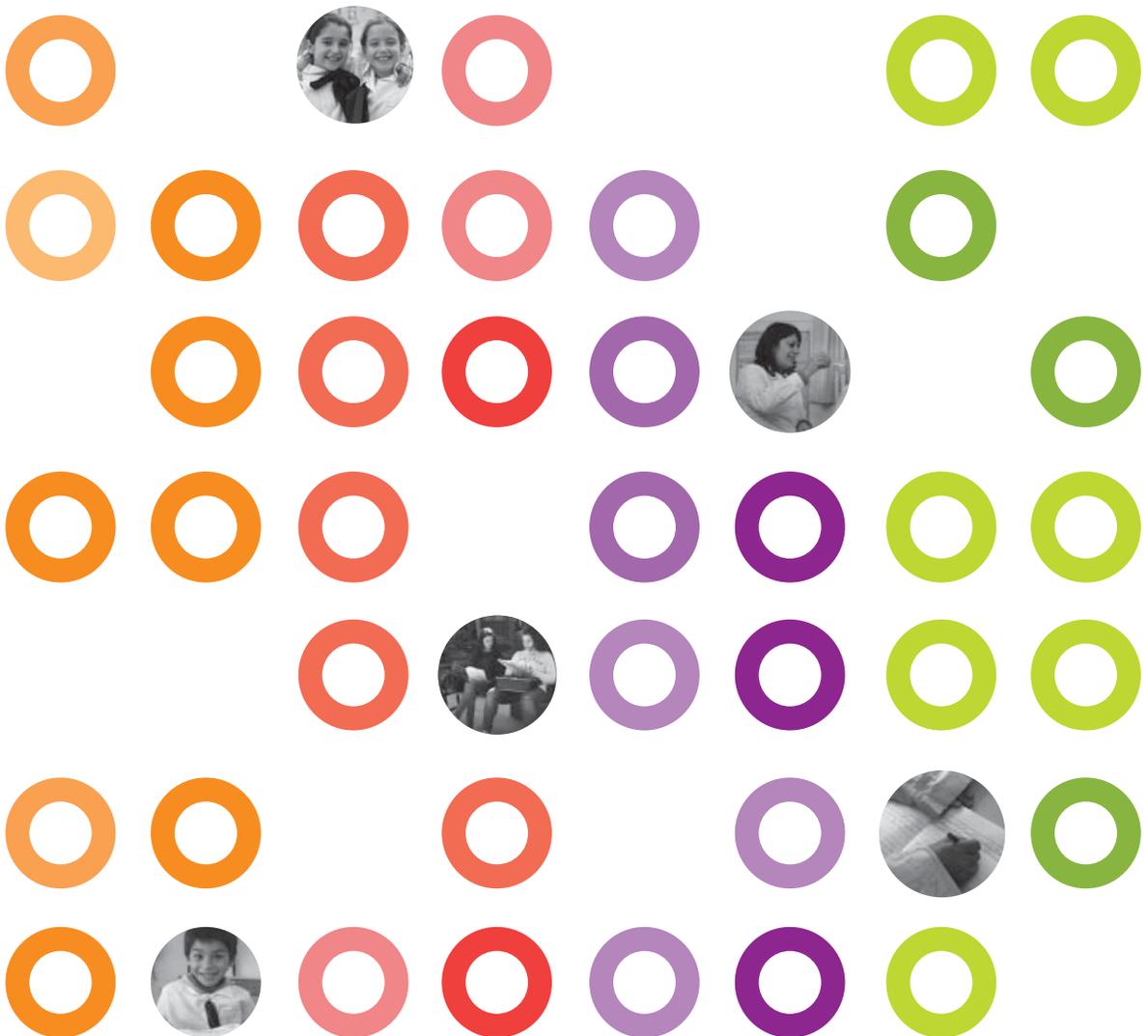
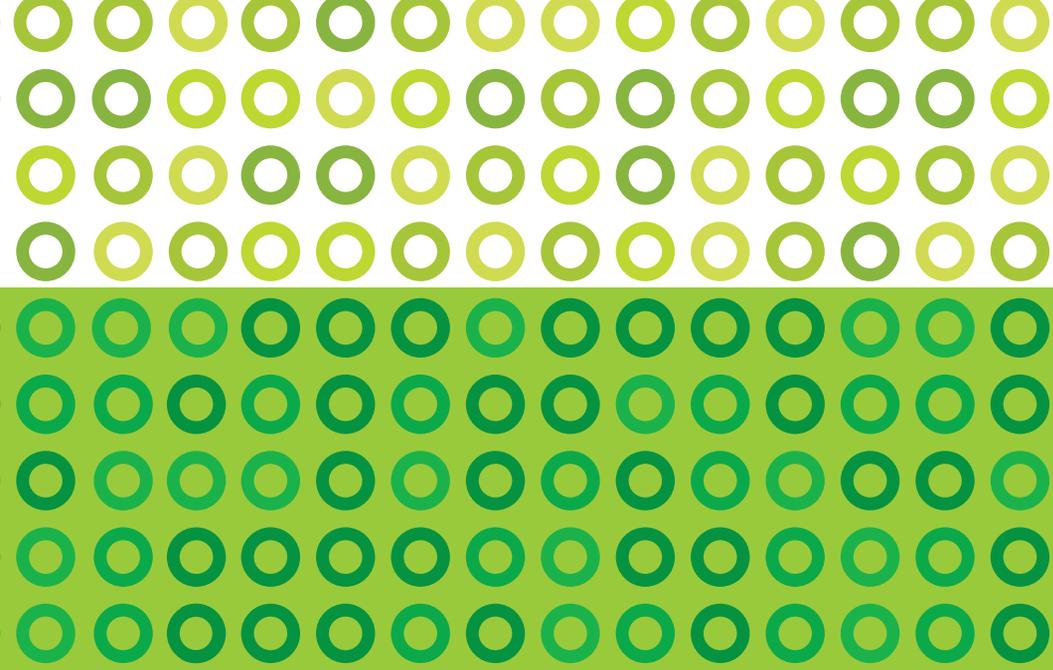


Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014

Resumen ejecutivo





Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014

Resumen ejecutivo

Comisión Directiva:

Alex Mazzei (presidenta), Carmen Caamaño, Andrés Peri, Marcelo Ubal y María Inés Vázquez

Dirección ejecutiva: Pedro Ravela

Coordinación de la publicación: Pedro Ravela

La redacción de este informe estuvo a cargo de Vanessa Anfitti, Cecilia Alonso, Mariana Castaings, Lucía Castro, Hugo de los Campos, Cecilia Emery, Fiorella Ferrando, Carmen Haretche, Cecilia Llambí, Laura Noboa, Leticia Ogues, Cecilia Oreiro, Darío Padula, Mercedes Pérez, María Pía Pirelli, Pedro Ravela, Federico Rodríguez, María Eugenia Ryan, María Noé Seijas, Sebastián Valdez y Jennifer Viñas.

Fotografías: Rafaela Lahore (INEEd). Fotografía complementaria: Shutter stock

Corrección de estilo: Leticia Ogues y Mercedes Pérez

Montevideo, 2014

ISBN 978-9974-8480-1-6

Diseño y diagramación: Quasar Creativos www.quasarcreativos.com.uy

© Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)

Edificio Los Naranjos, planta alta, Parque Tecnológico del LATU

Av. Italia 6201, Montevideo, Uruguay

(+598) 2604 4649 - 2604 8590

ineed@ineed.edu.uy

www.ineed.edu.uy

Cómo citar: INEEEd (2014), Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014.

Resumen ejecutivo, INEEEd, Montevideo

Versión completa del Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014 en

ieeuy2014.ineed.edu.uy

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y, a la vez, que el uso reiterado de /o, /a, los y las, etcétera, no dificulte la lectura. En este sentido, se ha usado el genérico, tanto femenino como masculino.

Impreso en Fanelcor S.A Deposito Legal N° 364.959





Introducción

La Ley General de Educación le asigna al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) el cometido de “evaluar la calidad de la educación nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativa” (artículo 115), al tiempo que establece como ámbito de su labor los niveles inicial, primario y medio de la educación formal.

Desde la perspectiva definida por el INEEEd en su Plan Estratégico, la noción de calidad de la educación incluye una mirada sistémica que involucra cuatro grandes dimensiones o aspectos: el contexto social, económico y cultural que, por un lado, le plantea al sistema educativo necesidades y demandas y, por otro, tiene dinámicas que pueden fortalecer u obstaculizar la labor educativa; los recursos que recibe el sistema educativo para su funcionamiento; los procesos que construyen la vida cotidiana del sistema educativo; y los resultados de la acción del sistema.

Tres hechos coyunturales contribuyeron a definir las características de este informe del INEEEd. Por un lado, es el primer informe de la institución, por lo cual se imponía construir una visión amplia¹ de la situación educativa y su encuadre histórico. Los futuros informes, que la institución debe realizar cada dos años, no pretenderán dar una visión tan amplia, sino que asumirán este como punto de partida y avanzarán a partir de él.

Por otro, existe un importante grado de acuerdo respecto a la necesidad de un cambio de fondo en el sistema educativo. Hay diferencias en cuanto al diagnóstico de la situación y en cuanto a cuáles son los problemas principales. Pero, más allá de ellas, existe la visión, tanto en el gobierno como en la oposición, en las autoridades educativas, en los sindicatos y en buena parte de los actores sociales, respecto a que la educación necesita cambios de fondo, que vayan más allá de las políticas concretas impulsadas por una administración y que transformen aspectos de la estructura sobre la cual está organizado el sistema educativo.

Por último, coincide con un momento de cambio de administración en la educación pública. Dado que la instalación de las nuevas autoridades educativas y la definición del presupuesto educativo y las principales políticas para el período 2016-2020 se producirán en el primer semestre de 2015, se entendió como oportuno que el informe tuviese como uno de sus objetivos aportar elementos para estos procesos.

El INEEEd ha optado por elaborar un informe orientado a la identificación de un conjunto de desafíos prioritarios para la política educativa. Se pretende realizar un aporte al análisis de temas clave que es necesario considerar en la construcción de una agenda que promueva un cambio profundo en las instituciones y prácticas educativas. El informe tiene la intención de ofrecer una contribución organizada y sistemática, pero inevitablemente incompleta y limitada, a la comprensión de la situación educativa, así como a la construcción de nuevos caminos. Esta selección es fruto de una perspectiva construida a partir de la revisión de estudios realizados en el país en las últimas décadas, así como del diálogo con distintos actores involucrados en el quehacer educativo.

¹ Amplitud no equivale a exhaustividad. Muchos temas y aspectos relevantes no pudieron ser incluidos por insuficiencias de la información disponible, de tiempo y recursos o, sencillamente, porque no es posible abarcar la totalidad de la complejidad educativa en un informe. Algunos de estos temas serán incluidos en la agenda de trabajo del INEEEd en los próximos años.

El contexto social y económico

La situación educativa actual, sus logros y sus dificultades, se enmarcan en el contexto de los procesos sociales, económicos y políticos ocurridos en el país en el último medio siglo. A lo largo de este período Uruguay vivió cambios profundos en planos muy diversos. Cambiaron la demografía, la distribución de la población, la composición de las clases sociales y los arreglos familiares. De la mano de la revolución tecnológica, cambiaron profundamente los medios de comunicación y la circulación de información. Cambiaron la economía, la estructura del mundo empresarial y del mercado laboral. La política, sus instituciones y actores también cambiaron.

En el plano social dos aspectos son especialmente relevantes. La pobreza, que se trasladó del campo a las periferias urbanas, alcanzó cifras superiores al 60% entre los menores de 12 años al final de la dictadura militar, y superiores al 50% en el año 2004. Si bien se redujo notoriamente en la última década, continúa afectando a un 20% de los niños y adolescentes, es decir, de los estudiantes. Es importante, además, notar que la reducción de la pobreza refleja principalmente un cambio en los ingresos de los hogares, pero que hay condiciones de vida asociadas a ella —vivienda, hábitos, acumulación cultural— cuya reversión requiere más tiempo. Este es un problema central para la democratización de la educación, tanto en términos de finalización de ciclos como de acceso a saberes y habilidades socialmente relevantes, cuya solución no depende exclusivamente del sistema educativo.

Un segundo aspecto social particularmente relevante es el cambio en la composición de edades de la población uruguaya. La progresiva disminución de la cantidad de niños y adolescentes, más allá de que no sea deseable, implica una disminución de la presión derivada del incremento constante de las matrículas. Este hecho, conocido como “bono demográfico”, coloca al sistema educativo en una oportunidad histórica para reestructurarse. Ello requiere de decisiones complejas y apropiadas para la inversión inteligente del margen de recursos que esta situación genera.

En el plano económico se destaca el crecimiento sostenido del país en la última década, así como la transformación productiva y la creciente incorporación de tecnología. Este crecimiento económico ha sido acompañado por la voluntad política de incrementar los recursos destinados a la educación y de mejorar las remuneraciones en el sector.

Segregación sociocultural y segregación educativa

Una de las principales fuentes de desigualdad en nuestro país está constituida por las diferencias socioeconómicas y culturales entre la población, así como por las diferencias en el acceso a los bienes materiales y culturales. Uruguay ha sido históricamente un país integrado, que supo acoger e incluir socialmente cierto grado de diversidad, proveniente principalmente de la inmigración. Esto fue así por obra, en parte, de un sistema educativo que operaba en un contexto de crecimiento económico, oportunidades laborales e importantes políticas sociales. Este contexto cambió sustancialmente en la segunda mitad del siglo XX. Dicho de un modo muy resumido, el crecimiento económico devino en estancamiento, importantes contingentes de población rural pasaron a residir en las periferias de las ciudades en condiciones de marginalidad y, en las últimas décadas, se registró un fuerte fenómeno de reproducción y crecimiento de la población en dichas condiciones.



Uruguay pasó a tener una sociedad crecientemente segregada. La diversidad campo-ciudad se transformó en desigualdad social en el mundo urbano, principalmente a través de la segregación territorial o residencial: la población en condición de pobreza se fue concentrando en ciertos territorios y el tejido urbano ha ido perdiendo heterogeneidad social.²

En forma progresiva, la segregación territorial fue generando segregación en el sistema educativo. Dado que los centros educativos públicos en Uruguay reclutan su alumnado entre los habitantes de la zona en la que están ubicados, en la medida en que los territorios fueron perdiendo heterogeneidad social, lo mismo ocurrió con las escuelas.

La literatura especializada en evaluación educativa destaca la fuerte asociación entre los logros de los alumnos y sus características socioculturales. Los sistemas educativos que tienden a concentrar en los centros educativos a alumnos del mismo perfil sociocultural suelen lograr resultados más bajos.³ Un mismo alumno inserto en distintas situaciones educativas tendrá resultados diferentes. No solo importan las características socioculturales propias, sino también las del grupo de pares.

Para observar el grado de segregación sociocultural del sistema educativo⁴ puede recurrirse a la información que aporta la prueba PISA. El índice de contexto socioeconómico y cultural de los estudiantes que elabora PISA es construido a partir de tres dimensiones relacionadas con sus familias: educación y ocupación de los padres y disposición de ciertos bienes en el hogar (incluyendo la cantidad de libros).

En Uruguay, a partir de datos de PISA, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) ha definido dicha medida como “entorno socioeconómico y cultural de los centros educativos”, que asume cinco valores, desde el muy favorable hasta el muy desfavorable, que permiten clasificar a cada centro de estudio evaluado por PISA. Los centros ubicados en un entorno o contexto muy favorable son aquellos que, en promedio, reúnen a los alumnos cuyos padres tienen los mejores niveles educativos, ocupación y bienestar económico. En el otro extremo, los centros con un entorno o contexto muy desfavorable cuentan con alumnos cuyos padres tienen los niveles más bajos de escolaridad, ocupación y bienestar económico.

Un primer aspecto a destacar es que el sistema educativo uruguayo se encuentra altamente segmentado entre el sector público y el privado. De hecho, dentro del sector privado prácticamente todos los centros se concentran en los entornos favorable y muy favorable, mientras que no hay centros públicos con entorno muy favorable y son escasos los que se ubican en el favorable. Dentro del sector público también existe heterogeneidad. Es mayor el porcentaje de escuelas técnicas que de liceos en entornos desfavorables y muy desfavorables. Prácticamente seis de cada diez escuelas técnicas tienen entorno desfavorable y muy desfavorable, mientras que los liceos públicos son cuatro de cada diez.

² Ruben Kaztman y Alejandro Retamoso, *Segregación residencial en Montevideo: Desafíos para la equidad educativa*, Documento de trabajo n° 7, IPES-UCU, 2006.

³ Stephen P. Jenkins, John Micklewright y Sylke V. Schnepf, *Social segregation in secondary schools: How does England compare with other countries?*, German Institute for Economic Research, Discussion Papers n° 550, Berlín, 2006; Fernando Reimers, “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXX, n° 2, Centro de estudios educativos, México D.F., 2000; Douglas Willms, *Learning divides: Ten policy questions about the performance and equity of schools and schooling systems*, UNESCO, Institute for Statistics, Montreal, 2006.

⁴ Refiere a la distribución de la población entre los centros educativos en forma diferencial, siguiendo y reproduciendo las desigualdades socioculturales, dando lugar a que cierto tipo de establecimientos concentren a la población de origen económico alto y medio alto, al tiempo que otros reciban a la población de origen más pobre.



Para que la segregación sociocultural no se constituya como un potencial factor de inequidad es posible diseñar políticas que promuevan la integración de alumnos pertenecientes a distintos sectores sociales en un mismo centro escolar. Una forma de estimular la formación de grupos heterogéneos consiste en ubicar los establecimientos en fronteras de barrios con diferente composición social o en grandes avenidas, aumentando de este modo las chances de que familias residentes en distintas zonas inscriban a sus hijos en esos centros.⁵ Es más viable implementar esto en educación media que en primaria, debido a la ya extendida oferta de escuelas, que hace inviable pensar en una reubicación.

Además de políticas específicas orientadas a reducir la segregación sociocultural entre centros de estudio, el sistema educativo puede diseñar políticas que promuevan “que los hijos de los pobres y los no pobres desarrollen el capital social y cultural que les permita hacer comunidad: participar solidariamente y construir juntos un futuro compartido”.⁶

El sistema educativo no puede por sí solo revertir estos problemas. Los procesos de segregación residencial dan cuenta de que el problema trasciende a la educación, pero al mismo tiempo la involucra, en la medida que el sistema se ve afectado y termina segmentándose.

