
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Oficina de Montevideo

**LOS BACHILLERES URUGUAYOS:
QUIÉNES SON, QUÉ APRENDIERON Y QUÉ OPINAN**

(II)

- * **INTRODUCCION**
- * **CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES**



NACIONES UNIDAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
C E P A L
Oficina de Montevideo

**LOS BACHILLERES URUGUAYOS:
QUIÉNES SON, QUÉ APRENDIERON Y QUÉ OPINAN**

(II)

- * INTRODUCCION
- * CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES

21 MAR 1995

El presente texto complementa una anterior publicación de la Versión resumida del documento del Informe al Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública.

LC/MVD/R.123

Octubre 1994

1a. edición, diciembre de 1994

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios, investigaciones y asesoría sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

INTRODUCCION

A lo largo de la investigación que la Oficina de CEPAL en Montevideo llevó a cabo entre 1989 y 1994 sobre la situación del sistema educativo nacional, se emprendieron tareas que, para la sociedad uruguaya y, en algunos casos, para América Latina, resultaron innovadoras. Por un lado, se relevó el funcionamiento del sistema educativo nacional en la educación inicial, primaria, educación media básica y media superior. Por otro, se logró una cobertura muy considerable del universo de estudio: en todos los casos las muestras fueron representativas del sistema educativo oficial en la capital y se incluyó un creciente número de ciudades capitales departamentales del Interior del país; a ello hay que agregar que en oportunidad de los estudios sobre primaria y el ciclo básico de educación media se aplicaron muestras indicativas de la educación privada y en el caso del bachillerato diversificado se trabajó con una muestra representativa de los establecimientos privados.

Con tal objetivo de identificación de la realidad educativa se construyó un modelo de aproximación analítica que comprendió como grandes pilares el estudio de las condiciones sociales que influyen en el proceso educativo, la investigación sobre el perfil de los educandos adolescentes y jóvenes, el abordaje de la organización educativa tanto institucional como en su práctica cotidiana, la evaluación de la formación académica de los docentes y, en algunos niveles de enseñanza, de sus motivaciones, las prácticas educativas y la asunción del rol de estudiante por parte de los jóvenes liceales y cuasi-bachilleres, y, finalmente, la indagación en profundidad de los aprendizajes efectivamente logrados por los educandos de los tres grandes niveles.

La ejecución de este programa de investigación registró, por lo menos, dos grandes desafíos. En primer término, la aplicación de encuestas a las familias, encuestas a los estudiantes, entrevistas a los directores y docentes, la evaluación antropológica de las condiciones de aplicación de las pruebas, el relevamiento de información estadística sobre la carrera educativa de los estudiantes al igual que sobre la formación de los docentes y el cumplimiento diario en los liceos de la actividad docente y, por último -aunque no lo menos importante-, la aplicación de las pruebas de Lengua y Matemática a poblaciones de educandos del orden de los mil doscientos en enseñanza primaria, mil cuatrocientos cincuenta en el ciclo básico y mil ochocientos en el bachillerato diversificado, obligaron a crear un vasto operativo de relevamiento y un sistema de procesamiento y vinculación de archivos informáticos de enorme complejidad.

En segundo término, en cada una de las etapas de diseño de pruebas, encuestas y relevamientos de información, se plantearon problemas teóricos y metodológicos de real envergadura. En Uruguay no existía ningún precedente

de evaluaciones masivas de conocimientos, ni tampoco estudios del sistema educativo y de sus actores como el emprendido por la Oficina de Montevideo de la CEPAL. Tampoco se podía subsanar esta deficiencia con el acervo latinoamericano: no había ningún precedente que vinculara lo social, lo institucional, las prácticas cotidianas y la evaluación de los conocimientos.

Se podía sí recurrir a las metodologías comparativas de las evaluaciones internacionales que se practican desde hace muchos años en los países del hemisferio norte. Pero para intentar esa aproximación se hubiera requerido de un tiempo muy prolongado para adaptar a las condiciones nacionales las pruebas de evaluación de conocimientos, las que constituyen, muy frecuentemente, el instrumento exclusivo de evaluación de los sistemas educativos. También se hubiera podido apelar a la experiencia chilena de elaboración de pruebas, pero éstas no se encontraban disponibles para usuarios externos a los ejecutantes de las mismas cuando la Oficina de CEPAL inició la tarea. Por otra parte, debe precisarse que la preparación de pruebas estandarizadas insumió en dicho país varios años y un costo millonario en dólares, ambas condiciones inexistentes en Uruguay al momento de acordarse la investigación entre el CODICEN y la CEPAL.

La construcción de las pruebas de evaluación de aprendizaje se realizó atendiendo a las metas de conocimiento que los planes, los programas y el consenso docente establecían como el "deber ser" del sistema educativo. En este sentido es importante destacar que existen dos grandes metodologías de elaboración de pruebas. Una, la elegida por CEPAL en acuerdo con el CODICEN y con los Inspectores, Directores y responsables docentes, que establece como objetivos de conocimiento los incorporados en los programas de enseñanza del respectivo año escolar y, a partir de ello, ordenar en grado decreciente de dificultad los ítemes correspondientes a preguntas evaluativas. La prueba, en consecuencia, tiene como término de comparación lo que el sistema supone debe haber aprendido un estudiante. Así, por ejemplo, si el programa de Matemática de 6to. año de Secundaria prevé la enseñanza de ecuaciones de segundo grado, la prueba midió si efectivamente los estudiantes habían incorporado la habilidad de resolver tales ecuaciones. Junto a esto, en todas las pruebas de CEPAL, se incorporaron preguntas indicativas de la internalización cultural y la capacidad de utilizar los conocimientos para la vida social. Esto implicó que se siguiera preguntando el uso de la regla de tres en las clases terminales de la Secundaria o que se controlara la capacidad de expresión escrita con independencia de los conocimientos sustantivos. En resumen, las pruebas buscaron medir los conocimientos que el sistema social considera se deben alcanzar en cada nivel de enseñanza y aquellos otros que son indispensables en la vida colectiva.

Como es obvio, la elaboración de metodologías que se aplican por primera vez produce riesgos considerables respecto a la validez de los instrumentos de medición y de análisis. Los autores de este informe son conscientes que la totalidad del instrumental requeriría de nuevas aplicaciones en años sucesivos para que pudiera considerársele plenamente apto. Al no existir ni evaluaciones ni encuestas previas, se torna dificultoso lograr -a pesar de los pretests utilizados- instrumentos operacionales perfectamente afinados.

La otra metodología construye una prueba de evaluación a partir de la validación de ítemes, realizada a través de sucesivas aproximaciones para conocer qué es lo que efectivamente saben o no saben los estudiantes y cuáles son los ítemes cuyos resultados se ordenan con la regularidad de una curva de Gauss. La bondad de esta metodología consiste en que antes de validar un ítem se han aplicado muchos ítemes, se han puesto a prueba diversos tipos de conocimiento, se lo ha hecho reiteradas veces y a grandes masas de estudiantes. La metodología, además de la lenta y segura aproximación empírica, permite disponer de ítemes con resultados de aprendizajes desiguales según condiciones educativas, institucionales o sociales; en este sentido, tiene la gran ventaja de medir la normalidad estadística en la distribución de los aprendizajes, a partir de uno o más grupos testigo capaces de responder satisfactoriamente toda la prueba. No obstante lo anterior, una primera desventaja de esta metodología reside en que tiende a ser tautológica: a medida que ciertos ítemes no son resueltos por una cantidad de educandos estadísticamente significativa, son descartados y sustituidos por otros de inferior complejidad de conocimiento. A mediano y largo plazo esto puede significar que el sistema de evaluación educativa sólo sea capaz de medir lo que efectivamente se enseña y se aprende, no lo que debería enseñarse y aprenderse con vistas a la formación de las nuevas generaciones con los conocimientos pertinentes para la sociedad futura^{1/}. Una segunda desventaja refiere a lo que podría denominarse "vicio de falsa precisión estadística", por el cual se incluyen como ítemes sólo aquellos pasibles de tratamiento cuantitativo y se excluye toda evaluación cualitativa, con lo que las pruebas tienden a controlar indicadores y no conocimientos.

Escogida la primera metodología, las pruebas de CEPAL fueron construidas en todos los casos con el asesoramiento y la asistencia de grupos docentes especializados y, a la búsqueda de comprender las más variadas situaciones académicas y sociales, fueron puestas a prueba entre un número de estudiantes similar al que finalmente sería evaluado con la versión definitiva de prueba.

^{1/} Véase como ejemplo de esta deformación el análisis contenido en Germán W. Rama, et al A la búsqueda del siglo XXI: un modelo de desarrollo social para Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo de la Agenda Social, Washington, próxima aparición en 1994.

A pesar de todos estos recaudos, los autores de este informe son conscientes de que lo más importante de su labor fue iniciar un ciclo de evaluaciones educativas, que en el futuro podrán estar mejor logradas, ya que sólo una serie de pruebas anuales permitirá diseñar cuestionarios que sean altamente precisos para las situaciones educativas uruguayas.

Como ya fuera dicho, la evaluación no se limitó a la constatación de los aprendizajes adquiridos, como es frecuente en los países latinoamericanos en que se han aplicado dichas metodologías. Tal constatación conduce a demostrar algo sabido de antemano y expresa la desigualdad de los capitales culturales de los distintos sectores de la población: los pobres saben menos que los ricos.

En realidad, en la metodología de evaluación educativa seguida fue crucial la incorporación de las observaciones sobre las condiciones sociales e institucionales del educando. La articulación entre éstas y los resultados permitió identificar las causas de la insuficiencia de los aprendizajes que, en unos casos, provienen fundamentalmente de la pobreza cultural y la falta de organización interna de las familias y en otros expresan mucho más directamente la ineficiencia del sistema educativo o de alguno de sus componentes. A partir del entrecruzamiento de variables es entonces posible aislar causas y, por tanto, habilitar a la autoridad educativa para asumir políticas.

La construcción de cuestionarios e instrumentos de evaluación de las situaciones socioculturales no fue menos compleja que el diseño de las pruebas de conocimiento. El país carece de estudios sobre las familias, los consumos culturales de las mismas, la organización de la pareja, la relación de padres e hijos y sobre la forma en que se diseñan e internalizan las normas que hacen a las disciplinas sobre las cuales se funda el rol de estudiante.

De igual forma, faltan precedentes en el estudio del rol de estudiante. Como es obvio, la misma persona desempeña varios roles y en el caso de los liceales hay un predominio de la condición biológica socializada que es la de "adolescente" o la de "joven" sobre la cual teóricamente el sistema educativo va construyendo el rol de educando. Este último implica una serie de valores y normas relacionados con la cultura, el conocimiento, las prácticas culturales, las disciplinas de aprendizaje, la organización del tiempo de trabajo educativo, etc., etc..

La construcción de los instrumentos de aproximación al rol de estudiante fue, pues, muy compleja y es de esperar que en este campo la comunidad académica logre acumular en la dirección iniciada, teniendo presente, además, que por decisiones previas muchos de los posibles temas no fueron abordados. Así, por ejemplo, no hubo un esfuerzo sistemático de indagación respecto a las diferencias de género en la adquisición del rol de estudiante.

