



Eje nº4

Los desafíos de la educación1*

4.1 - Universidad Nacional de la Educación - La UNED en proceso

La formación pública de los educadores en Uruguay está presente en todo el país a través de treinta y tres centros, si bien en uno de éstos sólo se desarrollan actividades de formación permanente y de posgrado. Se dictan actualmente cinco carreras de grado, donde se forman: Maestros de Primaria; Profesores de Educación Media; Maestros y Profesores Técnicos; Educadores Sociales; y Maestros en Primera Infancia. La formación de posgrado en la oferta pública ha funcionado con dificultades, para subsanarlas se han convenios con la UdelAR e instituciones privadas. La formación permanente se focaliza en la actualización según las necesidades del colectivo docente y de los subsistemas.

La propuesta de contar con una formación docente universitaria en nuestro país tiene larga trayectoria. En 1929 Enriqueta Compte y Riqué presentó el Proyecto de Creación de la Facultad de Pedagogía² para este fin. Recién con la creación del Instituto de Profesores Artigas en 1949 se creó una sección de Investigaciones Pedagógicas para el profesorado de Secundaria, pero sin lograr una incorporación plena de la investigación sistemática a la formación. Más adelante en el marco de orientar al Uruguay hacia un modelo de desarrollo, se publicaron los informes de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico en 1965, y en el Plan Nacional de Desarrollo Educativo se visualizó la necesidad de tener una Facultad de Educación para -entre otros cometidos- atender la urgente demanda de docentes. Bajo este influjo y el de la nueva Constitución de 1967 -que ofrecía nuevas herramientas de planificación- surgió la propuesta del Plan Maggiolo que, entre otros puntos, propuso crear una Facultad de Educación integrada al sistema educativo; propuesta que se vio truncada en los años previos a la dictadura.

En el ámbito de la ANEP el colectivo docente desde sus órganos de participación, como la Asamblea Técnico Docente realizada en Salto en el año 2006, aprobó la propuesta de crear una Universidad de Educación autónoma, cogobernada, nacional, pública y gratuita. En este sentido, la realidad de Uruguay no sería ajena al movimiento que experimenta América Lati-

1 * Para una mayor fluidez en la lectura se utilizan los términos “Maestros”, “Profesores” y “Educadores” en sentido genérico sin que ello implique una discriminación de género.

2 La propuesta comienza en 1918 y el proyecto con los respectivos artículos lo presenta en 1929. Para mayor detalle ver documento *Maestra militante de la vida: Enriqueta Compte y Riqué* (ANEP-CODICEN, 2010: 161), disponible en el link 5.

na, transitando desde una formación institucional fuertemente normalista hacia otra de tipo universitario³.

También en el informe final del 2º Congreso Nacional de Educación, Maestra Reina Reyes (2013), se recupera desde la voz de los actores la necesidad de que “la formación docente sea universitaria y de que el docente sea crítico y adaptable a los desafíos del siglo XXI”, a lo cual se agrega -por aprobación de mayoría en el plenario- que “la formación de los educadores debe ser de tipo universitario autónoma y cogobernada”⁴.

¿Por qué es necesario tener una Universidad Nacional de la Educación?

La estructura universitaria se caracteriza por tres funciones: docencia, extensión e investigación. Incorporar las mismas a la formación docente, podría permitir desplegar una masa crítica de educadoras y educadores capaces de realizar investigaciones que aporten a las transformaciones de las estructuras institucionales y del hacer de los y las profesionales de la educación. La extensión favorece el diálogo entre las instituciones educativas, la sociedad y sus comunidades en distintas dimensiones, para analizar, investigar y contribuir a resolver los problemas que les son propios. La producción de conocimiento sensible a nuestras problemáticas y a las características propias de nuestra sociedad, facilitaría la profesionalización docente.

¿Cómo ha sido hasta aquí ese proceso de transformación?