Quizás una de las estrategias a las que puede recurrir el sistema educativo es la de garantizar que las diferentes ofertas —que pueden determinar diferentes trayectos— no sean percibidas con diferentes niveles de calidad, de modo que las decisiones familiares sobre la elección de unas u otras ofertas no impliquen mayores niveles de segregación. Para ello es necesario que, independientemente del trayecto elegido y del origen social, se garantice que todos los alumnos logren los perfiles de egreso establecidos en el currículo nacional para cada nivel.

Los principales avances en la educación inicial, primaria y media desde la recuperación democrática

La consolidación de transformaciones en los sistemas educativos requiere de procesos en el largo plazo. Hoy en nuestro país vemos como natural la obligatoriedad de la escuela primaria y el hecho de que todos los niños asistan a ella, que existan escuelas en todo el territorio nacional y que todos los maestros tengan un título para ejercer su profesión. Esta realidad, que hoy es parte de la vida cotidiana y del sentido común colectivo, requirió de casi un siglo para su consolidación. Supuso un largo camino de construcción de escuelas e institutos normales, constitución de los cuerpos de maestros, directores e inspectores y definición de un currículo nacional, entre otras cosas. Y, por cierto, no fue un proceso lineal, sino que tuvo avances y retrocesos, quiebres en el camino y nuevos comienzos.

Por esta razón es importante tener miradas de largo plazo para valorar la situación educativa. Al observar los últimos 30 años del sistema educativo nacional se pueden apreciar marchas y contramarchas; iniciativas que prosperan pero luego son reemplazadas por otras, para después ser retomadas en algunos casos y abandonadas en otros; acuerdos, conflictos y diversidad de puntos de vista; cambios que generan resistencias en el momento de su implementación pero que, en muchos casos, terminan siendo aceptados y se consolidan, aunque no necesariamente en la forma en que fueron concebidos originalmente.

⁵ Ruben Kaztman y Alejandro Retamoso, “Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo”, en *Revista de la CEPAL*, n° 91, Santiago de Chile, 2007.

⁶ Reimers, o. cit., p. 40.



Consolidación de la educación inicial

La necesidad de expandir la educación inicial fue mencionada en el Informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en los años 60. Para el año 1963 identificó la asistencia escolar de 15.249 niños de 5 años, sobre un total estimado en la población de 51.600. Es decir, una cobertura del 29,6%.⁷ La CIDE propuso como meta alcanzar una cobertura del 50% para las edades de 4 y 5 años. A comienzos de la década de 1990 tres de cada cuatro niños de 5 años asistía a lo que se denominaba “el preescolar de 5 años”. Asistía también uno de cada dos niños de 4 años y uno de cada tres niños de 3 años. La meta propuesta por la CIDE había sido superada. Sin embargo, en todos los casos la asistencia se verificaba principalmente entre los niños pertenecientes a los quintiles de la población de más altos ingresos.

La expansión de la educación inicial tuvo un fuerte impulso entre 1995 y 1999 —con la definición de la estrategia de incorporación de 4 y 5 años en escuelas comunes, la creación de infraestructura y cargos, y una importante campaña de sensibilización para promover las inscripciones—. La expansión de la matrícula se realizó, en un primer momento, a través de grupos de niños bastante numerosos.

Desde entonces ha sido una política sostenida por las sucesivas administraciones educativas, al punto de que en el presente la asistencia es prácticamente universal —y obligatoria— para 4 y 5 años. Además, asisten dos de cada tres niños de 3 años de edad. Si bien no forma parte de los niveles educativos estudiados en este informe, es importante mencionar el trabajo con la primera infancia realizado por el Plan CAIF desde fines de la década de 1980.

Asimismo, en la última década se ha avanzado fuertemente en la reducción de la cantidad de niños por grupo en la educación inicial pública urbana, que pasó de alrededor de 30 en el año 1999⁸ a cerca de 24 en el año 2012.⁹ Probablemente uno de los principales retos que permanece pendiente es el relativo a la asistencia regular de los niños durante todo el año lectivo, que además es diferente según quintil sociocultural de la escuela,¹⁰ para cuyo logro se están realizando importantes esfuerzos.

Extensión del tiempo escolar

La necesidad de ampliar el tiempo educativo estuvo también presente en el informe de la CIDE, que señaló la necesidad de ampliar la duración de la jornada escolar y del año lectivo, y propuso como meta ofrecer enseñanza de tiempo completo al 20% de la matrícula de primaria pública urbana. Esta última propuesta tuvo alguna experiencia inicial en la década de 1960 y fue retomada luego de la recuperación democrática. Hacia el final del período 1985-1990, y a partir de propuestas elaboradas por los cuerpos inspectivos de primaria, el Consejo Directivo Central (CODICEN) aprobó la realización de un “Plan Piloto” durante el año 1990 en 11 escuelas públicas.¹¹ En la administración siguiente se avanzó en la transformación de escuelas comunes al régimen de tiempo completo, que a comienzos de 1996 eran 58, con una matrícula de 8.757 niños.

⁷ CIDE, *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*, CIDE, Montevideo, 1965.

⁸ ANEP, *Panorama de la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones. 1992-2004*, ANEP, Montevideo, 2005.

⁹ Base del Monitor Educativo de Primaria.

¹⁰ Mientras que en las escuelas del quintil más favorecido el 78,8% de los niños de nivel 5 asisten más de 140 días a clase, en las del quintil menos favorecido lo hace el 57%.

¹¹ Acta n° 24, Resolución n° 83 del 3 de mayo de 1990.



Durante el período 1995-1999 se avanzó en el desarrollo de una propuesta pedagógica para las escuelas de tiempo completo. Se inició, además, un proyecto con cooperación internacional para la construcción de locales escolares específicamente diseñados para su uso como escuelas de tiempo completo, así como para la elaboración de programas de formación en servicio para los maestros, que continúa hasta el presente. Desde entonces, si bien a ritmos más lentos que los esperados, la matrícula en estas escuelas se ha expandido en forma constante (pasó de 8.757 niños en 1996 a 18.700 en 2003 y a 32.957 en 2013, a los que se deben agregar 3.599 en modalidad de tiempo extendido), lo cual es reflejo de un amplio consenso en torno a la necesidad de continuar impulsando esta política. De todas maneras, debe decirse que aún se está lejos de lo propuesto por la CIDE: la matrícula de tiempo completo y extendido se ubica en el entorno del 15% de la matrícula de educación primaria pública urbana.

En cuanto a la educación media básica, se avanzó sustancialmente en la eliminación de los turnos de tres horas y veinte minutos de duración (que eran lo habitual a comienzos de la década de 1990) y en el pasaje a un régimen de dos turnos de cinco horas de duración cada uno.

Como principales desafíos pendientes en esta materia hay que destacar la necesidad de continuar avanzando en la cobertura de las escuelas de tiempo completo y tiempo extendido, así como de ampliar la disponibilidad de tiempos y espacios educativos complementarios para los adolescentes en los centros de enseñanza media, destinados a distintas actividades, incluyendo las vinculadas a la sociabilización, la participación y el encuentro entre pares, entre otras.

Inclusión educativa

La preocupación por asegurar el acceso a la educación formal—y a los saberes y capacidades que esta debe proporcionar— a todos los niños y jóvenes ha estado presente en forma constante, aunque bajo diversas concepciones y políticas, en todas las administraciones desde la recuperación democrática. Uruguay ha sido uno de los países de la región en los que con mayor fuerza se ha manifestado —en la investigación, en los análisis y en las políticas— la preocupación por las desigualdades en el acceso a la educación originadas en las condiciones económicas y culturales de las familias de los estudiantes.¹²

A comienzos de 1990 se estableció una compensación salarial para los maestros que trabajaban en escuelas urbanas denominadas en ese momento como de requerimiento prioritario. En 1998 se inició el programa Todos los niños pueden aprender, que vinculó el pago de la compensación salarial para los maestros de escuelas urbanas de contexto crítico con la participación en encuentros de intercambio y formación. A partir de 2010¹³ se transformó esta política para darle un enfoque más integral, que incluye la participación de maestros comunitarios, el programa Maestro más maestro, la presencia de equipos interdisciplinarios de apoyo, instancias de encuentro de los equipos docentes y de formación en servicio. La denominación del programa pasó a ser Aprender.¹⁴ En términos generales se mantuvo la estrategia de focalización en las escuelas urbanas clasificadas en los dos quintiles inferiores del índice de contexto sociocultural de primaria.

¹² También ha sido objeto de discusión el grado en que el sistema educativo puede contribuir a resolver estas situaciones, que tienen su origen en las desigualdades existentes en la estructura social.

¹³ Circular n° 453 del CEIP del 29 de noviembre de 2010.

¹⁴ El término es, en realidad, una sigla, que significa “atención prioritaria en entornos con dificultades estructurales relativas”.



En educación secundaria, especialmente en los últimos 10 años, se desarrolló una amplia gama de programas de inclusión como el PIU (hoy "Liceos con tutorías"), Aulas Comunitarias, educación en contextos de encierro, por mencionar algunos. En educación técnico-profesional la principal iniciativa ha sido la creación de la propuesta de Formación Profesional Básica 2007, dirigida a jóvenes que abandonaron el sistema educativo sin completar el ciclo básico de educación media, que combina la formación en oficios con elementos formativos generales para la acreditación de ese nivel. La principal apuesta en los últimos años ha sido la diversificación de las propuestas educativas en la educación media básica con el fin de atender la diversidad.

El diagnóstico principal en la base de estas iniciativas es que varios sectores de la población están quedando excluidos del sistema educativo, tanto por causas internas (como el régimen académico y la estructura curricular) como por causas externas (las dificultades económicas, la necesidad de trabajar, la falta de apoyo familiar para sostener el proceso de formación o la asunción de responsabilidades parentales). Es así que algunos programas implican un apoyo económico directo a los estudiantes o a sus familias; otros ofrecen a los estudiantes tutorías paralelas a los cursos del año lectivo o apoyo para rendir exámenes; y algunos modificaron la forma de cursar y acreditar el ciclo básico, atendiendo las particularidades de su población objetivo.



La contracara de estas acciones es la dispersión de iniciativas, la sobrecarga de trabajo expresada por docentes y directivos y la insuficiencia de mecanismos de monitoreo y evaluación de estos programas y sus logros. Por otra parte, varios de estos programas intentan retornar a los estudiantes al sistema, pero ello no modifica el problema de la falta de significatividad y relevancia de la formación. Dada la inversión que requieren estos programas, así como la importancia que pueden tener para sus beneficiarios, hay que mejorar los diseños y los mecanismos de identificación de beneficiarios, monitoreo y evaluación. Es necesario que en el diseño, además de explicitar la definición de la población beneficiaria, se estipule una forma de identificación y cuantificación de la población potencial total.

Dos logros principales deben destacarse con relación a la inclusión educativa además de la universalización de la educación inicial en las edades de 4 y 5 años. En el caso de primaria merece especial destaque la paulatina y sistemática reducción de la repetición a lo largo de la última década: de 20,1% en 2002 a 13,4% en 2013 en primer año de escuela y de 10,3% en 2002 a 5,4% en 2013 en el conjunto de la primaria.

En la educación media se destaca la mejora de los registros de finalización de niveles (educación media básica y superior). En el total del país, la proporción de jóvenes de 21 a 23 años con media básica completa alcanzó en 2013 el 71,5% (era 67,3% en 2006). En localidades urbanas de más de 5.000 habitantes (para las cuales se puede contar con información comparable anterior) esa proporción ha sido de 69,4% en 2006, 73,4% en 2012 y 73,5% en 2013. En media superior se pasó, en el grupo de edad de entre 24 y 29 años, de 33,8% en 2006 a 39,3% en 2013, para todo el país. En el país urbano la culminación ha sido de 33,2% en 1991, 35,0% en 2001, 36,1% en 2006, 42,5% en 2012 y 42,3% en 2013.

Más allá de estos avances, ciertos problemas siguen teniendo plena vigencia. Si bien han mejorado, las tasas de finalización de la educación media básica y superior siguen siendo muy bajas, sobre todo cuando se las analiza en el contexto regional. Por otra parte, las altas tasas de reprobación y abandono de cursos en la educación media requieren de acciones mucho más profundas que las que se han intentado hasta el momento. Finalmente, sigue siendo una tarea pendiente la mejora de los logros en términos de acceso a saberes y capacidades. En este contexto, es necesaria una revisión profunda del sentido y relevancia de los saberes que se imparten en este nivel.



Inversión e infraestructura

El gasto público en educación creció sensiblemente en la última década. Pasó de representar el 3,2% del producto interno bruto (PIB) de Uruguay en 2004 al 4,8% en 2013. Dentro del período es posible distinguir dos subperíodos, uno de notorio crecimiento (2006-2009) y otro de relativa estabilidad (2009-2013). El crecimiento fue resultado de un aumento del gasto público en educación del gobierno central, que era un 18,7% del presupuesto nacional en 2004 y pasó a ser un 28,2% en 2013. El gasto total en educación (tanto público como privado) alcanzó el 6,2% del PIB en 2012; en 2004 era del 4,5%. Sin embargo, considerando el total del gasto en educación con relación al PIB Uruguay todavía se encuentra en un ratio inferior al de varios países de la región y del resto del mundo. En 2010 (último año para el que se dispone de datos completos internacionales) el gasto total en educación se situó en el 5,3% del PIB en Uruguay, mientras que en países latinoamericanos como México, Chile y Argentina estuvo por encima del 6%.

La ANEP concentra el 69% del gasto público en educación. De acuerdo con las cifras de ejecución presupuestal, el gasto se destina en un 81% a remuneraciones, 10% a gastos de funcionamiento y 9% a inversión de capital. El gasto en remuneraciones en la educación pública aumentó un 123% en términos reales con respecto a 2004. El 61% de este aumento se explica por el crecimiento de los salarios, en tanto que el 39% obedece a la expansión de los servicios (básicamente mayor cantidad de cargos y horas docentes). Los gastos de funcionamiento aumentaron en términos reales un 48,8% con respecto a 2004 y las inversiones un 76%.

El mayor crecimiento presupuestal entre 2004 y 2013 correspondió a la educación técnica (179%), mientras que educación inicial, primaria y secundaria crecieron a tasas menores pero igualmente significativas: 124%, 97% y 100%, respectivamente. En todos los subsistemas el principal componente fue el aumento del gasto en recursos humanos por estudiante, debido al incremento del salario real medio de docentes y no docentes (5,4% acumulativo por año). El otro componente del crecimiento de la masa de remuneraciones por alumno fue la expansión de servicios por alumno atendido. En educación inicial y primaria es donde se verifica el mayor crecimiento (expansión de las escuelas con tiempo pedagógico extendido, disminución del ratio de alumnos por docente, expansión de la educación física, extensión de programas de apoyo). En educación técnico-profesional parte importante del incremento del gasto real se destinó a financiar los aumentos netos de cobertura.

En la próxima década el país deberá continuar incrementando la inversión en educación, pero deberá hacerlo de un modo cada vez más eficiente, analizando cuidadosamente la distribución de los recursos entre distintas alternativas de política educativa. Asimismo, debería vincular un esfuerzo sostenido de mejora salarial con reformas en la concepción y condiciones del trabajo docente.

A su vez, la inversión destinada a mejorar la infraestructura edilicia del sistema educativo ha sido una constante desde la recuperación democrática. Durante el primer período posterior a la dictadura la inversión se mantuvo baja, por la insuficiencia de recursos y la reinstalación de los órganos de conducción y cuerpos técnicos. A partir de 1990 la inversión creció sustantivamente. En el período 1990-1994 se registró un fuerte incremento (117%) con respecto al período anterior, al que se agregó un incremento adicional del 13% en el período siguiente. En el período 2000-2004, en el marco de la crisis económica, se registró una caída del 12%. En los dos períodos siguientes se verificaron fuertes incrementos, del 26% y 25%, siempre con relación al período anterior.



Este esfuerzo sostenido ha dado lugar, en términos generales, a la mejora de las instalaciones en las que se desarrolla la labor educativa (lo cual no significa que no persistan problemas en algunos locales). En efecto, de acuerdo con un estudio sobre el tema realizado a solicitud del INEE¹⁵, Uruguay no presentaría un estado crítico en su infraestructura educativa. Los centros identificados como “críticos” (un 7% del total, según este relevamiento) se ubican en su mayor parte en Montevideo y su área metropolitana y han tenido intervenciones edilicias. Por otra parte, el estudio incluyó una encuesta a directores de centros que opinaron en su mayoría que los edificios son adecuados para los fines educativos y que el estado de la infraestructura es en general “bueno”.

Las principales demandas y desafíos identificados en el marco del estudio tienen que ver con los espacios de uso común (como salones de uso múltiple, comedores, espacios de recreación), y tienden a concentrarse en la educación media, ya que en ella los estudiantes suelen permanecer en los centros de estudio más allá del horario de clase. Esta demanda difiere del uso tradicional de la infraestructura educativa y sugiere la necesidad de revisar los diseños futuros para que los centros cuenten con más y mejores espacios de recreación, sociabilización y relación con el entorno.

