

Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos

Informe país - Uruguay

Versión para divulgación



Comisión Directiva: Alex Mazzei (presidenta), Carmen Caamaño, Marcelo Ubal y María Inés Vázquez

Dirección Ejecutiva: Mariano Palamidessi

La redacción de este informe estuvo a cargo de Cecilia Llambí (coord.), Lucía Castro, Melissa Hernández y Cecilia Oreiro.

Marzo, 2016.

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: INEEd (2016), *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos. Informe país – Uruguay*, mimeo, Montevideo.

Este informe fue preparado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) como un insumo para el Proyecto de OCDE Revisión de políticas para mejorar la efectividad de uso de los recursos educativos. El documento fue preparado siguiendo la guía provista por la OCDE a todos los países participantes. Las opiniones expresadas no son las de la OCDE ni sus países miembros. Más información sobre el proyecto de OCDE está disponible en www.oecd.org/edu/school/schoolresourcesreview.htm.

Índice

Glosario de siglas	4
Glosario de términos	6
Resumen ejecutivo	10
Capítulo 1. El contexto nacional	16
Capítulo 2. El Sistema educativo	24
Capítulo 3. Gobernanza del uso de los recursos en los centros educativos	77
Capítulo 4. Distribución de los recursos	108
Capítulo 5. Utilización de recursos	141
Capítulo 6. Gestión de los recursos	177
Referencias bibliográficas	183
Referencias de cuadros y gráficos	189
Anexo I: Cuadros y gráficos	190
Anexo II: Organigramas ANEP	213
Anexo III: Resumen de las propuestas sobre educación de los partidos políticos con representación parlamentaria, elecciones 2009	220
Anexo IV: Entrevistados	243
Anexo V: Cronogramas ANEP	244

Glosario de siglas

AFUTU - Asociación de Funcionarios de la Universidad de Trabajo del Uruguay

AIDEP - Asociación de Institutos de la Educación Privada

ANEP - Administración Nacional de Educación Pública

APAL - Asociación de Padres y Amigos del Liceo

ATD - Asamblea Técnico Docente

AUDEC - Asociación Uruguaya de Educación Católica

BCU - Banco Central del Uruguay

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

BPC - Base de Prestaciones y Contribuciones

BPS - Banco de Previsión Social

CAIF - Centro de Atención a la Infancia y la Familia

CEIP - Consejo de Educación Inicial Primaria

CEPI - Centro Educativo de Primera Infancia

CERP - Centro Regional de Profesores

CES - Consejo de Educación Secundaria

CETP - Consejo de Educación Técnico Profesional

CFE - Consejo de Formación en Educación

CODICEN - Consejo Directivo Central

COMINE - Comisión Nacional de Educación

CISEPI - Cuidado e Inclusión Socioeducativa para la Primera Infancia

DGI - Dirección General Impositiva

DIEE - División de Investigación, Evaluación y Estadística

ECH - Encuesta Continua de Hogares

FENAPES - Federación Nacional de Profesores

FUM - Federación Uruguaya de Magisterio

GURI - Gestión Unificada de Registros e Información

IAVA - Instituto Alfredo Vázquez Acevedo

ICC - Índice de costos de la construcción

IFD - Institutos de formación docente

IINN - Institutos Normales

IMS - Índice medio de salarios

INAU - Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay

INE - Instituto Nacional de Estadística

INEEd - Instituto Nacional de Evaluación Educativa

INET - Instituto Normal de Enseñanza Técnica

IPA - Instituto de Profesores Artigas
IPC - Índice de precios al consumo
IPES - Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores
IRAE - Impuesto a la renta de actividades económicas
IUDE - Instituto Universitario de Educación
IVA - Impuesto al valor agregado
JICI - Jardín de infantes de ciclo inicial
LLECE - Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad Educativa
MEC - Ministerio de Educación y Cultura
MEF - Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES - Ministerio de Desarrollo Social
OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OSC - Organización de la sociedad civil
PAC - Programa Aulas Comunitarias
PAE - Programa Alimentación Escolar
PAEMFE - Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación
PAEPU - Programa de Apoyo a la Escuela Pública Uruguay
PEE - Programas Educativos Especiales
PEV - Programa Educativo de Verano
PIB - Producto Interno Bruto
PISA - Programme for International Student Assessment
PIU - Programa Impulso a la Universalización
PMC - Programa Maestros Comunitarios
SERCE - Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SINTEP - Sindicato de Trabajadores de la Educación Privada
SMN - Salario mínimo nacional
TERCE - Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
Udelar - Universidad de la República
UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UREP - Unidad Regionales de Educación Permanente
UTEC - Universidad Tecnológica
UTU - Universidad del Trabajo del Uruguay

Glosario de términos

Alcalde: máxima autoridad del municipio.

