

Resumen ejecutivo

**Libro Abierto:
Propuestas para apoyar
el acuerdo educativo**



Cambio educativo
y educación para el cambio

Índice

1. Desde dónde mira Eduy21	pág. 03
2. Metas para un decenio de transformaciones	pág. 06
3. Ideas, ejes y marcos del cambio educativo	pág. 07
4. Herramientas para sostener el cambio educativo	pág. 16

© EDUY21

Web: www.eduy21.org

Mail: info@eduy21.org

Avenida Uruguay 1242

CP: 11100, Montevideo, Uruguay.

Tel.: (598) 2900 30 51 - (598) 2908 15 33

Cómo citar: EDUY21. 2018. Resumen ejecutivo.

Libro Abierto: Propuestas para apoyar el acuerdo educativo.

Montevideo, EDUY21

Informe digital: www.eduy21.org/libroabierto

1.

Desde dónde mira Eduy21

La educación importa. Como derecho humano. Como dimensión de la ciudadanía social. Como fuente generadora de escalas de valores compartidas y acordadas. Como bien común preferente, al que debe promoverse y protegerse como patrimonio de la sociedad en su conjunto. Como canal para alcanzar horizontes compartidos desde el respeto a las singularidades humanas y el incentivo de las mismas. Como capacidades sociales y humanas con efecto multiplicador de un desarrollo integral, que dé cuenta de un proceso en que la libertad sea concebida como medio y como fin. Como palanca para un desarrollo eco-sostenible con equidad y sentido de la justicia social. Como medio para incorporar a todos por igual, sin rezagos ni brechas, a la sociedad, a la República y a la economía del conocimiento e información. Como instrumento de activación de las múltiples excelencias que conviven en cada uno y en la comunidad de pares. Como agencia privilegiada de la cohesión social y de la afiliación humana que siente bases de un vínculo empático, solidario y fraterno entre semejantes. Como único espacio compartido durante una parte clave del ciclo de vida bajo parámetros de igualdad estatutaria. Como poderoso eslabón para superar la transmisión intergeneracional de la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión y la desafiliación institucional. Como útero para la formación de una *sociedad de iguales* (en oportunidades, derechos y capacidades), *diferentes* (en opciones de toda índole) y *semejantes* (en espacios, valores y pertenencias).

En virtud de esta múltiple relevancia, las administraciones, las autoridades de la educación, el sistema político y la ciudadanía vienen haciendo importantes esfuerzos fiscales, humanos y programáticos para revertir un estado de situación educativa con dificultades. Por nombrar solo algunos: el aumento sostenido y sin antecedentes de la inversión en educación, la disminución del tamaño medio de los grupos, la iniciativa del Plan CEIBAL, los programas de re-afiliación educativa y de apoyo al tránsito entre ciclos, el programa “Maestros Comunitarios”, la red de aprendizajes profundos, los laboratorios pedagógicos, la extensión del tiempo lectivo y extracurricular en la educación media, la construcción de Aristas-INEEd (como sistema de evaluación estandarizado de desempeños estudiantiles, herramienta para conocer habilidades socioemocionales e instrumento para recabar opiniones sobre clima institucional, convivencia y participación), y el aporte silencioso y fundamental que educadores, directores e inspectores realizan a diario. Muchas de las recientes iniciativas que el sistema educativo ha esbozado —no exentas de dificultades y vetos— van en la dirección que EDUY21 propone. Entre otras se destacan algunas de las referidas: la elaboración de perfiles de egreso en primaria y ciclo medio y progreso entre ambos; la generación de un sistema de evaluación estandarizada por parte del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd); la ampliación del uso de la evaluación formativa en línea; el debate sobre la limitación del uso de la repetición en aras de otros dispositivos

que eviten rezago y presencia de extra-edad; la red de aprendizajes colectivos articulados a partir de proyectos pedagógicos y curriculares; la expansión del tiempo lectivo y extracurricular en la educación media básica. Todas estas son iniciativas que apuntan en una dirección correcta.

A la vez, también es cierto que estos aportes no han sido suficientes para mejorar sustancialmente los resultados. En efecto, el actual sistema educativo, si bien con esfuerzos e iniciativas importantes, no está pudiendo revertir de forma sustantiva un conjunto de problemas persistentes. EDUY21 entiende que para consolidar los avances constatados y algunas de las propuestas que a modo de fragmentos positivos se han sumado, se requiere de una transformación integral del sistema educativo. Desde sus estructuras de gobernanza al modelo curricular. Desde la forma de evaluación, que debe evolucionar hacia un sistema nacional de evaluación, al modelo de servicio de los centros educativos, de sus equipos docentes y de los mandos directivos, que demanda una radical re-ingeniería. Y también desde la formación, que requiere ser reformulada, hasta la carrera docente, que debe ser reconstruida. Cabe decir que la integralidad del cambio no hace a la manera de pautar ese cambio: EDUY21 cree en una estrategia de transformación modulada y secuenciada. Debe consistir en un esfuerzo programado en el mediano y largo plazo, con objetivos, presupuestos y evaluaciones que vayan jalando un proceso consistente, abierto y auto-correctivo de cambio orientado por dos nortes: inclusión como síntesis de equidad y calidad; y metas precisas que concreten dichos nortes de cara a sentar las bases de un país más próspero, inclusivo, justo.

En ese sentido EDUY21 *identifica cuatro órdenes de problemas que reflejan cuellos de botella en el avance hacia una educación inclusiva y de calidad:*

En primer lugar, un grupo de problemas referido a cuatro indicadores clásicos de desempeño del sistema educativo. Primero, la presencia de estudiantes extraedad en el sistema: comienza en la enseñanza primaria y se agudiza en educación media. Segundo, el déficit sostenido de cobertura y desafiliación educativa de la población adolescente. Tercero, las bajas y desiguales tasas de egreso registradas en la educación media básica y media superior. Cuarto, los problemas de logro de aprendizaje que afectan al conjunto del sistema educativo —primaria y media— y que se incrementan entre la población vulnerable. Estos indicadores evidencian un sistema educativo deficitario en términos de inclusión, equidad y calidad.

En segundo lugar, hay indicadores de un sistema disfuncional. Entre ellos se cuentan la creciente violencia contra los educadores, la sobrecarga laboral, el ausentismo docente, la falta de incentivos y motivación de los estudiantes para aprender, así como sus altas tasas de ausentismo, la ausencia de comunidades educativas forjadas a partir de los centros educativos, y la carencia de una carrera docente jerarquizada que premie la excelencia. Son síntomas de un sistema que no conduce a una educación facilitadora de oportunidades para el aprendizaje.

En tercer lugar, hay problemas en materia de diseño institucional. Estos se manifiestan en la debilidad de liderazgo político y responsabilidad del Ministerio de Educación, las limitaciones en la capacidad rectora y de mando del Consejo Directivo Central (CODICEN), los problemas de gestión de los consejos desconcentrados, y la ausencia de autonomía en los centros educativos. Estos rasgos ofrecen claves institucionales para entender la magnitud de los problemas que se enfrentan. El diseño institucional vigente, que combina fragmentación de los órganos de decisión, limitaciones de gestión en el consejo central y en los consejos desconcentrados, y ausencia de autonomía de los centros educativos, constituye un formidable obstáculo para la implementación de cambios necesarios que el programa de EDUY21 pretende impulsar.

En cuarto lugar, la disfuncionalidad del sistema educativo se refleja en la desarticulación institucional, curricular (incluida la evaluación), pedagógica y docente entre la educación primaria y media, por un lado, y al interior de la educación media, por otro. También se refleja en la persistencia de estructuras curriculares sobrepobladas de contenidos pero de poca profundidad. Finalmente se manifiesta en la ausencia de un norte de competencias y habilidades de aprendizajes para la vida; un norte que brinde sentido y oriente los contenidos curriculares y las estrategias pedagógicas. Estos elementos clave contribuyen a explicar los magros resultados educativos, así como la frustración docente y estudiantil.

2.

Metas para un decenio de transformaciones

EDUY21 propone y pone a consideración de la sociedad una serie de metas a cumplir en el curso de los próximos diez años. En particular, EDUY21 busca comprometer al sistema político en su discusión, acuerdo y realización.

Cobertura y asistencia universal entre los 4 y los 17 años en el sistema educativo formal, acceso universal a los 3 años de edad y cobertura cercana a la universalidad a los 18 años, hacia el año 2022. La meta de universalización 4-17 estaba trazada y debiera lograrse en este quinquenio, pero las tendencias indican que ello no sucederá.

Egreso universal de la educación media básica al 2024 y de la educación media superior al 2029, con una meta intermedia de 75% al 2024. El egreso universal en educación media básica estaba planteado para este quinquenio pero es difícil que se cumpla.

Mejora de los aprendizajes en las pruebas PISA/OECD al 2024, que se desagrega en una disminución a menos del 10% de los estudiantes en nivel insuficiente y en un aumento promedio en 25% de los puntajes en matemáticas, lenguaje y ciencias, respecto de la última medición.

Mejora de los aprendizajes en las pruebas TERCE/UNESCO al 2024, que se desagrega así: i) el nivel de insuficiencia (nivel 1) en lectura y matemática disminuye al 10% en tercer año de escuela; ii) la suficiencia mínima se universaliza en sexto año de escuela; iii) el promedio de puntaje en las pruebas de lengua y matemática aumentan un 30% respecto a la última medición.