Al abordar el estudio del bachillerato diversificado emergieron situaciones y desafíos conceptuales muy diferentes a los registrados en primaria y en el ciclo básico, etapas éstas que, a diferencia del bachillerato, forman parte de la educación obligatoria. Así, mientras en la escuela primaria asisten la totalidad de los niños y en el ciclo básico lo hacen alrededor del 80% de los adolescentes, en el bachillerato diversificado la cobertura promedio se reduce al 50% y en las clases terminales llega a situarse, a fines del año lectivo, por debajo de un tercio de la población elegible.

Factores como los bajos ingresos, la escasa educación de los padres y la precaria organización familiar, de alto poder explicativo en el caso de la primaria, reducen su impacto a medida que se avanza en la educación media. Más aún, el papel de la socialización familiar en la explicación del desarrollo de las capacidades y aptitudes se reduce sensiblemente, ocupando espacios explicativos los efectos de la socialización en las instituciones educacionales, los medios de comunicación de masas y la interacción de pares -es bueno recordar que la inmensa mayoría de los jóvenes del bachillerato tienen entre 17 y 19 años.

Desde el punto de vista cuantitativo, la selección socioacadémica explica la reducción a la mitad de los estudiantes originarios de familias de nivel educativo primario. A su vez, desaparecen virtualmente de la matrícula los que repitieron en la enseñanza primaria o los que acumularon rezagos a causa de inasistencias prolongadas, abandonos y reingresos, etc.. Esta población, que constituía el problema central de la socialización en la escuela y el factor de mayor poder explicativo de los bajos rendimientos del sistema, no accedió al bachillerato diversificado.

Paralelamente, los educandos que teniendo un handicap negativo desde el punto de vista sociocultural lograron igualmente incorporarse al bachillerato diversificado corresponden a sectores con un alto espíritu de logro que ha compensado las debilidades del capital cultural. Utilizando la terminología que se acuñó en el estudio de primaria y en una situación de reducción del volumen de los educandos con débil capital cultural de origen, se encuentra que en el bachillerato diversificado el número de "mutantes" es proporcionalmente superior al encontrado en el ciclo básico. Globalmente, entonces, puede afirmarse que en el bachillerato diversificado la variable social tiene menor poder explicativo en la interpretación de los resultados de aprendizaje que en etapas anteriores de la educación formal.

Esta "autonomización" del fenómeno educativo frente al origen sociocultural pone de relieve el importante papel de los procesos de evolución de las instituciones educativas, de su organización académica, de la disponibilidad y calidad de los recursos docentes y de la pertinencia de los objetivos de enseñanza que sustentan dichas instituciones.

Como el bachillerato diversificado es la etapa final de la formación secundaria, sus características se encuentran altamente condicionadas por la formación recibida en el ciclo cultural inmediato anterior que es el ciclo básico. Históricamente, el liceo de cuatro años de extensión actuaba como un mecanismo de selección gradual, mediante el degranamiento paulatino, cuyas mayores intensidades se localizaban en 1o. y 3o., cumpliendo el rol de pasaje o corredor desde la primaria a la enseñanza universitaria. El liceo no sólo tenía menos alumnos que los actuales en el ciclo básico sino que, además, los educandos correspondían a hogares de un nivel cultural superior y el menor volumen de profesores era acompañado de una mayor calidad de conocimientos específicos. En el liceo se realizaba, así, la formación para el rol de estudiante. No sólo los niños tenían que enfrentarse al violento trauma del pasaje de una maestra única a ocho profesores que impartían sus conocimientos con la visión del catedrático especializado, sino que eran estimulados a asumir los comportamientos propios de un "bachiller", con todo lo que esto implica de asunción de un rol adulto. Para los que lograban continuar los estudios, la consecuencia era doble: una importante adquisición de conocimientos y la internalización de una serie de valores sobre la jerarquía del conocimiento y la importancia de la cultura y de una serie de normas respecto a regularidad de estudios, responsabilidad de cumplimiento y, en general, incorporación de la significación que la calidad de estudiante tenía para configurarse como persona y para el futuro desempeño económico.

Inversamente, la generación joven evaluada por CEPAL en setiembre-octubre de 1992 fue socializada en el Ciclo Básico Único creado en 1986 y es parte de un proceso de masificación de la enseñanza en general. Respecto a lo primero, no corresponde reiterar en detalle lo que fue ampliamente analizado en el libro *¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?*. Cabe sí evocar las revelaciones más importantes de dicha investigación. En materia de menú de conocimientos, el balance fue muy negativo porque se iniciaron planes y programas y se incorporaron nuevas asignaturas sin elaborar previamente una concepción científica y pedagógica de cuáles debieran ser los conocimientos que un joven adolescente debería necesariamente adquirir en su pasaje por el ciclo básico; el resultado de la agregación inorgánica fue el establecimiento de una anomia cultural que asumió características de cultura "zapping" por la sucesión desordenada de asignaturas dictadas en clases de cortísima duración a lo largo de un año lectivo de mínima extensión. En cuanto al personal docente, no se previó la formación regular de un cuerpo específico preparado para la atención de adolescentes, para cubrir la formación intelectual y moral de la etapa de transición entre la niñez y la juventud que comprende el ciclo básico; más aún, se habló de coordinación de asignaturas y no se asumió que en este ciclo no podía seguirse con el sistema de cátedras por disciplina del conocimiento -según el modelo tradicional universitario- y que debía establecerse un mínimo de módulos que comprendieran la lengua materna, una

lengua extranjera, matemática, ciencias y ciencias sociales, a cargo de profesores formados en la interdisciplinariedad y en condiciones de resumir e integrar el conocimiento a brindar a los educandos adolescentes. En materia de aprendizajes, el panorama aún fue peor en tanto que, para favorecer la universalización del ciclo y lograr retener los educandos de más bajo nivel sociocultural, se asumió como política la de facilitar el pasaje de grados sin requerimientos mínimos como para continuar los estudios. En cuanto a la formación del rol de estudiante, el balance parece aún más deficitario; los educandos quedaron liberados de responsabilidades, los cursos en verdad sólo se perdían por inasistencias o falta de comportamiento grave y la relación con la cultura y el conocimiento en buena medida se banalizó porque aparentemente se podía acceder con facilidad a los simplificados mensajes emitidos por los profesores en el breve tiempo de exposición pedagógica.

El actual bachillerato diversificado se encuentra con que sus educandos no tienen los aprestamientos básicos para asumir el rol de estudiantes y lograr los aprendizajes teóricamente fijados en los programas. La responsabilidad de la formación educativa se desplazó hacia los cursos de la enseñanza media superior y, en éstos, los profesores comienzan a establecer las disciplinas académicas imprescindibles, lo que se revela en el notorio incremento de las tasas de no aprobación de cursos y asignaturas, especialmente en la enseñanza oficial de Montevideo donde se mantiene el mayor porcentaje de profesores diplomados y experimentados.

Estos esfuerzos de crear disciplinamientos, incorporar regularidad de estudios y desarrollar las capacidades de análisis de los estudiantes no siempre son exitosos, por diversas razones: i) no todos los profesores tienen competencia como para realizar las tareas de enseñar y evaluar, lo que es particularmente cierto en el Interior; ii) la tasa de crecimiento de la matrícula del 2o. ciclo ha sido tan elevada en un período tan corto que ha producido un verdadero fenómeno de "marea humana" que "arrasa los diques"; iii) no están definidas para cada asignatura las metas de enseñanza a impartir para que todos los profesores desarrollen objetivos de enseñanza básicos similares; iv) se carece de pruebas objetivas que establezcan para todos los educandos los requerimientos de aprendizajes que sean congruentes con los objetivos de enseñanza anteriormente señalados; v) al haberse desaprovechado la oportunidad de crear los disciplinamientos imprescindibles en los educandos cuando tenían menor edad, se vuelve muy difícil incorporarlas en unos casos y restablecerlas en otros cuando se trata de jóvenes estudiantes que tienen entre dieciséis y diecinueve años, etapa que se caracteriza por desarrollar una personalidad resistente a las normatividades externas.

Paralelamente, los fenómenos cuantitativos han tenido una enorme significación. El ciclo de enseñanza que ha registrado una mayor tasa de

crecimiento de la matrícula ha sido el bachillerato diversificado y no el ciclo básico como implícitamente supuso el legislador al crearlo. El ciclo básico, lejos de asumir el papel de ciclo terminal para todos los que no realizarían formaciones específicas, devino un ciclo de iniciación y el grueso de su matrícula pasó al bachillerato porque no se enfrentó con exigencias regulares y, menos aún, con pruebas nacionales objetivas que evaluaran los conocimientos incorporados al término de la formación considerada obligatoria. Si hubieran existido dichas pruebas, los estudiantes y sus familias habrían sido informados de las carencias y debilidades cognitivas y habrían tenido un acceso democrático a la información sobre el nivel de calidad de la enseñanza recibida en el establecimiento donde cursaron estudios. En tal caso, podrían haber asumido decisiones alternativas, desde reclamar una educación compensatoria hasta desistir de continuar en un ciclo de enseñanza cuya orientación intelectualista no tiene porqué ser común a todos los habitantes.

Tasas de crecimiento anual del 5% y del 10% en la matrícula de los cursos terminales promovieron un resquebrajamiento de la estructura de lo que antes fue el "preparatorio". En primer término, no existió un paralelo incremento de edificios y aulas disponibles, con lo que se promovió una masificación incongruente con cualquier sistema de enseñanza que alcanzó ribetes peligrosísimos en los "macroestablecimientos" que, entre sus tres turnos diurnos y el nocturno, albergan volúmenes de tres, cuatro y cinco mil estudiantes. En segundo lugar, no existió una política paralela de formación de educadores y parte de los profesores calificados optaron por jubilaciones tempranas o por cambio de ocupación ante un cuadro de bajas remuneraciones y deterioro general de las condiciones de enseñanza; como consecuencia, se asiste a una progresiva desprofesionalización del cuerpo docente dado que, en los nuevos ingresos, la participación de profesores diplomados es muy inferior a la prevaleciente entre el total del cuerpo. En tercer término, como esa población recién incorporada es de más bajo nivel cultural, en relación a las generaciones de estudiantes precedentes, hubiera requerido de mayores apoyos culturales y cognitivos para cubrir la brecha entre su escasa formación inicial y los requerimientos de la condición de cuasi-bachiller; esto hubiera implicado una política masiva de elaboración de textos y difusión de los mismos entre los estudiantes, establecimiento de videotecas con registros audiovisuales adecuados a los programas de las distintas asignaturas y con otros orientados al desarrollo cultural de los jóvenes. Finalmente, se trata de una generación de jóvenes cuyas "miradas" sobre el mundo y cuyas actitudes ante los modelos de comunicaciones han variado radicalmente. El sistema educativo actual sigue ofreciendo un modelo que quedó "cristalizado" en el siglo XIX con un agente educador transmitiendo verbalmente un conocimiento a un grupo de educandos ubicados en un aula; mientras tanto esos educandos en cuanto jóvenes participan de nuevas formas de aprehensión de la cultura, del mundo, de las informaciones, vía televisión, videos o computación; la incongruencia entre los dos modelos ha

transformado en obsoleto el primero y está generando una particular resistencia de los jóvenes a identificarse y funcionar en los marcos del modelo decimonónico.