Bachillerato: denominación de los últimos tres años del ciclo de educación media superior general (bachillerato diversificado a cargo de CES) y media superior técnica (bachillerato tecnológico y profesional a cargo de CETP).

Ciclo básico: denominación de los tres años del ciclo de educación media básica inmediato a la culminación de la enseñanza primaria a cargo de CES y en su modalidad técnica bajo la órbita del CETP.

Concejal: miembro del municipio. Se eligen cinco miembros por voto directo de la ciudadanía, en la misma oportunidad en que se elige a los intendentes y a las juntas departamentales.

Consejeros: autoridades de los consejos de la educación y del CODICEN de la ANEP.

Consejos de la educación: órganos de la ANEP vinculados a los distintos niveles educativos: Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y Consejo de Formación en Educación (CFE).

Consejos de salarios: órganos de integración tripartita —empleadores, trabajadores y representante del Estado—, que se convocan para la negociación de salarios mínimos y de otras condiciones laborales.

Dedicación completa: dedicación a tiempo completo de un docente a un centro educativo.

Docente titulado: docente que ha finalizado su carrera.

Educación formal: organizada en cinco niveles definidos como etapas del proceso educativo que aseguran su unidad y facilitan su continuidad: inicial, primaria, media básica, media superior y terciaria.

Educación/enseñanza inicial: está dirigida a los niños de 3, 4 y 5 años y es obligatoria a partir de los 4 años. Está a cargo de la ANEP, el MEC y el INAU. Su objetivo es “estimular el desarrollo afectivo, social, motriz e intelectual de los niños”.

Educación/enseñanza media: engloba educación básica y superior, en sus modalidades general y tecnológica.

Educación/enseñanza media básica: abarca el nivel inmediato posterior a la educación primaria y es obligatoria desde 1967. Tiene como objetivo profundizar el

desarrollo de las competencias y los conocimientos adquiridos, así como promover el dominio teórico-práctico de diferentes disciplinas que pueden ser, entre otras, artísticas, humanísticas, biológicas, científicas y tecnológicas. En la actualidad este nivel es gestionado por el CES y el CETP. El CES gestiona los liceos que brindan educación media básica y el CETP gestiona una variada oferta de educación media básica en sus escuelas técnicas. Otra oferta de educación media básica es 7°, 8° y 9° rural, que se dicta en escuelas rurales de primaria y cuenta con docentes de primaria, secundaria y el CETP.

Educación/enseñanza media superior: abarca hasta tres años posteriores a la educación media básica, tiene un mayor grado de orientación o especialización y es obligatoria a partir de 2008. En la ley de educación nº 18.437 se plantea que la oferta tendrá tres modalidades: la general, que permitirá la continuidad en la educación terciaria (bachilleratos generales); la tecnológica, que permitirá continuar estudios terciarios (bachilleratos tecnológicos); y la formación técnica y profesional, que estará orientada principalmente a la inserción laboral. En la actualidad el nivel es gestionado por el CES (en su modalidad general) y el CETP (en las modalidades tecnológicas y técnico profesionales).

Educación no formal: comprende “todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación, que se desarrollan fuera de la educación formal, dirigidos a personas de cualquier edad, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social, capacitación laboral, promoción comunitaria, animación sociocultural, mejoramiento de las condiciones de vida, educación artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros”. Es articulada y supervisada por el Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR).

Educación obligatoria: la educación formal es considerada obligatoria por ley en sus niveles de educación inicial para 4 y 5 años de edad, primaria y educación media.

Educación/enseñanza primaria: comienza a los 6 años de edad, se organiza en seis grados y es obligatoria. Está a cargo de la ANEP a través del CEIP. El objetivo de la educación primaria es “brindar los conocimientos básicos y desarrollar principalmente la comunicación y el razonamiento que permitan la convivencia responsable en la comunidad”.

Educación primera infancia: comprende la educación desde el nacimiento hasta los 36 meses y no es obligatoria. Está a cargo de la ANEP, del INAU y del MEC, según el ámbito.