El sistema Aristas, en proceso de implementación por el INEE, permitirá establecer metas nacionales con independencia de las pruebas internacionales. Los ritmos de mejora deberán ser similares a los planteados para las metas internacionales con ajustes respecto del marco curricular común que se extiende desde los 3 a los 18 años.

Incrementar el tiempo real de educación mediante una extensión del tiempo lectivo formal en calendario (200 días) y en jornada lectiva: al 2030, el 100% de la matrícula de educación básica de 4 a 14 años en tiempo extendido (admitiendo diferentes modalidades de extensión), y en el próximo quinquenio el 40% con énfasis en población vulnerable.

Adicionalmente, se plantea disminuir a la mitad la asistencia insuficiente y suprimir el abandono intermitente en el primer quinquenio. En la educación media superior se prolonga el calendario anual de manera similar. El 25% de la matrícula con prioridad en las poblaciones más vulnerables cuenta con tiempo extendido en bachillerato dual o en modelo campus. En ambos casos se prevén becas de apoyo.

Disminuir la extra-edad en educación básica (4 a 14 años) a menos del 10% hacia el año 2024. Ello implica una nueva secuencia de flujo que va disminuyendo paulatinamente la tasa de extra-edad entre la población estudiantil. Esto se logra mediante la disminución del abandono intermitente en primaria y media básica, así como mediante el uso cada vez más marginal de la repetición como mecanismo de regulación de la trayectoria del niño y adolescente, sustituyéndolo por modalidades de apoyo personalizado y modelos de contra-horario y cursado continuos.

3. Ideas, ejes y marcos del cambio educativo

EDUY21 no se plantea un ejercicio fundacional de cambio educativo que haga caso omiso de las tradiciones y avances que destacan al país como una sociedad de oportunidades. Sí entendemos la necesidad de analizar las limitaciones de hoy para estar en condiciones de dar un salto de calidad profundo y sostenible, anclado en una propuesta educativa que se extienda a toda la población estudiantil, independientemente de circunstancias individuales o de las desventajas derivadas de estructuras sociales. En efecto, la calidad de las oportunidades de aprendizaje manifestada en cada alumno define la visión de un sistema educativo. Multiplicidad de factores coadyuvan a la consecución de oportunidades: nivel de inversión presupuestal, propuestas curriculares y pedagógicas, dotación de docentes, condiciones de trabajo, infraestructuras, equipamientos, ausencia de segmentación en la oferta educativa, etc. Sin embargo, es el “traje o vestido a medida” de las expectativas y necesidades de aprendizaje de cada estudiante una de las variables predictivas más poderosas de inclusión y excelencia de un sistema educativo. Para ello EDUY21 entiende que uno de los mayores desafíos que enfrenta el país es el de repensar finalidades, estrategias y contenidos educativos a la luz de una concepción abierta al mundo que aborde los cambios disruptivos globales que afectan la identidad de personas, ciudadanos, familias, trabajadores, empresas y países.

Los componentes, las piezas y los niveles del sistema educativo deben ayudar a garantizar que los docentes logren orientar a los alumnos en los procesos de aprendizaje, y que los alumnos devengan en protagonistas responsables de sus aprendizajes. La evidencia empírica comparada indica que cuando esto ocurre, no sólo se amplían y democratizan las oportunidades de aprendizaje sino también se recrea la confianza en el sistema educativo y se genera un sentimiento de bienestar colectivo entre sus actores.

A efectos de situar en contexto lo que EDUY21 propone como cambio educativo, es necesario identificar once diferencias entre lo que han sido ejes de larga duración de la política educativa —que ocupan varios períodos de gobierno de diferentes signos partidarios—, por un lado, y por otro, el conjunto de propuestas que EDUY21 abre a la discusión ciudadana. La intención es aclarar opciones y caminos, y también calibrar profundidad, alcance e implicancias de los cambios propuestos.

3.1. Inclusión educativa

En primer lugar, importa entender de qué hablamos cuando hablamos de inclusión en educación. En la política pública clásica predomina la idea que incluir significa garantizar el acceso a la educación y universalizar la educación media. Las estrategias para su logro se centran principalmente en una inversión importante en infraestructuras y equipamientos, así como en iniciativas articuladas, ancladas preferentemente en el territorio. El concepto de inclusión tiene esencialmente que ver con mejorar condiciones de enseñanza que puedan fortalecer los aprendizajes aun cuando no se establece una necesaria progresión entre una y otra.

Desde EDUY21 sostenemos que el principio rector de la inclusión radica en que todos los alumnos preocupan y que preocupan por igual. El foco es brindar a cada alumno una oportunidad real y personalizada de educarse, de aprender y de comprender. Además de garantizar accesibilidad se recurre a diversidad de estrategias de aprendizaje para igualar resultados en términos de conocimientos y competencias transversales al sistema educativo en sus diversos niveles. Educación inclusiva quiere decir articular inclusión social e inclusión educativa, reducir las fuentes de desigualdades que obstaculizan los aprendizajes, y reconocer la singularidad de cada estudiante como punto de partida para descubrir, alimentar y consolidar su potencial de aprendizaje.

3.2. Organización de la educación

En segundo lugar, importa cómo se organiza la educación. La política educativa clásica se estructura en torno de niveles de educación formal —inicial, primaria, secundaria, técnica y formación docente— en que cada uno de ellos define qué enseñar, qué aprender y cómo hacerlo. No hay una visión educativa común ni compartida entre los niveles. Además, la coordinación entre los niveles no es prescriptiva ni vinculante. Por el contrario, depende de la voluntad de los jefes de turno en cada nivel y de iniciativas de coordinación del Consejo Directivo Central (CODICEN). La propuesta reciente de un Marco Curricular de Referencia Nacional (MCRN) para las edades de 6 a 18 años, impulsado por el CODICEN, apunta en una dirección adecuada ya que tiende a compaginar el sistema educativo en función de propósitos, objetivos y rutas comunes.

EDUY21 impulsa una propuesta de educación unitaria y progresiva de población estudiantil desde los 3 a 18 años que defina el para qué, el qué, el cómo, el cuándo, el dónde educar y el dónde aprender. La propuesta se estructura sobre la base de modalidades —educación básica desde los 3 a los 14 años, que comprende parte del ciclo etario de primera infancia y niñez, y de media superior de 15 a 18 años, que incluye adolescencia y una porción inicial del ciclo etario de la juventud— que abarcan educación formal, no formal e informal bajo una perspectiva de formación a lo largo y ancho de todo el ciclo de vida. La educación en el tramo 3-18 años orienta, apoya y tiene efecto vinculante para todas las ofertas educativas con independencia de la modalidad (básica-media-media superior) y del tipo de prestación (gestión pública, gestión privada y sus diversas variantes).

3.3. Diseño institucional

En tercer lugar, importa el diseño institucional del sistema educativo. La combinación de fragmentación a nivel de los organismos rectores de la enseñanza y ausencia de autonomía de los centros educativos sin posibilidades de protagonismo, constituye una importante traba al cambio en la educación.

EDUY21 entiende necesario *centralizar y cohesionar* los órganos encargados de la toma de decisiones en materia de política educativa. Para ello la nueva ley de educación deberá fortalecer, por un lado, las potestades del Ministerio de Educación, colocar a los directores de los consejos desconcentrados como integrantes del CODICEN y no exigir como requisito que esos cargos deban ser ocupados necesariamente por docentes. Por otra parte, la nueva ley deberá descentralizar la gestión de los centros educativos, dotándolos de capacidad de liderazgo y plena autonomía de gestión. En ese sentido, la nueva ley y la reforma del estatuto docente avanzarán, a partir de los centros educativos radicados en las zonas más vulnerables, en un conjunto relevante de temas: centros de tiempo completo; directores con proyectos de mediano plazo, con metas y objetivos mensurables, sujetos a evaluación; directores o equipos de dirección dotados de potestades para la elección anual de su equipo docente (con garantías de carrera funcional) y de su equipo psicosocial.

Cada centro de educación básica y de adolescentes y jóvenes tendrá la potestad y la responsabilidad de implementar su traje o vestido a medida de proyecto curricular y pedagógico amparado por un conjunto de leyes/ordenanzas/reglamentaciones que facilitarán de manera progresiva y ordenada las tomas de decisión y la gestión del mismo. En base a lo señalado, este renovado orden normativo fortalecerá al centro en cuanto a: (i) reclutamiento, gerenciamiento y evaluación de recursos (ii) figuras docentes estables en el centro como el profesor cargo; (iii) asignación de tiempos y contenidos de instrucción al interior de cada espacio curricular; (iv) disponibilidad, generación y uso de recursos financieros; (v) sistema de información alineado a la tarea pedagógica y al mejoramiento de las prácticas educativas y los resultados de aprendizaje; e (vi) involucramiento de la comunidad y de los sectores sociales y productivos en aspectos de co-gestión del centro (EDUY21, 2017b).