A nivel académico se destaca la creación de los Departamentos Académicos Nacionales, la incorporación de las funciones de investigación y extensión en el Sistema Único de Formación Docente (2008), y el desarrollo de programas que permiten la formación continua del cuerpo docente. Se ve necesario seguir avanzando hacia: la organización académica de las carreras de grado; la estructura de cargos; y profundizar la profesionalización permanente a través de distintas modalidades de posgrados (seminarios, diplomas, maestrías, doctorados y postdoctorados).

En relación a la gestión política de la institución, se destaca la incorporación de representantes electos, un representante por el orden estudiantil y otro por el orden docente en el Consejo de Formación en Educación (CFE). La participación de docentes, estudiantes, egresadas y egresados se ha institucionalizado con la creación de Comisiones de Carrera nacionales y locales, y también con la Comisión Nacional de Enseñanza y Desarrollo Curricular. Estos espacios permiten generar ámbitos de discusión, implementación y seguimiento de las carreras existentes y de las que se puedan crear.

¿Cómo se concibe este modelo universitario?

No tendría por qué ser igual a los existentes, pero sería oportuno que todos los institutos y centros que actualmente dependen del CFE de la ANEP -y los que se creen o incorporen en el futuro- integren este nuevo ente autónomo de Enseñanza Pública. Que a su vez integre el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) y demás órganos de coordinación de la educación. Asimismo, que esté habilitado para establecer vínculos con otras instituciones educativas, a nivel local, regional, nacional e internacional. También que se ocupe de la formación integral de los profesionales de la educación, otorgando títulos de grado y posgrado en todas

3 ATD-CFE. Documentos de: XIII Asamblea nacional ordinaria de docentes de formación y perfeccionamiento docente, 2006. Disponible en: <http://cfe.edu.uy/index.php/informacion-institucional/asamblea-tecnico-docnete-atd/23-institucional/dependencias/81-actas-de-las-atd>

4 Informe Final del Segundo Congreso Nacional de Educación Mtra. Reina Reyes (2013: 93 y 165).

sus modalidades y niveles. Y por otro lado, que sus órganos de dirección nacional, regional y local sean cogobernados, involucrando a los tres órdenes.

La función de extensión constituye un componente importante en el desarrollo de las universidades latinoamericanas. En este sentido la Universidad de la Educación debería apostar no sólo a formar profesionales de la educación universitarios, sino a formar profesionales de la educación que sean capaces de desarrollar acciones y líneas de investigación, cuyos objetivos estén en relación y en diálogo con los problemas educativos locales, regionales y nacionales.

A tales efectos, la participación de la ciudadanía en este Congreso resulta fundamental para la construcción de la UNED. En este sentido es importante contemplar las reflexiones y propuestas que emerjan de estas y otras interrogantes que vayan surgiendo en las distintas Asambleas. Se visualizan aportes de interés del Diálogo Social y de otros documentos, disponibles en los links 1, 3 y 6 para desarrollar una lectura en profundidad.

4.2 Articulación de la oferta educativa: Interciclos, Autonomías y SNEP

La educación pública uruguaya está regida por varios Consejos y entes autónomos encargados de la enseñanza universitaria, la enseñanza tecnológica superior, la educación técnica, la educación secundaria, y la educación inicial y primaria, a los que podría agregarse ahora la formación universitaria del cuerpo de educadores. La perspectiva de la creación de esta nueva universidad constituye una buena oportunidad para avanzar en la articulación de los diferentes componentes del sistema educativo, especialmente –pero no solo- en su nivel superior. Este es un imperativo definido por la Ley General de Educación 18.437 en su Art. 47, que establece que todos los organismos públicos de educación deberán coordinar sus acciones.

Por un lado, a los esfuerzos en curso, orientados a facilitar el pasaje desde la enseñanza primaria a la enseñanza secundaria, convendría sumarle otros destinados a una mejor articulación entre el egreso de la educación media y el acceso a las distintas instituciones de educación superior. Ello supondría, entre otros aspectos, definir conjuntamente los conocimientos y destrezas de los que necesariamente debería estar dotado el estudiantado, a modo de facilitarles un mejor tránsito en los primeros tramos de la enseñanza universitaria.

