

MODELO DE DESARROLLO Y REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO



Por Dr. Jorge Grunberg (*)

Pensar en el futuro del Uruguay significa pensar en el presente de su educación. Porque en la era del conocimiento ningún país llega más lejos que su sistema educativo. Una educación de alta calidad no es condición suficiente para nuestra prosperidad pero es condición necesaria.

Tradicionalmente hemos estado orgullosos de nuestras tasas de alfabetización y de cobertura en el nivel primario, históricamente más altas que el promedio de nuestro continente. En la década del 90 se crearon legalmente las universidades privadas, se amplió la cobertura del nivel secundario y se expandió el acceso a la educación preescolar. Estas fueron iniciativas trascendentes y con resultados beneficiosos para nuestro país. Más recientemente el proyecto CEIBAL y la creación de la Agencia para la Innovación y la Investigación son aportes con un potencial valioso que tendrán que ser evaluados oportunamente. En las últimas dos décadas y en especial en los últimos años el gasto público en educación se incrementó en forma sustancial. Sin embargo es difícil de calificar esto positivamente ya que se hizo sin definir objetivos específicos ni responsabilidades de cumplimiento. La evidencia internacional muestra que este tipo de aumento de gastos indiscriminado no asegura mejores resultados de aprendizaje y en algunos casos puede ser contraproducente^{1 2 3 4}.

¿Qué tan conformes debemos estar con nuestro sistema educativo? La respuesta depende de nuestra visión del país. Si aspiramos a continuar con nuestro histórico modelo productivo agroindustrial de baja diferenciación, escaso conocimiento agregado y mano de obra de baja especialización, nuestro sistema educativo puede resultar adecuado. Pero si aspiramos a una transformación cualitativa de nuestro país como productor y exportador de conocimiento tenemos que rediseñarlo para que funcione como plataforma cognitiva para el desarrollo de nuestro capital humano, la creación de conocimiento y la generación de emprendimientos innovadores.

¿Cuáles son los "defectos" principales de nuestro actual sistema educativo que le impiden funcionar como esa plataforma cognitiva? No es objetivo de este artículo realizar una ficha técnica de nuestro sistema educativo para lo cual refiero al lector interesado a la abundante y fácilmente accesible bibliografía disponible⁵. El resumen es que: 1) Uruguay no tiene suficientes personas con educación avanzada, en especial en ciencia y tecnología⁶, 2) la calidad del aprendizaje recibido por los alumnos uruguayos medido por evaluaciones internacionales comparables es significativamente menor que la de los países con los que debemos competir⁷ y 3) las

personas de menores ingresos (especialmente del interior del país) tienen mucho menos oportunidades de acceder a la universidad. El gasto público en educación superior beneficia mayoritariamente a los más ricos (casi la mitad de los fondos públicos benefician al 20% de alumnos de mayores de ingresos y solo 2% al 20% de menores ingresos)⁸.

Como muestran los resultados de países como Finlandia, Corea del Sur o Nueva Zelanda es posible crecer con una educación avanzada y al mismo tiempo brindar las oportunidades educativas equitativamente. No solamente es posible reconciliar estos dos objetivos sino que en la sociedad del conocimiento es necesario hacerlo, ya que la producción de conocimiento e innovaciones van de la mano de la creatividad y por lo tanto de la libertad y diversidad propias de la democracia.

La equidad educativa es pieza fundamental de la construcción de una democracia moderna que no puede sostenerse si grandes sectores de su población están excluidos de los niveles más altos del sistema educativo y por lo tanto de toda posibilidad efectiva de desarrollo personal. Para lograr esto debemos revisar el sistema de acceso a la educación superior. A los uruguayos de menores recursos no les alcanza con la "gratuidad" de la educación superior pública o las becas en las universidades privadas. Necesitan previamente acceder a una educación secundaria de buena calidad y luego financiamiento para libros, transporte, vivienda y material didáctico y un estipendio que le permita subsistir sin trabajar a tiempo completo durante sus estudios universitarios.

Si queremos modernizar nuestro país tenemos por lo tanto que rediseñar nuestro sistema educativo. Pero los uruguayos tenemos en las últimas décadas malos antecedentes como "reformadores" educativos. Uno de los problemas que nos afecta es que cuando pensamos en el sistema educativo tendemos a fragmentarlo artificialmente. Como los alumnos siguen siendo las mismas personas a medida que avanzan en su educación, debemos trabajar en el sistema educativo en su conjunto cuando proponemos cambios para su mejora. Sin embargo si miramos la historia de nuestro país encontramos que la discusión pública, las iniciativas políticas y las reformas legales consideran cada nivel educativo desconectado de los demás. La educación universitaria, la técnica, la secundaria, la permanente, la educación dentro de los centros de trabajo deben funcionar integrada y cooperativamente. Por ejemplo, no es posible mejorar el aprendizaje en el sistema universitario sin mejorar al mismo tiempo o previamente el aprendizaje en el sistema secundario. Las universidades no pueden compensar eficientemente las carencias y desigualdades que se arrastran desde el nivel secundario sin perder su foco específico y degradar sus niveles de exigencia. Tampoco se puede esperar por ejemplo que las empresas puedan compensar las carencias de formación profesional o de manejo de la lengua de los técnicos o profesionales que contratan.