3.4. Aprendizajes

En cuarto lugar, importa saber cómo se estructura la formación y desarrollo de los aprendizajes. En nuestra tradición educativa, cada nivel define por cuenta propia los planes de estudios y programas que, a grandes rasgos, se estructuran en torno de áreas de aprendizajes y asignaturas con un grado importante de fragmentación entre sí. Así ocurre que los conocimientos no están coordinados entre sí, que están en general desconectados de contextos y situaciones vitales, y que no hay mayor cabida para una progresión coherente ni fluida de los aprendizajes a lo largo de los niveles educativos ni tampoco entre un nivel y otro.

EDUY21 propone que el marco curricular de 3 a 18 años se estructure en torno a un conjunto de competencias que formen en valores, determinación personal, conocimientos, capacidades y actitudes para abordar diversos desafíos de la vida

como persona, ciudadano, trabajador e integrante de la sociedad. El marco común y vinculante para los niveles de educación básica y media superior garantiza que los aprendizajes mantengan unicidad y coherencia sin interrupciones ni cambios de dirección por niveles o docencia. Cada uno de los dos niveles mencionados elabora lineamientos curriculares para la gestión de los centros alineados con el marco curricular, que sustituyen a los planes y programas de estudio vigentes.

3.5. Formación del estudiante

En quinto lugar, importa la formación: en qué se forma al estudiante. Lo que define la educación en el país es que cada nivel forme en una serie de saberes disciplinares —principalmente a través de asignaturas—, sin relación vinculante ni sinérgica entre los mismos. El actual MCRN propone perfiles para los niveles de primaria y enseñanza media básica, con vistas a conectar los contenidos disciplinares a habilidades y competencias. Es un avance que entendemos necesario apuntalar y profundizar.

Desde EDUY21 proponemos que la educación básica y media superior forme en cuatro bloques de competencias en un continuo de 3 a 18 años (ver Cuadro Nro. 1).

Bloques de competencias comunes a la educación 3-18

Bloques de competencias	Descripción
Alfabetizaciones fundamentales	Habilidades requeridas para la vida cotidiana y que sustentan el aprendizaje. Comprende lengua materna, segundas lenguas, STEAM, pensamiento computacional/ lenguaje de programación y comunicación, cultural, educación para la ciudadanía, ambiental y financiera, recreación y deportes.
Maneras de pensar, actuar y trabajar	Herramientas y procesos que ayudan al estudiante en la búsqueda de renovados enfoques, soluciones originales y perspectivas diversas a la luz de responder a desafíos complejos y cambiantes. Comprende: resolución de problemas complejos, pensamiento crítico, creatividad e innovación, colaboración, comunicación y negociación con los otros, formación de opinión y toma de decisiones, flexibilidad cognitiva —capacidad de adaptarse a situaciones cambiantes, novedosas e inesperadas— y aprender a aprender.
Autocuidado, autonomía y responsabilidad	Refiere a forjar capacidades de hacer y ser responsable que definen estilos de vida autónomos, solidarios, saludables y sostenibles. Comprende las competencias vinculadas a cuidarse a sí mismo, a vincularse, a administrar su propia vida, planificar y proyectar la vida diaria y futura en su vocación, carrera y trabajo, a desempeñarse en sociedad con sentido de iniciativa y espíritu emprendedor, a adaptarse críticamente a los cambios, a ejercer el liderazgo en diferentes aspectos de la vida y a una orientación de servicio.
Ciudadanía global y local	Valores, actitudes y comportamientos que son la base del desarrollo de una conciencia ciudadana democrática y participativa, y del devenir ciudadano en la aldea global con sensibilidad y actuación local. Comprende la concientización y convergencia en valores y derechos humanos universales respetuosos de las diversidades de género, identidades y afiliaciones, poder apreciar las diferencias entre y al interior de las sociedades y estar preparado para interactuar en la diversidad y vincularse con los otros.

Asimismo, EDUY21 entiende que el perfil de egreso refleja los saberes y las competencias (los cuatro bloques) que se esperan lograr al final de la educación básica y media superior, incluyendo los desempeños y los tipos de proyectos que los estudiantes deberían poder realizar. Esencialmente, las asignaturas son conceptualizadas como herramientas de pensamiento para entender, comprender y actuar sobre diversas realidades que a la vez contribuyen al desarrollo de temas transversales (por ejemplo, educación para la ciudadanía), a la elaboración de proyectos interdisciplinarios y al logro de las competencias mencionadas.

3.6. Espacios educativos de formación

En sexto lugar, importa reconocer dónde se forman los estudiantes. O mejor, los espacios formativos importan. Los estudiantes se forman en espacios presenciales donde son en gran medida receptores de contenidos curriculares que mandatan y en ocasiones encorsetan al docente. Existe poco margen para que los estudiantes puedan desarrollar masivamente actividades que impliquen producir y compartir conocimientos a la luz de los desafíos de sus contextos. La tecnología se expande significativamente como inclusión digital y recurso de aprendizaje, y se avanza en su uso a través de la loable y transformacional iniciativa de la Red Global de Aprendizajes. Sin embargo, la tecnología dista mucho de ser aceptada y usada por el cerno del sistema educativo, como instrumento para personalizar la formación y los aprendizajes. Asimismo, el alumno tiene una incidencia muy limitada en contribuir a definir su propia formación.

EDUY21 plantea que los alumnos se formen bajo modos combinados de aprendizajes sobre la base de tiempos presenciales y tiempos en línea, con el objetivo que aprendan con recursos adaptados a sus necesidades. La tecnología, al vincular currículum, pedagogía y docencia con base en un centro educativo empoderado, tendrá un uso extendido para personalizar procesos formativos y para que los estudiantes logren producir conocimientos en respuesta a problemas. Los mismos pueden incidir en la conformación del currículum, seleccionando lo que quieren aprender y cómo hacerlo a través de asignaturas, temas y proyectos afines a sus motivaciones e inquietudes.

3.7. Modelo de formación docente y ejercicio de la enseñanza

En séptimo lugar, importan la formación y el ejercicio de la docencia. Los docentes de los diversos niveles educativos tienen, en su mayoría, formación disciplinar y pedagógica poco interrelacionadas. Mandatado por currículos altamente prescriptivos, poco orientadores, atiborrados de contenidos y con plazos exiguos para su desarrollo y consecución de objetivos, el rol docente tendió ayer y tiende hoy a implementar un currículum prescripto de arriba hacia abajo sin mayor margen para la innovación, más que a co-desarrollar el currículum sobre bases empoderadas para conectar con necesidades y ritmos de aprendizajes distintos. Las piezas del sistema educativo no están concebidas para apoyar al docente como el principal sujeto en la toma de decisiones del sistema en el aula. Muchas veces se responsabiliza injustamente al docente de no implementar adecuadamente un currículum inabordable.

EDUY21 plantea que los docentes de educación básica (3-14 años) y de media superior (15-18 años) podrán ser formados (y apoyados) en un enfoque integrado de lo disciplinar y pedagógico que esté orientado al desarrollo de conocimientos interdisciplinarios y competencias para la vida individual, la vida social, la ciudadanía y el trabajo. Deben tener la potestad y la responsabilidad de co-desarrollar la propuesta curricular a partir de localizar propuestas y contenidos educativos en función de sus contextos de referencia y de la consideración de cada estudiante como un ser singular que aprende y se vincula con pares, docentes y autoridades de manera singular. Los docentes podrán intercambiar en comunidades de prácticas, tanto dentro de su centro educativo como entre centros. El objetivo es que los docentes se apoyen mutuamente y afinen prácticas de clase en el marco de centros educativos que promuevan y jerarquicen el trabajo colaborativo entre docentes. Las piezas del sistema educativo estarán concebidas para apoyar al docente a efectos que éste tome las decisiones más fundadas para apuntalar el potencial de aprendizaje de cada alumno.

3.8. Forma de organizar, desarrollar y evaluar aprendizajes

En octavo lugar, importan la forma de organizar, el desarrollar y evaluar de los aprendizajes. Los diversos niveles, desde la educación inicial en adelante, no comparten criterios e instrumentos sobre cómo organizar, desarrollar y evaluar los aprendizajes. Aun cuando se transita hacia enfoques por competencias —esto es, formar al alumno para responder efectivamente a situaciones de aprendizaje y de vida—, las áreas de aprendizajes y las asignaturas no están en general concebidas en términos de su contribución al desarrollo de las mismas. El sistema educativo, con una organización fragmentada, desemboca en multiplicidad de planes y programas de estudios sin una concepción compartida de los aprendizajes ni de su progresividad a lo largo de los niveles educativos.

EDUY21 propone que la educación básica (3-14) y la media superior (15-18) compartan espacios curriculares comunes. El Cuadro Nro. 2 describe dichos espacios comunes que tienen por objetivo principal asegurar la unicidad, la progresión, la fluidez y la concreción de los aprendizajes de 3 a 18 años.

Por ejemplo, la unidad de aprendizaje STEAM —Ciencia, Tecnología, Ingeniería, Arte y Matemática, por su sigla en inglés— no solo presentará las progresiones esperadas en el desarrollo y la adquisición de aprendizajes de 3 a 18 años sino que también los focos temáticos, los objetivos de instrucción y los contenidos comunes a cada una de las materias que integran STEAM. Asimismo, se precisará el rol que cumplen las otras unidades de aprendizaje —por ejemplo, valores y ciudadanía, salud, recreación y deportes— en contribuir a los aprendizajes STEAM. En una línea complementaria, proponemos educar desde la infancia en estilos de vida saludables que sirvan para tomar decisiones fundadas y responsables sobre cómo nos cuidamos, nos alimentamos, nos transportamos, nos divertimos; y sobre cómo protegemos el medio ambiente y generamos empatía para aprender a vivir y conocer junto con otros diferentes.