Por otro lado, la ampliación del elenco de instituciones públicas de educación superior, hace aconsejable avanzar en la implementación de algunas de las disposiciones de la Ley de Educación que definieron la integración de un Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (SNETP). Entre sus finalidades se detallaron: “Constituirse en un sistema integrado en que se pueda elegir variados trayectos, reconociéndose los saberes adquiridos en los distintos niveles y modalidades... [y] Acelerar los procesos de descentralización compartiendo recursos de las diferentes instituciones” (Art. 83). Se contempló también en la norma la circulación estudiantil entre las distintas instituciones, mediante sistemas de reválidas o de reconocimiento de créditos (Art. 81).

En un horizonte cercano en el cual el SNETP pueda estar integrado por tres universidades, asegurar una articulación efectiva entre ellas se vincula a las respuestas que se puedan dar a una serie de interrogantes. ¿Esta articulación permitiría incrementar la constitución de titulaciones conjuntas, suponiendo el dictado compartido de carreras de grado y/o posgrado? **¿Se podrían poner en práctica mecanismos que favorecieran una amplia movilidad estudiantil, que posibilitara al estudiantado tomar cursos correspondientes a distintas carreras,**

de distintas universidades públicas, de acuerdo a sus necesidades e intereses? En un futuro deseable para nuestro SNETP, **¿el cuerpo docente de la UdelaR, la UTEC y la UNED proyectada, podrían compartir tareas de enseñanza, investigación y extensión de manera conjunta? ¿De qué maneras las tres instituciones podrían impulsar su expansión en todo el territorio nacional?** A los efectos de profundizar en cuestiones como éstas resultan de interés varios insumos del Diálogo Social y otros documentos disponibles en los links 3 y 4.

4.3 Complementariedad: educación formal, no formal y el mundo del trabajo

Aspirar a una sociedad de mayor participación democrática exige garantizar el derecho a la educación a todos los seres humanos a lo largo de toda la vida. Esta aspiración recibida en el debate político local, se cristalizó en nuestra Ley de Educación, en la cual se intentó recoger los anhelos de los actores involucrados, y se definieron una serie de lineamientos en vista de garantizar un derecho fundamental de construcción colectiva.

El sujeto de aprendizaje -en este marco legal- es concebido como constructor de su proceso educativo (Art. 5). El proceso educativo trasciende lo escolar y se toma en cuenta en la Ley **todo espacio de participación ciudadana**. Para potenciar estos espacios se promueven Consejos de Participación (Art. 76) en los propios centros educativos de los distintos subsistemas, y también Comisiones Consultivas (Art. 71) en el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) para entablar continuidades entre la educación y el trabajo. Sería interesante saber **¿cómo vienen funcionando estos espacios?, y ¿qué conocimiento tienen de éstos los distintos actores implicados?**

Respecto al área de educación no formal, ésta queda conformada como tal en el año 2005, si bien nace anteriormente, a partir de ese momento pasa a formar parte de políticas educativas impulsadas por el Estado. Con la Ley General de Educación se había creado el Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR) en el seno del SNEP. A partir de la Ley de Presupuesto del 2015 (Art. 92), pasó a ser una Comisión Nacional de Educación Formal (CONENFOR) que funciona en la órbita del MEC. Esta Comisión asesora al Ministerio sobre la elaboración e implementación de políticas educativas en educación no formal, y su articulación con la educación formal. La educación no formal se entiende en la Ley (Art. 37) como el campo de actividades y ámbitos educativos fuera de lo formal, dirigidos a toda la población, para satisfacer determinados objetivos educativos y con diversos fines (laboral, comunitario, cultural, artístico, tecnológico, etc.).

