

La situación de la educación

Pablo Caggiani, Gabriel Quirici, Sophie Talbotier



2023

1. Desde 2020 hasta hoy

El acceso al Gobierno de una coalición liderada por el herrerismo llegó con un diagnóstico político sobre la educación nacional que consideraba que la misma, estaba en una profunda crisis. En cambio, los diagnósticos de carácter más técnicos como los de Iniciativa Ciudadana Eduy21, el Instituto Nacional de Educación Educativa (INEEd) y de organismos internacionales, daban cuenta de avances importantes y desafíos persistentes. En base a ese diagnóstico político se implementaron una serie de políticas que tuvieron que ver con recorte presupuestal, cambios en el marco legal, cambio curricular y un particular lugar a las y los docentes.

En materia presupuestal se perdieron unos USD 140 millones del presupuesto de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) (La Diaria, 2022), a lo que se suma el congelamiento del presupuesto universitario y los recortes en la matriz de protección social. Esto afectó el salario docente que perdió poder de compra, el aumento de la cantidad de estudiantes por grupo, la reducción de grupos para las diferentes propuestas y comprometió los procesos de extensión del tiempo pedagógico.

En materia de cambios legales, la Ley N° 19.889 de Urgente Consideración (LUC) introdujo un centenar de artículos que tenían que ver con la educación, allí se modificó la gobernanza del sistema educativo, se desestimó la creación de la universidad de la educación y se realizaron modificaciones varias a la Ley N° 18.437 General de Educación, que tendieron a eliminar a quienes están todos los días en las aulas del debate educativo.

Uruguay enfrentó la pandemia con unas condiciones muy superiores a la mayoría de los países, su sistema de salud, el Plan Ceibal, la existencia de internet en todas las instituciones educativas, plataformas disponibles, entre otras construcciones con las que contaba el país. El cierre de cursos fue acompañado por un intenso trabajo de estudiantes, familias y docentes.

En la pandemia fue muy baja la capacidad de respuesta desde la administración, se sostuvieron muchas acciones gracias a docentes y las familias. Las orientaciones ante una situación tan excepcional fueron variando según avanzaba la pandemia, las mismas variaron según los diferentes tramos, afectando a estudiantes particularmente en educación primaria y en el caso de la educación media, las orientaciones resultaron notoriamente insuficientes para abordar la situación.

La ausencia de clases presenciales afectó particularmente a las y los estudiantes más vulnerables. La pandemia afectó a nuestras infancias y adolescencias, los recursos para paliar la situación fueron absolutamente insuficientes, no existieron prácticamente acciones reparatorias o similares salvo la de las y los docentes y actores, que ya existían con las mismas cargas horarias.

La escuela, fue la primera y única institución en retomar la presencialidad. Entre tanto, las infancias y adolescencias más vulnerables vieron detenidos sus diagnósticos y tratamientos, ya sea desde la salud en general como los tratamientos específicos en clínicas, quienes, en el mejor de los casos retomaron los procesos a distancia. A esto se deben sumar las dificultades alimentarias, de acceso al sistema de salud, de emergentes de temas de salud mental, todas situaciones que no contaron con medidas de política pública y que además contó con informes que daban cuenta de ello y no fueron considerados.

Las y los docentes han sido excluidos de la elaboración e implementación de las políticas educativas. La LUC eliminó los Consejos y la participación de las y los docentes en los mismos. El intento de centralización gerencialista de los anteriores Consejos no ha redundado en eficiencia, sino en mayor complejidad para la toma de decisiones. Las consultas realizadas a las Asambleas Técnico Docentes (ATD) de todos los tramos de la educación han sido meramente formales, con muy poco tiempo para analizarlas y pronunciarse, al punto de disponer de 48 horas para leer los programas de varias carreras.

Los pronunciamientos de estos organismos han sido muy críticos con las propuestas del Gobierno pero no han logrado modificaciones sustantivas a las mismas. A esto debe sumarse una serie de acciones parlamentarias, administrativas, judiciales y de declaraciones de actores públicos que se orientan a perseguir o reprimir los pronunciamientos de docentes y estudiantes abonando en la idea de que son las y los docentes parte del problema en la educación.

La respuesta de la comunidad de docentes del país en las instancias electivas de organismos técnicos o representantes en el Consejo Directivo Central (CODICEN) han sido contundentes, triunfando las opciones más identificadas con los sindicatos de la educación. Tampoco las y los docentes fueron considerados en el Consejo de Formación en Educación (CFE), dejando de funcionar los departamentos académicos y desconociendo la estructura que encaminaba hacia una formación de carácter universitaria. Es muy relevante la respuesta de las salas autoconvocadas como expresión de un cuerpo académico y profesional comprometido a nivel de todo el país, con voz, capacidad de propuesta y en desacuerdo con los procesos de reforma y las formas en que se implementa.