Cuadro 2.

**Descripción de espacios curriculares comunes
a la educación básica (3 a 14) y media superior (15 a 18).**

Espacios curriculares (1)	Contribuye al desarrollo de competencias (se identifican dos como máximo)	Descripción sucinta	Tiempo asignado (presencial y en línea) en la educación básica 3-14	Tiempo asignado (presencial y en línea) en la educación media superior 15-18
1. Formación en las alfabetizaciones fundamentales	Alfabetizaciones fundamentales	Se agrupan en cinco unidades de aprendizaje: lenguajes y comunicación; STEAM; ciencias humanas y sociales; valores y ciudadanía; salud, recreación y deportes (2).	60%	25%
2. Desarrollo y cuidado personal y colectivo	Autonomía, autocuidado y responsabilidad Maneras de pensar, actuar y trabajar	Foco en ayudar a los estudiantes a liderar y a desarrollar sus propias vidas así como a promover estilos de vida sostenibles en interacción con su contexto, sociedad, región, mundo y planeta.	20%	20%
3. Aprendizajes	Maneras de pensar, actuar y trabajar	Foco en promover el desarrollo de proyectos grupales con foco en generar experiencias de participación en la construcción y difusión comunitaria del conocimiento y que sean relevantes para su propia vida y comunidad, la sociedad y la humanidad.	15%	20%
4. Sensibilidades temáticas interdisciplinarios por proyectos	Alfabetizaciones fundamentales Compromiso global y local	Foco en responder a un amplio abanico de inquietudes de los adolescentes y jóvenes en adquirir una formación específica vinculada a la vida, a la ciudadanía y/o al trabajo. Refleja necesidades de desarrollo local/nacional.	No corresponde	30%
5. Tutorías personalizadas de apoyo a los aprendizajes	Alfabetizaciones fundamentales	Foco en inclusión temprana y preventiva de estrategias diferenciadas para todos los alumnos atendiendo sus diversas capacidades. Efectiviza el principio que cada alumno es un ser especial.	5%	5%

Notas: (1) Básicamente, se entiende por espacio curricular la organización, progresión e integración de las modalidades y los procesos de enseñanza y de aprendizaje por ciclos y grados de la educación básica y media superior. (2) Cada una de estas unidades de aprendizaje contarán con un documento único que delimita las progresiones esperadas de 3 a 18 años, así como presenta tanto las asignaturas eje sobre las que se articulan, como la forma en que el conjunto de las otras materias y espacios de aprendizaje deben contribuir en cada grado al logro de dichas progresiones.

3.9. Gestión de centros educativos

En noveno lugar, importa la gestión de los centros educativos. Hay evidencia de larga data en torno de enormes brechas y disfuncionalidades entre responsabilidades y demandas impuestas a directores, docentes y demás personal del centro. También es evidente la persistencia de un centralismo normativo, ritualista y poco orientador que no facilita la gestión localizada del centro ni una autonomía responsable con efectiva rendición de cuentas. Las normas que regulan la contratación y la asignación de docentes corren por camino paralelo a las necesidades de los centros de disponer de instrumentos y recursos para localizar la propuesta educativa. Los directores sufren los conflictos e incertidumbres de su rol como gestores institucionales y pedagógicos.

EDUY21 afirma que todos los centros que atienden respectivamente a poblaciones entre 3 y 14 años, y entre 15 y 18 años, podrán ser identificados como centros de educación básica y de educación media superior. Con independencia de su forma de administración, cada centro podrá elaborar una propuesta de localización de los espacios curriculares en conformidad a una pauta detallada de proyecto curricular y pedagógico de centro, alineado con el marco curricular de 3 a 18 años y encuadrado en un conjunto de leyes, ordenanzas y reglamentaciones que cumplan con facilitar de manera progresiva y ordenada la toma de decisión y la gestión del aquél.

3.10. Condiciones laborales

En décimo lugar, las condiciones de trabajo importan. Respecto a las condiciones de trabajo, uno de los mayores logros de la última década ha sido el de mejorar el salario docente en todos los niveles del sistema educativo: un logro a celebrar y a continuar. Sin embargo, el mejoramiento de las condiciones de trabajo sigue desvinculado de la profesionalización del educador, de la carrera docente y del desarrollo profesional. Además, otras condiciones de trabajo complementarias al salario como la estabilidad y la permanencia en el centro educativo, no han sido suficientemente jerarquizadas de cara a sostener un proceso de cambio educativo y de mejora de la calidad del trabajo docente.

EDUY21 señala que la mejora sustantiva y continua de las condiciones laborales debe ser de alta prioridad. Y que además esa mejora laboral debe estar vinculada a la profesionalización del rol de educador, a una carrera docente que premie iniciativa, méritos y desempeño profesional, y que además estimule un desarrollo profesional permanente con anclaje en el centro educativo. Las condiciones de trabajo hacen a un conjunto de aspectos interrelacionados: i) salario y beneficios sociales que deben ser equivalentes a una remuneración media en profesiones comparables con la profesión docente; ii) incentivos a la estabilidad y permanencia en los centros educativos, y sobre todo al trabajo en contextos de altos desafíos; iii) incentivos al desarrollo de prácticas efectivas que amplíen las oportunidades de aprendizaje de los alumnos; iv) oportunidades de desarrollo profesional con énfasis en temas de aprendizajes vinculados a las prácticas de clases, potenciando el uso de comunidades de prácticas docentes.

3.11. Evaluación: qué, cómo, para qué

Por último, pero no menos importante: importa la evaluación. Los diversos niveles educativos no comparten criterios e instrumentos comunes acerca de para qué, qué y cómo evaluar, así como qué uso posterior dar a las evaluaciones. La evaluación no está necesariamente pensada para apoyar al estudiante y sus aprendizajes. La mayor parte del tiempo los estudiantes reciben notas, puntajes o marcas de acierto/error como principal devolución a sus tareas y pruebas. En general, las evaluaciones no reflejan acuerdos sobre lo que debe ser aprendido sino principalmente las preferencias de los docentes.

EDUY21 propone un marco curricular de 3 a 18 años que contiene criterios e instrumentos acerca del para qué, el qué, el cómo evaluar y también sobre cómo usar los resultados. Estos instrumentos deberán ser comunes a la educación básica y media superior. La evaluación entendida como soporte al desarrollo de los aprendizajes implica que hay maneras múltiples y escalonadas de evidenciar cómo el alumno progresa en los bloques de competencias mencionadas. La evaluación así concebida también afirma que existe variedad de alternativas para demostrar “maestría” en proyectos y saberes específicos y relevantes, bajo la evidencia comprobada que la excelencia no es única sino múltiple. Las herramientas de evaluación incluyen bancos de situaciones de aprendizaje para apoyar el desarrollo y la evaluación de las competencias.

4.

Herramientas para sostener el cambio educativo

4.1. Seis herramientas

Para llevar a cabo el conjunto de cambios estructurales y alcanzar las metas será necesario idear y revisar un conjunto de normas, instrumentos, modelos de servicios, formas de gestión y aspectos presupuestales basados en la calidad de la asignación del gasto. A juicio de EDUY21 es necesario construir al menos seis herramientas que ambienten y pongan en marcha dicha transformación:

- Nueva ley de educación que dote de responsabilidad e iniciativa política al Ministerio de Educación y de capacidad rectora al Consejo Directivo Central (CODICEN);
- Marco curricular común para el ciclo educativo de 3 a 18 años, con su consiguiente impacto sobre la revisión y flexibilización de grillas de áreas de aprendizaje-asignaturas, contenidos curriculares, estrategias de enseñanza-aprendizaje, evaluación en primaria y media, orientación por competencias, profundidad y progresión curricular, y personalización de la educación y de los aprendizajes;

- Nuevo estatuto docente que favorezca la excelencia y dignificación de la carrera, mejorando las condiciones de trabajo de los educadores y creando una estructura profesional radicada en los proyectos del centro educativo;
- Creación de un estatuto de centro educativo, al que debe dotarse de generosos márgenes de autonomía con contrapartidas y un conjunto de apoyos centrales para que desarrolle su propio proyecto institucional, curricular y pedagógico, alineado al marco curricular común que comprende estudiantes entre los 3 y 18 años con la respectiva rendición de cuentas;
- Sistema universitario de formación docente anclado en una concepción curricular que condense robustez y flexibilidad, compuesto por un arco abierto de ofertas en materia de grados y postgrados con diversidad de prestatarios regulados por el Estado. El sistema universitario de formación docente debe facilitar un menú de oportunidades para apuntalar el desarrollo profesional docente con énfasis en la formación en servicio y la gestión directiva en centros de educación básica y media superior.
- Marco presupuestal acorde en esfuerzo y modalidades de asignación de recursos que atienda a la calidad del gasto, con un sistema de seguimiento y evaluación de objetivos, metas e impactos. El marco referido, sancionado por el parlamento nacional, deberá internalizarse por sus miembros en términos de compromiso y transparencia respecto de la ciudadanía.