En el pasado el Instituto Alfredo Vázquez Acevedo (IAVA) creaba una lógica académica en el funcionamiento del segundo ciclo de entonces. Hasta hace treinta o cuarenta años era prácticamente el único centro oficial que impartía el segundo ciclo en Montevideo -el Instituto Batlle y Ordóñez también impartía el segundo ciclo en una escala minoritaria, para un público femenino y de familias tradicionales-, sus docentes eran figuras destacadas de la actividad científica, profesional o académica y la orientación era la propia de un colegio universitario. De ese cuerpo docente cuya excelencia provenía de otros ámbitos y no de la formación docente regular se enviaban mesas examinadoras a las capitales departamentales donde existían cursos de 2o. ciclo y su presencia establecía demandas de calidad para el docente local y criterios de homogeneidad para los estudiantes de todo el país, ya que los establecimientos privados, por su parte, debían presentar sus estudiantes a exámenes que se aplicaban en el IAVA.

La lógica que presidía la búsqueda de la excelencia en la enseñanza a impartir y en la evaluación de los conocimientos tenía como referente la comunidad académica internacional ya que buena parte de esos profesores eran a la vez profesores universitarios o investigadores que aspiraban a transmitir sus conocimientos y a formar en el más alto nivel posible a los estudiantes. Hubiera sido difícil llevarlos a plegarse a una disminución de nivel en aras de una democratización social del reclutamiento. Su accionar establecía pautas de jerarquía del conocimiento para los profesores que enseñaban en los liceos que recordaban a sus alumnos y se recordaban a sí mismos qué es lo que se exigía en el IAVA, con lo cual este tipo de educación media terminal establecía criterios de calidad para el resto de la enseñanza secundaria. A su vez, tal accionar fijaba criterios de selección académica para el ingreso a la Universidad de la República. Las demandas de conocimientos establecidas a lo largo de los exámenes del 2o. ciclo fijaban como norma implícita que sólo podían continuar estudios en la Universidad aquellos estudiantes que habían asumido dicho rol y tenían un desempeño académico elevado. En consecuencia, la Universidad no requería establecer criterio alguno de evaluación de conocimientos de los estudiantes al ingreso ni practicar ningún tipo de selección. El IAVA lo había hecho por ella.

La referencia anterior no tiene por objetivo plantear la vuelta al pasado. La sociedad uruguaya ha evolucionado de determinada manera y no sirven los modelos históricos para el presente. En éste ha regido una lógica social que se autodefine como opuesta a la lógica académica. Por razones antropológicas -cuya explicación desborda el marco de esta Introducción- en la sociedad

uruguay se establecieron criterios relativos a los derechos sociales de todas las personas no sólo a acceder a la enseñanza obligatoria sino de avanzar hasta los niveles formales más elevados del sistema educativo con prescindencia de la calidad de los conocimientos efectivamente incorporados o de las aptitudes demostradas para continuar estudios.

Una sociedad democrática debe garantizar no sólo el acceso a la educación sino la adquisición de los conocimientos y el derecho al desarrollo de las capacidades intelectuales innatas de toda la población, para lo cual deben existir estrategias específicas -como una elevada atención a la educación preescolar- que comprendan otorgar mayor tiempo horario y mejor educación a quienes carecen en sus hogares de capital cultural. Debe igualmente proveer del mejor nivel de educación y de equipamientos y didácticas para promover a quienes tienen handicaps negativos de origen sociocultural. Pero la democracia también implica informar a los educandos, a sus familias y a la sociedad entera de qué es lo que se enseña, qué es lo que se aprende y quiénes lo aprenden. Otorgar créditos y títulos no respaldados por el conocimiento constituye una violación de una de las reglas democráticas: el derecho a la información y el derecho a que el producto librado por la autoridad educativa se corresponda con la calidad anunciada. Estas normas resultan mucho más importantes cuando la autoridad académica tiene el monopolio de la emisión de títulos y los que los reciben adquieren un determinado poder sobre la vida de las personas, sobre los bienes de la sociedad, etc..

En resumen, en la educación existe un ciclo de formación básica -cuya extensión depende del avance sociocultural de cada sociedad- que debe estar presidido por la lógica social, es decir por lograr la permanencia y formación de todos los niños y adolescentes; con un esfuerzo particular de compensar las desigualdades socioculturales de origen. A partir de dicho ciclo, la enseñanza debería estar presidida por la lógica académica, en la que la racionalidad del sistema de conocimientos, la progresiva complejización de los mismos y la evaluación sistemática de los resultados sean los que fijen la permanencia en el sistema.

Los resultados que se presentan en los capítulos siguientes muestran que se ha practicado, en los hechos, una confusión de lógicas. Como resultado, una proporción significativa de los jóvenes que han llegado al año terminal de la educación secundaria no han demostrado ante las pruebas de evaluación ni conocimientos adquiridos ni capacidad de uso de instrumentos básicos. Parte de los jóvenes bachilleres están finalizando el 2o. ciclo sin saber que saben muy poco y que carecen de razonamientos y destrezas indispensables en la vida social. Esto es muy grave para ellos, pero también es muy grave para la sociedad.

Todo sistema educativo es, por definición, una pieza clave en la reproducción y desarrollo de una sociedad porque tiene a su cargo la socialización, la integración de la población y el desarrollo de las capacidades humanas. Esta responsabilidad es sin duda mayor en un país de pequeña escala demográfica y de mercado como es Uruguay que no se caracteriza por una especial dotación de recursos naturales y que, en una economía globalizada, ha asumido la integración simultánea a un vasto mercado económico en el que participan países con una potencia económica muy superior -como es el MERCOSUR- y a los mercados internacionales con una política de amplia apertura. En este nuevo escenario la formación de los recursos humanos pasa a desempeñar un papel capital; el futuro del país dependerá esencialmente de la capacidad de sus mujeres y hombres para realizar tareas innovadoras y progresivamente complejas.

Los estudiantes que fueron evaluados en el último mes de clases del decimosegundo año de escolaridad en cuanto a capacidad de uso del lenguaje, incorporación del razonamiento y del conocimiento matemático constituyen una proporción minoritaria de su grupo de edad respectivo. Quienes asistieron a las pruebas lo hicieron en forma voluntaria y fueron motivados previamente, en las entrevistas personales realizadas por personal especializado y joven, para participar en los tests. Esos educandos representan aproximadamente el 30% de los jóvenes de su edad y se puede decir de ellos que constituyen un grupo relativamente privilegiado. La sociedad invirtió en ellos no pocos recursos y una alta dedicación y se supone que de esta minoría surgirán los estudiantes universitarios y las personas que detentarán cargos medios y superiores en la sociedad.

Es por ello que los resultados de las pruebas adquieren enorme significación. El lector debe recordar cuando revise los capítulos respectivos que de la formación de estos jóvenes dependen los grados de calificación laboral, técnica, científica, intelectual y cívica, más altos del país. Si se tiene presente las posiciones sociales que detentarán a futuro necesariamente se convendrá con los autores de este Informe que las exigencias de conocimientos y aptitudes de las pruebas no fueron muy elevadas y que las calificaciones evaluatorias fueron asignadas con el criterio de que era preferible pecar por generosos que por exigentes.

Como ya fuera explicado en la Nota Preliminar, el encargo de evaluar el funcionamiento del sistema y los aprendizajes de los estudiantes que el CODICEN de la ANEP le formuló a la Oficina de Montevideo de la CEPAL permite un sinceramiento respecto al rendimiento de la enseñanza secundaria y sobre los factores que inciden negativamente sobre el mismo.

Por parte de la CEPAL corresponde precisar que los logros y los déficits del proceso de enseñanza-aprendizaje no pueden ser imputados a una determinada Administración. Los estudiantes evaluados en 1992 comenzaron su ciclo formativo en los alrededores de 1980 y en los resultados académicos intervienen omisiones o errores de políticas que son incluso anteriores a esa fecha, pero también intervienen con enorme peso los valores y comportamientos de los distintos grupos de la sociedad uruguaya, que van desde las disciplinas hogareñas hasta la actitud asumida ante el conocimiento. Como en la obra clásica Fuente Ovejuna es necesario decir que si alguien busca culpables debe saber que es la sociedad toda la responsable.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La evaluación de aprendizajes del estudiantado del Bachillerato Diversificado, realizada a partir de la aplicación de pruebas de Matemática y Lengua, revela la existencia de dos grandes tipos de problemas en el 2o. Ciclo de Enseñanza Secundaria: por una parte, pone de manifiesto las preocupantes carencias de los conocimientos estudiantiles, que implican la incapacidad de operar con instrumentos básicos y revela con claridad que los objetivos de enseñanza que definen los programas para 5to. y 6to. año no se están cumpliendo; por la otra, el cuadro de déficits muestra que la enseñanza prevista en los programas o no es realizada por los profesores o es llevada a cabo bajo un sinnúmero de formas diferentes y contradictorias, con el indeseado resultado de que, en la práctica, el programa no se cumple.

Sin ánimo de volver a insistir sobre lo ya analizado en el Informe, corresponde evocar someramente las condiciones de la enseñanza evaluada y de los estudiantes participantes en ella. Brevemente, debe señalarse que:

- 1) Se evaluó el último año de enseñanza del BD, en el último mes de clases. O sea, los estudiantes evaluados constituyen un grupo muy especial y privilegiado en la sociedad uruguaya que, no sólo recibió los nueve años de educación obligatoria, sino que además gozó de tres cursos adicionales. Ellos representan en la matrícula inicial poco más de un tercio de la población joven de la respectiva edad al tiempo que quienes hicieron las pruebas son alrededor de un cuarto de la generación.
- 2) Los jóvenes asistieron voluntariamente a las pruebas y, por lo tanto, parece razonable pensar que, entre quienes se autoexcluyeron, los conocimientos son aún más débiles que los registrados en los tests.
- 3) La muestra aplicada es perfectamente representativa de la población estudiantil diurna de los liceos públicos y privados de Montevideo y de los públicos de las capitales departamentales del Interior.
- 4) Los resultados de los tests, globalmente considerados, revelan conocimientos insuficientes entre quienes forman, de hecho, parte de la élite cultural del país, aspiran a realizar estudios superiores o a desempeñar ocupaciones que exigen capacidad de organización, gestión y dirección.
- 5) Un sector del orden del 25% manifestó deficiencias notorias. Ellos son los estudiantes que registran como promedio una falta por renglón de escritura y, a la vez, son incapaces de resolver ejercicios de regla de tres propios de la aritmética que comienza a aprenderse en la escuela.

6) Otro sector (que comprende al 45% del total) no llega a superar ni en Matemática ni en Lengua la mitad del puntaje de las pruebas, demostrando conocimientos insuficientes que -es bueno tener presente- fueron evaluados con cierta tolerancia porque era preferible equivocarse por menor exigencia que por mayor.

7) Respecto al sector de estudiantes deficientes resulta difícilmente comprensible que hubieran podido llegar al décimosegundo año de estudios. Su presencia en la matrícula muestra que los mecanismos de evaluación de conocimientos y de pasaje de curso adolecen de sustanciales desigualdades y que se carece de un parámetro estándar para evaluar.

8) Dado que la suma de estudiantes deficientes e insuficientes comprende más de dos tercios del total, cabe concluir que lo que efectivamente se enseña y se aprende en el sistema educativo está muy por debajo de lo que los planes, programas de estudio e instructivos suponen debe ser alcanzado. Parecería que coexisten una currícula teórica con una currícula práctica, "oculta" que, lejos de constituir una garantía de homogeneización positiva de los aprendizajes, revela un funcionamiento diferenciado en cada uno de los subsistemas, con decrecimiento de los conocimientos en forma proporcional a las diferencias socioculturales de los estudiantes.