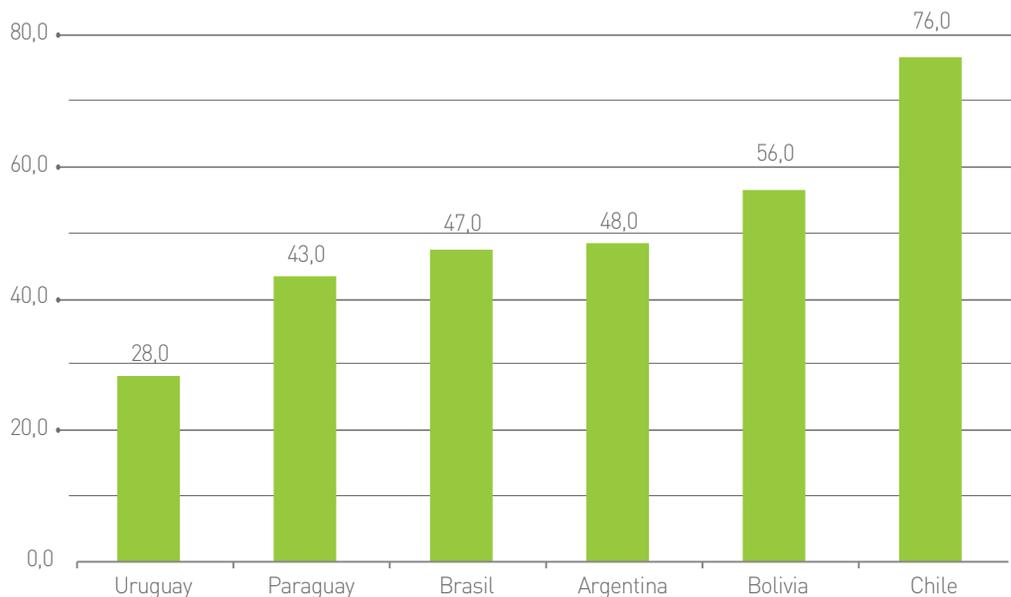
La insuficiencia de los logros educativos

Más allá de los avances registrados, persisten problemas tanto en materia de finalización de ciclos como en cuanto al acceso a saberes y capacidades relevantes. Un primer problema crucial son las bajas tasas de finalización de la educación media, tanto básica como superior, que colocan a Uruguay en una posición rezagada con relación al resto de los países de la región. Esta situación, además, afecta en forma desigual a la población de distintos quintiles de ingreso, perjudicando a los de menores ingresos.



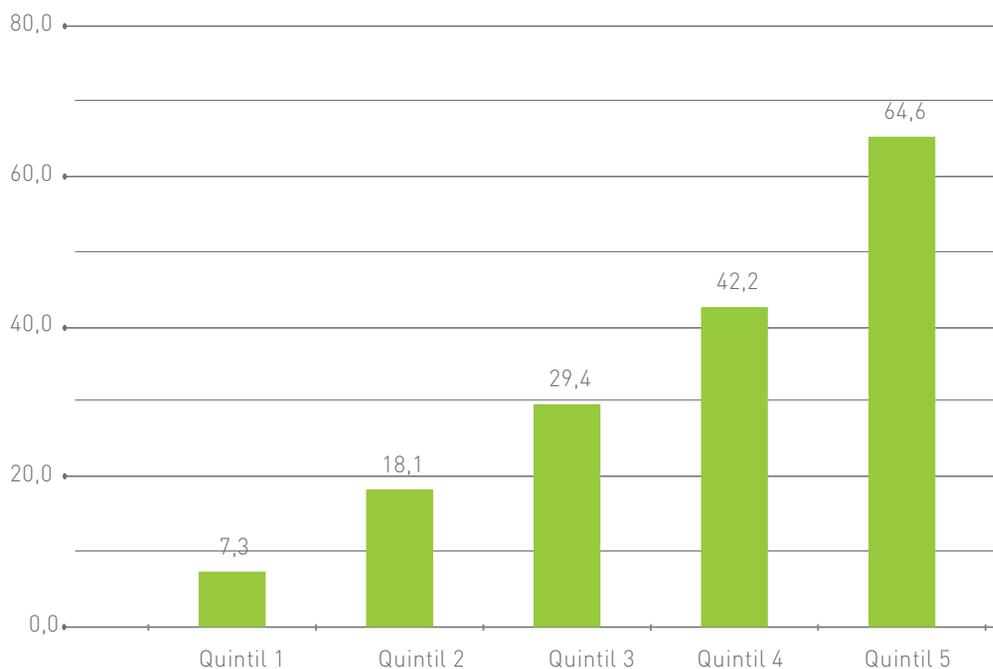
¹⁵ Estudio “Estado y gestión de la infraestructura de los centros educativos públicos urbanos”, realizado a solicitud del INEE¹⁵ por un equipo externo conformado por Gabriel Corbo, Adriana Gorga, Jorge Campanella y Pablo Mazzini.

Gráfico 1 Población de 18 a 20 años que aprobó doce años de educación formal. Países seleccionados (en %). 2011



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo a partir de las Encuestas Continuas de Hogares o relevamientos similares de los países seleccionados.

Gráfico 2 Culminación de educación media superior de población de 18 a 20 años de edad, por quintiles de ingreso de los hogares (1) (en %). 2012 y 2013



Fuente: ECH 2012-2013 del INE.
 (1) Los ingresos per cápita con valor locativo de los hogares fueron deflactados a enero de 2012. Se construyeron quintiles de ingresos imputando los empates al primero de los dos quintiles donde se producen.



Con relación al acceso a saberes y capacidades relevantes, PISA presenta la distribución de alumnos en niveles de desempeño que define para cada área evaluada (lectura, matemática y ciencias). Los niveles de desempeño caracterizan al estudiante en función de la definición de competencia realizada por PISA y no se vinculan con definiciones, establecidas o no, de los currículos de cada país. El nivel 2 es planteado como el mínimo necesario que todos los estudiantes de 15 años deberían alcanzar para estar en condiciones de continuar estudiando y participar activamente como ciudadanos.¹⁶

A modo de ejemplo, la competencia matemática implica para PISA 2012 la capacidad de los individuos de formular, emplear e interpretar la matemática en distintos contextos dados. Implica también la capacidad de razonar matemáticamente utilizando modelos, conceptos, datos, herramientas y procedimientos para describir, explicar y predecir fenómenos. A su vez, busca en su definición reconocer el papel que tiene la matemática en la vida práctica, en la capacidad de realizar juicios y opiniones fundadas y tomar decisiones necesarias como ciudadanos críticos y reflexivos.¹⁷

En términos generales, de acuerdo a los resultados de PISA, hoy en el país la distribución de los desempeños académicos en matemática, ciencias y lectura muestra que la cohorte de estudiantes de 15 años de educación media se divide casi a la mitad entre quienes cuentan con las competencias "mínimas" definidas por el programa y quienes carecen de ellas. En matemática el 44% de estos estudiantes logra, al menos, llegar al nivel 2. En lectura lo logra el 53% y en ciencias el 54%.

Por su parte, alrededor del 7% de los estudiantes alcanza a resolver correctamente ejercicios que implican mayores niveles de reflexión y complejidad, característicos de un nivel alto de desempeño (niveles 4, 5 y 6). En matemática un 7% de los estudiantes en 2012 alcanza un nivel de desempeño alto, que implica al menos trabajar con modelos explícitos para situaciones complejas y concretas que involucran restricciones o la necesidad de plantear supuestos; son capaces de seleccionar e integrar diversas representaciones relacionándolas directamente con aspectos de situaciones del mundo real; utilizan habilidades de pensamiento bien desarrolladas y razonan flexiblemente en estos contextos; y pueden construir y comunicar explicaciones y argumentos basados en sus propias interpretaciones, argumentos y acciones.¹⁸

En todas las áreas la proporción de estudiantes que no alcanza el nivel 2 de desempeño aumentó entre 2003 y 2012, mientras la proporción de estudiantes con desempeños altos se mantuvo o descendió levemente según el área evaluada. En matemática, la proporción de estudiantes que no cuentan con las competencias mínimas establecidas por PISA aumentó 8 puntos porcentuales (un 48% en 2003 y un 56% en 2012) y descendió la proporción de estudiantes con altos niveles de competencia matemática desde un 11% en 2003 a casi un 7% en 2012.

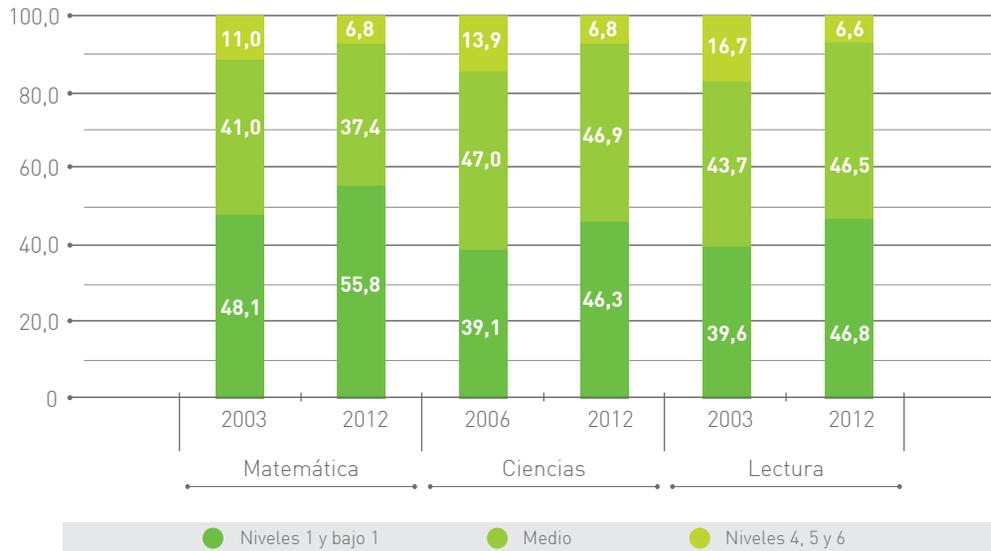
¹⁶ Por mayor información sobre los desempeños en los países participantes, así como una descripción de los marcos conceptuales y tablas de especificaciones con ejemplos de ejercicios de prueba ver OCDE, *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*, OCDE Publishing, 2013.

¹⁷ OCDE, *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*, OCDE Publishing, 2013.

¹⁸ OCDE, *PISA 2012 Results: What Students...*, o. cit.



Gráfico 3 Evolución de niveles de desempeño en matemática, ciencias y lectura. 2003, 2006 y 2012 (en %)



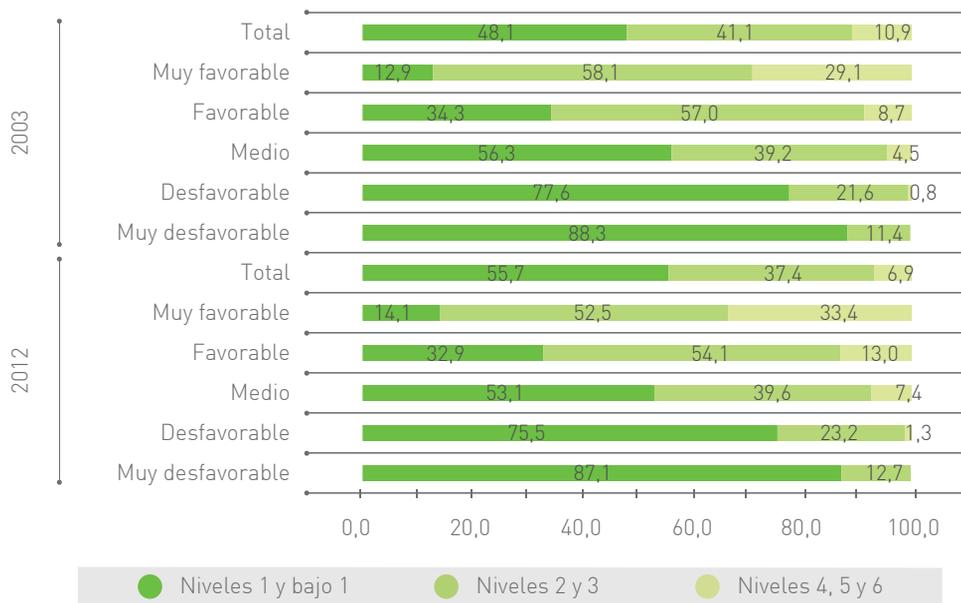
Fuente: PISA-OCDE (2003, 2006 y 2012).

Los datos de PISA muestran avances y estancamientos en la última década en lo que refiere al acceso y la equidad en los logros. De acuerdo con los resultados de la participación en PISA, el país no logró combinar un aumento de la cobertura con una mejora en los logros académicos, sino que tuvo un descenso en los desempeños y un aumento del rezago académico del estudiantado de 15 años en 2012.

Las fuertes diferencias de los desempeños según el entorno socioeconómico y cultural del centro al cual asisten los estudiantes se han conformado como una característica de la distribución de los logros educativos en el país tanto en educación primaria como en educación media. Si bien Uruguay no se destaca por ser de los países con mayor desigualdad social en la región, sí es de los países con mayores diferencias en los logros educativos según factores socioeconómicos y culturales en América Latina.



Gráfico 4 Distribución de alumnos según nivel de desempeño en evaluaciones PISA matemática, por entorno sociocultural del centro educativo (en %). 2003 y 2012



Fuente: PISA-OCDE (2003 y 2012).

En 2012, mientras el 14,1% de los estudiantes que asisten a centros con entorno sociocultural muy favorable no alcanza a resolver problemas con números enteros, interpretar literalmente los resultados o extraer información de una sola fuente —características del nivel 2 de competencia matemática de PISA— este porcentaje asciende al 87,1% de los estudiantes que asisten a centros con entornos muy desfavorables.

Los principales desafíos a enfrentar en la próxima década

En las páginas anteriores se puso el foco en los aspectos en los que la educación nacional ha tenido acumulaciones y avances en las últimas décadas. Se señalaron, además, cuestiones pendientes y los principales datos disponibles sobre insuficiencias de larga duración en los logros educativos, que no se han logrado revertir. En los apartados que siguen se plantean cinco grandes desafíos que están en la base de las dificultades persistentes y que requieren, para su resolución, de una transformación profunda, de un cuidadoso análisis, de un esfuerzo para la construcción de acuerdos amplios, y de una fuerte voluntad política: la estructura, relevancia y sentidos de la educación media; las condiciones para el ejercicio de la profesión docente; la conducción y gestión de la educación; el fortalecimiento de los centros educativos; y la formulación y rendición de cuentas con relación a las políticas educativas.

La cuestión que la política educativa debe abordar no es la modificación de los indicadores (bajar las tasas de reprobación y abandono o mejorar los resultados de PISA), sino resolver los problemas de fondo que los generan y que están en la propia estructura del sistema educativo,



en su régimen académico, en la concepción de los saberes que están instalados en este nivel de la educación y en el modo en que está organizado el trabajo docente y el funcionamiento de los centros educativos.

Estructura, relevancia y sentidos de la educación media

Los debates en torno al sentido de la educación media en nuestro país se remontan al momento de su creación y han sido reiterados a lo largo del siglo XX:

¿Y qué decir de nuestra enseñanza? [...] De la enseñanza secundaria en crisis desde que fue implantada...¹⁹

En enseñanza secundaria no se creó un sistema educativo acorde a la nueva realidad. Los bajos niveles culturales de origen familiar del nuevo alumnado no fueron compensados con sistemas pedagógicos de dedicación total, personal especializado y equipamiento que se requerirían para compensar el déficit cultural de origen.²⁰

Los profundos cambios socio-económicos producidos en las primeras décadas del siglo XX en el Uruguay llevaron a cuestionar y replantear varios aspectos relacionados con los fines y las características pedagógicas de la educación secundaria [...]. La cuestión central residía en si la educación secundaria y sus fines se adecuaban a las nuevas exigencias de los nuevos tiempos.²¹

Una expresión más reciente de este problema se puede encontrar en un documento de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA):

La educación media atraviesa hoy una profunda crisis de identidad y de sentido que es vivida por los alumnos, los docentes y las familias. Tiene una débil significación o sentido para las familias y los mismos adolescentes en términos de movilidad social ascendente y de posibilidades de construir proyectos de vida exitosos, más allá de su función preuniversitaria.²²

En el marco de los estudios realizados por el INEEd²³ surge claramente desde los actores sociales externos al sistema educativo y desde los estudiantes una fuerte demanda por una enseñanza más motivadora, interesante y aplicada, menos declarativa y más vinculada con problemas reales y con el mundo del trabajo. Existe también una demanda de nuevos formatos institucionales, con más tiempos y espacios para los adolescentes, con mayor variedad de actividades no académicas, con énfasis en la formación ciudadana, la participación de los jóvenes y los vínculos interpersonales. En este sentido, tres problemas principales aparecen con relación al sentido de la educación media: el diseño curricular, el enfoque de la enseñanza en las aulas y los vínculos entre los jóvenes y las instituciones.

¹⁹ Carlos Quijano, *Acción*, 28 de enero de 1933, citado en Antonio Romano, "Revisando supuestos", en *Quehacer educativo*, n° 10, Montevideo, 2010.

²⁰ Ministerio de Educación Pública y Previsión Social, 1963, citado en Mara Elgue y Luz Marina Torres, *Pensar la educación de cara al desarrollo: una mirada desde lo posible*, ANEP, Carmelo, 2009.

²¹ ANEP, *Historia de Educación Secundaria. 1935-2008*, Montevideo, 2008, p. 19.

²² ENIA, *Plan de Acción 2010-2015*, ENIA, Montevideo, 2009.

²³ Los estudios internos "Evaluación y tránsito educativo: estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay" y "Las identidades estudiantiles y sus puntos de encuentro y desencuentro con la cultura escolar", y el estudio "Educación: una aproximación a las demandas de los actores sociales externos al sistema educativo formal", a cargo de Mabela Ruiz, Jorge Barceló, Elsa Gatti, Carina Maestro, Silvia Píriz y Betty Weisz.



El problema de los diseños curriculares

El currículo estructura un escenario básico que influye en las orientaciones y los márgenes de acción de docentes y estudiantes: ordena recorridos, selecciona experiencias posibles, define y distribuye las grandes divisiones del saber y de la experiencia formativa. Se concreta en variables tales como el número de materias, su distribución por áreas, la relación entre ellas y el peso relativo de cada una, las asignaciones horarias, los trayectos planificados, la relación entre distintos tipos de conocimientos y competencias, las secuencias que establecen, entre otras.²⁴

Cuando se analizan la estructura de los niveles y las regulaciones curriculares del conjunto de la educación obligatoria de Uruguay, y se aprecian las barreras que existen para incrementar el logro de los estudiantes de educación media básica y superior, aparece con claridad la necesidad de mejorar sustantivamente la capacidad y el impacto formativo de los niveles inferiores (educación inicial y primaria). Sería un error colocar los problemas exclusivamente en la educación media y desconocer que en cierta medida las situaciones de fracaso en este nivel comienzan a generarse antes.