4. 2. Áreas estratégicas de la transformación educativa

Las seis herramientas, ya sea en forma individual o combinada, persiguen el logro de las siguientes nueve transformaciones clave del sistema educativo.

4.2.1. Marco de organización del sistema educativo

El marco de organización de la educación se alinea con la nueva forma de organizar la educación de estudiantes entre 3 y 18 años, integrada por una educación básica de 3 a 14, y una educación media superior de 15 a 18. EDUY21 destaca ocho aspectos de cómo concebir la organización.

En primer lugar, el fortalecimiento del rol del Ministerio de Educación. Esto implica deslindarlo de responsabilidades extra-educativas y especializarlo en cometidos educacionales vinculados a los siguientes puntos: formulación, seguimiento y evaluación de la educación de los estudiantes de 0 a 18 años; dirección del sistema universitario de formación en educación; dirección de educación de jóvenes y adultos en el marco de una cultura de aprendizaje, inserción social y perfeccionamiento de habilidades a lo largo de la vida. Asimismo, EDUY21 propone incorporar al anteproyecto de una nueva ley de educación un artículo que mandate al Poder Ejecutivo a enviar a la Asamblea General el Plan Quinquenal de Educación dentro de los 120 días del primer año de cada período de gobierno. La asignación de recursos en la Ley de Presupuesto debe quedar asociada a ese plan.

En segundo lugar, por debajo del Ministerio de Educación pero con autonomía técnica, se ubica la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) integrada por el CODICEN y dos nuevos órganos: Consejo de Educación Básica (CEB) y Consejo de Media Superior (CEMS). Estos consejos sustituyen los actuales Consejos de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Educación Secundaria (CES) y Consejo Técnico-Profesional (CETP). El CODICEN estará integrado por tres miembros propuestos por el Poder Ejecutivo: presidente del consejo, director de educación básica y director de educación de media superior. De esta manera, el cuerpo principal de dirección de la educación se constituye en unidad de acción y de planificación. Los directores de educación básica y de jóvenes dirigirán sus consejos respectivos. A esta integración se suma un miembro adicional designado por el CODICEN además de los representantes electos por el cuerpo docente.

En tercer lugar, el CODICEN estará integrado por dos representantes docentes mientras que se prevé que el CEB y el CEMS incluya un representante docente cada uno, electos en comicios supervisados por la Corte electoral. En efecto, los representantes por el cuerpo docente serán votados a través de elecciones docentes nacionales convocados, reglamentados y supervisados por la Corte Electoral. Asimismo, el CODICEN contará con el apoyo de un cuerpo asesor, designado en acuerdo con el Ministerio de Educación e integrado por diez personalidades destacadas por sus iniciativas y acciones que vinculen diferentes áreas: educación, cultura, arte, producción creativa, tecnología, deporte, recreación, entre otras.

En cuarto lugar, se creará una Agencia de Desarrollo y Evaluación Curricular y Pedagógica, transversal a la educación básica y media superior, a los efectos de apuntalar el proceso de implementación del marco curricular nacional en la franja de edad de 3 a 18 años. Su objetivo es garantizar unicidad, solidez, progresividad, apuntalamiento y adquisición de aprendizajes relevantes y sostenidos entre las edades referidas. La Agencia sustituye el actual sistema de inspecciones o de similar función por niveles y formaciones de cada Consejo Desconcentrado. Y estará bajo la órbita del CODICEN en estrecha coordinación con el CEB y el CEMS. Los actuales inspectores de los tres subsistemas (CEIP, CES, CETP) constituirán un cuerpo que, desde una mirada común y de manera coordinada, acompañará y orientará a los centros educativos. Esto permitirá superar la compartimentación de perspectivas, modalidades y objetivos, hasta ahora definidos por los respectivos consejos de forma disociada.

En quinto lugar, la gestión del CODICEN, así como de los CEB y CEMS, será apoyada por la Agencia de Desarrollo y Evaluación Curricular y Pedagógica y cinco gerencias, que funcionarán bajo la dependencia del CODICEN. Las gerencias serán: i) Gestión y Evaluación Presupuestal; ii) Planeamiento e Investigación Educativa; iii) Gestión y Evaluación de Recursos Humanos; iv) Gestión de Infraestructura y Equipamiento; v) Gestión público-privada.

En sexto lugar, fortalecer el trabajo de la Comisión Directiva del INEEd como espacio de representatividad ciudadana y de instituciones vinculadas a la educación. Sus responsabilidades y funciones serán fortalecidas en su rol de evaluador externo e independiente del sistema educativo. En particular, el INEEd debe cumplir dos objetivos centrales. Primero, informar a la opinión pública sobre el nivel de aprendizajes y resultados educativos en cada ciclo y en su conjunto. Segundo,

elaborar las recomendaciones que considere necesarias a la ANEP, en el marco del informe bianual sobre el estado de la educación. Sus recomendaciones no tendrán carácter vinculante para el Ministerio de Educación y el CODICEN, pero éstos deberán pronunciarse públicamente al respecto. En efecto, el CODICEN tendrá que informar anualmente al parlamento acerca de cómo ha tenido en cuenta dichas recomendaciones.

En séptimo lugar, el Plan CEIBAL tendrá un rol central en apoyar el diseño y la implementación del marco curricular nacional de 3 a 18 años. Trabaja en estrecha coordinación con el CODICEN, el CEB y el CEMS, y en particular con la Agencia de Desarrollo y Evaluación Curricular y Pedagógica y la Gerencia de Planeamiento e Investigación Educativa. Su aporte será decisivo en innovación de perspectivas pedagógicas con uso de tecnología y con foco en los centros educativos.

En octavo lugar, se creará una Oficina Nacional de Acreditación de Saberes para la Continuidad Educativa (Onasce) con el objetivo de implementar un sistema con dispositivos que permitan evaluar y reconocer las competencias adquiridas por las personas en sus experiencias de vida y de trabajo para validar sus saberes y ofrecer trayectos flexibles de continuidad y culminación de ciclos educativos. La Onasce dependerá del Ministerio de Educación y tendrá un Consejo Asesor Consultivo con representación de los sectores público, privado y de la sociedad civil.

4.2.2. Fortalecer los avances en educación de primera infancia

Uruguay ha reconocido la importancia de la atención calificada a esta etapa del ciclo vital. La ley General de la Educación 18.437 (del año 2008) consagró la obligatoriedad de asistencia a centros educativos de niños a partir de los cuatro años de edad. Ha sido importante la universalización en los niños de cinco años. También es de primera relevancia que el país esté cerca de lograrla a nivel de los niños de cuatro años. Asimismo, se está trabajando en extender la obligatoriedad hacia los niños de tres años de edad, actualmente mayor al 60%. La ley consagra también la atención a la primera infancia en el Sistema Nacional de Cuidados, para lo que aún se está intentando contar con la estructura necesaria para cumplir con sus finalidades. Dicho sistema registra avances en materia de unificación de modelos de servicio, formación y articulación institucional. A la luz de este contexto, EDUY21 destaca tres puntos centrales para universalizar una educación de calidad en la primera infancia.

En primer lugar, Uruguay es un país pionero en atención educativa a la primera infancia a lo largo de toda su historia: desde la creación del primer jardín de infantes por Enriqueta Compte y Riqué en 1892 —en el marco de la reforma vareliana que impulsó la creación de instituciones basadas en el método fröbeliano,¹ centrado en el juego— hasta el Marco Curricular para la atención de niños y niñas uruguayos de nuestros días. Es así que la educación de la primera infancia en Uruguay marcó líneas de vanguardia en materia pedagógica y metodológica. Un documento de 2014 da cuenta de la reflexión curricular y del intercambio colectivo de instituciones interesadas en el tema, liderados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) frente a la necesidad de re-direccionar, orientar y unificar criterios para la educación de la primera infancia.

1. F.W. A. Fröbel (1782-1852) fue un pedagogo alemán creador del término “jardín de infantes” (kindergarten) y de una educación inicial dirigida a la primera infancia basada en el juego y en la actividad espontánea de los niños para el acceso a conocimientos, de manera natural y lúdica, al margen de imposiciones autoritarias.

El referido Marco Curricular reinterpreta los programas curriculares existentes, los enfoca al desarrollo de competencias, organiza las experiencias de aprendizaje en grandes áreas orientadas al bienestar y desarrollo óptimo y agradable del niño. Debido a la estructura no unificada de la educación para primera infancia existente en nuestro país por la dependencia a ANEP, MEC o CAIF, este marco no ha tenido el conocimiento y apoyo que merece, sobre todo porque requiere de capacitación y concreción para su óptima puesta en práctica. Este modelo de marco curricular puede y debe complementarse e integrarse al marco curricular nacional desde los 3 a los 18 años que EDUY21 impulsa, brindando continuidad y lógica de trayectoria a los alumnos, pero manteniendo la atención a las particularidades de la etapa.

En segundo lugar, existe actualmente una amplia base de prestaciones educativas para la primera infancia en el país, fundamentalmente en el ámbito urbano. Sin embargo, la coordinación entre las diversas modalidades no es la mejor. Se ofrece atención a través de estas vías principales: i) jardines de infantes y clase de nivel inicial en las escuelas públicas (ANEP); ii) jardines de iniciativa privada supervisados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC); iii) propuestas de naturaleza público-privado en los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), surgidos de alianza entre el Instituto del Niño y Adolescente en Uruguay (INAU) y las organizaciones de la sociedad civil. Estas tres grandes formas de prestación difieren en sus orientaciones, gestión y estructura, lo que plasma en líneas de trabajo no siempre consecuentes. La generación de un único sistema de gobernanza de las propuestas educativas para la primera infancia sería un primer paso en el camino de lograr la optimización de recursos y resultados.