Una estrategia de desarrollo sostenible exige ubicar como eje transversal la relación de la educación con el mundo del trabajo. Esta integración es uno de los fines del proceso educativo, promoviendo tanto el trabajo intelectual como el manual (Ley de Educación, art. 13). En resoluciones del 2º Congreso Nacional de Educación, se destacó una amplia percepción de la educación no formal como nexo tanto para la continuidad educativa, como para una mejor inserción laboral. También cabe destacar en este sentido, las distintas políticas y programas de pasantías y becas que se han venido realizando de manera articulada entre la educación formal, la no formal y el campo laboral público y privado. **¿Estas iniciativas son suficientes para la creciente población estudiantil? ¿Qué otros factores podrían favorecer el nexo educación-trabajo?**

Para consolidar esta complementariedad entre las distintas instituciones del SNEP y las correspondientes experiencias laborales, uno de los esfuerzos a profundizar continua siendo la

acreditación de saberes adquiridos en diferentes trayectorias laborales y educativas, con una adecuada evaluación. El CETP ha venido trabajando en esta línea con la Unidad de Acreditación de Saberes, actualmente mediante la División de Acreditación de Saberes y hoy también lo cumple en algunas áreas la UTEC. Por otro lado, el MEC, la ANEP y la UdelaR (como integrantes de la Comisión Directiva del CONENFOR) realizan este trabajo en distintos espacios, para construir andamios en reconocimientos recíprocos, favoreciendo el aprendizaje a lo largo de toda la vida. También se han realizado acuerdos de titulaciones conjuntas de nivel universitario con compromiso de entes públicos (UdelaR, UTEC, ANEP-CFE) y privados. En vista de profundizar este camino para todos los espacios del Sistema Nacional de Educación, **¿qué mecanismos de evaluación en acreditación de saberes son necesarios, para ampliar la continuidad educativo-laboral? ¿Hay suficiente difusión y conocimiento de los espacios de acreditación para tales continuidades?**

Otros actores con presencia en esta malla de trabajo intersectorial son, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y el Consejo Directivo Honorario del Consejo de Capacitación Profesional (COCAP) -entre otros- con distintos programas para todas las edades y actuando en varios puntos del país. Desde el MEC se menciona que urge la creación de un Sistema Nacional de Formación Profesional para organizar las distintas modalidades de capacitación y formación profesional.

Parece ser necesario ampliar acuerdos entre distintos actores para fortalecer tal complementariedad (como el convenio de 2012 con participación del MEC, MTSS, OPP, UdelaR, CETP). Se afronta aún el desafío mencionado en los anteriores Congresos de Educación, de lograr una propuesta educativa de carácter integral (artística, técnica, tecnológica, humanística, científica, etc.). Esta propuesta exige coordinar los esfuerzos y recursos existentes disponibles en las áreas comprometidas, con participación del mundo laboral, mayor movilidad del cuerpo docente y una formación acorde. En este sentido, **¿qué tipo de articulaciones serían necesarias para la concreción de estos objetivos? ¿Cómo podemos potenciar la complementariedad existente?** Hay aportes del Diálogo Social y otros, que permiten ahondar en la lectura, disponibles en los links 2 y 5.

Participaron en la elaboración de este documento:

Alma Alcaire y Judith Gilardoni (ATD-CFE), Santiago Arguiñarena (Estudiantes FD), Gustavo Bentancour y Edison Torres (ANEP-CFE), Nicolás Bentancur (UdelaR) y Santiago Arias (Coord. redacción).