9) Se distinguen claramente cuatro grandes niveles de calidad educativa:

a) El primero está formado por los colegios privados de alto status social y académico, que tienen una tradición de cultura institucional centrada en el conocimiento; son también los establecimientos que reciben jóvenes de hogares con alta cultura y con expectativas definidas de buena calidad de enseñanza, con su correspondiente exigencia y buenos resultados de aprendizaje. En este subsistema los aprendizajes de los estudiantes son superiores a los encontrados en los restantes, aunque la presencia de malos registros en condiciones estructurales tan favorables resultaría indicativa de problemas de la currícula y de metodología de la enseñanza.

b) El segundo está integrado también por colegios privados que, a diferencia de los primeros, carecen de tradición institucional y ponen el acento en la calidad de la infraestructura, el control del comportamiento de los jóvenes, la transmisión de valores y la regularidad de las prácticas docentes. Su clientela denota un grupo social en ascenso, pero de menor educación formal; los resultados académicos no son similares a los anteriores sino cercanos a los registrados en los liceos públicos.

c) El tercero está representado por los establecimientos públicos capitalinos, que exhiben el más bajo perfil sociocultural del estudiantado; las

peores condiciones materiales y de socialización de los estudiantes están aquí; el cuerpo docente es el segundo en profesionalización entre los antiguos profesores -luego de los liceos privados A- pero también es el subsistema que reclutó en los últimos cinco años el menor porcentaje de profesores egresados del IPA lo que evidencia un deterioro acelerado del nivel académico. Paralelamente, aún manifiesta las mayores exigencias en la evaluación -en relación a los liceos públicos del Interior- y, todo ello, redundando en más altas tasas de fracasos escolares de su alumnado.

d) El cuarto lo integran los liceos de las capitales departamentales con una matrícula más polarizada y presencia simultánea de estudiantes provenientes de hogares altamente educados y de otros con muy escaso capital educativo. Los niveles de formación profesional del cuerpo docente son extremadamente bajos y los tests, en muchos casos, revelan antes que déficits de aprendizajes, carencias de enseñanza.

10) Los problemas evidenciados en cuanto a calidad de la educación, si bien continúan expresando las determinantes socioculturales de origen -de fuerte intensidad a nivel de la enseñanza primaria y con peso algo menor en el ciclo básico de la educación media-, en el BD reflejan, por encima de todo, problemas de estructura y de desarrollo de la educación secundaria.

11) Los estudiantes no saben que no saben. Esta "inconciencia feliz" indica que el sistema no ha sido capaz de dar señales sobre la oposición entre verdadero y falso, cultura e incultura, conocimiento y desconocimiento, etc.. Esta desinformación va a generar, en una parte de la generación joven, una experiencia de fracaso por la contradicción entre altas expectativas y conocimientos insuficientes. Pero también puede tener repercusiones impensadas en la sociedad por la presencia de una generación joven con demandas incongruentes con sus capacidades.

12) La enseñanza secundaria, globalmente considerada, manifiesta ciertos fenómenos que podrían considerarse de "anomia". En primer término, como los objetivos de enseñanza no son realistas, las prácticas no se corresponden con la teoría y el pasaje de grados no depende necesariamente de lo aprendido, las discrepancias entre los planos del deber ser y de las prácticas cotidianas erosionan la existencia de un sistema normativo; se ha perdido la noción de qué es lo que se debe enseñar, cómo se debe enseñar y cómo se asegura una evaluación que introduzca una cierta homogeneidad en el sistema. En segundo lugar, un sistema social -en este caso un sistema de enseñanza- supone una definición de los roles de quienes actúan en él y pautas para la interacción entre los distintos roles; los jóvenes no logran asumir en el ciclo básico el rol de estudiante, que implica disciplinas de asistencia, estudio y relación con el conocimiento y cuando ingresan al BD se enfrentan conflictivamente a la

instauración tardía de dichas normas. Por su parte, la actividad docente está siendo ejercida, crecientemente, por personas que no estudiaron para desempeñar dicho rol, que no fueron entrenadas ni orientadas acerca de la significación de la docencia y que, incluso, comprueban que se percibe igual remuneración siendo docente profesional titulado que bachiller. Esta percepción de situación anómica se agravó con la instauración del Ciclo Básico Único que, al intentar obtener máximas promociones de grado, redujo sensiblemente las exigencias académicas, con lo cual estudiar o no estudiar resulta indiferente para la obtención de la promoción y, como lógica consecuencia, para los profesores también pasó a ser no relevante enseñar o no enseñar.

Una situación de tan alta complejidad es de difícil asignación causal. No obstante ello, a lo largo de este informe se enumeraron múltiples causales que contribuyen a explicar por qué los estudiantes aprenden poco en el BD. Estos factores pueden inscribirse en dos grandes dimensiones: "ineficiencias del actual sistema de enseñanza" e "inadecuación del propio sistema". Respecto a la causalidad parece indispensable comprender que algunas determinaciones provienen de políticas o de la existencia de instituciones que tuvieron vigencia hace medio siglo y que siguen pesando como patrón de organización de la educación. También debe tenerse presente que los problemas del sistema educativo secundario no son separables de los problemas que vivió la sociedad uruguaya que, desde la década del '60 a la fecha, ha registrado la crisis del modelo social, las confrontaciones, una etapa autoritaria, la reconversión de su economía, la difícil reiniciación democrática y la etapa de ajuste económico reciente. En cuanto a las orientaciones y recomendaciones sobre cómo abordar la transformación de la enseñanza secundaria, resulta oportuno recordar que, en los anteriores diagnósticos de la CEPAL, se formularon múltiples reflexiones sobre cambios a introducir en la enseñanza primaria y en el ciclo básico de la educación media. Dado que la educación constituye un proceso de desarrollo y complejidad creciente, tratándose de la enseñanza media y, más aún, de su ciclo terminal no es pensable una transformación que omita la indispensable a introducir en las etapas precedentes. Finalmente, importa reiterar, una vez más, que los cambios educativos no se realizan en períodos breves ni constituyen una Reforma que se hace de una vez y para siempre.

Las sugerencias que se presentan a continuación de la revisión de los principales factores identificados como críticos en la actual situación tienen por objetivo suscitar un debate sobre qué hacer a la par que contribuir a la definición de horizontes hacia los que debería orientarse el sistema educativo en una transformación de largo plazo.

Por último, todas las observaciones presentadas se sustentan en la convicción de que para asumir una política de transformación de la educación se requiere, ante todo, de una actitud de cambio al interior del sistema y de un

esfuerzo sistemático de capacitación de todos sus actores y de análisis desde una perspectiva crítica de la práctica educativa lo que significa tener presente que el primer mandato de la educación es educarse a sí misma.

A) Ineficiencias del actual sistema de enseñanza

En esta dimensión es posible destacar los siguientes aspectos:

1) Las matrículas de la enseñanza secundaria en general y, en especial, la del BD registraron una verdadera explosión. En el período de redemocratización, el país asiste a un incremento que responde a las siguientes fuerzas: una expansión horizontal, que cubre pequeñas ciudades y zonas rurales; una aún más alta participación del sexo femenino en la matrícula de los cursos terminales y una incorporación de capas sociales de menor nivel cultural y de status que, por primera vez en la historia familiar, acceden a la enseñanza secundaria. Esta expansión cuantitativa se produjo en menos de una década sin que existieran o se hubieran preparado las condiciones materiales, de concepción educativa y de recursos humanos docentes para asumirla. La consecuencia necesaria de esta falta de previsión fue que la masificación de la matrícula derivó en una fuerte caída de la calidad de la enseñanza impartida.

La recuperación de la calidad de la enseñanza va a ser un proceso largo que reclamará, entre otras acciones, de la identificación de los problemas culturales de las nuevas generaciones de educandos, la preparación de metodologías para lograr procesos de enseñanza-aprendizaje exitosos y del establecimiento de políticas específicas de atención a aquellos sectores de educandos de más bajo rendimiento. Ello implica, además, asumir que el establecimiento de grados y ciclos de enseñanza depende de la formación y planificación de recursos humanos y materiales sin los cuales la expansión de la oferta se torna meramente ritual y puede conducir al sistema a una crisis sin salida.

2) Este ciclo de expansión fue coincidente con las consecuencias de la crisis del endeudamiento internacional de Uruguay y, posteriormente, con un importante programa de ajuste fiscal. En este marco la disponibilidad de recursos por alumno matriculado disminuyó, a pesar de deseos de gobernantes y partidos de incrementar los recursos destinados a la educación. Las limitaciones financieras actuaron con efectos negativos sobre la calidad de la enseñanza a través de la restricción de inversiones en infraestructura y equipamiento que no pudieron acompañar la expansión de la matrícula, lo que redundó en precariedad de las condiciones materiales en las que se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje; es importante tener presente que, ante un

incremento de 50.000 estudiantes, la mera construcción de aulas -a un promedio de 30 por aula- demanda más de 1.600 nuevos salones de clase.

Ante estos datos parece impostergable una toma de conciencia general respecto a la magnitud del esfuerzo que entraña para el país -bajo cualquier administración- cubrir locativamente las necesidades generadas por tan notable incremento de la matrícula. Resulta indispensable planificar la inversión educativa para un período decenal a aprobar como ley-marco por el Poder Legislativo y mantener la continuidad de la política de construcciones, adquisiciones de equipos, elementos audio-visuales, libros, etc.. Una política de inversiones de este calibre reclama de un acuerdo político nacional.

3) Las limitaciones de recursos también tuvieron impacto negativo sobre la calidad docente, en la que intervienen otros factores que serán posteriormente analizados. Siendo el cuerpo docente de primaria y enseñanza media -individualmente considerado- el sector más voluminoso de la Administración Pública, todo aumento de las remuneraciones personales significaba un volumen de recursos muy considerables en momentos en que se intentaba reducir el déficit fiscal, fundamentalmente por la vía de la congelación del gasto y no por la transformación estructural del Estado -incluyendo bajo este concepto temas tales como el papel de las fuerzas armadas, la drástica reducción de la dotación de personal administrativo del Estado mediante un proceso de capacitación y modernización, etc-.

El largo ciclo de descenso de los ingresos docentes iniciado hace ya dos décadas bajo la dictadura militar ha tenido un efecto profundo y estructural en cuanto a la permanencia de las personas más capacitadas para el desempeño de dichas actividades: una parte del cuerpo docente con formación profesional en el IPA o con títulos universitarios desertó de la actividad docente en búsqueda de otra mejor remunerada, otra parte utilizó el mecanismo de la jubilación como forma de reingresar al mercado de trabajo con otras ocupaciones, otros más redujeron al mínimo sus horas de clase en la enseñanza pública.

Las mismas razones ejercieron un peso desestimulante en el reclutamiento de estudiantes del IPA y en la finalización de estudios profesoriales tanto en éste como en los Institutos de Formación Docente del Interior del país. El resultado es que en términos de volumen el egreso anual de profesores titulados apenas alcanzaría, en el mejor de los casos, para cubrir las jubilaciones anuales. La consecuencia es que en los últimos cinco años el porcentaje de profesores diplomados ha descendido en forma muy considerable entre los ingresados como docentes de la enseñanza secundaria. Más aún, el reclutamiento se ha polarizado entre los privados A y los liceos públicos de la capital, porque los primeros reclutaron el 80% de sus nuevos efectivos con título profesional y los

segundos apenas un 20%. En el presente estudio se demuestra que un porcentaje muy considerable de quienes tienen como proyecto ingresar al IPA o a los Institutos de Formación Docente del Interior tuvo una mala performance en los tests aplicados por CEPAL.

