

Sistema educativo nacional público.

Por Fernando Rama

Algunos lineamientos para un pronunciamiento universitario.

1. La Universidad tiene la obligación y la necesidad de contribuir a la construcción de un Sistema Nacional Público de Educación. Como institución de educación pública superior la UDELAR debiera enfocar esta tarea teniendo en cuenta una doble vertiente. Por un lado debe emitir opiniones fundadas respecto a la estructuración del sistema educativo nacional en niveles articulados entre sí; por otro lado – y en gran medida como consecuencia del pensamiento institucional elaborado en torno a la organización del sistema -, debe participar activamente en la elaboración de una Ley General de Educación.
2. El hecho de que hasta el momento los pronunciamientos, opiniones y estudios sobre la globalidad del sistema educativo nacional, por parte de la UDELAR, hayan sido escasos y parciales puede interpretarse de diferentes maneras. Pero sea cual sea la interpretación que se le quiera dar a esta insuficiencia debe señalarse que el comportamiento de la Universidad no ha sido excepcional. Muchos otros actores sociales, dentro y fuera del sistema educativo, han contribuido poco a repensar una política educativa a mediano y largo plazo.
3. Al mismo tiempo que la Universidad se aboca a las tareas señaladas en 1) es imprescindible realizar un intenso trabajo en torno a la organización de una nueva estructura para la educación terciaria y superior, la que debiera reflejarse en la elaboración de una Ley Orgánica regulatoria de dicho nivel educacional.
4. En relación a la nueva Ley de Educación Pública creo que todo lo que se haga debe estar presidido por dos cuestiones que en las últimas décadas se han ido desdibujando progresivamente: el principio según el cual el educando es uno sólo y la preocupación constante por la evaluación de la calidad de la educación que se brinda a diferentes niveles. La educación debe estar centrada en el estudiante y debe recuperarse la exigencia de calidad que en otros momentos históricos del país fuera factor predominante.
5. En el plano legal debe establecerse la educación como un derecho de todas las personas en una relación estrecha y permanente con las demandas sociales provenientes del mundo del trabajo. El derecho constitucional de cada ciudadano a recibir una educación de calidad debe ser un objetivo constante en un mundo donde se procesan permanentes cambios tecnológicos, sociales y culturales que le exigen a la educación procesar cambios importantes en tiempos relativamente cortos. La finalidad de la educación es formar seres autónomos y solidarios, ciudadanos respetuosos de los Derechos Humanos y comprometidos con la democracia y la ética profesional.
6. Los niveles educativos a ser incluidos en la Ley General de Educación son, a mi juicio, los siguientes:
 - a) La educación pré-escolar
 - b) La educación escolar
 - c) La educación especial
 - d) El ciclo básico secundario
 - e) El ciclo superior secundario
 - f) El ciclo técnico-profesional
 - g) La enseñanza terciaria y superior

h) La enseñanza popular (*)

7) La Ley debe fijar las condiciones de ingreso a cada uno de esos niveles, asegurar el tránsito flexible de un nivel a otro y el transcurso personalizado dentro de cada nivel. La estructuración de un nivel de Educación popular debe obedecer, obviamente, a otros parámetros. En esta innovación estamos pensando en una educación para todas las edades a partir de los 18 años, sin requisitos de ingreso fijos, que proporcione cursos cortos en una gran cantidad de disciplinas a ofertar, con niveles de exigencia curricular variable de acuerdo a los niveles educativos previos de cada educando.

8) El gobierno del Sistema Nacional de Educación Pública debe estar a cargo de un Consejo Directivo que sea parte integrante del M.E.C. y que esté integrado por:

- a) El Ministro de Educación
- b) El Rector de la Universidad
- c) El Director del Instituto de Formación Docente
- d) El Director del Instituto de Formación Terciaria
- e) El Director del Consejo de Enseñanza Primaria
- f) El Director del Consejo de Enseñanza Secundaria
- g) El Director del Consejo de Enseñanza Técnico-Profesional
- h) El director del Instituto de Educación Popular