Históricamente el Consejo de Educación Primaria (hoy Consejo de Educación Inicial y Primaria) intentó regular los contenidos y las prácticas de enseñanza prescribiendo con claridad la definición del contenido, su organización, sus sistemas de relaciones, su secuencia y alcance. A través de su formato “abierto”, el programa del año 2008 introdujo un cambio significativo en las formas de regulación tradicional de los contenidos y, por ende, de las prácticas de enseñanza. Este plan pone en juego un movimiento de ampliación de contenidos (la definición de aquello que es legítimo y valioso de ser enseñando en las escuelas), dejando abierta a la interpretación local la distribución de las unidades de enseñanza, sus tiempos y “pesos formativos”. El programa presupone capacidades de planificación por parte de las escuelas y de los docentes, así como un dominio profundo de las estructuras conceptuales de las disciplinas. A la vez, esta norma presta muy poca atención a la cuestión de la definición del alcance en el tratamiento del contenido en cada nivel de la educación preprimaria y primaria. Tampoco fija expectativas de aprendizaje de los alumnos.

Es importante señalar que su consagración normativa explícita tiene fuertes consecuencias cuando, con escasa reflexión, tiende a articularse con pedagogías “abiertas” y con la idea de “libertad de cátedra”, más propia de los niveles superiores del sistema educativo. Proyectada en el tiempo, esta combinación laxa pero persistente entre normas, mentalidades y prácticas da por resultado un incremento significativo de los problemas de organización, secuencia y coordinación de las tareas de enseñanza entre los diversos grados y niveles, y la imposibilidad de graduar adecuadamente los esfuerzos para garantizar aprendizajes y su evaluación, dos elementos que constituyen los cimientos del pacto educativo entre un Estado que garantiza derechos y las familias —o la ciudadanía en general— en materia de equidad, coherencia y pertinencia de las oportunidades de aprendizaje.

En su formato actual, puede decirse que el currículo de la educación primaria no estructura ni comunica un mensaje suficientemente claro acerca de lo que se debe enseñar y lo que se debe aprender en cada etapa de este período de la escolaridad.

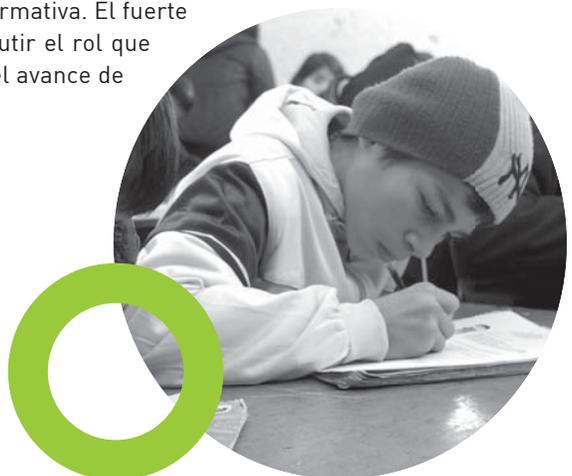
²⁴ La información sobre los diseños curriculares surge del estudio “Transformaciones curriculares en Uruguay: análisis prospectivo de los planes de estudio de educación primaria y media”, realizado a solicitud del INEE por el equipo compuesto por Daniel Feldman, Mariano Palamidessi, Celina Armendáriz, Ana Belén Del Río, Magdalena Costanzo y Mariana Gild.

Con relación a la educación media básica, al igual que la mayoría de los países de la región, Uruguay diferencia dos grandes tipos de trayecto: uno propedéutico-general científico-humanista y uno tecnológico o técnico profesional. Sin embargo, a diferencia del formato más extendido en la región, esta diferenciación se expresa tempranamente (en primer año de educación media básica).

La primera reforma curricular luego de la recuperación democrática (conocida como Plan 86) tuvo como foco la creación del ciclo básico único de educación media. Fue el primer intento de eliminar la diferenciación temprana de trayectorias entre secundaria y el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP). Si bien no logró unificar el ciclo básico, consiguió instalar la noción de obligatoriedad y dio lugar a la creación, en el marco del CETP, de un ciclo básico equiparable al de secundaria. La reforma de 1996, con la enseñanza por áreas, la reducción de la cantidad de asignaturas y un régimen de encuentro diario entre el profesor y sus estudiantes, constituyó un segundo intento de transformación, que planteó una disminución en la clasificación del currículo. El trabajo por áreas permite atenuar la discontinuidad con la pauta de estructuración del conocimiento de la educación primaria y facilitar procesos de contextualización y de "apertura al mundo" de la vida adolescente. Así, el cambio hacia una mayor convergencia en los planes de ciclo básico se desplegó acompañado de una progresiva disminución en el número total de materias, acercando el currículo "colección"²⁵ de la educación media al modelo más integrado y globalizador de la escuela primaria.

Por diversos factores, este movimiento se detuvo entre los años 2000 y 2004, y terminó de ser desarticulado con la reformulación de programas del año 2006. En los planes de 2006 y 2007 se observa un aumento de las unidades curriculares, lo que se traduce en un mayor número de requisitos y obligaciones simultáneas para los alumnos y por consiguiente una menor gradualidad en la transición entre educación primaria y media básica. Paralelamente, entre 2007 y 2008 se definieron los trayectos de formación profesional básica (FPB) en el CETP, que proponen recorridos diferenciados pero con finalización equivalente al ciclo básico.

A partir de entonces la educación media básica se ofrece, principalmente, mediante tres planes: el ciclo básico de secundaria, el ciclo básico tecnológico y la formación profesional básica. Pero cuando se analizan la estructura curricular y la distribución de los tiempos de formación, las propuestas que caracterizan este nivel se corresponden con dos tipos de naturaleza diferente: organización principal por años y asignaturas (para el ciclo básico de secundaria y el tecnológico) y organización por trayectos y módulos (para la formación profesional básica). Frente a la significativa convergencia de las estructuras curriculares entre el ciclo básico de secundaria y el ciclo básico tecnológico, la oferta de formación profesional básica constituye una opción de difícil equivalencia formativa. El fuerte peso de la formación profesionalizante obliga a discutir el rol que cumpliría este tipo de formación en su relación con el avance de la obligatoriedad de la educación media.



²⁵ Basil Bernstein, "Acerca de la clasificación y del marco de referencia del conocimiento educativo", en Basil Bernstein, *Clases, códigos y control*, Akal, Madrid, 1988.

Respecto de las formas de selección, organización y secuencia de contenidos y experiencias, e identificación de logros para su evaluación, el análisis de los planes y programas de la educación media básica muestra que, aunque diferentes en su estilo, mantienen una concepción clásica del contenido a enseñar, temático-enumerativa, centrada en la disciplina como forma privilegiada de codificación del conocimiento válido. Por contraposición, aún es limitada en la educación media básica la presencia de contenidos vinculados con el desempeño en la vida, el trabajo, la diversidad de expresiones artísticas, el desarrollo personal-familiar y social, y las nuevas tecnologías.

Estos dos rasgos, reforzados por el “asignaturismo” y por una matriz curricular dividida en un alto número de unidades, entran en tensión con los propósitos y funciones fundamentales de cualquier educación media básica y van en dirección contraria a un currículo que articule teoría y experiencia en el desarrollo de diversas capacidades y que sea capaz de atraer el interés de los adolescentes por la tarea del aprendizaje sistemático.

Finalmente, la revisión realizada sobre los programas seleccionados para este nivel mostró que estos definen un marco y una delimitación temática de cada asignatura pero, por lo general, no dejan establecida una descripción clara de los alcances del contenido a enseñar. A la vez, la fijación de criterios de evaluación también descansa —desde el punto de vista de los programas— en la libertad de los profesores.

A comienzos de la década de 1990 se realizaron los primeros cambios en la educación media superior. Se incluyeron como alternativas el bachillerato diversificado como trayecto de educación general y el bachillerato técnico bajo la órbita del CETP. En la segunda mitad de la década se crearon los primeros bachilleratos tecnológicos. Entre 2000 y 2004 se inició un intento de transformación profunda de la educación media superior, conocido como TEMS, que fue posteriormente interrumpido. Entre 2007 y 2008 se articuló la educación media profesional con el bachillerato profesional para generar una nueva alternativa de cursado completo del nivel superior de la educación media. En el presente, la oferta curricular de la educación media superior permite al estudiante optar por una de tres alternativas: el bachillerato diversificado, de carácter académico y propedéutico; el bachillerato tecnológico,²⁶ que articula teoría y práctica en un perfil formativo orientado a ciertos campos de intervención práctica, sin descuidar la función preparatoria; y la trayectoria que articula la formación media profesional con el bachillerato profesional, que opera como un año compensatorio que aporta conocimientos generales y propedéuticos.

En el caso del bachillerato diversificado, los criterios de jerarquización y selección del conocimiento legítimo presentan una fuerte persistencia en el tiempo, con la novedad de la incorporación de la orientación en Arte y Expresión en 2006. Esto se expresa en la supervivencia de asignaturas muy especializadas, vinculadas con la tradición universitaria y la presencia aún limitada de unidades y contenidos vinculados con el desempeño en la vida y el trabajo, el desarrollo personal y social, la actividad corporal y las nuevas tecnologías, consecuencia de la fuerte primacía de la función propedéutica. El currículo del bachillerato diversificado enfatiza fuertemente la función propedéutica y el desarrollo de capacidades para la vida académica, ya sea por medio de formación general o específica no vinculada a un proceso de profesionalización.



²⁶ Los bachilleratos tecnológicos forman parte de la oferta de educación media tecnológica.

El bachillerato tecnológico ofrece una formación general con sólida base científica básica y aplicada, vinculada a la actividad productiva. Su currículo presenta un balance adecuado y consistente de campos y sub-campos de formación, con una presencia importante de las diversas áreas de conocimiento, aunque con ausencias formativas marcadas en el terreno de la expresión artística, la actividad corporal y el desarrollo ciudadano.

La política curricular para los próximos años enfrenta, al menos, tres desafíos principales. El primero es incrementar la comunicación y coordinación entre los organismos responsables del gobierno de los diferentes subsistemas. El mantenimiento de lógicas descoordinadas limita las posibilidades de pensar, gobernar y orientar el desarrollo del conjunto como un sistema articulado. Es necesario reducir la separación histórica de sus estructuras, orientaciones y ethos pedagógicos. La etapa que se abre seguramente requerirá el planteo de estructuras interdependientes cuya planificación —desde el punto de vista curricular— tendrá que seguir caminos de elaboración “ascendentes” y “descendentes”, así como de coordinación horizontal para asegurar los principios de continuidad, gradualidad, progresividad y navegabilidad.

El segundo desafío es contribuir a la universalización de la educación básica obligatoria mediante estructuras y orientaciones que faciliten el progreso de los estudiantes, la equidad del sistema y el fortalecimiento de la eficacia y pertinencia formativa de los centros educativos. En la última década se eliminaron unidades integradas y creció el número de asignaturas, con el consiguiente aumento de requisitos de cursado simultáneo para los estudiantes. Esto amplía el conocido salto entre la escuela primaria y la educación media y rompe con criterios de gradualidad que deberían presidir la articulación entre niveles. En el caso de la educación media parece necesario fortalecer la idea de “trayecto” y se plantea la necesidad de una revisión meditada de las estructuras y funciones formativas y los criterios de selección de contenidos y experiencias valiosas. Las oportunidades de comprender y el progreso de los alumnos no deberían sacrificarse ante la exigencia de “cubrir” programas extensos en tiempos limitados. La percepción de estos problemas suele quedar obturada por el firme convencimiento sobre aquellas cosas que “no pueden faltar” y que los jóvenes “deben saber”. Por otra parte, es necesario diferenciar sin segmentar. Un currículo balanceado debería permitir una combinación virtuosa entre la buena formación intelectual, estética y expresiva y una experiencia del trabajo como dimensión formativa. Es necesario buscar alternativas a la polaridad entre una educación “académicamente exigente” y “las competencias para la vida”.

El tercer desafío es renovar el contrato entre el gobierno de la educación, los docentes, los directivos y la sociedad uruguaya, reconstruyendo los instrumentos de orientación, planificación, implementación y evaluación del currículo. Un cambio de esta naturaleza incluye —en el plano curricular— el establecimiento de nuevos propósitos para los niveles, el trazado de políticas integrales y la fijación de metas progresivas. Probablemente, uno de los mayores desafíos actuales con relación al mejoramiento de la pertinencia y eficacia de la actividad escolar reside en que el currículo establezca una especificación del contenido que clarifique objetivos, fije estándares y establezca los criterios de promoción. Esto requiere tomar decisiones acerca del papel que corresponde al gobierno educativo central, a las instancias intermedias de gobierno, a los centros educativos y a los docentes a través del currículo y de los programas asociados a él.

El problema de los enfoques de la enseñanza y la evaluación

Además del análisis de las estructuras curriculares, el INEEd se propuso realizar una primera aproximación a las prácticas de enseñanza y evaluación que tienen lugar en las aulas. El currículo define un espacio de posibilidades, pero lo que efectivamente ocurre dentro de las aulas tiene relación, además, con las formas de trabajo instaladas en el sistema como parte de una tradición y de una cultura. Es por esta razón que los cambios en los diseños curriculares, si bien son importantes, no aseguran que las prácticas cotidianas al interior de las aulas se modifiquen.



Indagar sobre lo que acontece al interior de las aulas es una labor compleja y costosa. Para esta primera aproximación el INEEd optó por realizar un estudio de pequeña escala (12 escuelas, 12 liceos y 4 escuelas técnicas), enfocado en el relevamiento de las perspectivas sobre la evaluación de los docentes y estudiantes en sexto de primaria y en primero de media.²⁷ Esta opción obedeció, además de lo antedicho, a la intención específica de analizar si una parte del problema del tránsito entre primaria y media obedece a cambios en las modalidades de evaluación al pasar de un nivel al siguiente. Simultáneamente, observar las prácticas de evaluación aporta información relevante sobre las oportunidades que los docentes construyen para que los estudiantes demuestren lo que son capaces de hacer, qué aspectos priorizan a la hora de valorar las posibilidades de sus estudiantes en términos de desempeño y qué tipo de saberes manifiestan como los necesarios a ser aprendidos.

Además de recoger los puntos de vista de los docentes y de los estudiantes, se analizaron alrededor de 800 pruebas escritas de sexto año de escuela y primer año de educación media en las asignaturas Ciencias Físicas, Historia, Idioma Español y Matemática, así como en sus áreas correspondientes en primaria. La mayoría de las pruebas escritas relevadas corresponde a educación media, ya que en las prácticas de los maestros es menos habitual la realización de pruebas puntuales similares a los escritos, las pruebas semestrales y las finales del nivel siguiente.

Combinando los criterios definidos por Doyle²⁸ y Anderson y Krathwohl²⁹ (2001), se establecieron cinco categorías de procesos cognitivos para el análisis de las tareas propuestas a los estudiantes en las evaluaciones: tareas de memoria, de procedimiento o rutina (aplicación y ejecución), de comprensión, de valoración y de producción (resolución de problemas o situaciones complejas).

El relevamiento realizado, en consonancia con el análisis curricular antes descrito, muestra que los procesos cognitivos requeridos en la mayoría de las pruebas escritas analizadas son los menos complejos. La mayoría de las tareas incluidas en las pruebas son de memoria y repetición (figuras 1 y 2). Es decir, únicamente requieren recordar, recuperar conocimiento relevante de la memoria de largo plazo, identificando información muchas veces ya proporcionada en el enunciado de la consigna. Los enunciados tienden a ser breves y requieren, en general, respuestas breves y unívocas. Tanto en primaria como en media predominan los ítems que buscan evaluar la adquisición de conocimientos factuales, de terminología, detalles, elementos específicos e información literal.

Figura 1 Tarea correspondiente a prueba de Historia de sexto grado de educación primaria

1. ¿En qué fecha se desarrolla la Segunda guerra Mundial?
2. ¿Qué potencias se enfrentan?
3. ¿Quiénes lanzan la bomba atómica y a qué ciudades?

²⁷ "Evaluación y tránsito educativo: estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay".

²⁸ Walter Doyle, *Academic work, Review of Educational Research*, University of Texas, vol. 53, n° 2, Austin, 1983.

²⁹ Lorin W. Anderson y David R. Krathwohl (2001), *A Taxonomy for learning teaching and assessing: A revision of Bloom's taxonomy of educational objectives*, Addison Wesley Longman, Nueva York.



Figura 2 Tarea correspondiente a prueba de Ciencias Físicas de primer grado de educación media básica

MAGNITUD	UNIDAD	INSTRUMENTO
	metros cúbicos (m ³)	
Longitud		
	Grados Celsius (°C)	
		Balanza

En menor proporción, se proponen tareas de aplicación rutinaria de procedimientos en situaciones dadas, ejecuciones que se asocian más a la ejercitación que a la resolución de problemas. La memorización aparece como el principal requerimiento cognitivo para resolver las tareas propuestas en las evaluaciones. Se identificaron unas pocas tareas de comprensión, mientras que las de valoración y de producción —entre las que se incluye la resolución de problemas o situaciones complejas— son muy escasas. No se evidencia en el análisis una progresión en la inclusión de tareas que demanden procesos cognitivos más complejos y respuestas abiertas, que promuevan en los estudiantes la apropiación de diversos modos de pensar y actuar. Tampoco se encontraron pruebas que evalúen el conocimiento metacognitivo, en el que se incluye el conocimiento estratégico, el de los objetivos cognitivos, contexto y condiciones de aprendizaje, y el autoconocimiento.

La mayoría de las tareas relevadas refieren al ámbito escolar. Se trata de actividades de tipo disciplinar-escolarizadas, contextualizadas en situaciones creadas en y para la escuela, en las que la vinculación con otros ámbitos se restringe, en el mejor de los casos, a cierta relación con el campo disciplinar de referencia. En otros casos, la vinculación con la disciplina se vuelve borrosa y se pierde la relación entre la tarea y el área de conocimiento en la que busca inscribirse. Son situaciones que se definen como de tipo trivial-pedagogizadas. En pocos casos se proponen actividades que buscan trascender el espacio escolar, ofreciendo oportunidades para que los estudiantes resignifiquen saberes disciplinares en contextos sociales más amplios, de tipo disciplinar-contextualizadas. Se utilizan muy pocas veces situaciones referidas a la vida cotidiana del estudiante o a la vida en sociedad en general.