Si el país no arbitra una recuperación progresiva de los salarios docentes que esté vinculada a la posesión de título docente, a la capacitación profesional y a la posición jerárquica en la carrera docente, las restantes medidas serán inoperantes porque la clave de la transformación de la enseñanza es la calidad de la docencia y ésta no es lograble si se pretende que las remuneraciones de personas con quince o dieciséis años de estudios sean del tenor de quienes carecen de calificación.

4) Entre las ineficiencias del sistema también puede identificarse la permisividad del sistema de enseñanza y evaluación desarrollados a partir de la implementación del Ciclo Básico Único en 1986. Como fuera demostrado por la CEPAL en ¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?, se redujeron los días anuales de clase y de las horas diarias de enseñanza a la par que se incrementaron las asignaturas, con consecuencias altamente perniciosas en cuanto al aprendizaje. Asimismo, la estrategia de promoción estimulada que se aplicó por la vía de los cursos de recuperación y de pasaje con asignaturas observadas implicó que, salvo graves problemas de conducta o inasistencias prolongadas, los estudiantes pasaran de curso e incluso completaran el ciclo básico con bajísimas exigencias académicas. Las autoridades de la educación emprendieron una serie de loables ajustes, luego de la presentación del informe mencionado tendientes a implantar razonables exigencias en el pasaje de grado. No obstante, el sistema educativo secundario sigue impregnado de una "fuga hacia adelante" en cuanto a trasladar a cursos superiores conocimientos elementales y recién exigir a los estudiantes, parcialmente, en el BD.

El sistema de enseñanza debe eliminar la permisividad, autoexigirse enseñar y reclamar rutinas de trabajo de parte de los estudiantes para que puedan constituir su "oficio" de estudiantes y lograr la aprobación de los cursos con los conocimientos adecuados.

B) Inadecuación del propio sistema

Además de las ineficiencias deben plantearse interrogantes sobre la pertinencia del modelo de educación secundaria en una etapa de masificación.

1) Un primer aspecto a mencionar es el de la pervivencia de un modelo de educación de tipo artesanal cuando se ha producido una masificación de estudiantes, docentes, cuerpos directivos y, en general, grupos vinculados a la enseñanza.

El modelo que viene de la antigua sección secundaria de la Universidad de la República y que continuó, de hecho, hasta nuestros días -a pesar de que formalmente rigió hasta el año 1936- suponía una relación de tipo artesanal entre un docente especializado en una asignatura por la vía formal o autodidacta que, con un destaque intelectual considerable, se relacionaba con un grupo de estudiantes. En la medida en que éstos fueron aumentando la preocupación se centró en incrementar el número de docentes, ampliando la misma organización lo que implicó suponer que el país tenía a disposición un elevadísimo número de docentes espontáneamente formados y de alto nivel. Esto no es así ni en Uruguay ni en ningún otro país. La realidad es que el país se enfrenta al problema de cómo generar y transmitir conocimientos en una escala masiva, lo que en Estados Unidos se ha denominado la "fábrica de conocimientos".

Una educación masiva debe tener dos objetivos fundamentales: lograr que todos sus profesores hayan sido formados profesionalmente para el ejercicio de su tarea y disponer de objetivos, metas e instrumentos de enseñanza para cada una de las asignaturas en cada uno de los grados -lo que supone fijar para todos los niveles las metas concretas de conocimientos a adquirir, los instructivos sobre las metodologías apropiadas para lograrlo, las guías para que los profesores enseñen cada punto, los manuales que traten los temas con la precisión adecuada y se hallen disponibles en cantidades suficientes para todos los alumnos así como los recursos audiovisuales y computacionales para un aprendizaje integral.

2) En el modelo elitista anterior -cuyo más notorio exponente era el IAVA- dada la alta calidad de los profesores no existía mayor preocupación sobre la naturaleza del programa de estudio. Lo que importaba era lo que el estudiante aprendía por contacto directo con la calidad del profesor investigador o del profesor secundario el que, a su vez, era catedrático universitario. Lo significativo entonces era el desarrollo de la mente del alumno ante la exposición de conocimientos de un destacado profesor y si éste sólo daba un tema del programa, en último término tampoco era significativo, ya que la clave era cómo lo daba lo que se traducía, en términos de aprendizaje, en la comprensión por parte de los alumnos de cómo funcionaba un modelo de análisis. En ese esquema tampoco tenía lugar ni la evaluación del profesor ni la evaluación objetiva y común de los estudiantes del grado. Respecto al profesor se puede decir que muchos de ellos eran "inevaluables": ¿quién hubiera podido arrogarse el derecho de evaluar alguno de aquellos eméritos profesores? Respecto a los

estudiantes, dado que cada grupo se constituía en un conjunto de discípulos de un maestro a semejanza del maestro medioeval, resultaba incongruente subsumir las distintas enseñanzas de maestros en un cartabón común y, por ende, una prueba colectiva dejaba de tener sentido.

Aunque es obvio, es necesario repetir que hoy la enseñanza secundaria entre ambos ciclos comprende a más de 200.000 estudiantes y a más de 10.000 profesores. No existen 10.000 "maestros" formados espontáneamente y, lo que es peor, no existe ni siquiera el número indispensable de docentes formados profesionalmente para impartir las clases existentes. Basta recordar que, a nivel nacional, las horas de clase cubiertas por profesores diplomados fluctúan entre un 16% en Matemática y un 57% en Historia, y ésto dicho con independencia de cualquier juicio sobre la calidad de formación de los profesores titulados. Más aún, la participación de los docentes con título profesional viene decreciendo en forma regular desde 1986 en adelante.

El problema reviste una extrema gravedad en el caso de la enseñanza en el Interior del país, donde el porcentaje de horas de clase atendidas por diplomados decrece sensiblemente: no alcanza a un 7% en Matemática y la mayor cobertura se registra en Literatura con el 47%.

Los distintos mecanismos adoptados para incrementar el número de profesores egresados del IPA o de los Institutos de Formación Docente del Interior no han dado resultados apreciables, por lo que el país se enfrenta al terrible problema de una educación secundaria afectada por una producción de profesores proporcionalmente decreciente y, por tanto, con una formación de los estudiantes que, aún suponiendo que mejoraran los otros factores, será progresivamente de menor calidad.

Un modelo masivo de educación reclama de una formación masiva de educadores. Para lograr una profesionalización equivalente a la que se alcanzó en la enseñanza primaria desde la década de 1930 se requerirían algunas condiciones mínimas:

a) Un nivel de remuneración de los docentes lo suficientemente satisfactorio como para que un sector de jóvenes, finalizada su educación media, considere como una opción económicamente viable invertir cuatro años adicionales de formación para ser profesores. Esto implica que el ingreso monetario a lograr sea comparable con el que se pueda obtener en otras ocupaciones que reclamen igualmente dieciséis años de estudios previos.

b) Una oferta de servicios de formación de docentes adecuadamente distribuida en el territorio nacional para que resulte accesible a quienes residan

en las principales concentraciones urbanas del país, ya sea que aspiren a ejercer profesionalmente en la misma región o a trasladarse.

c) Una muy alta calidad de los servicios de formación docente, lo que incluye infraestructura, tecnología educativa moderna y calificación especializada en el país o en el extranjero de quienes se desempeñen como formadores de formadores.

d) Una mayor homogeneización de la profesión docente, especialmente la orientada hacia el ciclo básico, en el sentido de que el docente cubra un área del conocimiento y no una especialidad dentro de él. Los maestros son profesionales que pueden desempeñarse entre primero y sexto año de las escuelas rurales y urbanas, mientras que los profesores son especialistas en una de las veinte a treinta asignaturas que se imparten en los distintos grados de la enseñanza secundaria y, en algunos casos, sus conocimientos resultan escasos para afrontar los programas de la parte más especializada de la disciplina respectiva que se enseña en el BD; una racionalización de las relaciones entre oferta profesional de docentes y demanda compartimentada según áreas del país implicará necesariamente una redefinición del campo del conocimiento y también una redefinición de los horarios de labor del docente.

e) El sistema de enseñanza por horas de clase es un modelo que corresponde al ejercicio universitario en el cual un profesor altamente especializado en una disciplina o práctica profesional enseña unas pocas horas a un alumnado muy diferenciado; la atención de casi un cuarto de millón de estudiantes secundarios es incompatible con un régimen de esta naturaleza y resulta así extraordinariamente difícil generar un ámbito ocupacional y una remuneración satisfactoria si no existe un tipo de contratación de los docentes por jornada y no por horas-cátedra, tal como es el sistema de trabajo de los maestros.

Se requeriría, por tanto, formar profesores para el ciclo básico que puedan enseñar Matemática, Lenguaje, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Físico-químicas e Inglés, creando una nueva categoría de docentes que, al igual que los maestros, permanezcan un turno completo en un establecimiento especializado en un ciclo de pocas asignaturas, que dé continuidad y profundidad al tipo de integración cognitiva que se realiza en la escuela y que sea concebido como una etapa especializada para la educación y socialización de los adolescentes.

Urge, también, crear dos o más establecimientos de alta calidad, con apoyo internacional, especializados en la formación de los docentes

secundarios, ubicados en ciudades del Interior y que actúen como polos de los ya existentes Institutos de Formación Docente.

La conformación de un sistema de formación docente acorde con esta necesidad de calidad educativa implica, necesariamente, recuperar la excelencia que definió el origen del Instituto de Profesores Artigas. No se trata de retrotraerse al pasado sino de concebir un nuevo tipo de centro con alto apoyo en la investigación educativa, con importantes dotaciones de recursos audiovisuales y computacionales para que las nuevas generaciones promuevan el uso de los instrumentos de autoaprendizaje y con un nuevo énfasis sobre el docente actuando en un sistema global y no como un especialista aislado. En la misma institución deberían establecerse dos grandes modalidades de formación respetando la distinción entre docentes para ciclo básico y para bachillerato, con los adecuados enlaces que permitan la movilidad entre ambas categorías.

La jerarquización del sistema de educación terciario requeriría de una instancia especializada para dirigirlo que podría revestir la forma de un Consejo, integrado por personalidades prestigiosas en el ámbito educativo.

3) La ausencia de metas de aprendizaje para cada una de las grandes áreas del conocimiento también alude a la inadecuación del modelo. En el sistema elitista del IAVA, como ya fuera referido, las metas de aprendizaje eran innecesarias y no habían condiciones para solicitar que los distintos "maestros" transmitieran los mismos contenidos y establecieran indicadores comunes de aprendizaje. Inversamente, en el sistema de educación de masas que se caracteriza por la intervención simultánea de millares de docentes, aplicando programas desmesurados que incluyen temas disímiles, variados y de abordajes claramente diferenciados, un funcionamiento coherente se torna inviable si no se fija un conjunto de metas mínimas de enseñanza y aprendizaje a lograr por todos los docentes y todos los alumnos. El sistema actual carece de una definición de metas educativas a alcanzar y, más aún, los profesores son evaluados por el "cumplimiento de los programas" con independencia del aprendizaje procesado por los alumnos en cada uno de los temas que comprende el respectivo programa.

Así, por ejemplo, en los programas de Idioma Español del ciclo básico se preve la enseñanza de los distintos tipos de predicados pero los estudiantes finalizan la formación en la lengua materna sin distinguir, en muchos casos, el sujeto del predicado. Si ésta fuera una de las principales metas de aprendizaje, los profesores estarían realizando abundantes ejercicios para asegurar esta

comprensión y no invertirían tiempo y esfuerzo en una revisión acelerada de las distintas categorías predicativas.