Este órgano directivo tendrá por principales cometidos integrar las autonomías técnicas de los diferentes niveles del sistema, realizar en forma permanente una evaluación del sistema educativo, asegurar la innovación permanente en materia pedagógica e interactuar en forma sistemática con los diferentes actores sociales (sistema político, sindicatos y empresarios, con las organizaciones sociales de otro carácter, con el Sistema Nacional de Innovación). Otro cometido central de este órgano será el de asegurar la descentralización del sistema educativo nacional en forma progresiva y de acuerdo a las diferentes y cambiantes realidades culturales y productivas de las diferentes regiones del país. Tendrá también a su cargo los procesos de acreditación internacional del sistema educativo nacional como un todo y de sus partes, así como los procesos de habilitación de los centros de enseñanza privada existentes en el país y de aquellos que surjan en el futuro, a todos los niveles. Este órgano de gobierno de la educación deberá ser asistido por equipos técnicos destinados a analizar todos y cada uno de los aspectos del sistema educativo nacional. En otras palabras, el órgano de gobierno de la Ecuación que se propone deberá asegurar el precepto constitucional ya establecido en el artículo 202 según el cual “La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza”.

9) La Ley general de Educación deberá contemplar y promover la participación directa de los diferentes actores y destinatarios de la educación:

- a) Los docentes, que deberán participar en el gobierno a todos los niveles
 - b) Los estudiantes
 - c) Los funcionarios técnicos
 - d) Los padres
 - e) Los trabajadores y los empresarios en tanto que representantes del sector productivo
- El cogobierno de las instituciones educativas debe establecerse como principio a todos los niveles, pero su conformación deberá adaptarse a las características de cada nivel educativo.

10) La ley deberá consagrar la obligatoriedad de la enseñanza media básica en una primera etapa, pero proponer un determinado plazo que obligue al país a realizar todos los esfuerzos necesarios para que la obligatoriedad se extienda hasta el fin del ciclo secundario.

11) La ley deberá asegurar la jerarquización de los centros educativos (jardines pre-escolares, escuelas, liceos, institutos y facultades) como el factor decisivo del proceso educativo, asignándoles al mismo tiempo autonomía de gestión y rendimientos académicos propios, como forma de combatir la enorme dilución de responsabilidades hoy existente.

12) La educación terciaria y superior debe incluir a la Universidad de la República, al Instituto de Formación Docente y a la Educación terciaria técnico-profesional. Debe asegurarse la máxima fluidez en el tránsito dentro de estos espacios de formación académica. Estos espacios deben tener características en común y características distintivas. Como características en común deberán tenerse en cuenta las siguientes:

a) la potestad para otorgar títulos de licenciatura, de maestría y de doctorado, lo que supone la estructuración de cursos de grado y post-grado de diferente nivel de exigencia

b) la obligatoriedad de instituir sistemas de educación continua y permanente.

c) proceder a la selección de estudiantes en todos los cursos de grado y postgrado, lo que supone establecer cupos de ingreso en todos los casos; esta selección de estudiantes debe realizarse teniendo en cuenta la necesidad de asegurar el acceso de todos los postulantes al nivel terciario y superior, los antecedentes curriculares de los estudiantes y la realización de entrevistas personales con cada postulante.

d) es de fundamental importancia perfeccionar un sistema de becas a partir del actual fondo de solidaridad y de otros recursos financieros de procedencia estatal.

Las características distintivas de estos tres espacios educativos estarán definidas por:

a) la conformación de un gobierno propio para cada uno de ellos

b) el peso decisivo que tiene la producción científica en la Universidad y en el Instituto de Formación Docente

c) el peso decisivo que debiera tener el vínculo con los sectores productivos en el caso de la educación técnico-profesional.

13) La ley deberá tener en cuenta muy especialmente las características que debe adquirir la gestión de todo el sistema educativo nacional, tanto en lo referente a la gestión académica como a los aspectos económico-financieros de la misma. Es necesario establecer una profunda reforma en los procedimientos administrativos, en los aspectos contables y en todos los aspectos que permitan eliminar la actual lentitud e inadecuación del actual sistema burocrático en el seno de todos los sectores del sistema educativo (nombramiento de profesores, adquisición de equipamiento, despilfarro de recursos, etc.).

Creo que el acento debe colocarse, en este momento, en la definición de una política nacional de educación centrada en la calidad de la enseñanza a todos los niveles, preocupada por la coordinación (o integración) de los diferentes subsectores , con amplia participación de todos los actores sociales, culturales y políticos involucrados naturalmente en el hecho educativo.

Un tema de ineludible discusión es el peso que los representantes políticos tendrán en la dirección de los diferentes niveles educacionales. Considero que debe darse una combinación de representantes políticos y representantes técnicos (electos por los interesados), con un peso mayor para estos últimos.