En tercer lugar, resulta necesario ampliar y fortalecer la formación del personal. En el ámbito público nunca se formó para brindar educación a menores de 3 años. Recién se reconoce la necesidad de formación para esta etapa en el año 2017 con la oferta de Maestro en Primera Infancia en el Consejo de Formación en Educación (CFE). Sin embargo, existen en el país formaciones profesionales y técnicas privadas para el trabajo con población de primera infancia. Estas propuestas son variadas, y se extienden desde una formación de auxiliares y educadores en programas de dos años de duración, hasta una oferta universitaria de cuatro años dedicada en la formación de licenciados para la educación de la primera infancia.

Quienes egresan como docentes de formaciones privadas no pueden en la actualidad acceder al circuito de ofertas educativas regidas por ANEP. En un panorama de escasos recursos, no resulta razonable desaprovechar a aquellos profesionales que cuentan con una formación acreditada y certificada. EDUY21 entiende que es posible y deseable establecer a futuro un único formato de ingreso al trabajo como docente de primera infancia, valorando el tipo de formación recibido (técnica o profesional) independientemente del prestador de la misma, estableciendo estándares e indicadores claros en base a los cuales los educadores accedan al escalafón y carrera docente.

4.2.3. Educación básica entre los 3 y 14 años

El Consejo de Educación Básica (EBS) incluirá los servicios que hoy se encuentran bajo la dependencia del CEIP, así como el Ciclo Básico que está bajo la dependencia del CES y del CETP. El CEB contará con los servicios para la población de 3, 4 y 5 años bajo primera infancia y educación inicial, así como un nuevo ciclo que se define de primer a noveno año de educación básica.

EDUY21 entiende que todos los recursos edilicios de estos subsistemas deben estar integrados. En ese sentido se proyecta un esfuerzo edilicio con estructuras integradas que cubran la totalidad del trayecto educativo, desde los 3 a los 18 años, bajo modalidades de edificios únicos, de módulos contiguos o de campus integrados. Aquellos recursos edilicios donde hoy se dictan clases de ciclo medio básico y ciclo medio superior de secundaria se reconvertirán para atender a uno u otro ciclo. En el caso de la educación tecnológica dicha transición será más lenta y convivirán dos ciclos en un mismo recinto edilicio.

Para EDUY21 la modalidad de servicio del ciclo de educación básica es la de tiempo extendido y tiempo completo con servicios de alimentación, diversificación de actividades curriculares bajo diversos formatos —talleres, proyectos, etc.— y extensión del tiempo lectivo. Se tenderá a la formación de un docente de educación básica que combine formación general con especialización en algunos de los aprendizajes fundamentales (ver Cuadro Nro. 2). Asimismo, se implementarán cursos y concursos para reforzar el perfil de educación básica de los docentes en servicio de educación primaria y media.

En el futuro esquema, el ciclo de educación básica se caracteriza por trayectorias continuas, con prescindencia de la repetición entre los 3 años de edad y 3º, 4º y 6º, y 7º y 9º año. Para ello se despliegan dos estrategias: anticipación (ex ante) y corrección (ex post). Para anticipar problemas —mediante evaluaciones formativas en línea— se debe invertir esfuerzos en la identificación temprana e intermedia. Un avance a destacar es la identificación temprana de problemas de desarrollo que se viene implementando desde educación inicial con el modelo canadiense de tamizaje para niños de 4 y 5 años.

A lo largo del año lectivo se proporcionan apoyos personalizados a aquellos estudiantes que enfrenten dificultades de aprendizajes. Si a pesar de ello el personal docente considera que el estudiante no ha logrado las competencias y conocimientos básicos requeridos al finalizar el año, se establecen, en sustitución de la repetición, medidas personalizadas de apoyo en la forma de tutoría y sub grupos en contra-horario el siguiente año. También deben pensarse en modalidades de grupos multiedad en diferentes proyectos y áreas de aprendizaje. Son espacios que no agrupan a los estudiantes en virtud de la edad sino por sus avances diferenciados, sus talentos particulares y sus intereses específicos.

4.2.4. Educación media superior entre los 15 y 18 años

Se crea el CEMS que incluye los servicios que hoy se encuentran bajo la dependencia del CES —bachilleratos— y del CETP, que reúne bachilleratos tecnológicos y formación profesional superior. El CEMS administrará también

ofertas de Formación Profesional Básica. Las diversas ofertas de bachilleratos hoy existentes se encuadran dentro del perfil de egreso de la educación media superior que integra una formación generalista con sensibilidades temáticas que selecciona y combina el propio estudiante (ver Cuadro Nro. 2). Esto implica que todas las ofertas compartan un tronco común de materias a partir de las cinco unidades de aprendizajes incorporadas en el marco curricular de 3 a 18 años: lenguajes y comunicación; STEAM; ciencias humanas y sociales; valores y ciudadanía; salud, recreación y deportes (ver Cuadro Nro. 2). A ello se suman créditos opcionales que permiten reflejar el interés del estudiante en diferentes especializaciones u ofertas ya estructuradas en los actuales bachilleratos diversificados, la formación profesional superior y los bachilleratos tecnológicos o la variedad de sus intereses sin que ello implique especialización. Los centros tendrán libertad de combinar diferentes ofertas de asignaturas opcionales, por fuera de las materias tronco y de las materias optativas definidas como centrales. El egreso del bachillerato se cumple cuando el estudiante ha logrado cursar exitosamente el tronco común y los créditos mínimos requeridos. Para las personas mayores de 21 años que están desvinculadas del sistema educativo y que han aprobado al menos el ciclo de educación básica (1er a 9eno o 3ero de ciclo básico hoy en liceos y escuelas técnicas) tendrán la chance de un examen comprensivo anual de carácter oficial que acredite las competencias del bachillerato o educación media superior: esto lo habilitará para cursar niveles terciarios. Los bachilleratos duales (medio tiempo en centro educativo y medio tiempo en empresa con formación) serán habilitados en la oferta pública y en la oferta privada. Por último, es fundamental la figura del Orientador o Tutor Pedagógico al que habrá que preparar para esa función. El mismo está contemplado en el espacio curricular “Tutorías personalizadas de apoyo a los aprendizajes” (ver Cuadro Nro. 2). Es necesario descubrir las potencialidades, los gustos y las vocaciones para ayudar a cada alumno a elegir, realizar y validar sus créditos.

4.2.5. La gestión localizada de los centros educativos

La gestión empoderada, responsable y con rendición de cuentas a la rectoría central y a las comunidades de padres en los centros educativos es una clave relevante para enlazar el “para qué” y el “qué” de educar y de aprender, con el “cuándo”, “dónde” y “cómo” hacerlo. Resaltamos siete aspectos para apuntalar los centros.

En primer lugar, los equipos directivos y docentes de todos los centros educativos, en sus diversas modalidades de gestión, tendrán la facultad de proponer su proyecto de localización curricular de la educación básica y de media superior, alineado al marco curricular nacional de 3 a 18 años que deben aprobar los consejos. Los proyectos de localización curricular serán apoyados por la Agencia de Desarrollo y Evaluación Curricular y Pedagógica ya mencionada.

En segundo lugar, EDUY21 propone avanzar hacia nuevas formas organizativas de los centros que den lugar a renovadas culturas institucionales, que permitan implementar gradualmente mecanismos de rendición de cuentas y que promuevan el trabajo colaborativo entre centros conectados en redes y comunidades de prácticas de cara a fortalecer trabajos y aprendizajes conjuntos.

En tercer lugar, los maestros y profesores que forman el núcleo estable del centro trabajarán en régimen de profesor-cargo, con un mínimo de 30 y un máximo de 40 horas semanales presenciales en el centro. Las horas dedicadas a la docencia directa en aula no superan el 70% del tiempo asignado. Durante el resto del tiempo los docentes trabajan en planificación, evaluación, coordinación, talleres y en el espacio curricular de tutorías personalizadas de apoyo a los aprendizajes (ver Cuadro Nro. 2). Asimismo se contempla un número menor de horas para la contratación de educadores y profesionales de diverso perfil que aportaran al desarrollo de las actividades del proyecto educativo del Centro.

En cuarto lugar, cada centro educativo podrá implementar dispositivos de apuntalamiento y seguimiento de los aprendizajes en forma personalizada, integrando tiempos presenciales y en línea, y ajustando la propuesta curricular y las estrategias pedagógicas. Esto contribuirá a la detección temprana de dificultades y rezagos, y a implementar estrategias de atención inmediatas. Se aplicarán testeos de tamizado al comienzo de cada año lectivo y de cada ciclo. Sus resultados se usarán para elaborar estrategias personalizadas de aprendizaje.