En primaria fue posible identificar una intención más clara por presentar situaciones próximas al entorno y la realidad de los estudiantes, que se contextualizan con un lenguaje accesible a los alumnos de este nivel (figura 3). A menudo se hace uso, además, de estímulos tales como gráficos e imágenes. En educación media las tareas propuestas se presentan, por lo general, sin una introducción que las contextualice. El lenguaje empleado es más formal y despojado que en primaria, lo que podría hacer más difícil la comprensión de lo que se solicita. El uso de imágenes y gráficos es poco frecuente (figura 4).



Figura 3 Tarea correspondiente a prueba de Matemática de sexto grado de educación primaria

En un almacén está la promoción de 25% de descuento en todos los artículos, aunque también hay que pagar el 15% de IVA

¿Cuál es el precio final de una heladera con un precio de lista de \$ 15.000?

Figura 4 Tarea correspondiente a prueba de Matemática de primer grado de educación media básica

A) Desarrolla: $(3 + c - 3z) \times 5y =$

$$3 \times (2 - 5 + 4) =$$

B) Factoriza: $17 \times 370 + 3 \times 370 + 80 \times 370 =$

$$6 \times 3 - 12 \times a + 5b \times 6 =$$

En cuanto a la lógica de la evaluación, los maestros de primaria expresan mayormente una concepción de la evaluación en sentido formativo: vinculan el término "evaluación" al aprendizaje y, en menor medida, la identifican como una comparación. En cambio, en el discurso predominante entre los profesores de educación media la evaluación aparece vinculada a los términos "escrito", "calificación" y "nota".

En educación media los escritos tienen una frecuencia principalmente mensual o bimensual. En primaria la flexibilidad sería mayor. También varía el tiempo asignado para la realización de la prueba en el aula: los docentes de primaria no explicitan el tiempo que prevén para la aplicación de la prueba al momento de planificar su clase, sino el tiempo efectivo que "les llevó" a sus estudiantes completar la prueba. En educación media se habla de pruebas escritas pensadas para su aplicación en 45 minutos, un módulo de 90 minutos o parte de un módulo. En este nivel el tiempo de realización de una prueba escrita en clase se distingue claramente del trabajo cotidiano en el aula. En primaria esta distinción no es tan clara para maestros y estudiantes.

De acuerdo con los testimonios de los estudiantes, es diferente el tipo de apoyo brindado por los docentes durante las pruebas. Mientras que en primaria el docente proporciona un acompañamiento cercano a sus alumnos, en educación media muchos docentes optan por no responder preguntas o dudas, salvo que refieran a una dificultad de comprensión de la consigna planteada.

Los criterios para establecer calificaciones varían de un docente a otro. No es de extrañar, por tanto, que en la educación media los estudiantes tengan cierta dificultad para entender el modo en que los diferentes docentes definen y emplean criterios de calificación, a su vez variables a lo largo del curso y según el tipo de dispositivo de evaluación empleado. La construcción de la calificación es un proceso que los alumnos perciben como arbitrario y del cual no participan de manera activa. De allí la necesidad de los estudiantes de planificar y ensayar diversas estrategias que les permitan satisfacer las expectativas de los diferentes docentes.



Una última cuestión relevante es la pregunta acerca del significado que tiene la repetición en este contexto. En ausencia de definiciones claras en cuanto a los aprendizajes que se espera que los estudiantes alcancen —según mostró el análisis de los diseños curriculares—, las calificaciones, y, por tanto, las decisiones de promoción o reprobación, dependen fuertemente del criterio de cada docente, que valora aspectos distintos y les asigna pesos diferentes en la calificación final. Ante la fuerte diferencia entre las tasas de repetición en sexto de primaria y primero de educación media, varias preguntas quedan abiertas. ¿Hay un exceso de tolerancia en primaria? ¿Hay un exceso de exigencia en media con relación a contenidos poco relevantes? ¿Estamos evaluando a los estudiantes de manera apropiada, justa y con relación a saberes y capacidades relevantes? Estas preguntas dejan abiertos temas que deberían ingresar en el debate y ser vinculados con el contenido del “derecho a la educación” y con la discusión acerca de los perfiles de egreso de la educación media básica.

El vínculo entre los adolescentes y las instituciones educativas

Otro aspecto medular de la crisis de identidad de la educación media es el relacionado con las relaciones interpersonales y con el centro educativo como espacio de encuentro inter e intrageneracional. Uno de los desafíos principales para una transformación educativa radica en recuperar la importancia de los vínculos en la educación.

Los adolescentes, por definición, están en un momento de distanciamiento respecto de sus padres y de búsqueda de nuevos referentes, principalmente entre sus pares, pero también entre otros adultos. Los adolescentes entrevistados en estudios realizados por el INEE³⁰ destacaron especialmente la importancia del vínculo estudiante-docente y del centro educativo como espacio de socialización y encuentro entre pares.

Cuando se les consultó sobre el valor de la educación, se halló que mayoritariamente le otorgan gran importancia para su futuro. Asimismo, los adolescentes identifican las expectativas que los padres depositan sobre ellos en cuanto a lo educativo. En general dicen que sus padres quieren que estudien y que al menos culminen la educación media básica. Los estudiantes que han interrumpido sus trayectorias educativas también dan cuenta del gran valor asignado a los proyectos educativos formales y mencionan mayoritariamente que volverán a estudiar prontamente.



³⁰ “Las identidades estudiantiles y sus puntos de encuentro y desencuentro con la cultura escolar” y “Evaluación y tránsito educativo. Estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay”.

En un ámbito más cotidiano, la importancia de la educación se materializa en la relevancia que los adolescentes otorgan al centro educativo en materia de sociabilización. Para los estudiantes el centro educativo es el principal ámbito en el que se encuentran con sus pares, lo que lo convierte en un lugar en el que vale la pena estar. Por tanto, más allá de los resultados académicos, es necesario pensar el centro educativo como un lugar donde se aprende a convivir, a relacionarse con los otros, a aceptar las diferencias.

Sin embargo, la mayoría de los docentes consultados en estos estudios consideran que la educación no tiene un valor sustantivo para los estudiantes. La responsabilidad de esa ausencia de valor no sería de los adolescentes mismos, sino de sus referentes familiares. Son las familias las que, en opinión de muchos docentes, han “hecho a un lado” la importancia de la educación y no transmiten a sus hijos la relevancia que tiene para sus vidas, así como tampoco los apoyan y acompañan en el día a día. La mayoría de los docentes pone en duda la proyección de un futuro de estudio que declaran para sí muchos adolescentes. Muchos docentes creen que son simplemente fantasías, porque no se vinculan con la actitud que muestran en el presente dentro de las aulas.

Los docentes delinear una separación muy estricta entre el centro como lugar para “ir a aprender contenidos” y el centro como “espacio de encuentro”. Afirman creer necesaria una educación integral que implicaría la formación para la convivencia, la construcción de ciudadanía y la inserción cultural y social, pero por otra parte plantean que muchas veces tienen que ocupar su tiempo en educar a los estudiantes en “valores” que no traen de la casa y que eso les “quita” tiempo para enseñar contenidos académicos. Para muchos profesores la razón de ser casi exclusiva del liceo es la dimensión académica. Consideran que los aspectos vinculados a la socialización deberían venir resueltos desde el hogar y constituyen un obstáculo a la labor “educativa” (concebida como enseñanza de contenidos).

El aburrimiento puede destacarse como la principal característica que mencionan tanto los estudiantes de trayectoria de rezago como de trayectoria esperada cuando se les pide que describan la educación. Esta situación es consistente con la evidencia reflejada en las respuestas que dan los jóvenes de entre 15 y 17 años que abandonaron la educación media, en el marco de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud: casi el 80% señala la falta de interés como una de las razones que los llevaron a abandonar.

Esto es particularmente importante en un contexto cultural en el que la posibilidad de dejar de asistir a clases y la posterior desvinculación (inicialmente planteada como provisoria, pero que luego adquiere el carácter de definitiva) es percibida como natural y transitoria. En este sentido, fue posible identificar lo que Kessler³¹ menciona como escolaridad de “baja intensidad”, caracterizada por el “desenganche” de las actividades escolares, es decir, la concurrencia más o menos frecuente a clase pero sin realizar las actividades que se proponen en el aula. La desvinculación sería el resultado del desenganche.



³¹ Gabriel Kessler, *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires, 2004. Si bien Kessler trabaja con otra población, asociada al vínculo con el delito, vale la pena recuperar esta noción para intentar comprender algunos comportamientos de estos jóvenes.

Las entrevistas mantenidas con estos adolescentes permiten observar que las decisiones de haberse alejado de los centros no son una preocupación para ellos. Las impresiones que transmitían daban cuenta de un “fluir continuo” en el estar, salir y volver a retomar los estudios, como si la linealidad no configurase sus experiencias educativas. La mayoría de los adolescentes que interrumpieron sus trayectorias educativas mencionan que se debió a que no se adaptaron a factores endógenos al centro educativo y al formato escolar: no les gustaban los contenidos, lo que les provocaba una gran desmotivación, que se combinaba con no estar de acuerdo con las reglas institucionales y con malos entendidos con los profesores.

Con respecto al acompañamiento, mientras los estudiantes en su mayoría expresaron no sentirse apoyados ante algunas situaciones, los docentes señalaron la existencia de roles específicos para la mediación cuando se suscitan tensiones. Los directores, en esta línea, expresaron ser figuras clave frente a los problemas en el aula y los adscriptos manifestaron percibirse como muy cercanos a la realidad estudiantil. Sin embargo, los estudiantes, particularmente los que tienen trayectorias con rezago, manifiestan sentirse solos dentro del centro educativo.

Ese sentimiento de soledad coincide con la forma en la que los adolescentes deciden dejar de concurrir a los centros educativos. De la mayoría de los relatos se desprende que no parece existir una elaboración en la toma de este tipo de decisiones. Es decir, se plantea como un hecho que “sucede”, de un día para otro, sin previa reflexión ni en consulta con otros, adultos o pares. A su vez, esta falta de elaboración de las decisiones es coincidente con el poco peso otorgado al abandono en sí, pues siempre se visualiza su reversibilidad, siempre está dentro de las posibilidades el volver a estudiar.

En cuanto a las normas que regulan la convivencia en las instituciones, los adolescentes reclaman la necesidad de mayor coherencia, claridad y transparencia. No son del todo rechazadas si están acompañadas por explicaciones y fundamentación. Asimismo, los estudiantes demandan que, una vez establecidas, las normas deben ser respetadas, ya que el ir y venir de las normativas genera en ellos malestar y deslegitima a la institución. Cuando se consultó a los estudiantes sobre lo que está permitido realizar dentro del centro educativo, en general no se manifestaron. Esto podría estar dando cuenta de que lo permitido está invisibilizado en los marcos de convivencia cotidiana y tanto lo adulto como lo institucional quedan asociados a lo que se prohíbe.

Es necesario revisar el paradigma tradicional de la educación media, también desde la perspectiva del centro educativo como espacio de formación integral, convivencia, participación y formación en y para la ciudadanía, además de lo estrictamente académico. En cuanto a esto último, es clara la necesidad de hacer más relevante y significativa la propuesta académica, según fue analizado anteriormente. Por otra parte, los problemas analizados remiten a otros desafíos: la cuestión de la identidad profesional del docente de educación media como profesor de asignatura más que como educador; la necesidad de conformación de equipos en los centros de enseñanza, de incluir nuevos roles de educadores y de revisar las formas de pertenencia de los docentes a los centros de enseñanza; la creación de nuevos espacios físicos e institucionales para la participación de los jóvenes.

Desafíos inmediatos

Durante los últimos años, en el marco del debate público sobre estos temas, han emergido con fuerza varias propuestas, respaldadas por referentes políticos y técnicos de la mayoría de los partidos, que proponen alguna forma de vinculación de los tres años de ciclo básico con la escuela primaria para evitar lo que consideran un salto brusco entre estos niveles. Estas propuestas suelen ir acompañadas por la de elaborar un diseño curricular articulado para toda la educación básica.



Estos planteos deberían ser analizados cuidadosamente, sobre todo a la luz de la experiencia regional en la materia. Argentina hizo un intento en la década de 1990 por integrar los grados 7º, 8º y 9º como tercer ciclo de la educación general básica (EGB-3). El intento no prosperó y terminó dando lugar a una gran heterogeneidad de situaciones, con instituciones asimiladas a la escuela primaria en unos casos y otras que siguieron el patrón de la educación media tradicional.³² Otros países, como Chile, que tradicionalmente tuvo una educación básica de 8 años (que incluiría lo que hoy en Uruguay es primaria más primero y segundo de media), hoy están abandonando el modelo y se están moviendo hacia una primaria de seis años.

Debería considerarse, por otra parte, si mantener a los adolescentes vinculados con la escuela primaria es efectivamente una buena medida en términos educativos o si, en cambio, no sería mejor mantener la separación en estas edades, en especial para los propios adolescentes que, por definición, ingresan en una etapa en la que deben distanciarse de su niñez para continuar construyendo su identidad. Por otra parte, de acuerdo con las opiniones de los docentes y educadores recogidas por el INEEd en el marco de sus actividades de articulación, la experiencia en los centros educativos que ofrecen solo el ciclo básico tiene como problema que los adolescentes no visualizan la continuidad hacia la educación media superior como una opción, sino que tienden a percibir la finalización del ciclo básico como el “fin natural” de la trayectoria educativa. Esto es de enorme importancia en el contexto de la obligatoriedad de la educación hasta el final de la media superior. Por este camino se corre el riesgo de mantener y profundizar el quiebre entre la educación media básica y la media superior. En términos de socialización entre pares, los docentes consultados enfatizaron la importancia de que los adolescentes que ingresan a la media básica visualicen a los estudiantes de bachillerato como referentes y modelos de rol (los mayores en la institución).

Una alternativa que debería ser considerada es colocar el esfuerzo en la transformación integral de los centros de educación media, que atiendan todos los grados y que integren una oferta flexible y con mucha opcionalidad de formación general, académica, artística, científica, tecnológica y de oficios. Un enfoque de este tipo debería ir de la mano con una concepción curricular que, en el marco de un perfil de egreso común, habilite la diversidad de trayectorias de los estudiantes y una mayor opcionalidad en el currículo. Este último concepto está siendo trabajado en este momento en el marco de una definición de perfiles de egreso.³³ La reconstrucción curricular debería estar fuertemente orientada a superar el carácter propedéutico de la educación media, abriendo diversidad de opciones y desarrollando nuevas formas de aproximación al conocimiento. Debería, además, mantener el foco en los estudiantes en tanto sujetos de derecho, en la formación ciudadana y el ejercicio de los derechos, así como en la explicitación concreta del contenido del derecho a la educación establecido en la ley.

³² Por cierto, en el marco de un sistema educativo más complejo que el uruguayo, por agregarse el ámbito provincial a su gobierno y gestión.

³³ ANEP, *Aportes iniciales a la discusión sobre fundamentos y perfiles de la educación media básica*, ANEP, Montevideo, 2014.

Profesión docente: formación, carrera y condiciones de trabajo

La situación de desgaste y malestar que afecta a muchos docentes es uno de los principales problemas que deben ser resueltos para posibilitar una transformación continua y sustantiva de la situación educativa. Durante los casi treinta años transcurridos desde la restauración democrática el tema de la profesionalización de los docentes ha estado presente en casi todas las iniciativas de política educativa. Se ha concretado en algunas medidas, unas más ambiciosas que otras, tales como el pago de un porcentaje salarial adicional a quienes poseen título docente, la creación del concurso para ascenso de grado en el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el intento de creación del profesor-cargo, las mejoras salariales de la última década, la creación de los centros regionales de profesores y las sucesivas modificaciones en los planes de formación docente.

Sin embargo, estas medidas han resultado insuficientes para producir un cambio significativo en la situación de los docentes en Uruguay. Una parte muy importante de los docentes se encuentra insatisfecha con sus condiciones de trabajo y mira con escepticismo las propuestas de cambio educativo. Estos docentes sienten que la sociedad espera y exige mucho de ellos —demasiado— pero que no se les brindan las condiciones y los apoyos necesarios para estar a la altura de esas expectativas. Mayoritariamente se sienten culpabilizados por los problemas de la educación y poco reconocidos en su profesión. Sus salarios han mejorado, pero siguen siendo insuficientes con relación al costo de vida e inferiores con relación a los de otras profesiones. Trabajan en instituciones en las que en general el clima no es motivador, en muchos casos en varias de ellas y con una carga horaria total excesiva. El funcionamiento de los centros educativos y las debilidades en su conducción los desgastan, al igual que las dificultades que encuentran para trabajar con las nuevas situaciones de niños y adolescentes, que implican enfrentar cotidianamente problemas y situaciones para las que no están preparados.

Desde la recuperación democrática se han dado pasos pequeños e insuficientes en esta dirección. La creación de los centros regionales de profesores (CERP) permitió ampliar la presencia de profesores formados en el interior del país. La eventual creación de la Universidad de la Educación constituye una oportunidad para una revisión profunda y una jerarquización de la formación docente. Se introdujeron primas salariales para reconocer e incentivar la titulación, se crearon horas remuneradas para participar en espacios de coordinación en todos los subsistemas bajo distintas modalidades, se desarrollaron importantes esfuerzos e inversiones en la formación en servicio, el CEIP está intentando una primera experiencia de concurso de oposición para el ascenso de grado. En la última década la mejora de los salarios ha sido notoria, pero es aún insuficiente.



En nuestro país está naturalizado que los docentes trabajen en varios centros educativos, así como la idea de que el trabajo docente equivale a la cantidad de horas que están en el aula. En primaria la situación es parcialmente razonable, en función de que los cargos docentes se constituyen en torno a unidades de 20 horas semanales de dedicación con un único grupo de alumnos. Normalmente un maestro trabaja en un turno dentro del CEIP (en el 69% de los casos), al tiempo que un 13% trabaja en un segundo turno en el sector privado. Alrededor del 20% de los maestros trabaja en dos turnos o en régimen de tiempo completo dentro del CEIP. Algunos pueden, además, tener algunas horas de trabajo en secundaria, educación técnica o formación docente. En términos generales, el 79% de los maestros trabaja en un solo centro educativo, el 19,2% lo hace en dos, en tanto que menos del 2% trabaja en tres o más instituciones.