Educación secundaria: corresponde a la educación media básica y superior generales, bajo la órbita del CES.

Educación técnico profesional: corresponde a la educación media básica y superior tecnológica, bajo la órbita del CETP.

Educación terciaria: abarca cursos técnicos no universitarios, tecnicaturas, educación tecnológica superior, formación docente y carreras universitarias. Los organismos públicos que brindan educación de este nivel son el CETP, el CFE, la Udelar y la UTEC.

Escuela primaria: centro educativo en el que se imparte educación inicial y primaria.

Escuela de educación técnico profesional: centro educativo en el que se imparte educación técnica profesional, en alguna o varias de sus modalidades en la órbita del CETP. Pueden ser escuelas técnicas o agrarias.

Formación docente: corresponde a la formación en educación a nivel básico para el egreso de maestros, maestros técnicos, profesores, profesores de educación física y educadores sociales, a nivel de especialización luego del egreso, y de formación continua y permanente de los docentes en actividad.

Formación profesional: constituye una variada oferta de cursos que incluyen formación profesional básica, formación profesional acelerada, formación profesional especializada, formación profesional en artes y artesanías, curso básico, curso básico de especialización, capacitación profesional inicial, capacitación profundización profesional, capacitación profesional convenios, acreditación de saberes, apoyo ascenso marino mercantes y capacitación técnica. Está a cargo del CETP.

Intendencia: órgano ejecutivo del gobierno de un departamento.

Junta Departamental: organismo que ejerce funciones de contralor y legislativas de un departamento.

Liceo: centro educativo en el que se imparte educación media básica y media superior general en la órbita de CES.

Magisterio: formación básica de docentes de educación inicial y primaria para el egreso como maestro.

Municipio: entidad local de más de 5.000 habitantes. Tercer nivel de gobierno, además del nacional y el departamental.

Plan de Equidad: política pública multidimensional, implementada por el MIDES, cuyo objetivo es mitigar los condicionamientos sociales o económicos que pueden afectar a la población para su desarrollo. Se enmarca en una serie de reformas sociales y tiene como componentes la reforma tributaria, políticas de salud, de empleo, de vivienda, de educación y planes de igualdad de oportunidades y derechos, dentro de los cuales hay prestaciones no contributivas. El propósito del plan es fortalecer el sistema de protección social y proveer y regular los servicios sociales con el fin de asegurar la equidad de la población.

Programa educativo: intervención financiada o gestionadas por la ANEP, orientada a la implementación de un plan organizado de acciones y recursos, dirigido a satisfacer

un objetivo de mejora o una necesidad de los niños o jóvenes, asociado a uno o varios niveles del sistema educativo formal.

Sistema Nacional de Educación: conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes del país, a lo largo de toda la vida, conformado por la educación formal y no formal, así como por la educación en la primera infancia.

Subsistema: denominación de los ámbitos educativos de cada uno de los consejos de la educación.

Tasa de matriculación: número de alumnos matriculados en determinado grado o nivel educativo, expresada en porcentaje de la población en edad teórica de asistir a ese nivel de enseñanza. La tasa bruta considera como numerador a todos los matriculados en el grado o nivel, y la neta únicamente a los que tienen la edad teórica.

Resumen ejecutivo

Uruguay ha incrementado notoriamente los recursos públicos dirigidos a la educación en la última década en relación a su capacidad económica, lo que se ha traducido en un significativo crecimiento real de recursos en todos los niveles educativos. Si bien se ha logrado cumplir y superar la meta de asignar un gasto equivalente al 4,5% del producto interno bruto (PIB) a la educación pública (meta establecida en 2005), el país continúa mostrando un rezago en la comparación de este indicador a nivel internacional y regional. Las demandas por continuar aumentando el gasto público en educación en relación al PIB han continuado y el nuevo gobierno recientemente estableció como meta alcanzar el 6% del PIB para la educación pública.

Existen varias presiones sobre el nivel de recursos públicos para la educación. En primer lugar, Uruguay aún enfrenta déficits de cobertura (particularmente en la educación media y la educación inicial), y su eliminación constituye una presión adicional de recursos docentes, de infraestructura y de materiales. Si se tiene en cuenta que el gasto por estudiante en relación al PIB per cápita se encuentra en un nivel inferior al del promedio de países desarrollados y de algunos países de la región, no parece deseable que los recursos necesarios para expandir la cobertura provengan de un resentimiento del nivel actual de recursos por alumno.