Anexo I.

La educación popular.

La idea de introducir un ámbito denominado educación popular tiene que ver con la necesidad de proporcionar a un número muy importante de ciudadanos mayores de 18 años formaciones específicas que enriquezcan su conocimiento del mundo en las más variadas disciplinas, en todo el territorio nacional.

Se trata de una iniciativa puesta en práctica en Europa por varios gobiernos socialdemócratas, en diferentes épocas y en base a diferentes tradiciones previas. En algunos países los gobiernos conservadores suprimieron este tipo de iniciativas y los dejaron en manos privadas, sin participación del Estado. En otros casos los gobiernos conservadores restringieron los fondos durante sus respectivos mandatos, pero no lograron suprimir la institución. En el caso de Alemania, que es el caso que conozco con cierto detalle, sucedió esto último. La *wolkschule* imparte cursos de las cosas más variadas: idioma nacional, idiomas extranjeros, computación a varios niveles, talleres literarios, arte culinaria, carpintería, tango, ejecución de instrumentos varios, etc. Para anotarse en la enorme oferta de cursos que aparece al inicio del año el único requisito es tener más de 18 años y pagar una cantidad ínfima. Cuando un determinado curso logra una matrícula razonable – digamos 10 estudiantes – el estado paga a un profesor que dicta el curso, diseña los exámenes correspondientes y realiza exámenes. Los estudiantes que aprueban el curso reciben en algunos casos un certificado y en otros casos una simple constancia de que cursaron con aprobación el curso en cuestión. Los cursos suelen ser breves – generalmente un semestre – y en ellos se integran personas de muy diferente edad, condición social y formación académica previa.

Si observamos la situación tal como se presenta en nuestra sociedad actualmente, en relación a cursos tales como los que estamos proponiendo, constatamos que en parte el Estado proporciona cursos de esta naturaleza a través de las intendencias en todo el país sin que exista una matriz legal que regule estas iniciativas, sin contralor de la calidad de los cursos, generalmente sin pruebas de evaluación y sin la expedición de certificados, diplomas o cualquier otro elemento que permita uniformizar niveles de destrezas, competencias o aptitudes adquiridas por los estudiantes. Existe, por otra parte, una abultada oferta educativa privada, de calidad muy despareja y no sometida a evaluaciones de calidad de ningún tipo. El panorama es tan dispar como rico pues si bien se miran las cosas todo este espacio educativo responde a una demanda real y cumple una función social de primer orden. La fortaleza del sector privado y la informalidad del sector público debilita el enorme potencial que tiene este tipo de institucionalidad dedicado a lo que llamamos educación popular como factor de inclusión social.

La iniciativa de crear una institución de este tipo exige una serie de condiciones entre las cuales me permito enumerar las siguientes:

- 1- Un cuerpo directivo calificado como para diseñar los cursos y los programas correspondientes a esos cursos, para seleccionar a los profesores adecuados y para evaluar los resultados de la enseñanza.
- 2- Una infraestructura acorde, que por definición exige pensar en espacios de clase de muy diverso tipo, necesariamente descentralizados.
- 3- Un marco legal específico
- 4- Recursos financieros destinados a solventar el sistema.

El punto 1 podría depender, en una primera instancia, de las autoridades del Ministerio de Educación, que debiera tener en cuenta a representantes de los diferentes niveles del sistema educativo nacional.

El punto 2 exige un relevamiento de muchos espacios actualmente destinados a fines diversos no educativos y también espacios que actualmente son destinados a la enseñanza.

Anexo II.

La educación moral y democrática.

La concepción del centro educativo como una comunidad democrática.

Es un lugar común señalar que el ejercicio del cogobierno universitario constituye una instancia de formación democrática, un aprendizaje permanente de ciudadanía mediante su ejercicio, etc. Con estas u otras formulaciones el concepto aparece en múltiples documentos elaborados por la Universidad a lo largo del tiempo. Se trata de una afirmación plenamente compartible. No obstante me parece que se trata de una visión que necesita ser profundizada. Ello es así, a mi juicio, por tres razones:

- 1- Es innegable que la existencia de una comunidad de profesores, estudiantes, egresados y funcionarios técnicos que debaten abiertamente los asuntos fundamentales del quehacer universitario es un fuerte estímulo a la formación democrática de los actores. Genera un ámbito de reflexión en torno a cuestiones más generales que los propios asuntos que se discuten, obliga a pensar en conceptos tales como legitimidad, democracia, respeto por todas las opiniones, jerarquización de la tolerancia como actitud moral positiva, etc. En ese sentido es una escuela de ciudadanía. Pero tan innegable como la anterior es el hecho de que el ejercicio pleno del cogobierno se ha desdibujado progresivamente y su recuperación se ha tornado un problema omnipresente en las discusiones en el seno de la Universidad.
- 2- Es indudable que en la época en que no se hablaba de la “crisis del cogobierno” y este era una realidad palpable, beneficiosa para el funcionamiento de la institución y para el desarrollo personal de los universitarios comprometidos con el gobierno de la misma, se generaron distorsiones que en buena medida se relacionan con la tardía aparición de la participación en el desarrollo individual. Es necesario recordar que el estudiante pasaba del ámbito educativo en enseñanza secundaria, donde no participaba en decisiones de ningún tipo a un ámbito donde su participación le era requerida como virtud. Bueno es decir que el laicismo como valor adquirido en nuestro sistema educativo público y el carácter democrático general de la sociedad uruguaya en parte disimulaban este hecho.
- 3- Existen numerosas evidencias empíricas – y teorías más o menos desarrolladas – que señalan que la edad más apropiada para iniciar la formación moral y democrática de los individuos es la adolescencia, sin que se pueda descartar la importancia de intervenciones en este sentido en edades escolares. En primaria, por ejemplo, se han introducido instancias de votación para la elección de los abanderados que apuntan en la dirección correcta.

Pensando de las cosas desde el ángulo del cogobierno universitario me atrevo a sostener que su revitalización depende de que el desarrollo de las competencias y actitudes para

el juicio moral y democrático ingresen antes en el sistema educativo. Para fundamentar esta afirmación me limitaré a transcribir pasajes del libro “La moral puede enseñarse. Manual teórico-práctico de la formación moral y democrática”, cuyo autor es Georg Lind. Lo hago en el convencimiento de que en este momento de reformas en el sistema educativo este es un tema de importancia mayor y es el camino para reafirmar – y resignificar al mismo tiempo – el laicismo y el cogobierno.

“La moral y la democracia aún no hay llegado a la educación, y no llegarán hasta que no entendamos lo que esto implica. La educación no ha llegado a la democracia y no llegará mientras separe de manera estricta la clase de determinadas disciplinas y la clase de moral, y se dedique unilateralmente al fomento de técnicas y tecnologías. Las capacidades morales pertenecen, al igual que las competencias que exigen asignaturas tradicionales, a los objetivos proclamados por nuestras escuelas e instituciones de enseñanza superior. A pesar de esto, la promoción de capacidades morales es menor, y cuando se hace, cuenta con menos recursos y a menudo se trabaja con métodos poco efectivos o que entrañan una “contradicción preformativa” consigo mismos.

“Pero también sabemos que las escuelas de ciclo básico y superiores producen este resultado más bien “casualmente” y por medio de su “currículo oculto” que por métodos de fomento expresamente elaborados para este fin. Hasta ahora son las ocasiones de aprendizaje que resultaron de la vida escolar las que estimularon en determinadas situaciones la discusión sobre problemas morales entre los alumnos y también con los profesores, y dieron impulso a la actitud crítica y al razonamiento autónomo o exigieron la posibilidad de asumir responsabilidades y de tomar decisiones propias. Pero el plan curricular mismo se limita en gran parte a las manifestaciones de intenciones, que a su vez son muy marginales en la formación de los profesores”.

“Los métodos que han probado su eficacia son la discusión de dilemas y la comunidad escolar democrática. Estos métodos, sobre todo el de la discusión de dilemas, han demostrado ser efectivos y ampliamente aplicables en diferentes ámbitos, como lo corroboran muchas pruebas escolares realizadas científicamente”

“La formación moral, en el sentido de fomentar una capacidad de actuación real, sólo se puede lograr si se superan las divisiones de trabajo entre asignatura y moral, entre cognición y emoción y si se aspira a una formación integradora.....La formación moral, como capacidad de discurso y de juicio moral integradora, debería constituirse más bien como parte de todas las asignaturas”.

Considero que este aspecto es de fundamental importancia para salir de la actual dicotomía de nuestro sistema educativo, polarizado entre sectores de educación dogmática y adoctrinadora y sectores del sistema que en los hechos practicas un relativismo moral irresponsable.