La situación en la educación media es mucho más compleja, dado que el contrato docente se establece por horas de clase y no por cargos. Esto determina que exista una enorme dispersión de dedicaciones y una gran cantidad de docentes que trabajan en muchos centros educativos. De acuerdo con los datos del Censo 2007, el 16,4% de los docentes del Consejo de Educación Secundaria (CES) y el 26,2% de los del CETP tenía hasta 10 horas semanales de dedicación en el subsistema. En el otro extremo, 29,7% de los profesores de secundaria y 27,3% de los del CETP dictaba más de 30 horas semanales de clase en el subsistema (es decir, sin contar la docencia en otros subsistemas o fuera de la ANEP).³⁴ Esta dispersión de las dedicaciones va acompañada de una dispersión en la cantidad de centros educativos. Todo esto sin considerar que muchos profesores tienen sus horas en un centro educativo distribuidas en turnos y niveles educativos diferentes (ciclo básico y bachillerato) que, en los hechos, muchas veces funcionan como si fuesen instituciones diferentes.

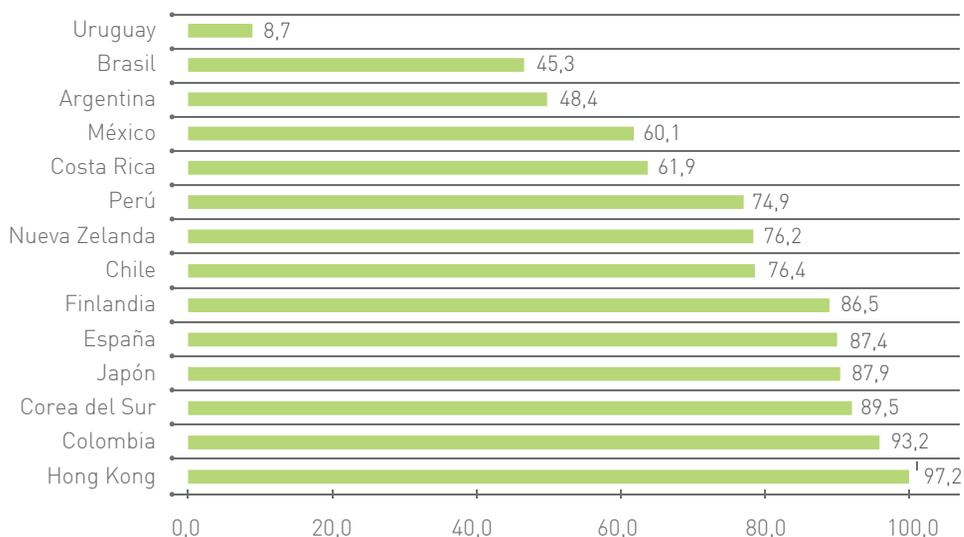
Por otra parte, los profesores de media eligen horas cada año, con lo cual la variedad de situaciones se incrementa. Algunos docentes vuelven a elegir horas en uno de los centros educativos en los que ya trabajaban, pero otros no. Algunos pasan de un subsistema a otro. La diversidad de situaciones posibles es enorme: docentes con baja dedicación y nuevos en el liceo, docentes con horas concentradas en un único liceo pero en turnos y niveles diferentes, docentes con dedicación media o alta y horas dispersas entre secundaria, el CETP y formación docente, entre otras. Finalmente, debe tenerse en cuenta que, a diferencia de los maestros, que en cada turno trabajan con un único grupo, los profesores enseñan a varios grupos diferentes y se encuentran con cientos de estudiantes cada semana.



³⁴ ANEP, *Censo Nacional Docente 2007*, ANEP, Montevideo, 2008.

Esta situación contrasta fuertemente con la que prevalece en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en los que el contrato docente suele ser por tiempo completo y en un único centro de enseñanza. Dentro de su horario de trabajo el docente no solo dicta clases, sino que realiza todas las demás tareas propias de la profesión: prepara clases, interactúa con colegas, corrige trabajos, atiende estudiantes individualmente, entrevista familias y participa en actividades propias de la institución educativa.

Gráfico 5 Docentes de tiempo completo (en %). Países seleccionados. 2012



Fuente: PISA-OCDE (2012).

Otro aspecto central en la profesionalidad e identidad del cuerpo docente lo constituye el hecho de que sus integrantes tengan una formación específica para el trabajo en la educación. Este es uno de los elementos característicos de todas las profesiones en la actualidad. El hecho de formarse específicamente para el ejercicio de la docencia contribuye a la construcción de la identidad personal y profesional, así como a la existencia de un conjunto de principios, valores y formas de proceder compartidos en el colectivo docente.

Los últimos años muestran un estancamiento en materia de disponibilidad de docentes titulados. En el año 1996 primaria contó con 16.865 cargos de maestro de educación común e inicial. Ese año egresaron 1.218 maestros, es decir, que los egresados representaron el 7,2% del total de maestros en ejercicio. Desde entonces la cantidad total de cargos de maestros ha crecido en forma regular. La cantidad de egresos, en cambio, muestra un comportamiento cambiante. Durante la segunda mitad de la década de 1990 y hasta el año 2000 fue incrementándose cada año, hasta llegar a un máximo de 1.437. Ese año se registró la tasa más alta de egresos con relación a la cantidad de cargos: 8%. En los años de la crisis económica iniciada en 2002 se produjo una caída, con una posterior recuperación en 2004. A partir de entonces la cantidad de egresados fue disminuyendo hasta alcanzar el punto más bajo en el año 2010, con 683 egresos, equivalentes al 3,9% del total de maestros en ejercicio. Una tasa de egresos inferior al 5% de los cargos existentes es insuficiente para cubrir los cargos de los maestros que se retiran del servicio, sobre todo teniendo en cuenta que en los últimos años a los retiros se ha agregado la creación de nuevos puestos de trabajo, como los maestros comunitarios o los maestros de apoyo Ceibal. La insuficiencia de maestros titulados hace difícil, además, la extensión de políticas como las escuelas de tiempo completo.

La situación en la educación media es más compleja, porque nunca se llegó a cubrir la totalidad de los cargos con docentes titulados. En las últimas décadas la ANEP realizó dos censos docentes en secundaria, en 1995³⁵ y en 2007.³⁶ En el primero se constató que el porcentaje de docentes en secundaria con título de profesor había llegado al 30,6%. En el segundo, al 59%. Luego de 2007 no ha habido otro censo, pero es posible analizar la evolución de la situación a partir de las horas de clase. En el año 2007 se registró un total de 280.925 horas de clase en secundaria, de las cuales el 61,3% fueron dictadas por docentes titulados. En 2012 la cantidad de horas ascendió a 315.205, con un leve descenso del porcentaje dictado por docentes titulados, que bajó a 60,5%. Este es un primer indicador del estancamiento en la situación.

Por otra parte, el análisis de la situación para un conjunto de 10 asignaturas de ciclo básico muestra que la cantidad de docentes no titulados crece año a año (de 3.184 en 2007 a 3.963 en 2012), junto con la cantidad total de docentes (de 8.400 en 2007 a 9.945 en 2012). Mientras tanto, los egresos totales (para todas las disciplinas, incluso las no consideradas en este análisis) de las carreras de profesorado (IPA, CERP e IFD) se mantienen estables con un leve crecimiento en el último año (675 en 2007, 764 en 2012). La tasa de egresados calculada sobre el total de los profesores no titulados no supera el 20% desde el año 2008. Es decir, que cada año egresa un profesor por cada cinco que están ejerciendo su labor sin título, solamente en el ciclo básico. Las necesidades son aún mayores si se considera también el bachillerato.



³⁵ ANEP, *Docentes de Secundaria. A un año del censo de octubre de 1995*, ANEP, Montevideo, 1996.

³⁶ ANEP, *Censo Nacional...*, o. cit.

En el CETP el porcentaje de profesores con título específico pasó de 17% en 1995 a 44,3% en 2007. El caso del CETP tiene aristas peculiares porque una parte de su cuerpo docente es el mismo que trabaja en secundaria (especialmente en el ciclo básico), al tiempo que la especificidad de sus propuestas formativas en un variedad de áreas hace necesario contar con docentes que se definen por su especialidad en la técnica u oficio más que por la titulación docente.

Si bien los egresos de las carreras de formación docente son insuficientes para las necesidades del sistema, es importante notar que el problema no se debe a que no haya jóvenes que, al menos en un primer momento, se muestren interesados en cursar dichas carreras. Por ejemplo, los ingresos en los IFD y CERP pasaron de 4.371 en 2009 a 5.504 en 2012. El problema no radica en que no haya potenciales candidatos para cursar la carrera docente, sino en que estos no logran asistir regularmente, avanzar en los estudios y completarlos. De acuerdo con un estudio publicado por la ANEP, de cada 10 estudiantes que se matriculan en instituciones de formación docente, 4 abandonan durante el primer año de la carrera, casi todos ellos sin aprobar materia alguna. El relevamiento, efectuado en febrero de 2012, muestra que de cada 100 estudiantes matriculados en 2008, 37 nunca llegó a aprobar algún curso, 26 habían abandonado luego de aprobar algunos cursos, 29 continuaban estudiando y apenas 8 se habían recibido.³⁷

Dicho estudio permitió identificar factores propios de la propuesta de las carreras de formación docente que inciden en la no continuidad de los estudiantes. Por un lado, los estudiantes señalan que la carga horaria semanal dificulta el cursado y no tienen el tiempo ni la energía para las exigencias de dedicación del plan, por lo que reclaman mayor flexibilidad para poder cumplir con actividades y compromisos personales. Por otro, hay un exceso de asignaturas, visión que es compartida por estudiantes y docentes; para los estudiantes el Plan 2008 tiene una excesiva fragmentación de conocimientos, con superposición de contenidos, muchos de ellos desactualizados, y con un tronco común de asignaturas que resulta excesivo. El régimen de evaluación mediante exoneración de cursos tiene un efecto perverso, dado que la gran cantidad de materias, de carácter anual, determina que los estudiantes deban rendir muchos parciales. Cuando el estudiante percibe que posiblemente no logrará la exoneración abandona el curso para retomarlo al año siguiente con la expectativa de exonerar. Además de estos factores, los estudiantes señalaron otros motivos de desaliento para avanzar en la carrera: el tiempo que los docentes destinan a acompañarlos es fraccionado y perjudica a los estudiantes que tienen poca disponibilidad de horarios; muchos docentes los desestimulan con la imagen que les transmiten de la profesión; es desmotivadora también la presencia de docentes poco idóneos para dictar los cursos, con alta rotación y poco compromiso con la tarea, así como la falta de docentes para algunas asignaturas; e identifican problemas administrativos, burocracia y falta de información adecuada.

Con relación a las remuneraciones en el sector, el estudio “Tendencias y estructura de los salarios docentes: análisis de la última década” realizado por el INEEd muestra que la remuneración de los docentes está fuertemente determinada por la antigüedad y basada casi exclusivamente en el pago de horas-aula. Los incentivos representan una fracción menor del ingreso y no están ligados al desempeño o a la formación continua. El desempeño en la dirección de un centro está peor remunerado que la actividad docente en el aula, lo que desestimula el trabajo de gestión pedagógica y organizacional de los centros educativos. Finalmente, de la comparación del salario docente en el contexto nacional e internacional se extraen dos conclusiones principales. La primera es que a pesar de la sensible mejora salarial de los últimos años, los docentes continúan estando, en promedio, peor remunerados respecto a otros ocupados de similares características y carga horaria laboral; no obstante, esta brecha ocurre a partir de la mitad de la carrera y no al inicio. La segunda es que las diferencias salariales en relación con la capacidad económica respecto a otros países se vinculan fundamentalmente con el trabajo a tiempo parcial y concentrado en horas-aula de gran parte de los docentes de Uruguay.

³⁷ ANEP, Estudio de los factores que influyen en la duración de las carreras de formación docente, CFE, Montevideo, 2012, p. 124.



Las políticas educativas en la próxima década deberían tener como eje principal y estructurante la reforma de las condiciones de trabajo de los docentes. Este será el cuello de botella que condicionará el impacto y la efectividad de los intentos de transformación de la educación. La expresión “reforma de las condiciones de trabajo” no está referida únicamente a la mejora de los salarios o a la eliminación de la elección anual de horas, sino a un conjunto de acciones articuladas que aborden, al menos, las dimensiones que se enuncian a continuación.

La docencia debería ejercerse, en términos generales aunque con excepciones, en régimen de dedicación completa en un establecimiento. Por otra parte, el contrato de trabajo debería incluir el conjunto de actividades que requiere la docencia: trabajo personal y colectivo de planificación, evaluación, innovación y experimentación de nuevas formas de enseñar, atención y vínculo con los estudiantes fuera del aula. Todo parece indicar que en adelante las mejoras salariales deberían estar asociadas al menos a dos aspectos. Por un lado, al cambio en las condiciones de trabajo, estimulando la dedicación completa de los docentes en los centros educativos. Por otro, a la modificación de la estructura de la carrera y los incentivos salariales, incorporando consideraciones para el ascenso salarial que no estén basadas exclusivamente en la antigüedad.

Un aspecto adicional de gran importancia y de difícil resolución es dotar a los locales educativos de espacios adecuados para el trabajo docente fuera del aula. Este aspecto no está previsto en la mayoría de los edificios educativos, justamente porque fueron diseñados bajo la concepción de que el trabajo del docente es estar en el aula.

Es necesaria una profunda revisión y nuevo desarrollo de los sistemas de supervisión, orientación, encuadre y evaluación del trabajo docente, así como del modo en que está organizada la carrera. Hay procesos de reforma en curso tanto en primaria como en secundaria, pero se requiere de un trabajo técnico y político más profundo y ambicioso.

También es necesario reformular los modelos de formación docente, aprovechando para ello la creación de la nueva Universidad de la Educación. En este ámbito es imprescindible desarrollar diversidad de experiencias, más que un modelo único, y evaluarlas sistemáticamente con el fin de construir e identificar los mejores modos de formar docentes. La formación docente no debería limitarse a la etapa de estudios formales, sino que debería ser conceptualizada en el marco de una visión más amplia de desarrollo profesional, que implicaría tanto la posibilidad de dictar clases durante el período de formación (y como parte de la formación), como la necesidad de continuar con la orientación y la formación una vez que se ingresa al trabajo permanente en las instituciones educativas. Una política de este tipo debería considerar el otorgamiento de becas de estudio y trabajo, que incentiven la finalización de la carrera y que articulen tanto las necesidades de trabajar de quienes se están formando como las necesidades de personal docente de las instituciones educativas (en lugar de dejar estas cuestiones libradas a la dinámica de la oferta y demanda del mercado de trabajo vinculado a la educación).



Es imprescindible, finalmente, reconstituir la confianza de los docentes en el sistema político y en las autoridades educativas y, simultáneamente, restituir el reconocimiento de la sociedad hacia los docentes.

Gestión de la educación

La transformación de la gestión del sistema educativo es otro de los grandes temas pendientes desde la recuperación democrática. En la década posterior a la recuperación democrática se reinstalaron las instituciones educativas, pero la cuestión de la gestión estuvo fuera de la agenda de transformación,³⁸ si bien se hicieron algunos primeros intentos por constituir unidades de planeamiento educativo. En el período 1995-1999 se crearon en el CODICEN varias gerencias. En el 2001 se avanzó con la creación de tres gerencias generales, orientadas a crear una estructura de planificación, conducción y evaluación intermedia entre el Consejo y las tradicionales divisiones. En el período 2005-2009 se sustituyó la denominación gerencias por direcciones sectoriales, pero la estructura básica se mantuvo y se profundizó. En este período comenzaron a intentarse modificaciones en las estructuras institucionales y de gestión, tanto a través de la Ley de Educación como de distintas iniciativas de los consejos desconcentrados. Otras mejoras en la gestión han venido de la mano de las nuevas tecnologías y están relacionadas con la informatización de los sistemas de inscripción y registro académico de los estudiantes.

El tema de la gestión es central por dos razones principales: el cambio en la escala del sistema educativo, por un lado, y la complejidad y diversidad crecientes de la sociedad, por otro. En cuanto a la escala, tomando como ejemplo la educación secundaria pública, la matrícula pasó de 71.914 estudiantes en 1963 a 224.234 en 2013, los liceos pasaron de ser 69 a 254, los profesores de 4.783 a 16.323 y la cantidad anual de horas de clase de 56.902 a 311.123. Es importante notar que este crecimiento no implica solamente un cambio cuantitativo, sino también cualitativo: mayor diversidad de estudiantes, de docentes y de situaciones y, por tanto, mayor complejidad. Pero también la sociedad se ha hecho más compleja: la producción de conocimiento es cada vez mayor, existe mayor diversidad cultural, nuevas tecnologías, nuevas realidades familiares y estudiantiles, por mencionar algunos aspectos.

Sin embargo, y tal como se afirma en el proyecto de presupuesto quinquenal 2010-2014 de la ANEP, “el CES mantiene, en esencia, la estructura organizacional que definió al momento de su creación en 1935. Los cambios que se produjeron en el país y el mundo en el transcurso de sus 74 años de historia han impactado en la ‘propuesta educativa’ del CES debiendo crear, modificar o suprimir, algunas de las formas de organización establecidas y jerarquizadas al momento de su creación. Estas transformaciones necesarias y efectivizadas en los distintos momentos de la ‘vida institucional’ no tienen su correlato en su estructura orgánica, percibiéndose la misma de manera confusa, desorganizada y desactualizada”.³⁹

Si bien el estudio sobre gestión solicitado por el INEE⁴⁰ se enfocó en la educación secundaria, parte del análisis es aplicable a los demás desconcentrados, con las particularidades propias de cada caso. La opción por enfocarse en la educación secundaria obedeció a que los desafíos son especialmente importantes y urgentes en dicho subsistema, dadas las disfuncionalidades de sus estructuras organizacionales básicas. De todos modos, es importante señalar que esta opción no implica, en absoluto, que los problemas de gestión existan únicamente en este organismo.