Por otra parte, Uruguay continúa enfrentando importantes problemas de culminación de ciclos, de calidad y de equidad en los resultados educativos. Un problema crucial son las bajísimas tasas de finalización de la educación media, que colocan al país en una posición rezagada con respecto al resto de los países de la región. Si bien esta situación es más grave en la población de menores ingresos, no es un problema focalizado únicamente en poblaciones vulnerables. En términos de aprendizajes, si bien los resultados de pruebas internacionales como PISA (Programme for International Student Assessment) o el TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo) colocan a Uruguay entre los primeros de la región latinoamericana, el país presenta una importante inequidad de resultados según nivel socioeconómico, lo que afecta fuertemente la igualdad de oportunidades y la movilidad.

Finalmente, Uruguay presenta importantes problemas de eficiencia interna, que se traducen en muy elevadas tasas de repetición en la comparación regional e internacional —especialmente en la educación media— y, consecuentemente, en una gran cantidad de estudiantes con extraedad. Estos problemas son de larga duración y no han logrado ser revertidos, lo que pone de manifiesto problemas de fondo que están en la propia estructura del sistema educativo uruguayo.

En Uruguay el sistema educativo tiene un diseño institucional distinto de los estándares internacionales. La potestad de formular, implementar y gestionar políticas educativas en la educación obligatoria la tiene un ente autónomo, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), y no el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), cuyas potestades se limitan a la regulación de la educación privada en el nivel

inicial y terciario, la elaboración y difusión de estadísticas, y la articulación del sistema educativo.

La ANEP es dirigida por el Consejo Directivo Central (CODICEN) y está compuesta por cuatro consejos de educación: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE). Todos los consejos tienen carácter colegiado y se integran por miembros designados por CODICEN (en el caso de los consejos desconcentrados) o por el Poder Ejecutivo (en el caso del CODICEN), y por miembros electos por el cuerpo docente correspondiente (estos últimos con participación minoritaria en cada consejo). La representación de los colectivos docentes en el gobierno de la educación fue uno de los cambios introducidos por la ley de educación vigente, a partir de 2008.

Si bien el CODICEN debería cumplir un papel de conductor del sistema educativo, en la práctica cumple un rol más de articulador de los consejos de educación y de decisor en última instancia. Estos cumplen un rol preponderante tanto en el diseño e implementación de políticas como en la definición de procedimientos de gestión, lo que contribuye a promover una excesiva compartimentación en ambas funciones.

El sistema educativo uruguayo ha operado históricamente con una lógica de alta centralización, tanto funcional como territorialmente. La gran mayoría de las decisiones administrativas y curriculares (la organización de la enseñanza, la administración del personal, la planificación y programación, el manejo de los recursos financieros, la adquisición y asignación de recursos de infraestructura y materiales, entre otras decisiones) son tomadas por las autoridades del sistema (los consejos), radicadas en Montevideo. Los centros educativos tienen escasísimos márgenes de autonomía para la gestión de sus recursos: no tienen potestades sobre los recursos docentes ni no docentes y manejan partidas presupuestales muy escasas, que apenas les permiten mantener los locales en condiciones adecuadas. La innovación más destacable en cuanto a descentralización territorial son los campus que funcionan en el ámbito del CETP, con potestades de planificación de acciones a nivel territorial, participación en la elaboración del presupuesto quinquenal, supervisión de los centros educativos de la región, coordinación de la elaboración de la oferta curricular de los centros, entre otras. No obstante, esta estructura está en proceso de implementación y los campus aún carecen de autonomía para la gestión de recursos a nivel regional.

Uno de los principales focos de debate en el sistema educativo uruguayo refiere a su estructura institucional y a la distribución de responsabilidades en cuanto a la conducción de las políticas educativas. Un problema recurrentemente señalado es la escasa especificidad con respecto a quién es el responsable de definir la política educativa, llevarla adelante y rendir cuentas de su implementación. El MEC tiene un rol secundario en el tema, y los consejos de educación tienen autonomía para definir sus políticas en una amplia gama de aspectos, lo que dificulta enormemente la definición y ejecución coordinada de la política.