2. Reforma curricular

Durante 2022 se conocieron una serie de cambios en materia curricular, es decir de los programas y reglas que tienen que ver con la educación entre los tres años y los quince años, lo que conocemos como inicial, primaria y ciclo básico. También se inició un proceso de reforma en el CFE, modificando los planes de las cinco carreras que se desarrollan en ese marco¹.

Los dos procesos tienen elementos en común que son parte de las definiciones de política educativa del quinquenio. En ambos casos, se desconocen avances curriculares previos en los respectivos niveles. En el caso de la educación básica los documentos curriculares que incluían competencias y que son desconocidos, refieren al Marco Curricular para la Primera Infancia (ANEP, 2017) y al Marco Curricular de Referencia Nacional. También

¹ Documentos aprobados por el CFE, disponible en: <https://www.cfe.edu.uy/index.php/institucional/mas-informacion/documentos-aprobados>

se desconoce lo realizado en la materia en la Red Global de Aprendizajes. En el caso de la Formación en Educación se desconoce todo el proceso de revisión del Plan 2008 y nuevos programas elaborados con amplia participación de docentes y estudiantes.

2.1 Educación Básica Integrada

Durante 2022, se fueron conociendo una serie de documentos que daban cuenta de diferentes aspectos de la reforma de los programas y las reglas del juego para la educación obligatoria entre los tres años y 3er año de ciclo básico. Se establecieron diez competencias en el Marco Curricular Nacional, luego se establecieron las progresiones de aprendizaje para cada tramo, las mallas curriculares y luego los programas para cada área o asignatura. Todo este proceso se dió entre agosto y diciembre del año pasado.

La producción de documentos curriculares en esos tiempos hacen inviable las instancias de participación y consulta más allá de enviar a consideración de las ATD como una formalidad a cumplir. De hecho las versiones preliminares son muy similares o iguales a las versiones que terminaron siendo aprobadas a pesar de las consideraciones que los diferentes organismos formularon respecto de los mismos. Los cambios curriculares son algo muy relevante para los sistemas educativos. Allí se definen los aprendizajes que se deben enseñar en la educación, las reglas del juego, entre otros temas importantes. Los avances del conocimiento científico, artístico, entre otros, son parte de lo que es necesario ir actualizando. En los aspectos curriculares también se juegan los valores que tenemos como sociedad.

Es por esto que la conversación sobre lo curricular debe ser profundamente democrática, si tiene el propósito de formar a las y los estudiantes, pero además nos define como sociedad. El Gobierno entiende que estos cambios se pueden realizar sin tener en cuenta la opinión de las y los estudiantes, las familias, docentes y también entiende que la ciudadanía y los diferentes actores de la sociedad no tienen nada para decir. Los cambios que se proponen tienen que ver con incorporar el enfoque de competencias, el cambio en las reglas de promoción, entre otros.

Otro de los cambios pasa por agrupar la trayectoria educativa en tramos dentro de lo que conocemos por inicial, primaria y media, además del cambio de nombre de los grados del ciclo básico pasando a ser 7mo, 8vo y 9no. No hay mucha fundamentación respecto a estos cambios, pero por lo planteado por las autoridades, se deben a la intención de dar continuidad al ciclo primaria - media (7mo 8vo y 9no) y porque se elimina la repetición, salvo al final de cada tramo. Los tramos y las medidas referidas al pasaje de grado, parecen tener el único propósito de bajar la repetición en nuestro sistema educativo a partir de definiciones administrativas.

Los dos desafíos mencionados, no están acompañados del fortalecimiento de los recursos existentes para apoyo a estudiantes con más dificultades o de programas que mejoren la transición entre educación primaria y media. No se estableció ningún sistema de acompañamiento, como tampoco se previó una recuperación de tiempos pedagógicos perdidos en la pandemia.

2.2 Cambios en Formación en Educación

Además de los cambios en educación básica hay cambios en la formación de educadoras, educadores y docentes. Un primer cambio, tiene que ver con desarmar la estructura académica que se venía construyendo en el camino hacia una formación de carácter universitario. En este caso, los cambios de planes desconocen un proceso de trabajo que se venía realizando por los diferentes órdenes en materia de modificación y mejora de los planes existentes desde 2008.

En el caso de esta reforma, la fundamentación de los cambios es prácticamente inexistente. Parecen basarse según declaraciones de las autoridades, en la cantidad de egresos de la formación de grado. Esto tiene como resultado una flexibilización improvisada con grave pérdida de estructura académica. Se semestralizan todas las carreras, se eliminan disciplinas sin fundamento alguno, así como cambios de contenidos que no son basados en estudios o evidencia previa. A esto, se debe sumar un estilo de gestión que aprobó planes y programas en diciembre, dos días antes de las ATD con una implementación que incluye mentores designados por la administración y con desconocimiento sobre quien elaboró las nuevas propuestas.

En este escenario los colectivos de estudiantes y docentes, tanto gremiales como técnicos y académicos en todo el país, plantearon su postura en favor de una formación verdaderamente universitaria y cuestionaron los cambios y las formas de esta reforma.