³⁸ Lucas D’Avenia, “Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública. Agenda actual y desafíos a futuro”, en Leo Harari y otros (coord.), *Uruguay +25. Documentos de investigación*, Fundación Astur, Montevideo, 2014.

³⁹ ANEP, *Proyecto de presupuesto. Sueldos, gastos e inversiones. Tomo IV. Programa 03 – Consejo de Educación Secundaria*, ANEP, Montevideo, 2010, pp. 39 y 40.

⁴⁰ “Estructuras y procedimientos de gestión de la educación secundaria en Uruguay”, a cargo de Pablo Mazzini, Jorge Campanella, Gabriel Corbo, Mariana Silva y Paula Morales.



Los procesos de reestructuración y ajuste a la gestión en el CES tienen una larga historia, sin que se hayan consolidado cambios realmente significativos. Desde la recuperación democrática, en cada período de gobierno se han anunciado e intentado cambios que no terminan de consolidarse y producir una transformación real. La memoria del CES correspondiente al período 2005-2010,⁴¹ luego de señalar que “al comenzar la gestión, se constató una excesiva centralización del trámite administrativo, con superposición de competencias y carencias en el sistema de comunicación a nivel interno y con las dependencias liceales”, destaca que “se dispusieron políticas y medidas tendientes a la descentralización” y las enumera. Estas medidas incluyeron creación de algunas nuevas reparticiones y jefaturas, racionalización de trámites, cambios en la normativa, un nuevo formato de elección de horas docentes, revisión del sistema de expedientes y mejoras en el sistema de inscripción de los estudiantes.

A pesar de estos esfuerzos, el documento reconoce la necesidad de un cambio organizacional más profundo y una reestructura mayor, que la administración siguiente (2010-2015) se propuso llevar adelante, de acuerdo con lo establecido en el proyecto de presupuesto de la ANEP:

El Consejo entrante, habiendo escuchado la necesidad explícita de producir un cambio organizacional por parte del Consejo que lo antecedió, de los funcionarios docentes y de gestión, la ATD, FENAPES, ATES decide asumir este desafío en su período de gobierno. El desafío implica el diseño colectivo de una nueva estructura organizacional, acorde a la función y la proyección de la educación secundaria, basada en criterios de simplificación, flexibilidad, racionalidad; con funciones y tareas —explícitamente definidas— adecuadas al desarrollo organizacional. Implica además, reconocer que este proceso requiere un cambio en la cultura institucional, en procura de habilitar y estimular la creatividad y la eficiencia en la solución de problemas.⁴²

El estudio encargado por el INEEd se desarrolló en un momento en que el CES se encontraba en proceso de reestructuración de su gestión.⁴³ Una primera constatación fue que el CES no cuenta con un organigrama oficial. La ausencia de este instrumento básico de organización funcional es, en sí mismo, un síntoma de la situación. El equipo de investigación construyó dos diagramas, uno que refleja la situación previa a la reestructura en curso y otro que la incorpora, elaborados a partir del relato de los entrevistados y de organigramas internos proporcionados por los responsables de algunas divisiones o departamentos.

La estructura organizacional del CES se caracteriza por ser extendida, aplanada y centralizada. Existe una gran cantidad de divisiones y departamentos, todos ellos en un mismo nivel jerárquico y todos dependiendo directamente del Consejo, sin estructuras intermedias entre dichas divisiones y los centros de enseñanza. Todas las decisiones, sin importar su grado de relevancia o magnitud, deben ser adoptadas en el nivel del Consejo, que destina buena parte de sus energías y tiempo a la consideración de expedientes, que en su mayoría versan sobre aspectos cotidianos del funcionamiento del organismo, lo cual disminuye las posibilidades del Consejo de liderar procesos pedagógicos e incidir directamente en la política educativa del desconcentrado.

La estructura de apoyo inmediato al Consejo está constituida por la Secretaría General, una Secretaría Administrativa y dos Asesorías (una docente y otra jurídica). A su vez, cada consejero cuenta con un Despacho, integrado por un secretario de su confianza. La secretaria general (cargo de confianza designado por el Consejo) es la que ordena el ingreso de los temas a la sesión del Consejo y al director general.⁴⁴ De esta secretaria depende el Departamento de Trámites, que incluye las secciones de mesa de entrada, reguladora de trámites, salida, archivo y computadora. Se trata de una estructura orientada básicamente a organizar el flujo de expedientes y resoluciones, además del apoyo secretarial cotidiano. Es notoria la ausencia de asesores y unidades de planificación altamente especializados.

⁴¹ CES, *Memoria CES 2005-2010*, IMPO, Montevideo, 2010.

⁴² ANEP, *Proyecto de presupuesto...*, o. cit., pp. 39 y 40.

⁴³ Segundo semestre de 2013.

⁴⁴ Los artículos 65 y 67 de la Ley General de Educación instituyen la figura del director general de cada consejo. Además de presidir las sesiones, tiene un conjunto de atribuciones específicas.



De acuerdo con la información relevada, el proceso de reestructura en curso es aún incipiente y parecería tratarse de una transformación más fenoménica que estructural, con escasos recursos humanos asignados. No han existido transformaciones profundas en las estructuras de gestión que vayan más allá de la introducción de algunos elementos tecnológicos (como la incorporación de sistemas informatizados para la inscripción de estudiantes y la asignación de horas docentes) y la creación de nuevas unidades que se integran a funcionar en la matriz preexistente. El sistema de toma de decisiones se sigue apoyando principalmente en la emisión de resoluciones por parte de un órgano de dirección (Consejo) sobre prácticamente todos los temas.

Es notoria, por otra parte, la ausencia de definiciones explícitas de funciones, responsabilidades y procedimientos, así como de referencias jerárquicas, de subordinación y canales de comunicación. Estos aspectos no están siendo considerados más que en forma muy limitada en la reestructura en curso. Si bien esta incluye la creación de nuevas direcciones y la reorganización de las relaciones de dependencia de las distintas unidades, no ha incluido una redefinición de los procedimientos y flujos de información ni la descentralización de las decisiones a niveles inferiores. En estas condiciones es difícil realizar un efectivo control interno del cumplimiento de metas o procedimientos, al tiempo que no existe un esquema de rendición de cuentas horizontal, en el sentido de responsabilización por el cumplimiento de objetivos.

En ausencia de procedimientos claros, ágiles y efectivos, se encuentra bastante extendida la percepción de que para "obtener algo" se deben abrir múltiples canales de comunicación, incluyendo el uso de vías informales para la realización de gestiones, apelando al conocimiento directo y al vínculo con diferentes actores. De acuerdo con los testimonios recogidos, muchos directores de liceo suelen acudir, en paralelo con las gestiones formales, a mecanismos informales como llamadas directas a varias unidades o a los despachos de los consejeros, a los que se recurre frecuentemente para "acelerar trámites" o plantear demandas. Como consecuencia hay gestiones formales que no se realizan, o se duplican esfuerzos porque, además de la vía formal establecida, se desarrollan gestiones por vías no formales. Esto provoca ineficiencias en la gestión y descreimiento en los procedimientos, en las autoridades y en la propia institución, con repercusiones negativas en el clima organizacional.



El estudio identificó, además, que las distintas unidades funcionan en general en paralelo, manteniendo una relación directa y bilateral con el Consejo. No existe un nivel de gerencia general ni un equipo robusto con capacidad de conducción, definición de políticas y toma de decisiones. Tampoco existe en la estructura ni en la dinámica de funcionamiento un ámbito de encuentro y coordinación de las autoridades con los responsables de todas las unidades centrales, ni de estas entre sí. La inexistencia de un ámbito de coordinación sistemático y de instancias de planificación conjunta entre las unidades del nivel central está en la base del funcionamiento fragmentado que presenta el subsistema. En este contexto, el CES no ha logrado generar un plan de trabajo definido colectivamente como institución. Esto afecta tanto a los temas estratégicos (las concepciones pedagógicas para el nivel secundario) como a las cuestiones operativas (los planes de inversión, los de informatización, la modernización de las relaciones laborales, el rediseño de los mecanismos de supervisión, entre otros).

Paralelamente, resulta de importancia destacar la necesaria reestructura y fortalecimiento de los sistemas de inspección en todos los subsistemas, en tanto estamento profesional que tiene a su cargo la puesta en práctica del rol del Estado como garante del derecho a una educación de calidad de todos los niños y jóvenes. Es necesaria una reestructura global de los sistemas de inspección, en especial en la educación media, orientada a readecuar la cantidad de inspectores y su sistema de trabajo, abandonando la pretensión de supervisión directa a todos los docentes del país (en el caso de la educación media), creando nuevas figuras de orientación pedagógica dentro de los liceos y escuelas técnicas (o de carácter zonal, según la localidad y tamaño de los centros), dotando a las inspecciones de mayor capacidad técnica y de apoyos administrativos, desarrollando un nuevo sistema para la evaluación del desempeño docente y, al igual que en el caso de los directores, revisando los sistemas de remuneración, selección y capacitación para la función.

El rol de los inspectores está actualmente en revisión en los tres subsistemas. En secundaria se han dado algunos pasos orientados a regionalizar la estructura de inspección y a dar más énfasis, en el caso de los inspectores de institutos y liceos, al rol de supervisión y apoyo. En los últimos años se vienen realizando esfuerzos para lograr un enfoque compartido de la supervisión.

De acuerdo con las opiniones relevadas en las entrevistas y grupos motivacionales del estudio realizado, el sistema de supervisión es inadecuado por las siguientes razones: el número de inspectores es absolutamente insuficiente para la supervisión de centros educativos y de docentes; está centralizado en Montevideo; el modo en que se lleva adelante la supervisión no promueve liderazgos en los actores que tienen por debajo; no existen espacios compartidos y sistemáticos de encuentro y coordinación con el Consejo y con otras direcciones centrales para fijar prioridades y establecer criterios comunes; hay escasa articulación entre los inspectores de institutos y liceos y los de asignatura; la Inspección General no tiene capacidad resolutoria (su función principal es elevar notas al Consejo para que este adopte las resoluciones); no existen mecanismos de rendición de cuentas de los inspectores; y los inspectores de asignatura tienen un nivel de incidencia demasiado elevado en la calificación de los docentes con relación al conocimiento que pueden tener de ellos. Las opiniones fueron unánimes respecto a la necesidad de revisar las funciones y tareas principales que deben ejercer, así como de fortalecer su rol en el sistema.



Fortalecimiento de los centros educativos

Los centros de educación pública en Uruguay se caracterizan por una limitada disponibilidad de personal. Históricamente la actividad principal y casi exclusiva de un centro de enseñanza era el dictado de clases. De allí que el contrato docente esté vinculado a horas de clase y que el personal no docente o de docencia indirecta haya sido el estrictamente necesario para apoyar dicha actividad: un director (y subdirectores en los centros de educación media con varios turnos), personal administrativo mínimo en los centros de educación media y una maestra secretaria en algunas escuelas, algunos adscriptos en los liceos y personal de servicio. Por otra parte, por ineficiencias en la gestión central y por insuficiencia de recursos, esta dotación mínima de personal no siempre está completa en todos los centros de enseñanza.

Una primera aproximación descriptiva a la estructura institucional de los centros educativos muestra que faltan instancias de coordinación y responsabilidad intermedias, en especial con relación a los elencos docentes. Antiguamente se podía asumir que los docentes coordinaban espontáneamente sus actividades y que alcanzaba con la visita periódica del inspector de asignatura para orientar su trabajo. En este momento parece bastante clara la necesidad de algún tipo de forma de pertenencia de los docentes a un equipo o departamento dentro de la institución, así como la existencia de responsables de dichos departamentos. Los liceos carecen de perfiles específicos para los diferentes tipos de funciones que requiere la vida de una institución grande y compleja.

Por otra parte, es importante señalar que muchas veces la integración del plantel de dirección del centro está incompleta o es insuficiente en su dedicación horaria: no todos los centros alcanzan a cubrir los cargos u horas de subdirección necesarias. En otros casos no hay suficientes adscriptos, personal administrativo o personal de servicio. Cuando se producen vacantes en estos puestos no siempre son cubiertas a tiempo, dado que el sistema no cuenta con un mecanismo eficiente y permanente de selección y provisión de recursos humanos, y los centros educativos no tienen potestades para resolver estas situaciones por sí mismos. Si bien en el desarrollo del estudio de gestión no fue posible cuantificar estas situaciones, muchos actores entrevistados señalaron como un problema importante el hecho de que hay liceos que no cuentan con equipo de apoyo administrativo o de adscriptos completo. Más aún, se señaló que en algunos centros hay exceso de funcionarios administrativos y en otros faltan; en general esto último ocurriría en centros de contexto socioeconómico más desfavorable.



Como resultado, se produce un conflicto entre la gestión administrativa y las gestiones pedagógica y comunitaria, en desmedro de estas últimas. Los liceos tienen dificultades para desarrollar procesos de trabajo centrados en los aprendizajes y trayectos de los estudiantes, así como en la conformación de una comunidad educativa que trabaje en torno a un proyecto colectivo. En este contexto, no es de extrañar que los consejos de participación previstos en la ley de educación hace ocho años tengan escasa visibilidad e importantes dificultades para su conformación y funcionamiento efectivo.

Las opiniones recogidas en el estudio fueron concluyentes en cuanto a la importancia que tiene el director para la vida de los liceos, el clima educativo para el aprendizaje y el trabajo con la comunidad. Sin embargo, no existe una formación básica para la gestión ni protocolos y manuales de procedimientos que ayuden al ejercicio de la función. Adicionalmente, la remuneración de la tarea no se corresponde con las responsabilidades que implica.

En este punto los temas se entrecruzan. La construcción de ambientes y centros más “amigables” para los estudiantes está fuertemente vinculada a cuestiones de liderazgo y a la conformación de equipos docentes, lo cual remite a la cuestión de las condiciones de trabajo en la docencia. Del mismo modo que la motivación de los docentes con un centro educativo depende fuertemente del liderazgo de la dirección, al tiempo que la motivación de los estudiantes con el aprendizaje y lo académico depende fuertemente de cualidades de los docentes.



Es necesario, por tanto, modificar la matriz sobre la cual están organizados los centros de enseñanza, incorporando nuevos espacios institucionales de pertenencia de los docentes (por ejemplo, departamentos, en el caso de los liceos y escuelas técnicas), que vayan más allá de los espacios de coordinación existentes, con figuras de responsabilidad intermedia (por ejemplo, coordinadores docentes o directores de departamento), y nuevos roles (por ejemplo, maestros comunitarios o especialistas en otras áreas).

La centralización que caracteriza la toma de decisiones a través de resoluciones del Consejo sobre la mayoría de los temas imposibilita que a nivel de los liceos se pueda incidir sobre la asignación de los recursos con los que cuenta el centro (docentes, no docentes y materiales). Ante esta situación algunos actores, principalmente desde el sistema político, han instalado en la discusión pública la necesidad de dotar a los centros educativos de mayor autonomía para gestionar recursos, tomar decisiones y construir currículo. Este tema ha tenido fuerte presencia durante los últimos años en la discusión pública. Se ha destacado la necesidad de dar mayor autonomía para que, en el marco de un plan de estudios común, los centros educativos tengan libertad para instrumentar programas adaptados a sus contextos. Se ha propuesto también que los directores puedan elegir a su cuerpo docente, y que deberían tener mayores potestades para el manejo de recursos.

Es preciso realizar dos observaciones importantes frente a este tipo de planteos. La primera es que para que los centros educativos puedan operar con más autonomía, elaborar currículo y administrar más recursos, necesitan de una densidad de personal más amplia que la actual. Esto incluye tanto mayor dedicación y estabilidad de los elencos docentes, con horas de trabajo remuneradas fuera del aula, como personal adicional al existente. Se necesita, asimismo, la construcción de un sistema que provea en forma regular y eficiente los cargos de docencia indirecta y no docentes. En segundo lugar, es necesario un programa orientado a fortalecer las capacidades de liderazgo de los directores de centros de enseñanza. El programa debería abordar de manera coherente una revisión formal de la norma que regula sus competencias, una nueva descripción de funciones y el perfil para el cargo, una revisión de las remuneraciones de los cargos de dirección, nuevas y más adecuadas formas de selección para el acceso a dichos cargos, instancias de formación específicas para la planificación y gestión, así como mecanismos de supervisión y evaluación.



Construir autonomía “implica instaurar en la escuela capacidades de planeación, ejecución y evaluación colectivas que con los sistemas centralizados no son necesarias”.⁴⁵ Esto último tiene singular importancia, porque muchas veces en la discusión pública se plantea el tema de la autonomía exclusivamente desde la perspectiva de la transferencia de recursos y responsabilidades, pero no desde la perspectiva de las capacidades necesarias para asumirlas. En este sentido, cabe señalar que una de las principales diferencias en la gestión entre centros públicos y privados es la dotación de personal de conducción y de apoyo con que cuentan estos últimos.

En la situación actual de las escuelas primarias, liceos y escuelas técnicas, una descentralización de la gestión tendría como efecto principal un incremento de las ya excesivas responsabilidades y tareas administrativas a cargo de los equipos de dirección, por lo que es altamente probable que una mayor autonomía para los centros educativos genere más problemas que mejoras.

Políticas educativas, plan de educación y rendición de cuentas

En el plano de la política educativa, la mirada de largo plazo permite observar dos características principales de la educación uruguaya. Por un lado, un amplio acuerdo en torno al rol principal del Estado en la educación, con la consiguiente apuesta de los distintos gobiernos democráticos, más allá de las diferencias en cuanto al contenido y forma de las políticas, por el fortalecimiento de la educación pública. Por otro, un permanente debate y desacuerdo en torno a la gobernanza del sistema educativo y la distribución de responsabilidades en la construcción y conducción de las políticas educativas.

Gracias al esfuerzo de diagnóstico realizado por la CIDE durante los primeros años de la década de 1960 la sociedad uruguaya logró tener una noción global de la entidad de sus problemas. Los desafíos de la educación fueron interpretados desde la perspectiva desarrollista: no sería posible poner la educación al servicio del desarrollo (del crecimiento económico y del incremento del bienestar social) sin mejorar su gobierno, sin una dirección coordinada y sin políticas planificadas, esto es, elaboradas pensando en el mediano plazo y sobre la base de información. Para ello proponía la creación de una Oficina de Planeamiento Educativo encargada del “estudio de soluciones integradas para los problemas educativos y de la elaboración de planes permanentes para la ejecución de la función escolar o la prestación del servicio educativo, a ser sometidos al Consejo Superior de Educación”.⁴⁶ Para instrumentar estas medidas era imprescindible cambiar el sistema de gobierno del sistema educativo.