Para cada uno de los programas de cada asignatura debieran determinarse las metas básicas de aprendizaje o, dicho en otros términos, identificar aquellos conocimientos e informaciones que son de imprescindible aprendizaje para continuar desarrollando, posteriormente, las competencias de un educando. Una definición de este tipo no sólo aseguraría que los estudiantes efectivamente dispusieran de los conocimientos indispensables sino que serviría para identificar los temas sobrantes y los faltantes en los actuales programas. Obviamente, a partir de los conocimientos básicos debe existir una libertad de opción por parte de los docentes, la que no puede ser ejercida en desmedro de los derechos de los educandos a poseer las bases culturales mínimas.

4) Otro elemento a considerar es el de la no existencia de evaluaciones comunes y objetivas del sistema de enseñanza. Hasta la ejecución de las pruebas solicitadas por el CODICEN a la CEPAL no existía ninguna información con representatividad válida acerca de lo que los estudiantes aprenden en cada curso. Dicha ausencia ha impedido, hasta el momento, conocer los núcleos débiles del sistema y, en consecuencia, proveer de apoyo técnico y material a docentes y estudiantes de regiones, establecimientos y asignaturas de menor performance académica. Las evaluaciones comunes permiten la democratización del sistema; actualmente algunas unidades enseñan y otras ejecutan ciertos ritos pero los que acuden a las aulas no son informados de que no están aprendiendo y, ciertamente, no es pensable un sistema democrático sin acceso a la información -en especial, la relativa a la formación de las nuevas generaciones-. Las evaluaciones también habilitan el establecimiento de un sistema con metas comunes de aprendizaje porque familias y docentes, conociendo qué es lo que se va a evaluar, se preocuparán intensamente para que efectivamente se enseñen y aprendan los conocimientos evaluables.

Se deberían establecer pruebas nacionales, objetivas y periódicas de evaluación de aprendizajes, aplicables a todos los estudiantes al término de la Enseñanza Primaria, del Ciclo Básico de Enseñanza Media y del Bachillerato Diversificado. La calificación en las mismas establecería recomendaciones sobre capacidad para continuar estudios o conveniencia de realizar cursos de recuperación. A la luz de los resultados debería actuar un servicio de mejoramiento de la calidad que pueda apoyar con todos los recursos necesarios a aquellas unidades de más bajo rendimiento para emprender las transformaciones necesarias.

5) La currícula actúa, igualmente, como un factor coadyuvante para la inadecuación del modelo vigente. Se puede decir que pervive en la enseñanza secundaria la vieja currícula preuniversitaria y que la principal diferencia surge de la ampliación del número de establecimientos y del volumen de la matrícula pero no de la concepción de la misma. Al ciclo básico hoy asiste más del 80% de la población elegible y al BD más del 50% de la misma. Mientras tanto, las asignaturas se han incrementado y los programas -más allá de los esfuerzos de adecuación realizados- continúan obedeciendo a la misma lógica de clasificación del conocimiento propia de los estudios especializados. Ello quiere decir que se siguen dictando disciplinas como Historia, Geografía, Educación Cívica, Sociología, etc. que son transferidas a los estudiantes como simplificaciones de los campos específicos del saber universitario. Puede, inversamente, plantearse que una enseñanza común y básica para toda la población requeriría de una presentación unitaria de la relación de los seres humanos con el espacio, en el tiempo y como creadores de valores, normas e instituciones que organizan su vida y sus interacciones sociales a partir de determinadas bases materiales, científicas y tecnológicas.

La currícula debería atravesar un proceso de modificación para no continuar reproduciendo a nivel secundario la división del conocimiento que caracteriza el saber universitario. Así, por ejemplo, si el país piensa en una integración con sus grandes vecinos podría reconsiderar el conocimiento que se brindará a las nuevas generaciones, partiendo de la noción de "espacio común" y enseñando -no como asignaturas separadas- la historia de los países de la subregión, la geografía y los recursos naturales, la estructura económica y la social; el análisis de la comarca extendida podría tener como paralelo la observación de las otras culturas, del desarrollo de otras regiones y su devenir. Esto requiere de experimentación, de dosis importantes de innovación y de procesos de integración y adquisición de conocimientos que sólo serían posibles a partir de concienzudos programas de capacitación docente y de creación de materiales de enseñanza.

6) Actualmente, bajo dependencia de la Administración Nacional de la Educación Pública hay casi 360.000 educandos en la órbita de primaria, casi 250.000 en la de secundaria, alrededor de 60.000 en la de la enseñanza técnica y, como educación superior (Instituto de Profesores Artigas e Institutos de Formación Docente), aproximadamente 5.000 estudiantes. Es obvio señalar que no existe ninguna empresa ni servicio público que tenga a su cargo tal fracción de la población ni tampoco que lleve a cabo sus servicios con un número entre funcionarios docentes, administrativos y de servicio del orden de las 50.000 personas.

Para los estudiantes, la educación primaria y el primer ciclo de la enseñanza media forman parte de una común secuencia de formación básica y obligatoria que se supuso constituiría a fines del siglo XX lo que fuera la escuela primaria en sus comienzos. Sin embargo, sobre este ciclo se superponen tres autoridades administrativas de tres Consejos que, finalmente, dependen, del mismo órgano directivo, el CODICEN de la ANEP. Pero éste, al definir orientaciones en el ciclo básico se encuentra con que en un sector del servicio existen maestros, escuelas de barrios, currícula integrada y, en el otro, compiten dos organizaciones que tienen objetivos diferenciados -como son la enseñanza técnica y la secundaria-, categorías ambas que no coinciden con la naturaleza de la enseñanza básica.

Parece claro que la autoridad técnico-administrativa debe corresponder a un determinado ciclo de enseñanza que se define por objetivos, funciones a cumplir y ciclo vital de los educandos. Muchos países confiaron la extensión del ciclo básico a la misma jurisdicción que atendía la primaria, otros optaron por crear una específica para la educación de los adolescentes mientras unos pocos, entre los que Uruguay se inscribe, impusieron la organización administrativa del pasado sobre un nuevo modelo social y cultural de educación.

El ciclo básico parece requerir una autoridad específica que atienda a sus particularidades, que conciba la educación teniendo presente la singular etapa biológica y afectiva de los educandos y que elabore una concepción educativa acorde con el mandato de obligatoriedad del ciclo. Los errores cometidos hasta el momento, en parte, tienen su origen en disposiciones adoptadas por autoridades que administran simultáneamente etapas previas a los estudios superiores -caso de Enseñanza Secundaria- o que aspiran a vincular el ciclo a la enseñanza técnica manual -caso de la Universidad del Trabajo-.

7) Mientras la enseñanza primaria tiene una estructura organizativa pensada para una educación de masas y con cobertura en todo el territorio nacional y está organizada sobre la base de inspecciones departamentales y subinspecciones, en las otras dos ramas no existe ninguna autoridad descentralizada y las funciones inspectivas y de supervisión de establecimientos se ejercen desde Montevideo.

El sistema de gestión de la educación media tiende así a distancarse de la gente y de los problemas de la educación y corre fuertes riesgos de aislar los procesos educativos con una tendencia burocrática arcaica. En las plazas de la mayor parte de las ciudades y pueblos de Uruguay, hay una escuela primaria, un liceo y una escuela técnica y cada una de ellas responde a concepciones, organización administrativa y ordenamiento normativo que emanan de diferentes

autoridades. Los educandos son los mismos pero, al pasar de 6to. a 7mo. cambian de autoridad educativa y de parámetros organizativos. Los profesores parcialmente son los mismos y esta uniformidad presenta una tendencia creciente, desde que se nutren todos de una misma formación normalista de base territorial, con presencia en todos los departamentos de la República. La gestión de varios miles de establecimientos se realiza desde la capital y también en ésta los problemas de toma de decisiones son complejísimos porque se adoptan en el Consejo respectivo y no a través de unidades con un alcance territorial limitado, unidades a las que pudieran acceder fácilmente directores, profesores y familias. Buena parte de los débiles resultados académicos son adjudicables a la ineficacia e incapacidad estructural de una maraña burocrática que corta arbitrariamente el proceso educativo y que está ubicada a una significativa lejanía de los usuarios y actores de la educación. Aquí también se manifiesta la supervivencia de un sistema educativo artesanal, cada vez más incompatible con los requerimientos de cercanía entre autoridades y ejecutantes de políticas. Se confunden así las orientaciones, que deben ser técnicas y nacionales, con la gestión y administración que debe ser de base local y común para todos los niveles de educación.

En la gestión moderna se distingue el diseño y la orientación técnica, los criterios de evaluación y todas las pautas normativas -que tienen que ver con la sustancia de una determinada organización- de la gestión operativa -que tiene que ver con la implementación día a día de las actividades-. La primera debe tener un carácter técnico y nacional para lograr la integración, asegurar la racionalidad técnica y acercar el diseño al de los países más avanzados en la materia. La segunda debe estar "cerca de la gente", lo que implica que la autoridad con capacidad de decisión debe estar físicamente cerca y debe comprender no una organización burocrática sino la totalidad del proceso educativo a impartirse en una región. En el Interior del país, los educandos y los docentes son comunes o se desplazan de una a otra institución que hoy dependen de pesados trámites ante Consejos diferentes ubicados en Montevideo. Lo anterior implica que debería existir una figura como la del Inspector Departamental de Educación Primaria y Media -en Montevideo la de varios Inspectores-, con dependencia de una División de Operaciones del CODICEN que tenga a su cargo la gestión cotidiana, desde la administración del personal -incluyendo el docente- hasta el mantenimiento y ampliación de la infraestructura de los distintos servicios.

8) El sistema educativo está también alejado de la modernidad de las comunicaciones que implican los medios audiovisuales y computacionales sin haber incorporado previamente la vinculación universal con el libro. La esencia del modelo artesanal la constituía una relación cara a cara entre el maestro y sus

discípulos; éste poseía una porción importante del conocimiento mundial existente en ese momento y, a través de la palabra, comunicaba a los discípulos esos conocimientos que no se podían encontrar en volúmenes escasos o sólo accesibles en remotas bibliotecas. Ese modelo es el que sigue definiendo al sistema de enseñanza secundaria a pesar de que los profesores ya no son los "maestros" y el conocimiento es adquirible no sólo en libros -cuyo valor económico en caso de un servicio de bibliotecas que atendieran un préstamo generalizado sería una proporción pequeña del gasto público- sino también en una profusión de medios audiovisuales como los videos o los programas computacionales -que conjugan palabra, símbolos, imágenes- e, incluso, otros que agregan sonido y secuencia fílmica, como los CD Rom. En los capítulos precedentes se demostró que el más empobrecedor de los métodos de aprendizaje, el apunte, es el principal instrumento de preparación por parte de los alumnos de escritos y exámenes. Vale la pena recordar que sobre 1654 estudiantes encuestados, un 6.2% no hizo o no estudió nada para el último escrito de la asignatura principal de su opción en sexto año y que otro 43.2% estudió en apuntes, lo que indica que la mitad de los estudiantes no recurre a la lectura de un libro para preparar la prueba más importante de la asignatura principal de su carrera.