En quinto lugar, se impulsará la implementación de nuevas modalidades de supervisión y acompañamiento a los centros educativos, docentes y directivos. Los centros educativos serán evaluados periódicamente por equipos multidisciplinarios en los diversos aspectos que hacen a su funcionamiento, a la luz del contexto, los proyectos elaborados-implementados, su financiación, el uso del presupuesto, el trabajo colectivo y las autoevaluaciones efectuadas. Estos equipos dialogan con sus actores y con las comunidades familiares y efectúan las recomendaciones para su mejora. Estos equipos también informan al cuerpo de inspectores y al nivel central sobre debilidades, fortalezas y necesidades del centro a efectos que éste sea apoyado.

En sexto lugar, también se trabajará en apuntalar y expandir los Monitores Educativos existentes, completando los modelos de educación secundaria e incluyendo la Educación Técnica y la Educación Inicial, incorporando una amplia gama de indicadores y maneras de hacer llegar la información a las familias y a la ciudadanía. Por ejemplo: resultados de los exámenes y pruebas nacionales que se apliquen al final de 6° y 9° grados de educación básica, y al final de la educación media superior (ver Punto 4.2.9.); grado de cumplimiento de las horas de clase estipuladas; indicadores de infraestructura, condiciones edilicias y equipamiento didáctico; dedicación y condiciones de trabajo de los docentes; información generada por los propios centros educativos acerca de sus proyectos e iniciativas. Se incluirían también los resultados de encuestas de opinión de estudiantes, familias y docentes sobre la educación en general y el propio centro educativo en particular.

4.2.6. Foco en áreas de alta vulnerabilidad en la educación media básica

Se ampliará la capacidad de las instalaciones edilicias en las zonas con población vulnerable (con capacidad para cubrir en el primer quinquenio al 40% más pobre de la población entre 3 y 14 años) para un modelo de servicio de tiempo extendido o completo con alimentación y diversificación de actividades curriculares en régimen de contra-horario.

En el mejor caso estas capacidades edilicias (por reforma o creación de nuevas unidades) tendrán lugar en unidades que puedan cubrir la totalidad del ciclo. Pero en muchos casos persistirán escuelas, liceos y centros técnicos de ciclo básico separados. En todos los casos, el objetivo es conseguir la mayor contigüidad y el mejor aprovechamiento de las diferentes facilidades edilicias así como la interacción social y la programación común entre los elencos docentes de los diversos centros. Los centros de educación básica estarán liderados por directoras y directores formados en los cursos anuales de gestión de centros (ver Punto 4.2.8.) y por educadores regulados por un nuevo estatuto docente y formados en los cursos anuales de postgrado de educación básica (ver Punto 4.2.7.). Al menos el 80% del cuerpo docente de estos establecimientos tendrá cargo radicado en el centro de 20, 30 y 40 horas (éstas no son sólo horas aula, sino que incluyen tiempos de coordinación, preparación de aula, corrección, tutorías y trabajo en talleres).

4.2.7 Nueva carrera y nuevo estatuto docente

La nueva carrera docente se estructura sobre un nuevo estatuto docente que abarca a todos los educadores de la educación básica y media superior. Todos los docentes tienen el carácter de efectivos o suplentes, suprimiéndose el carácter de interino mediante cursos y concursos que habiliten el paso a docente efectivo.

La distinción fundamental se produce al interior de los docentes efectivos. Estos podrán optar por cargos radicados en centros o cargos vinculados a asignaturas o áreas temáticas. Los primeros tendrán una carga mínima asignada de 20 horas en un solo centro educativo y máxima de 40 horas todas ellas presenciales. Los docentes en modalidad asignatura podrán tener cargas similares, pero en diversos centros.

Docentes efectivos de cargos radicados en centro podrán agregar una carga horaria de hasta 8 horas asignatura en otros centros si su carga total en centro es de 28 horas o menos. La diferencia entre una modalidad y otra radica en la proporción con que se paga horas aula y horas en otras actividades. Los cargos radicados nunca superarán el 70% de su total de horas en horas aulas y nunca más de 20 horas semanales aula. Las horas asignatura se pagan por hora aula más una hora de preparación cada 5 horas aula. Así un docente radicado con 20 horas nunca tendrá a cargo más de 16 horas aula, en tanto un docente de asignatura con 10 horas aula será pago por un total de 12 horas.

La progresión en el grado docente, inicialmente establecida cada cuatro años, no se producirá por antigüedad. Esta será tan solo una variable más para habilitar los cambios de grado. Cada docente en cada grado parte de un total de cero punto su primer día de trabajo en su nuevo grado, debiendo alcanzar los cien puntos para el paso de grado. Cada año de antigüedad proporciona 5 puntos. En un período de 4 años eso completa 20 de los 100 requeridos. Los restantes se obtienen mediante asiduidad de asistencia, desarrollo profesional docente (que incluye formación en servicio con foco en los centros educativos, evaluación del director e inspectores y evaluación de pares). Se podrá también, con cuatro años de antigüedad, aun sin el puntaje requerido, solicitar el paso de grado el que se otorgará a un cupo determinado por concurso de mérito y oposición.

El año laboral del docente es similar al de los trabajadores generales, con 20 días de licencia de goce de sueldo más los feriados no laborables. Se suman días de licencia por año de antigüedad y por permanencia en centros de alta vulnerabilidad. El salario docente por hora o por tiempo completo será equivalente o superior a la mediana de los ingresos por hora del promedio de los profesionales con educación terciaria. En el caso de los docentes que revisten cargos radicados en centros definidos como de alta vulnerabilidad, dicho salario se multiplica por una razón de hasta 0,25 para todos los grados en todas las cargas horarias iguales o superiores a las 20 horas y por hasta 0,15 en las horas asignaturas de los docentes no radicados. El presupuesto disponible para realizar tales ofertas a los docentes se encuentra bajo el control del director/a del centro educativo (y el contralor de la unidad de presupuesto de los consejos correspondientes), el que debe formalizar la oferta para los docentes que se presentan al cargo.

Todos los educadores que opten por el cambio de estatuto docente pueden presentarse u ofertar sus tiempos en cualquiera de los centros incluidos en la nueva modalidad. La selección de los mismos dependerá de una entrevista con el director del centro y su equipo de dirección. Una vez realizada la entrevista, el director puede cursar oferta de contrato a los docentes que hayan quedado seleccionados. Los docentes que no opten por el cambio de estatuto podrán elegir el centro educativo y las horas de su preferencia de acuerdo a un nuevo sistema de ordenamiento donde la efectividad y la antigüedad den paso a la evaluación y la asiduidad de asistencia. Cuando opten, los docentes la harán en cualquier caso por un mínimo de tres años, prorrogable en acuerdo con el equipo de dirección.

4.2.8. Sistema universitario de formación docente

EDUY21 entiende necesario conformar un sistema de formación docente de carácter unitario y flexible que integre la oferta pública y privada, y que se diversifique en un abanico de ofertas de grados y postgrados: diplomas, maestrías y doctorados. Esta es una apuesta de similar calado al esfuerzo de propender a un nuevo marco de organización de la educación que fortalezca el liderazgo, la unicidad y la conducción de la política educativa. El actual Consejo de Formación en Educación (CFE) viene dando pasos significativos en repensar la oferta curricular de profesorado sobre enfoques por competencias y atento a diversificar las estrategias de enseñanza y aprendizaje.

En la línea de conformar dicho sistema, EDU21 se abre a la posibilidad de crear una Universidad de la Educación que sustituya el CFE. La Universidad de la Educación, centrada en la interdisciplinariedad de los aprendizajes, sería una institución que podría colaborar de manera decisiva a la configuración de una sociedad de aprendizajes. Su mandato, su misión, su funcionalidad y su legitimidad, no pueden provenir de la prórroga mecánica de la clásica función normalista que detentaba el monopolio del título habilitante.

Asimismo, consideramos necesario avanzar en cinco temas fundamentales.

En primer lugar, EDUY21 propone descentralizar en el territorio y diversificar en lo organizativo la formación inicial, a través de programas de licenciatura de no más de 2.700 horas de actividades presenciales y supervisadas, basadas en créditos

y en diversas modalidades formativas, con perfiles de egreso sustentados en competencias docentes, que sean ofertadas por universidades e institutos públicos (entre ellos, una eventual Universidad de Educación) y privados, cuyos diplomas deberían constituir títulos habilitantes para el ejercicio docente en condiciones de igualdad². Asimismo, sugerimos establecer una Prueba de Aptitud Académica para el acceso a becas de excelencia que permitan el ingreso de los mejores candidatos en formación docente, acompañándolos durante toda su formación y a futuro. Por su parte, entendemos necesario implementar un programa nacional de nuevos docentes, procurando mejorar las condiciones de ingreso e inicio de la vida profesional de los mismos durante por lo menos los dos primeros años.

En segundo lugar, EDUY21 plantea propiciar la formación de docentes en Educación Básica (ciclo de 3 a 14 años) con énfasis en Inicial y Primaria (Maestros) y en Media Básica (Profesores). El perfil de egreso sería de Docente Generalista con especialización inicial de Área, alineado al marco curricular nacional de 3 a 18 (por ejemplo, Inicial; Cálculo y Ciencias; Lenguajes; Ciencias Sociales; Tecnologías digitales; Artes y Creatividad; Educación física; Educación Inclusiva). Asimismo, se fortalecerá la formación de docentes en Educación Media Superior (ciclo de 15 a 18 años). Los perfiles específicos serían de profesores de área con especialización inicial de base disciplinaria o combinando dos o más disciplinas alineado al marco curricular nacional de 3 a 18 años (por ejemplo, Matemática; Física; Química; Biología; Informática; Tecnología; Derecho, Educación en Valores y Ciencias Sociales Interculturales; Historia; Artes y Creatividad, Lengua castellana; Lengua extranjera; Educación Física). Estas formaciones deben articularse a ofertas de formación continua que amplíen y profundicen esta formación inicial.