Los últimos años de la década del sesenta y los primeros años de la década siguiente estuvieron signados por el ascenso autoritario y la tramitación violenta de los conflictos políticos y sociales. La educación fue un escenario privilegiado de esta conflictividad. La ley 14.101 es quizá el principal hito en materia jurídica en el período por las novedades que introdujo y por sus efectos en el tiempo en materia de arquitectura institucional. La principal innovación, que a primera vista encuentra continuidad con el Plan de la CIDE, fue la creación del Consejo Nacional de Educación (CONAE), responsable de regir, coordinar y administrar la enseñanza primaria, normal, secundaria e industrial (artículo 7). Tenía un carácter autónomo con respecto al Poder Ejecutivo, aunque este designaba a los integrantes del consejo directivo. Del CONAE dependían tres consejos de tres miembros para administrar las ramas tradicionales de la enseñanza.

⁴⁵ Viola Espínola y otros, *Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva*, BID, 2000, p. 6.

⁴⁶ CIDE, o. cit., p. 200.



Son al menos tres las grandes diferencias de la ley de 1973 con la propuesta de la CIDE: no se creó el Consejo Nacional de Enseñanza Media y se mantuvo la administración separada de la enseñanza técnica y la enseñanza secundaria; no se creó un ámbito de coordinación, sino que se unificó en un ente autónomo a las tres ramas, creando un ámbito común del cual dependen administrativamente; las designaciones de las autoridades pasaron a ser hechas en su totalidad por el Poder Ejecutivo y se limitó la participación docente. Este último aspecto fue fuertemente criticado, dado que la educación y la actividad político-partidaria y de gobierno habían sido entendidas de una manera excluyente por una tradición pedagógica de peso en el país.

En el momento de la recuperación democrática, la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) constituyó un gran acuerdo interpartidario que permitió recomponer rápidamente las instituciones. En ese momento se logró construir un amplio consenso interpartidario y social, que dio lugar a la ley de educación votada en marzo de 1985, concebida como ley de emergencia por un plazo de dos años. Este acuerdo constituyó un hito en la historia educativa del país, si bien estuvo condicionado por la urgencia de retomar el funcionamiento del sistema educativo en un corto plazo. Luego la realidad mostró que los acuerdos eran más difíciles en tiempos de democracia y la ley, que a texto expreso indicaba que tendría una vigencia de dos años, quedó firme por más de 20 años hasta la sanción de la Ley General de Educación en 2008.

La ley 15.739 refleja el carácter concertado de la transición democrática, despeja del ordenamiento jurídico las controversiales disposiciones de regulación de la actividad gremial y busca garantizar las libertades civiles y de enseñanza. Sin embargo, no introduce variaciones significativas en materia institucional. La creación de la ANEP, dirigida por un CODICEN presidido por el director nacional de educación pública, del que dependen consejos desconcentrados para cada una de las ramas —primaria, secundaria y enseñanza técnica—, no reviste novedad respecto del CONAE de la ley 14.101.

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno en el año 2005 se inicia un proceso de debate orientado a la elaboración de una nueva Ley de Educación. Para ello se convocó a una Comisión Coordinadora del Debate Educativo (CODE), con el cometido de promover una amplia discusión sobre los contenidos de la nueva ley, sistematizar los planteos y organizar un Congreso Educativo con la finalidad de cotejar y debatir los diferentes puntos de vista. Al cabo de este proceso, en el medio de una intensa controversia acerca de si las decisiones del Congreso Educativo debían o no ser consideradas un mandato imperativo, el Parlamento aprobó en diciembre de 2008 la Ley General de Educación 18.437.

La nueva ley constituye un importante avance conceptual en varios planos, instaurando la concepción de la educación como derecho humano fundamental cuyo goce debe ser garantizado y promovido por el Estado. El marco normativo actual regula la educación desde una perspectiva centrada en los derechos humanos y en el respeto a las particularidades de los educandos: la educación es uno de los derechos humanos, debe orientarse hacia ellos y ellos deben hacerse presentes en los diseños educativos.

Que todos los habitantes logren aprendizajes de calidad se consagra como el principal objetivo de la política educativa nacional, cuyos fines retoman, bajo una nueva formulación, algunos de los cometidos que la ley anterior, de 1985, reservaba a la ANEP. Se observa así un movimiento de algunos fines que anteriormente se restringían exclusivamente al ámbito de la gestión educativa pública hacia un ámbito de lo público en un sentido más amplio, de aplicación nacional y general.

Las políticas educativas deberán orientarse a: promover la justicia, la solidaridad, la libertad, la democracia, la inclusión social, la integración internacional y la convivencia pacífica; procurar que las personas adquieran aprendizajes que les permitan un desarrollo integral; formar personas reflexivas y autónomas que protagonicen la construcción de cultura e identidad



nacional para un desarrollo sustentable y equitativo; contribuir a una perspectiva democrática que reconozca la diversidad de aportes de la presencia indígena, criolla e inmigrante en nuestro desarrollo; promover la búsqueda de alternativas para la resolución de conflictos en el marco de una cultura de paz y tolerancia; fomentar diversas formas de expresión; estimular la creatividad y la innovación; e integrar el trabajo como un componente fundamental del proceso educativo, articulando el trabajo manual con el intelectual.

Las conceptualizaciones incluidas en una ley de educación son, por definición, de carácter general. Su concreción requiere de un conjunto de mediaciones, una de las cuales es el currículo. Por tanto, es importante observar la relación existente entre los fines planteados en la ley de educación y el modo en que los concreta la política curricular a través de los planes de estudio. La ausencia de definiciones claras en el currículo acerca de los aprendizajes y desempeños que se espera de los estudiantes constituye un problema central. ¿Cuál es la traducción curricular del derecho a una educación de calidad? Esta pregunta no tiene una respuesta clara en el marco curricular vigente que, por otra parte, fue definido con anterioridad a la aprobación de la ley de educación. A medida que se avanza de lo abstracto a lo concreto (de la ley a las estructuras curriculares y de estas a las prácticas cotidianas) es posible apreciar cierta pérdida del predominio del enfoque de derechos humanos. En este sentido aparece como imprescindible la construcción de significados y mediaciones más concretas para el derecho a la educación, en el plano curricular, en el de los formatos educativos y en el de la organización y funcionamiento de los centros educativos.

En cuanto al gobierno de la educación, la ley combinó el principio de la autonomía con el de la dirección política, de un modo similar a la ley anterior, pero con la incorporación en todos los consejos de docentes elegidos por sus pares. Esta solución de transacción entre quienes se oponían y quienes querían que todo el gobierno quedara en manos de los docentes no terminó de conformar ni a los sindicatos de la enseñanza ni a los partidos de oposición, e incluso dentro del partido de gobierno generó algunas resistencias.

La Ley no resulta clara con respecto a cuál es el órgano al que corresponden las responsabilidades acerca de la definición de las políticas educativas y la rendición de cuentas con relación a las políticas. Las expresiones “política educativa” y “políticas educativas” aparecen catorce veces en el texto de la ley, pero nunca se las define. En el artículo 12 se anuncia un “concepto” de política educativa, pero luego se establece su fin general, sin definirla: “La política educativa nacional tendrá como objetivo fundamental que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal”.

El único apartado que refiere a la elaboración de políticas educativas atribuye esta tarea a la ANEP, que tiene entre sus cometidos “elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que correspondan a los niveles de educación que el ente imparta” (artículo 53). Pero, paradójicamente, luego este cometido no es establecido específicamente como competencia de ninguno de los órganos concretos que conducen las actividades educativas en el marco de la ANEP. Este tipo de ambigüedades resultan determinantes en un contexto que históricamente ha estado signado por la tensión entre el CODICEN y los consejos desconcentrados.

El texto legal asume que la política educativa se generará, de algún modo, como resultado de la labor deliberativa de la diversidad de consejos y comisiones creados. En la práctica, la falta de claridad en la asignación de responsabilidades ha conducido a un fuerte grado de fragmentación del sistema educativo en múltiples dimensiones: falta de articulación de las propuestas curriculares, formación y culturas docentes fuertemente diferenciadas entre los subsistemas, registros estadísticos poco compatibles entre los desconcentrados, imposibilidad de dar seguimiento a las trayectorias de los estudiantes al pasar de un subsistema a otro, por mencionar algunas.



Por tanto, se puede afirmar que uno de los problemas centrales de la educación nacional deviene de la combinación de escasa especificidad con respecto a quién es el responsable de definir las políticas educativas y dar cuenta de su implementación, y de una interpretación “consuetudinaria” del concepto de autonomía en el sentido de que nadie fuera de un desconcentrado puede pretender tener incidencia sobre la labor educativa. Esta situación se pone de manifiesto en toda su magnitud en las evidentes dificultades que tiene el país para construir política educativa y producir cambios profundos en la educación.

Una muestra de estas dificultades es el esfuerzo frustrado por sentar las bases para un Plan Nacional de Educación, realizado hacia el final de la anterior administración de la ANEP. Dicho esfuerzo se plasmó en un documento denominado Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP). Aportes para su elaboración, resultado del trabajo de especialistas y de una amplia consulta a los educadores. El documento, que fue publicado a comienzos de 2010 con las nuevas autoridades ya instaladas, destaca la importancia de construir acuerdos amplios en torno a un plan de educación de largo plazo y las condiciones favorables para hacerlo:

...se requieren políticas educativas pertinentes, transformadoras y de envergadura, estratégicamente conectadas y proyectadas en el tiempo para asegurar un sistema educativo a la altura de los desafíos de la época. Estas son, precisamente, las características que pretende viabilizar un plan de educación [...] Por otra parte, un plan de educación en la actual coyuntura aparece como particularmente funcional al lugar central que ha adquirido la problemática educativa en la agenda política nacional. Aun con tratamientos parciales o incluso superficiales, el lugar y función otorgados a la educación en el discurso de los principales referentes políticos, la atención brindada en la reciente campaña electoral, así como el actual acuerdo interpartidario sobre la temática, abren un escenario inédito de jerarquización de la importancia de políticas educativas de Estado, que a su vez compromete a los mismos actores a brindar soluciones satisfactorias a las expectativas generadas en este lapso [...] Por último, la fuerte apuesta financiera por la educación realizada en este período de gobierno incide creando condiciones materiales para viabilizar las transformaciones, por un lado, y generando legítimas demandas de políticas educativas eficaces, por otro.⁴⁷



Al momento de escribir este informe, pasados cinco años y en vísperas de un nuevo proceso de elecciones nacionales, el texto anterior mantiene su vigencia en todos sus términos: siguen siendo necesarias las transformaciones “de envergadura”, las coyunturas política y económica parecen seguir siendo favorables a dicha transformación, sigue siendo necesario un plan ambicioso y un amplio acuerdo en torno a él. Buena parte de las propuestas y áreas de acuerdo que surgen de la consulta realizada en aquel momento coinciden con las planteadas a lo largo del informe. Entre ellas se destacan las siguientes:

De la consulta emana una extendida aceptación de un modelo de centro dotado de mayor autonomía, si bien resguardando la integralidad del sistema educativo. Es otro lineamiento que supone una innovación trascendente en la cultura del sistema, por lo que esta predisposición debe subrayarse. Con variantes, en las distintas perspectivas recabadas se comprende en la concepción de autonomía desde aspectos de gestión, hasta otros más finalistas, como la contextualización del currículo al medio social, económico y cultural de cada establecimiento [...]

Otra de las iniciativas con significativa presencia ha referido al fortalecimiento y la ampliación de los equipos de dirección de cada centro educativo. Esto se deriva de la preocupación por el creciente peso de las tareas administrativas que actualmente predominarían en la gestión, lo que conduciría a relegar “de hecho” los asuntos estrictamente pedagógicos [...]. Cabe puntualizar que la demanda de fortalecer en la dirección la dimensión de orientación pedagógico-didáctica fue acompañada por opiniones que plantean jerarquizar su incidencia en el proceso de evaluación del desempeño docente [...]

Otro de los ejes de políticas puesto a consideración, la extensión del tiempo pedagógico, también contó con una recepción favorable. Se rescatan positiva y críticamente experiencias como las escuelas de tiempo completo, no solo por las prestaciones adicionales que brindan a los estudiantes sino principalmente por su funcionalidad con un mayor compromiso de la comunidad educativa y con el fortalecimiento de vínculos humanos. Más específicamente, parece existir un consenso bastante extendido sobre la orientación de los espacios que puedan añadirse a actividades extracurriculares (idiomas, formación tecnológica, actividades recreativas, apoyo escolar individualizado, actividades de integración) bajo la forma de talleres o similares [...]

Parecen existir niveles de acuerdo de los docentes consultados con la introducción de transformaciones en las diversas facetas que componen su profesión: la formación inicial, la formación en actividad, las características del ejercicio profesional y la carrera docente [...]. Las demandas sobre las actividades de perfeccionamiento apuntan a extender y facilitar su acceso y a capitalizar la experiencia de docentes con mayor trayectoria. Es sugestiva la demanda de una carrera docente en la que el pasaje de grado se vincule más a aspectos como la formación permanente y la evaluación de desempeño que a la antigüedad [...]. Naturalmente, también se relevó la reivindicación de un salario docente adecuado. Por último, es evidente la ambición de una práctica profesional más gratificante, no reducida a las horas de aula (tendencia compatible con los hallazgos del último Censo Docente).⁴⁸

La ausencia de avances en estos temas revela dos problemas principales en la construcción de la política educativa. En primer lugar, pone de manifiesto la dificultad para construir acuerdos amplios en torno a un plan definido, de largo plazo, que incluya metas, líneas de acción y mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Durante estos cinco años se lograron algunos acuerdos interpartidarios de alcance limitado; se llevaron adelante instancias de negociación a nivel político-partidario por un lado y con los sindicatos por otro, que derivaron en líneas paralelas que nunca se encontraron; no se profundizó ni se continuó con la elaboración del Plan Nacional de Educación.

⁴⁸ ANEP-UNESCO, o. cit., pp. 118-120.

En segundo lugar, la falta de avances muestra debilidades para la conducción política y técnica de la educación, y pone de manifiesto la insuficiencia de espacios institucionales para el trabajo de cuadros calificados para la construcción y gestión de la política educativa. En cada período las nuevas autoridades hacen sus mejores esfuerzos por resolver los asuntos urgentes y cotidianos, pero no existen los espacios técnico-políticos para mantener la reflexión y negociación en torno al rumbo de las políticas.

Por otra parte, la experiencia transitada hasta ahora parece indicar la necesidad de mecanismos más ágiles para la construcción de acuerdos que los seguidos hasta el momento. Un Plan Nacional de Educación no puede ser elaborado en un congreso. Tampoco parece posible la estrategia iniciada con el plan referido, que pretendía consultar a los equipos docentes de todos los establecimientos del país. Logró hacerlo con 109⁴⁹ y en el propio texto se señalan las dificultades para procesar la información recogida, así como la diversidad de opiniones y las dificultades para articular legitimación social y política en torno a un plan.⁵⁰

Simultáneamente, la experiencia muestra empecinadamente que los cambios en educación requieren de más de un período de gobierno para afianzarse. Ello ocurre, por ejemplo, con los cambios que en este momento se están iniciando, como la definición de perfiles de egreso para la educación media básica, la creación de los campus regionales en el CETP o la reestructura y regionalización de la inspección en secundaria.

De allí la importancia de volver sobre la idea de un Plan Nacional de Educación, tal vez con menores pretensiones en cuanto al alcance de las consultas y al grado de acuerdos que se pueden alcanzar. La experiencia anterior pone de manifiesto la dificultad para llevar adelante un proceso de discusión tan amplio y dilatado en el tiempo, así como la necesidad de tomar definiciones de política educativa en forma más rápida y clara. Para ello se debería involucrar activamente a los espacios de participación previstos en la Ley General de Educación: las ATD, las comisiones departamentales de educación y los consejos de participación. En cualquier caso, es necesario asumir que, inevitablemente, el acuerdo nunca será total. Se requerirá de una fuerte voluntad política para acordar en todo lo que sea posible, primero, y para adoptar definiciones y llevarlas adelante, después.

⁴⁹ "En cuanto al alcance previsto respecto a la participación en la consulta, cabe señalar que el marco de casos a ser considerado inicialmente estuvo constituido por todos los centros educativos de ANEP [...] A modo de síntesis, puede informarse que bajo la modalidad de Salas Docentes con participación de un observador externo, se realizaron 54 instancias, verificándose también la realización de 55 Salas no observadas [...] También se realizaron cinco Encuentros Regionales que contaron con la participación de delegaciones docentes de todos los departamentos del país..." [ANEP-UNESCO, o. cit., p. 114]

⁵⁰ "...el tiempo y los formatos asignados necesariamente restringieron las posibilidades de un desarrollo mayor en esta etapa de las reflexiones e intercambios sobre los puntos planteados u otros que se agregaran. Por ende, la deliberada ampliación de la base de la participación —con las limitaciones operativas que necesariamente supone—, paralelamente a sus indudables ganancias, genera ciertas disconformidades en los mismos sujetos a los que se les reconoce la voz [...] En síntesis, de ciertas respuestas a la consulta se deduce la complejidad de la relación entre legitimidad política y legitimidad social, entre argumentos de autoridad y saberes especializados, entre instancias de base y organismos de representación, y entre ciertos tiempos de construcción político-institucional y otros de elaboración colectiva. En todo caso, la pluralidad y la riqueza de los aportes recibidos y sistematizados ratifican la pertinencia y el rédito de la exploración de todos los espacios de participación e intercambio posibles —tales como los ensayados—, aun con las dificultades señaladas, y sin perjuicio de los necesarios aprendizajes y ajustes que todos los protagonistas deban realizar a lo largo del proceso y hacia futuras experiencias de este tipo" [ANEP-UNESCO, o. cit., p. 134].







www.ineed.edu.uy