 9 años.

En ella un maestro profesor debe actuar como director de la orquesta mientras otros docentes debe desempeñarse como responsables de asignaturas incluyendo la educación tecnológica, la formación para el trabajo, la formación científica, matemática, un segundo idioma, y asignaturas científicas y humanísticas especializadas.

Por otra parte a corto plazo es imprescindible reestructurar los estímulos pedagógicos, académicos y económicos para la docencia en el ciclo básico asegurando además un mínimo de estabilidad de tres años para los docentes en el ciclo básico de liceos y escuelas técnicas de contexto crítico y de localidades del interior.

Para realizar cambios sustantivos (o shock) en el sistema, en la actual coyuntura de la educación media, se requiere primero asumir el reto de construir **confianza** entre los actores. En segundo lugar reformular el **sentido** de una nueva enseñanza media que no niega su valioso legado pero también comienza a delinear la identidad de la educación media en el país a partir de las expectativas que se plantea la sociedad.

La gran desorientación en relación al sentido de la educación media y a su identidad inmoviliza a actores, desestimula a docentes y alumnos y dificulta la implementación de proyectos públicos descentralizados y de autogestión docente.

V.13. Cambio institucional y reforma organizacional.

Los socialistas proponemos iniciar el análisis político y técnico de escenarios para un futuro rediseño profundo y estructural de la institucionalidad de gobierno autónomo de toda la ANEP. No se trata de un objetivo inmediato de tipo legal sino de analizar y definir nuevos escenarios de innovación institucional. Esta reingeniería debe orientarse al fortalecimiento de las capacidades de diseño e implementación de políticas dentro del sistema, la mejora de la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana.

Debe asegurarse la adecuada delimitación entre funciones propiamente políticas y de gobierno, funciones técnicas pedagógicas y funciones administrativas, gerenciales y de gestión del sistema que actualmente se encuentran confundidas en la práctica tanto de órganos de gobierno como de organismos burocráticos de la ANEP.

Es necesario avanzar en la simplificación de organismos y trámites dentro del sistema así como reducir duplicaciones de organismos y avanzar en la implantación de sistemas transversales de información para todas las operaciones administrativas fundamentales de la ANEP.

En síntesis, el actual sistema ha caducado y resulta inadecuado para afrontar los desafíos que la época que vivimos impone al sistema educativo uruguayo para cumplir con el legado vareliano y su función histórica de actor promotor de la emancipación de las personas, la igualdad y el avance por la senda del nuevo desarrollo.

Este documento es un aporte abierto al debate público para abrir la nueva perspectiva de cambio educativo.

INDICE

I - La triple función de la educación.

II- La educación uruguaya en la encrucijada.

III - Las causas internas de la crisis del sistema.

III.1. Causas internas

III.2. Incentivos y reconocimientos negativos de los docentes.

III.3. Los centros educativos no funcionan como verdaderas unidades de gestión del sistema.

III.4. Centralización burocrática y gobierno educativo fragmentado.

III.5. Formación docente fragmentada.

III.6. Divorcio entre educación y formación para el mundo del trabajo.

III.7. El centro de la crisis de la educación se localiza en la enseñanza media.

III.8. La baja carga de tiempos pedagógicos

III.9. Débil de aprendizajes en matemática, letras y lectoescritura y ciencias

IV- Ni defensa del statu quo ni neoliberalismo: una estrategia pública y democrática de acción para cambiar el sistema.

V- Los ejes del cambio del sistema educativo: corto plazo y cambios de estructura.

V.1. Corto y medio plazo

V.2. Estrategia de shock educativo: descripción general.

V.3. Estrategia de shock educativo: apoyo a la oferta educativa.

V.4. Estrategia de shock educativo a través de un nuevo sistema de subsidios y premios a la demanda educativa.

V.5. Implantación de nuevos centros modelo de enseñanza media.

V.6. Transformación de los incentivos docentes.

V.7. Transformación de la formación docente.

V.8. Implantación del sistema de evaluación educativa

V.9. Hacia un sistema público descentralizado

V.10. Instituto Terciario Superior: politécnicos de excelencia en todo el territorio nacional.

V.11. Un nuevo sistema trabajando por metas comunes.

V.12. La nueva educación media. la Educación y el trabajo.

V.13. Cambio institucional y reforma organizacional.