En tercer lugar, EDUY21 impulsa un sistema de provisión y reconocimiento que estimule una oferta extendida de formación continua modular y un sistema de formación de posgrado (especialización, maestría y doctorado) con estándares de calidad regionales e internacionales, implementados por el sistema de educación superior en su conjunto (instituciones públicas y privadas). La formación continua modular debe encuadrarse en una estrategia global y en una reglamentación en la que converjan las diversas instituciones, asignando a las diversas expresiones de esta modalidad de formación continua el correspondiente reconocimiento de créditos. Asimismo, se requiere proveer una red de posgrados que permitan ampliar y profundizar las formaciones de grado en las más diversas direcciones (por ejemplo, Enseñanzas y Aprendizajes en STEAM; Necesidades de aprendizaje; Aprendizajes y Evaluación; Administración Educativa; Liderazgo de Centros Educativos; Neurociencias de los aprendizajes; Enseñanza por temas transversales y áreas de aprendizaje; Artes y creatividad; Pensamiento computacional/lenguaje de programación; Tecnologías digitales y programación: Lenguas; Educación telemática y virtual).

En cuarto lugar, EDUY21 promueve la formación de los docentes actuales de primaria y media básica en postgrados acreditados por centros de educación terciaria/universidades, en las alfabetizaciones fundamentales (ver Cuadro Nro. 2), que los habilite para la docencia en los diferentes grados de educación básica de acuerdo al perfil de egreso del curso respectivo. Dichos cursos serán impartidos en modalidades que combinen fases presenciales y en línea, financiados por la ANEP. Se aspira a formar 25% de los docentes en servicio al 2022, y 50% al 2027.

² Estas licenciaturas pueden ser en ciencias de la educación y en docencia, pero también pueden ser admitidos graduados; por ejemplo, en ciencias básicas, tecnológicas, agrarias, de la salud, sociales, humanas y artísticas. Los licenciados en esas disciplinas, interesados y vocacionales de la enseñanza deberían ser admitidos y sujetos a una evaluación diagnóstica tanto como al cumplimiento de: un programa de complementación en teoría y en práctica pedagógicas, de un año a tres semestres de duración; o de un curso de maestría en áreas pedagógico-didácticas.

Conceptualmente lo que se busca en este caso es fortalecer las capacidades específicas en ciertas áreas de los maestros generalistas, así como ampliar el rango de actuación y especialidad de los docentes de asignaturas a dinámicas más amplias que la asignatura específica (campos de conocimiento o especialización pedagógica en estrategias docentes).

En quinto lugar, formar a aproximadamente 800 directores (o candidatos a dirección ya que pueden provenir de otros perfiles) en cursos de gestión de centros, de un año de duración, acreditados por centros de educación terciaria/universidades, en modalidades que combinen fases presenciales y en línea. El salario de los directores que aprueben el curso, será duplicado en valor real.

4.2.9. Un sistema de evaluación de la educación

La educación uruguaya tiene un déficit histórico en materia de evaluación de aprendizajes. Recién en la primera mitad de los años noventa se realizaron las primeras mediciones globales y sistemáticas, con uso del instrumental que ya se venía usando en muchas otras sociedades. Durante los diez años siguientes hubo experiencias valiosas, pero posteriormente el tema perdió vigor. En el año 2012, la puesta en marcha del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) abrió una nueva etapa que registra avances significativos, así como ofrece promisorias perspectivas de futuro.

Entendemos necesario avanzar hacia un sistema de evaluación de la educación que, alineado con el marco curricular de 3 a 18, conecte tres aspectos: i) apoyo personalizado y formativo para el apuntalamiento, la progresión y la concreción de los aprendizajes de cada estudiante en la educación básica y media superior; ii) evaluación de los aprendizajes en fases críticas de la educación de 3 a 18 con un doble sentido formativo y de certificación de los aprendizajes; iii) evaluaciones continuas y amplias en temáticas que permitan identificar logros, dificultades y desafíos en cuanto al desarrollo de las competencias vinculadas a las alfabetizaciones fundamentales y otras (ver Cuadro 1 y 2). EDUY21 propone avanzar en cuatro grandes líneas.

En primer lugar, de conformidad al diseño curricular esbozado, se establecerá un régimen de promoción basado en perfiles de egreso que permita combinar una formación básica común a todos con la oportunidad para que cada estudiante profundice su formación en aquellas áreas por las que tenga mayor inclinación, interés, motivación y talento. La aprobación de los ciclos de la educación básica en el tramo de 12-14 y de media superior 15-18 estará basada en dos componentes, uno común a todos y otro personal. Se piensa integrar mayor opcionalidad en el currículo a partir de 12-14. Se reconocerán saberes adquiridos fuera del sistema educativo formal, en instituciones especializadas, de educación no formal, artística, deportiva, científica o laboral.

En segundo lugar, la evaluación de los estudiantes con fines de certificación se realizará al final de cada ciclo o nivel, estará basada en descripciones de los desempeños esperados y sustentada en diversidad de fuentes de evidencia y muestras de dominio de diversas competencias y disciplinas. El estudiante tendrá múltiples oportunidades y modalidades para demostrar los aprendizajes que ha logrado. La evaluación tendrá carácter integral, en lugar de proceder por mera

acumulación de notas en materias diferentes. Ningún estudiante deberá volver a cursar materias o saberes que ha aprobado. Asimismo, durante los cursos y años al interior de un ciclo educativo se realizarán evaluaciones de carácter formativo, orientadas a identificar dificultades y brindar apoyo pedagógico personalizado a cada estudiante.

En tercer lugar, EDUY21 impulsa el fortalecimiento y mejora de la evaluación en línea en educación primaria, actualmente en curso. Es una buena iniciativa cuyos cometidos podrán ampliarse y también es deseable que su puesta en práctica se extienda a la enseñanza media.

Se trata de pruebas diseñadas, desarrolladas, centralmente pero administradas y controladas por el docente del aula. Ello resulta positivo y debe continuarse ya que suma un instrumento del docente para el trabajo con el estudiante, sin pretensiones de medición estandarizada ni de efectos de certificación, sino formativa.

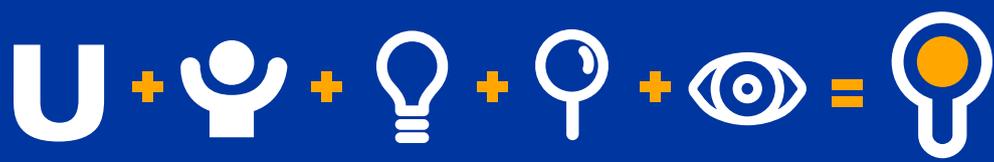
Pero además de periódicamente, la evaluación formativa en línea puede extenderse con modalidades estandarizadas de aplicación y calificación, que una vez más carecen de efectos en la trayectoria y certificación, pero permiten una modalidad censal de evaluación pasible de comparación en el tiempo y entre centros.

En cuarto lugar, EDUY21 propone avanzar en el desarrollo de evaluaciones nacionales, alineadas a los perfiles de egreso, que involucren a todos los estudiantes, con fines de intervención pedagógica temprana, que brinden insumos formativos a los docentes y a los centros educativos, a la vez que permitan monitorear los aprendizajes a nivel nacional, departamental, local. Con estas evaluaciones, los centros educativos y los docentes tendrán la posibilidad de recibir información periódica sobre los conocimientos y competencias de sus alumnos con respecto a los objetivos establecidos a nivel nacional.

Se implementarán en Educación Inicial y en 3^{er}. año de la educación básica, siendo primordial avanzar en la Evaluación Infantil Temprana (EIT), orientada a brindar apoyos personalizados a cada estudiante.

Luego estas pruebas nacionales se aplicarán a mitad de 6to. año y a mitad del 3er. año de la enseñanza media básica, y al finalizar el último año de enseñanza media superior. Estas evaluaciones estandarizadas a lo largo de la trayectoria puede o no tener efectos sobre la certificación de subciclos y finalización de ciclos.

En EDUY21 acordamos con la necesidad de realizar este tipo de evaluaciones, en particular en lo que hace al fin del ciclo medio de la educación. EDUY21 defiende una evaluación integral de competencias y saberes además de las ya programadas para 3ero, 6tos y 9eno (hoy tercero de secundaria o técnica). Esta misma evaluación final debiera ser una posibilidad de certificación para todos los uruguayos mayores de 21 años que habiendo aprobado ciclo básico no hayan finalizado el ciclo medio superior. Pero en lo que respecta a los estudiantes que están cursando el ciclo medio superior hay quienes se inclinan porque la misma sea parte (nunca el único criterio) del proceso de certificación, en tanto otros colegas entienden que ello no debe formar parte de la certificación final.



www.eduy21.org

 @eduy21

 Eduy21

 Uruguay 1242