Paralelamente, y en los hechos, el sistema de enseñanza sigue librando un desconocido combate con los medios audiovisuales. En los liceos públicos de Montevideo habían 1452 alumnos por equipo de video, en octubre de 1992, y en los de capitales departamentales la cifra ascendía a 1686. Las magnitudes eran exactamente las mismas en cuanto a televisores. Por su parte, cuentan con videos la mitad de los hogares de los estudiantes del Interior, casi dos tercios de los de los públicos de Montevideo y cuatro quintos de los de los estudiantes de liceos privados. No menos significativa es la disponibilidad de computadora en el hogar que, para toda la población secundaria, es de un 25%, fluctuando entre un mínimo en el Interior, con una computadora en uno de cada seis hogares, hasta los privados A, que disponen de ella uno de cada dos casos. Por su lado, las autoridades de secundaria han instalado recientemente salas de computación en un número limitado de liceos, en una etapa de carácter experimental que aún no tiene por objetivo el aprendizaje de la computación.

Un sistema de enseñanza acorde con una "fábrica de conocimientos" incluye necesariamente el desarrollo del autoaprendizaje por la vía de la comunicación directa del educando con un equipo emisor de informaciones, conocimientos y entretenimientos. En el pasado la tecnología se encontraba únicamente en los centros de enseñanza; allí estaban los libros, los laboratorios, las máquinas de física y también la exposición oral a cargo de especialistas, principal vía para la transmisión de conocimientos. En el presente, la computación, los programas de video, los CD Rom - incluso elaborados internacionalmente por equipos de especialistas que cuentan con el apoyo de

infinitos medios materiales y cognitivos- son las herramientas de un sistema tecnológico de transmisión de conocimientos. La enseñanza de la Geografía puede realizarse con el ciclo inagotable de videos de la National Geographic, la de la Literatura con los estupendos CD Rom que presentan las mejores versiones de las obras de Shakespeare, las lecturas de los actores más destacados y los comentarios de los especialistas literarios más renombrados a la vez que se ubican las obras en el contexto histórico con las imágenes y la música pertinente. La enseñanza del idioma inglés no sólo está modificada por los laboratorios de audio sino que hoy día están disponibles, vía computación, sorprendentes programas de traducción de textos completos que incluso llegan a respetar el sentido de la frase. Similares iniciativas podrían realizarse para apoyar la enseñanza de la geografía, la economía, la historia, la cultura y la literatura nacionales. Se trataría de movilizar los excelentes recursos humanos que el país dispone en cuanto a conocimientos específicos, interpretación de personajes, musicalización y filmación. En resumen, el desafío es el de organizar una enseñanza moderna con importantes dotaciones de estas herramientas tecnológicas para que los estudiantes, gozosamente, los vean en sus casas con sus familias y, en forma organizada, luego los analicen junto a sus profesores. La modalidad permitiría: ampliar el tiempo de exposición cultural incorporando el tiempo hogareño como proceso educativo; hacer accesible en todos los rincones del país los conocimientos de "frontera" del sistema internacional; volver atrayente la enseñanza y reforzar la labor de los profesores con el sostén de productos "estandarizados" y de calidad comparable con la de los sistemas educativos más exclusivos de los países más desarrollados.

Se debería introducir en todo el sistema de enseñanza secundaria un importante conjunto de materiales educativos de la más alta calidad, creando las videotecas liceales que suministren a los educandos y sus familias productos culturales correspondientes a la formación de Geografía, Historia, Ciencias, etc., los que tendrían que ir acompañados de instructivos para la realización de análisis y ejercicios. Por otra parte, el país requiere realizar un enorme esfuerzo de incorporación de conocimientos en computación que, a los precios actuales de los equipamientos y los programas, sería de fácil realización si se postula su implementación para quienes llegan al final del ciclo básico. Por ejemplo, se podría apelar a la colaboración de empresas y organizaciones económicas que asuman labores de formación en computación, para los hijos y familiares de sus ocupados. Asimismo, las organizaciones educativas, conjuntamente con las organizaciones no gubernamentales, podrían intervenir en la formación masiva anteriormente indicada y en la específica de la computación como lenguaje de enseñanza, utilizando para ello las posibilidades que hoy ofrecen las diferentes técnicas.

9) El actual sistema educativo presenta una contradicción intrínseca. Su especialización es la producción y, de manera fundamental, la transferencia de conocimientos. Estos hoy tienen un período de vigencia limitada, lo que implica que los profesores, especialmente en las áreas científicas, pueden estar transmitiendo conocimientos obsoletos, del pasado, a jóvenes, que son estudiantes en el presente y van a ser ciudadanos activos en el siglo XXI. En estas circunstancias podría decirse que un sistema de enseñanza carente de un departamento, sección o institución dedicado única y activamente a la permanente actualización y capacitación de los docentes es un sistema anacrónico. Una vez más emerge la continuidad de una concepción artesanal de la educación. En el pasado, los calificados maestros tenían a título personal los contactos con el sistema académico universal y la frontera del conocimiento en éste se desplazaba lentamente, de forma tal que no era difícil realizar periódicamente un esfuerzo de actualización. En el presente, los profesores no tienen el nivel equivalente al de los antiguos maestros, en más de la mitad de los casos carecen de título profesional de nivel superior, sus magras remuneraciones no les permiten, a veces, ni siquiera comprar revistas de difusión y su información sobre el sistema académico nacional e internacional es claramente limitada. La vieja idea de establecer una partida presupuestal para que los profesores compren libros ha pasado a ser una imagen testimonial del sistema artesanal. De lo que hoy se trata es de lograr, ante todo, un sistema de información por la vía de la incorporación de las unidades del sistema educativo a una red computacional de información sobre desarrollo de frontera de las disciplinas y sobre nuevas tecnologías y metodologías de enseñanza. Pero estas fórmulas que son la base de un mecanismo regular de actualización son de difícil uso por quienes no tienen los conocimientos mínimos a partir de los cuales puedan aspirar a la capacitación.

Resulta indispensable la creación de un vigoroso sistema de capacitación que reúna desde acciones de formación profesional intensiva, durante un determinado período y en un determinado lugar, hasta sistemas regulares de emisión de instructivos sobre la enseñanza de puntos específicos de las asignaturas, pasando por una capacidad establecida de reunir, sintetizar y retransmitir los mejores análisis de las revistas y sistemas de comunicación informática sobre educación. Se requeriría, además, de un programa especial dedicado a los actuales docentes de establecimientos rurales y de pequeños centros urbanos para los que no es posible pensar reemplazos por lo que deben ser capacitados en servicio y validados para continuar manteniendo la enseñanza en esas localidades. Además, cabe recordar que, de acuerdo a la anterior recomendación, la implementación de un sistema de apoyos audiovisuales e informáticos posibilitaría un gran salto en la calificación de dichos docentes y en la calidad de la enseñanza que recibirían los educandos.

10) Otro punto a considerar es el de la capacidad del sistema de autoevaluarse, evaluar a sus funcionarios y docentes y orientar la gestión. Como fuera dicho, la gestión global es arcaica y fragmentada a través de tres Consejos, con normas y gestión propias, que fracturan el proceso educativo y obligan a gestionar todos los asuntos ante la capital nacional, incluyendo los aspectos mínimos. Una maquinaria de tamaño proporción -la más grande del Estado uruguayo- carece de instancias de formación y capacitación del personal responsable de la supervisión, la gestión y la administración. En el país no existe formación de especialistas en Administración Educativa cuando existen terribles problemas de gestión que tiene un servicio que comprende alrededor de 600.000 estudiantes y un altísimo número de funcionarios.

En el sistema no existe una capacidad instalada de elaborar proyectos, tanto de nivel micro -trátese de la unidad "escuela" o la unidad "mejoramiento de la lengua nacional"- como de nivel macro, comprendiendo por tal el desarrollo educativo de una región del país o el desarrollo de un sector de actividad como es, por ejemplo, la formación de docentes. La elaboración de proyectos supone la capacidad de análisis del funcionamiento del sistema, la evaluación en términos técnicos, administrativos, financieros, etc., y la capacidad de presentar una nueva propuesta que se base en las características socioeconómicas de la región o de la clientela del servicio, en un conocimiento del mercado de empleo, pero también en el dominio de qué es la educación, cuál es el conocimiento científico pertinente, cómo se logra pedagógicamente la transmisión, cómo se elabora una nueva propuesta y se evalúa ex ante respecto a su viabilidad, deseabilidad, costo, etc..

Tampoco se ha establecido una capacidad de formar y calificar cuadros técnicos dirigentes y medios para que sean capaces de gestionar un servicio de una magnitud tan gigantesca. La tendencia normal ha sido la de reclutar docentes -que pueden tener en su especialidad una altísima calificación- y asignarles a éstos actividades que requieren de conocimientos distintos a los pedagógicos. El sistema ha practicado una especie de incesto en la provisión de los cargos dirigentes, lo que hace de él una organización antigua e intrínsecamente ineficiente desde el punto de vista de la moderna Teoría de la Administración.

La ANEP debería crear un Centro de Formación de Técnicos en la Gestión Educativa, de ser posible con apoyo y alcance internacional para formar, en primer término, a los administradores de una educación operativamente descentralizada y, en general, al elenco directivo de la gestión educativa. Paralelamente, se requeriría dotar a la totalidad del servicio de una potencialidad estadístico-informática y crear pautas y manuales que normativicen una gestión que comprende a cientos de miles de educandos.

11) Tampoco puede olvidarse la debilidad de formación y entrenamiento para los cargos de Dirección de liceos, e Inspección de establecimientos y de áreas académicas, especialmente en lo que tiene que ver con la evaluación de logros de aprendizaje y con la política general de formar a las nuevas generaciones en un conjunto de conocimientos, normas y valores. Lo dicho es sin desmedro de anotar que en la Universidad Católica existe un Postgrado en Gestión de Centros Educativos -del que aún no hay egresados- y en el ámbito público continúa la tradicional formación para Dirección e Inspección Primaria que realiza el Instituto Magisterial de Estudios Superiores con una orientación marcadamente pedagógica. Respecto a esta última debe señalarse que sólo se imparte en Montevideo y que no está previsto un sistema de traslados temporarios de docentes para que puedan realizar sus estudios superiores en la carrera.

Una de las consecuencias de este proceso es que los programas -que responden a iniciativas de las respectivas Inspecciones- son construcciones referidas al deber ser académico de la disciplina en el ámbito universitario o en la teoría universal y, en muchos casos, carecen de vinculación con la práctica de la enseñanza. La mayor parte de los programas de la enseñanza secundaria no han sido pensados desde su viabilidad de ser enseñados y, menos aún, se ha practicado un sistema regular para evaluar la aplicabilidad de los mismos en cuanto a la capacidad de los alumnos de incorporar conceptos e informaciones y traducirlos en aprendizajes antes de transformarlos en generales y obligatorios.

La Inspección de asignaturas en secundaria está orientada de acuerdo a la concepción artesanal, lo que implica que el inspector evalúa la dinámica de la clase, la vinculación de lo expuesto con las distintas hipótesis del conocimiento, la regularidad de cumplimiento del programa y las condiciones pedagógicas de ese profesor-artesano. Como resultado de esas evaluaciones se le asigna a cada profesor un puntaje que tendrá importancia en su carrera ulterior, pero tanto éste como el inspector desconocen si los estudiantes pueden aprender lo que se propone enseñárseles y si efectivamente lo aprenden. Es como si los cirujanos fueran evaluados sólo por las metodologías operatorias y no se tuviera en cuenta la supervivencia de los pacientes, dato que no figuraría en el registro de logros del cirujano.