Links para ampliar la lectura

1. ANEP-CODICEN (2010). *Maestra militante de la vida: Enriqueta Compte y Riqué*. Clásicos de la Educación Uruguaya Demarchi, M. comp. CODICEN, Montevideo. Disponible en: http://www.redsolare.com.uy/pdf/maestra_militante_de_la_vida.pdf
2. Diálogo Social. MEC - *Un área temática de la Educación No Formal. Educación y Trabajo*. http://www.dialogosocial.gub.uy/index.php?option=com_k2&view=item&id=233:mec-un-area-tematica-de-la-educacion-no-formal-educacion-y-trabajo-resumen-ejecutivo

3. Diálogo Social. *Uruguay hacia el futuro*. Mesa 3 "Educación", Informes finales. http://www.dialogo-social.gub.uy/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=335&Itemid=193
4. Lizbona, A. y Rumeau, D. (2013). *La educación universitaria en el Uruguay: continuidades, cambios y desafíos (1960-2012)*. Disponible en: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/la-educacion-universitaria-uruguay.pdf>
5. MEC. *Educación no formal*. Dirección de Educación Uruguay. <http://educacion.mec.gub.uy/mecweb/container.jsp?contentid=584&site=5&chanel=mecweb&3colid=584>
6. Orientaciones y objetivos del Consejo de Formación en Educación 2015-2020. Disponible en: http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/documentos_aprobados_cfe/documento_orientaciones_objetivos.pdf

Bibliografía y fuentes consultadas

Convenio Marco Interinstitucional para la mejora de la Formación Profesional. (2012). <http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/63872/1/convenio-inter-institucional-snfp.pdf>

Decreto N° 54/011 - reglamentación del art. 51 de la ley 18.719 sobre contrato de beca o pasantía. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/54-2011>

ATD-CFE. Documentos de: XIII asamblea nacional ordinaria de docentes de formación y perfeccionamiento docente. <http://cfe.edu.uy/index.php/informacion-institucional/asamblea-tecnico-docnete-atd/23-institucional/dependencias/81-actas-de-las-atd>

Rama, C. (2016). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe Nacional Uruguay*. <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/URUGUAY-Informe-Final.pdf>

Informe Final del Primer Congreso Nacional de Educación Mtro. Julio Castro. (2006). <http://congreso.snep.edu.uy/primer-congreso/>

Informe Final del Segundo Congreso Nacional de Educación Mtra. Reina Reyes. (2013-2014). <http://congreso.snep.edu.uy/wp-content/uploads/sites/20/2017/03/II-Congreso-Nacional-de-Educacion-para-web.pdf>

Contera, C. (2008). *La educación superior en Uruguay*. <http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n2/13.pdf>

Martínez, E. y Chiancone, A. (2011). *La Educación Superior en Uruguay: matriz inercial y escenarios de cambio*. <http://www.redalyc.org/pdf/1794/179422350014.pdf>

Bentancur, N. y Clavijo, E. (2016). *La educación superior durante el decenio frenteamplista: análisis de un caso de innovación de políticas*. https://www.researchgate.net/publication/305490699_La_educacion_superior_durante_el_decenio_frenteamplistaanalisis_de_un_caso_de_innovacion_de_politicas

Ley General de Educación N° 18437 (2008). <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp322490.htm>

Ley N° 19355 - Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. (2015-2019). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015>

Resolución de la UdelaR sobre creación de una institución universitaria de educación y articulación de instituciones de educación superior (2017). Disponible en: <http://ee-web.seciu.edu.uy/032568DD0062BE-BA/0/FB0A6DFDA0E328C4032580F4002454D6?Open&Highlight=2,BASICO,011000-000434-17>

Relatoría elaborada por Erramuspe, A. y Padrón, M. (2014). *Seminario Internacional- articulación de la educación con el mundo del trabajo: El rol de la formación profesional en las políticas educativas*. <http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/63872/1/seminario-internacional-educacion-y-trabajo-oct--2014.pdf>

Guía de siglas utilizadas

ANEP – Administración Nacional de Educación Pública

CETP – Consejo de Educación Técnico Profesional

CFE – Consejo de Formación en Educación

CONENFOR- Comisión Nacional de Educación No Formal

FHUCE - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

MEC – Ministerio de Educación y Cultura

MTSS – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República Oriental del Uruguay)

SNEP – Sistema Nacional de Educación pública

SNETP – Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública

Udelar – Universidad de la Republica

UNED – Universidad Nacional de la Educación

UTEC – Universidad Tecnológica