3. Presupuesto

Desde el comienzo de esta administración, se realizó un recorte generalizado del presupuesto en varias áreas, ya sea a través de la menor asignación de recursos o a través de la no ejecución de las partidas asignadas a los diferentes organismos, esto ha sido desarrollado en otros capítulos de este informe. En el caso de la educación, estos recortes afectan doblemente ya que nos encontramos en un período signado por la pandemia.

La pérdida de salario de docentes y funcionariado fue constante en estos tres años, pero también afectó la cantidad de estudiantes por grupo que aumentó producto de la supresión de los mismos. No existieron recursos extras para atender la situación planteada por el cierre de cursos, se frenaron las transformaciones de instituciones para extender el tiempo pedagógico a tiempo completo o tiempo extendido, se suspendieron unas 10 mil becas de apoyo a estudiantes del Programa Uruguay Estudia, entre otras afectaciones.

Las diferentes rendiciones de cuentas presentadas al parlamento por la administración, dan cuenta de más de USD 140 millones del presupuesto educativo².

² Presupuesto, rendiciones de cuentas y balances de ANEP: Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances>

4. Indicadores

La pandemia, así como algunos cambios en la forma de coleccionar los datos hacen difícil terminar de observar los efectos de las políticas, no obstante ello, el deterioro de algunos indicadores sobre la marcha del sistema educativo, dan cuenta que la falta de medidas reales y no solamente administrativas están perjudicando a nuestras infancias y adolescencias.

En términos de la cantidad de estudiantes en el sistema educativo hay dos luces amarillas que tienen que ver con la pandemia, con el debilitamiento de la matriz de protección social y de las trayectorias educativas. En el caso del nivel de tres años, hay unos mil niños menos durante 2021 y sucedió lo mismo en 2022. En este tramo, dos de cada diez niños aún no asisten al sistema educativo. La otra luz amarilla, es la que refiere a la cantidad de estudiantes en bachillerato donde en 2021 hay 3.500 estudiantes menos y este tramo aún presenta el desafío de estudiantes que no están vinculados³. También son luces amarillas, el aumento de la desvinculación en la Educación Técnico Profesional – UTU, casi al 20% en el tramo de educación media superior (La Diaria, 2022).

En materia de promoción y repetición, la pandemia y los cambios administrativos afectaron las tendencias de reducción de la repetición en primaria en 2020 y 2021 y la disminuyeron en educación media. Esto último se debe a un cambio en las reglas de pasaje de grado y no a efectos de apoyos extras o más recursos para estudiantes que tienen más dificultades. Esto es particularmente preocupante en 2022, los criterios se cambiaron dos semanas antes de terminar las clases con el único propósito de mejorar las estadísticas, lo que evidencia un grave desconocimiento de los acuerdos pedagógicos establecidos entre estudiantes y docentes, así como una priorización de la perspectiva administrativa por sobre la evaluación entendida como proceso.

En síntesis, la gestión de los temas educativos no está abordando los acuerdos que tiene la sociedad respecto al tema, como ser: aumentar la cantidad de estudiantes y de grupos, para que estos no se vean superpoblados; aumentar los apoyos a las trayectorias estudiantiles y los equipos multidisciplinarios; ampliar las propuestas de extensión del tiempo pedagógico en los centros educativos; proponer una educación integral que incorpore las áreas del conocimiento que la ciencia y el arte van generando; entre otros. Lo que se viene realizando pasa por una serie de cambios sin sustento en las comunidades educativas ni actores que tienen que ver con el tema. Una gestión que está caracterizada por tres grandes restricciones: una restricción presupuestal, una restricción política y una restricción temporal. Tres elementos claves en la viabilidad de las políticas educativas.

³ Idem anterior.

Referencias

ANEP (2017) Marco Curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos desde el nacimiento a los seis años.

<https://mcrn.anep.edu.uy/sites/default/files/Marco%20curricular%200%20a%206.pdf>

ANEP (2019). Marco Curricular de Referencia Nacional. Una construcción colectiva

<https://mcrn.anep.edu.uy/node/23>

ANEP (2022) Marco Curricular Nacional.

<https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/Marco-Curricular-Nacional-2022/MCN%202%20Agosto%202022%20v13.pdf>

ANEP (2022) Transformación Curricular Integral.

<https://www.anep.edu.uy/transformacion-curricular-integral>

La Diaria (2022). ANEP y Rendición de Cuentas: retroceso presupuestal.

<https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2022/7/anep-y-rendicion-de-cuentas-retroceso-presupuestal/>

La Diaria (2022). En 2021, UTU empeoró promoción de primero a tercero y mejoró de cuarto a sexto, pero se incrementó desvinculación de estudiantes.

<https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2022/11/en-2021-utu-empeoro-promocion-de-primero-a-tercero-y-mejoro-de-cuarto-a-sexto-pero-se-incremento-desvinculacion-de-estudiantes/>

Ley N° 18.437 General de Educación (16 de enero de 2009).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

Ley N°19.889. Ley de Urgente Consideración (9 de julio de 2020).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