Es posible que esta fragmentación artificial del sistema educativo suceda porque en algunos casos los verdaderos, aunque no siempre explicitados, temas en discusión no son la calidad y equidad sino de la gobernanza de los organismos educativos, de los

recursos públicos que aspiran a recibir (el máximo posible) y su "accountability"⁹ (la mínima posible o mejor aún ninguna que es el caso en nuestro país). Como consecuencia se impone en las discusiones educativas una óptica reduccionista en la cual la educación secundaria y la formación docente se discuten como si no fueran interdependientes, debería ser evidente que no es posible mejorar el aprendizaje de los liceales sin mejorar la formación de sus docentes, o la educación técnica y la educación universitaria se conciben como dos planetas separados con unos pocos puentes comunicantes en lugar de un continuo pleno de opciones de circulación horizontal y vertical. Al separar el sistema artificialmente perdemos la visión de conjunto sobre el aprendizaje, pero logramos concentrar la atención sobre quien va a gobernar cada uno de estos feudos y que recursos recibirán sus gobernantes para administrar.

En las últimas dos décadas se realizaron dos autollamadas "reformas educativas" en nuestro país. En ambos casos, aunque con mayor énfasis en la más reciente faltó visión de conjunto, foco en los problemas de aprendizaje y disposición a innovar. Más allá de los méritos o carencias que cada observador pueda otorgarles desde su punto de vista, la tónica general en ambas reformas fue de acrimonia entre especialistas, enfrentamientos políticos y cuestionamientos legales. El actual gobierno eliminó gran parte de la reforma educativa anterior y varios sectores políticos anuncian que en caso de alcanzar el gobierno eliminarán gran parte de la nueva reforma. En este momento se discute un nuevo cambio legal, en este caso referido al aseguramiento de la calidad de la educación superior, pero otra vez en forma fragmentada. Incomprendiblemente esta nueva reforma abarca sólo a la educación universitaria privada, excluyendo al 80% de los alumnos que estudian en la universidad pública y sus familias del mismo seguimiento estatal de la calidad de su educación. Si el objetivo de esta reforma es mejorar la calidad del sistema universitario uruguayo (objetivo justificado, necesario y compartido por la mayoría de los países del mundo) entonces excluir al 80% de los estudiantes la vuelve inoperante.

Uruguay necesita una educación "de clase mundial" que es lo que le nos permitiría alcanzar una prosperidad y equidad que hoy están muy lejos de nosotros. Nuestra dificultad para reformar efectiva y concertadamente nuestro sistema educativo es peligrosa, ya que el sistema actual es disfuncional en varios aspectos claves. En este marco tendremos que crear una "capacidad para innovar" que combine energía política, conocimiento técnico y vocación ciudadana para que nuestros esfuerzos sean guiados por el bien común. Con esta "capacidad para innovar" podremos encarar una reforma efectiva de nuestro sistema educativo que nos permita mejores y más equitativos resultados de nuestra importante inversión en educación realizada con el esfuerzo de todos y de la que se benefician directamente tan pocos. Tenemos un gran desafío por delante ya que existen una cantidad de obstáculos en el camino: algunos legislativos, otros culturales, otros institucionales. Pero la clave de todo será llegar a una visión nacional unificada para crear un nuevo sistema educativo capaz de proyectarnos al futuro. Esto tenemos que exigirle a nuestros líderes.

(*) Rector de la Universidad ORT

¹ Hanushek and Wößmann (2007) Education Quality and Economic Growth, World Bank, 2007

² Gundlach, Erich, Ludger Wößmann, and Jens Gmelin. 2001. "The Decline of Schooling Productivity in OECD countries." Economic Journal 111 (471): C135-C147.

³ Mizala, Alejandra, and Pilar Romaguera. 2000. "School Performance and Choice: The Chilean Experience." Journal of Human Resources 35 (2): 392-417.

⁴ Wößmann, Ludger, and Thomas Fuchs. 2005. "Families, Schools, and Primary-School Learning: Evidence for Argentina and Colombia in an International Perspective." Policy Research Working Paper 3537, World Bank, Washington, D.C.

⁵ Una de las múltiples opciones es la base de datos del Banco Mundial accesible en <http://go.worldbank.org/47P3PLE940> o al Global Education Digest 2009 de UNESCO accesible en http://www.uis.unesco.org/template/pdf/ged/2009/GED_2009_EN.pdf

⁶ Cifras de 2006 según el UNESCO 2009 Global Education Digest 2009.

⁷ Uruguay en PISA 2006. Primeros resultados en Ciencias, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. Informe Ejecutivo, accedido en www.anep.edu.uy/documentos/pisa2006_informe/Res_PISA_2006.pdf

⁸ Centro de Investigaciones Económicas ESTUDIO SECTORIAL DE EDUCACIÓN EN URUGUAY Informe Final Marzo de 2008

⁹ Esta palabra en idioma inglés no tiene una traducción universalmente aceptada en nuestro idioma. Se refiere a la rendición de cuentas o responsabilidad que debe tener una persona o institución en relación a los que lo eligen o los que le confían recursos para cumplir determinadas funciones.