Prueba de las afirmaciones anteriores lo constituye la inexistencia de evaluaciones de conocimientos promovidas desde las Inspecciones por liceos o por departamentos, al igual que la no proposición de pruebas de evaluaciones comunes en los escritos o en los exámenes dentro de un mismo liceo para asegurar un cierto estándar común, incluso en disciplinas netamente cuantificables como es el caso de Matemática.

La descentralización de la gestión, como implica una importante transferencia de decisiones a los directores de establecimiento y refuerza la función inspectiva como definidora y controladora de los niveles de calidad de la enseñanza, supone una formación especializada para ambos desempeños ya que deja de ser válida la calificación en la asignatura. También deben proveerse instructivos y orientaciones para el ejercicio de tan importantes funciones.

12) Como décima segunda observación sobre inadecuaciones del sistema debe mencionarse la organización académica del BD. Este sigue manteniendo la rémora de un sexto año de carácter preuniversitario cuando, desde las propias facultades, los decanos entrevistados para este Informe son contestes en insistir que no quieren formación preprofesional sino formación en los conocimientos científicos básicos. A más de medio siglo de la separación de la enseñanza secundaria de la Universidad siguen funcionando opciones en Derecho, Economía, Medicina, Agronomía, Arquitectura e Ingeniería. La mera enumeración sería motivo de sorpresa en la educación secundaria de las sociedades desarrolladas. En cualquier caso se observa que si fuera preuniversitario el año terminal de la Secundaria, su actual organización, por anacrónica, iría en desmedro de las carreras nuevas que se fueron creando en la enseñanza superior como Sociología, Ciencia Política, Licenciaturas en Ciencias, etc. -las que, por extrañas razones, carecerían de la formación secundaria previa a las mismas, debiendo acomodarse a algunas de las opciones existentes-. En cada una de éstas continúan figurando asignaturas que sólo tienen sentido como preparación para el estudio profesional -como sería el caso de Introducción al Derecho- y otras más provienen de etapas muy antiguas -como es la creencia de que el Italiano es necesario para el estudio del Derecho y que, por tanto, su ubicación no es la de segunda o tercera lengua en un programa general de enseñanza sino la de asignatura específica para aquéllos que optan por Derecho-.

Esa organización académica muestra la fuerte inercia del sistema educativo ante los cambios ocurridos en la sociedad y en su propia matrícula. Una organización curricular que era la de un sistema de formación de élites -apenas el 5% de la población accedía al curso terminal de la secundaria de los años '40- ha pervivido cuando la tasa bruta de matriculación en sexto año es del orden del 40% y la tasa neta del orden del 30% de la población de la correspondiente edad. Medio siglo después sólo el 5to. año de estudios del antiguo "Preparatorios" dejó de ser preuniversitario.

Vinculado con lo anterior pero apuntando a un problema de índole más general cabe preguntarse ¿cuál debe ser el contenido de una enseñanza secundaria del 2do. ciclo cuando globalmente acceden a él la mitad de los jóvenes del país? La organización actual obliga a los estudiantes a elegir en 5to.

año entre tres orientaciones -Humanístico, Biológico y Científico- y, al año siguiente, entre las seis opciones anteriormente anotadas. El problema a plantearse es si todos los jóvenes de una sociedad deben formarse en estas orientaciones, si es legítimo obligar en una educación de masas a que todo el mundo tenga que entrar por estos limitados andariveles y, finalmente, si no hay que respetar la progresiva diferenciación de actividades y de conocimientos que definen a una sociedad moderna. La actual concepción es marcadamente intelectualista y universitaria y no está demostrado que todos los seres humanos tengan que tener la estructura mental adecuada a esa concepción ni que el destino de toda la población sea realizar estudios universitarios.

El enorme desarrollo de la genética contemporánea ha permitido sustituir tanto las concepciones darwinianas de una naturaleza que selecciona a los más fuertes como las teorías que emparentan lo humano con las especies inferiores y suponen la igualdad de los sujetos. En virtud de los paquetes genéticos recibidos de ambos procreadores y del entrecruzamiento de ambos, cada criatura humana viviente no sólo tiene rasgos físicos específicos sino también predisposiciones, capacidades intelectuales, sensibilidades y percepciones altamente individualizadas. Esta especificidad de cada ser humano explica el complejo problema de las sociedades contemporáneas cuando se propone mantener ciertas normas y valores comunes mientras, simultáneamente, se estimula la realización individual y se respetan las opciones individuales de los millones de sujetos que las componen. Inversamente, la educación uruguaya parece continuar aplicando la tradición de jacobinismo surgido con la revolución francesa que, básicamente, implica concebir a los seres humanos unos iguales a los otros y pensar que la autoridad educativa como representativa de un "nos" colectivo -el pueblo, la nación- tiene el derecho -y debe asumir el deber- de establecer un único patrón de formación personal.

Paralelamente, los jóvenes se aburren o no están motivados en las clases de este modelo de enseñanza secundaria. Por los medios audiovisuales tienen a su alcance la variedad de la información, la infinita riqueza de las emociones y la pluralidad de categorías del conocimiento. Más aún, el desafío tecnológico en los países desarrollados de las llamadas "autopistas electrónicas" es crear un menú de opciones en cuanto informaciones, diálogos y entretenimientos que suponga que cada hogar en su pantalla tenga no menos de un millar de posibilidades.

Inversamente, en el país sigue vigente la concepción de que la enseñanza secundaria es una preparación previa para el acceso a la cultura intelectual superior concebida como opuesta a la cultura de lo cotidiano y, fundamentalmente, a la cultura de las tecnologías modernas y de las ocupaciones de una sociedad diferenciada. Los jóvenes en cuanto tales reclaman por la ausencia de vínculos entre la educación y el mundo del trabajo y es importante

recordar que la gran mayoría que inicia el segundo ciclo no continúa estudios terciarios.

No escapa al análisis la existencia de bachilleratos técnicos en la órbita del Consejo de Educación Técnico-Profesional que, a partir de una reducida matrícula, experimenta un positivo crecimiento de ésta. En la realización del diagnóstico solicitado por el CODICEN estuvo excluida la investigación sobre el funcionamiento de las modalidades específicas (Formación y Educación profesional, Cursos y Bachilleratos técnicos, Cursos especiales, etc.) de este subsistema. A pesar de ello, se entiende que no existe una competencia institucional sino una complementación porque en los esquemas de organización del trabajo en el sector moderno de servicios la distinción entre lo técnico y lo intelectual ha perdido sentido.

Existen razones -a partir de los cambios tecnológicos y de la globalización económica y cultural- para pensar y para experimentar otras formas de BD que comprendan especializaciones tales como Bachillerato en Tecnologías, en Informática, en Idiomas, en Artes y Medios de Comunicación Audiovisual, en Turismo y en MERCOSUR, sólo para citar algunas de las posibilidades. Existen jóvenes y, en general personas, con predisposiciones lingüísticas extraordinarias y hay una necesidad imperiosa de disponer en el país de individuos con capacidad de manejo de muchos idiomas, lo que demandaría para prepararlos de un bachillerato fuertemente concentrado en el conocimiento de las lenguas y de las culturas respectivas. De igual forma, puede suponerse que un país que ha asumido el cambio histórico de integrarse con su pequeña población a dos grandes naciones -diez y cincuenta veces mayores que Uruguay- con evoluciones históricas y culturales diferenciadas y con organizaciones económicas y sociales distintas, debería ofrecer simultáneamente un bachillerato en el que se enseñara la historia, la economía, la geografía, la cultura, etc., etc., de Argentina y Brasil.

También se puede abundar en las razones de un bachillerato fundado en la informática, en el que los distintos conocimientos sean aprendidos y procesados en el lenguaje informático de forma tal que los estudiantes no sólo sean capaces de operar con la computación sino también de participar en la cultura vinculada a este instrumental.

Las observaciones precedentes apuntan a mostrar la riqueza de la variedad de tipos de bachillerato que se podrían desarrollar y a puntualizar que hay dos riesgos a evitar cuando se trata de este nivel de enseñanza. Uno es la ingenua creencia de que se pueden agregar algunas horas de clase sobre un determinado campo del accionar

humano o del conocimiento técnico y que con eso se logra la iniciación en el área respectiva; introducirse en un área, incluso en la condición de bachiller -de informática, por ejemplo-, reclama de años de estudio y de un cuerpo especializado de docentes. El otro es la tendencia a asignarle a los profesores actuales la capacidad de enseñar todos los conocimientos; si se trata de Turismo, por ejemplo, sería necesario contar con la cooperación sistemática de los empresarios y especialistas que hacen Turismo, por lo menos en la etapa de formación de docentes para la asignatura y, en todos los casos, para asegurar prácticas profesionales en las empresas de la rama.

Esta propuesta de pluralidad de bachilleratos no debe ser asimilada a la creación de vías privilegiadas hacia los estudios académicos terciarios y otras terminales orientadas hacia el mercado de trabajo. Por el contrario, el supuesto es el de la diversidad de las formas de desarrollo cognitivo y la creencia que, algunas de las que están más cercanas a la experiencia laboral, aportan nuevos y valiosos enfoques, para la posterior continuación de estudios académicos.

13) La última observación a presentar en esta revisión de grandes temas sobre la inadecuación del actual modelo de enseñanza secundaria para alcanzar las fronteras del conocimiento universal y para contribuir al desarrollo a la sociedad uruguaya refiere a la vinculación entre educación y principales actores de la sociedad. El futuro de Uruguay está intrínsecamente vinculado a la pertinencia y competencia de sus sistemas educativos porque las posibilidades de su desarrollo, tanto en el MERCOSUR como en los mercados internacionales, pasan necesariamente por lograr altas capacidades humanas que se puedan aplicar a un proceso de permanentes cambios como va a ser la característica básica del siglo XXI. Por esta razón y porque la educación secundaria tiende hacia una universalización, el sistema educativo no puede ser manejado exclusivamente desde la óptica de los profesores. Parecería indispensable que el país analizara el futuro de la educación con todos aquellos que están trabajando en sus propios campos de especialidad siguiendo las fronteras del conocimiento científico y universal, con todos aquellos que tienen la experiencia de cómo es el mundo ocupacional y cuáles son sus requerimientos de conocimientos de base y de aptitudes y actitudes mentales -no de competencias profesionales estrictamente-, con todos los otros que se han especializado en el reclutamiento y capacitación para la ocupación, con todos los que reflexionan sobre los caminos de la ciencia o del arte, con todos los que pueden traer desde el exterior una imagen de cuáles son las bases cognitivas actualmente valoradas.

Si para cambiar la educación sólo se dispusiera de las perspectivas de quienes enseñan en ella, se podría afirmar que, en un proceso de larga duración, la educación dejaría de renovarse porque la función del sistema educativo es

prioritariamente la trasmisión y no la generación de nuevos conocimientos, de nuevas tecnologías, de nuevas sensibilidades.

Lo anterior implica promover un amplio debate sobre el papel de la educación; auscultar a los jóvenes sobre cuáles son sus demandas; convocar a agricultores usuarios de tecnologías de avanzada, industriales que promueven la exportación de productos uruguayos, técnicos que innovan en la creación de productos con alto contenido de inteligencia, dirigentes responsables de la calidad del trabajo y de la vida de los trabajadores y a científicos nacionales y extranjeros, es decir, a todos los que buscan un desarrollo en base a la inteligencia y a la dinámica del cambio permanente, a que aporten ideas sobre sus experiencias de adecuación e inadecuación de los egresados de enseñanza secundaria. Por encima de todo, se trata de transformar en prioridad nacional el tema de la educación.



NACIONES UNIDAS