Por otra parte, es muy escasa la información orientada a la toma de decisiones, tanto en el CODICEN como en los consejos de educación. En general, no se utilizan los

resultados de las investigaciones disponibles para la planificación, y tampoco existen herramientas de gestión que permitan vincular recursos a programas ni a resultados. En definitiva, las autoridades carecen de información integrada que les permita conocer, en un tiempo razonable y en forma sistematizada, cuestiones básicas a nivel de centro, como, por ejemplo, la incidencia del ausentismo docente o estudiantil; el tipo de personal docente y no docente; los programas implementados, entre otras. Cabe mencionar que se han realizado algunos avances al respecto, estando actualmente en marcha un proceso de implementación de un sistema integrado de información.

Asimismo, el hecho de que la administración educativa esté centralizada en Montevideo resta flexibilidad y capacidad de iniciativa a nivel departamental o local y genera frecuentemente lentitud en la resolución de problemas. En ese contexto, recientemente se ha instalado en la discusión pública la necesidad de dotar a los centros educativos de mayor autonomía para gestionar recursos y tomar decisiones en cuanto al currículum. Junto a ello, varios planteos apuntan a fortalecer a la dirección en la dimensión de orientación pedagógica y en la gestión de recursos, junto con jerarquizar su incidencia en el proceso de evaluación del desempeño docente.

Si bien un modelo de centro dotado de mayor autonomía reúne una extendida aceptación, existen puntos de desacuerdo en cuanto a qué aspectos deben descentralizarse. Las propuestas presentadas en la reciente campaña electoral son diversas: algunas procuran otorgar mayor flexibilidad y adaptación de las propuestas educativas al contexto (incorporación de espacios optativos de formación elegibles por cada centro, elaboración de propuestas curriculares contextualizadas, o implementación de proyectos institucionales adaptados al medio), otras otorgar mayores partidas de recursos y transferir decisiones en cuanto a una variedad de aspectos (compra de materiales, mantenimiento, reformas de infraestructura hasta un cierto límite, contratación de personal suplementario, entre otros), e incluso algunas plantean que los directores puedan elegir a su cuerpo docente, lo que implicaría un profundo cambio en la forma de asignación de docentes a centros educativos.

No obstante, la transferencia de decisiones hacia los centros educativos en cuanto a todos los aspectos mencionados requeriría, por un lado, aumentar su dotación de personal, incluyendo una mayor dedicación y estabilidad de los equipos docentes, y por otro lado, debería acompañarse de un fortalecimiento de las capacidades de liderazgo de los directores, dado que un tema transversal a todos los subsistemas es el de la insuficiente formación en gestión de los equipos de dirección. La reformulación del rol de los directores exigiría también una reelaboración de los perfiles para el cargo, una revisión de la forma de selección del equipo de dirección, instancias de formación específicas para la planificación y gestión, cambios en los mecanismos de supervisión y evaluación, y también revisión de las remuneraciones de los cargos de dirección, que están rezagadas en la escala salarial actual y no están asociadas a ninguna evaluación de desempeño o resultados de plan de centro.

Por otra parte, se percibe necesaria una revisión y modificación de los actuales sistemas de supervisión, orientación y evaluación del trabajo docente, en todos los subsistemas. Actualmente existe un sistema de supervisión directa de todos los

docentes del país por parte de los inspectores, que en la práctica no se cumple, debido a que hay pocos inspectores en relación a la cantidad de docentes. En general, los inspectores dedican un tiempo escaso con cada docente o director, sin embargo, ejercen una notable incidencia en su calificación. Los resultados de las evaluaciones no tienen consecuencias directas en términos de sanciones o recompensas, ni necesariamente en términos de necesidades de formación o apoyo adicional. Sí tienen consecuencias directas en el lugar que el docente ocupa en la lista para la elección de horas o cargos.

Las propuestas de modificación varían desde la creación de nuevas figuras de orientación pedagógica dentro de las instituciones educativas o de carácter zonal, la creación de sistemas de auditoría pedagógico–organizacional de cuya evaluación debería surgir un plan de mejora a ser evaluado en el futuro o la redefinición del rol de los directores, con mayores potestades en la evaluación docente, entre otras.

Con respecto a los docentes, Uruguay enfrenta en primer lugar un desafío de escasez. En la educación media cerca del 40% de los profesores no tiene título habilitante, y se estima que los egresados de las carreras de magisterio y profesorado apenas cubrirían las necesidades de reposición regulares. En segundo lugar, existen varios desafíos respecto a la asignación de docentes a los centros, las condiciones de trabajo, y la estructura salarial, además de los ya mencionados esquemas de orientación y supervisión.

La asignación del personal docente a los centros educativos públicos se realiza de manera centralizada en todos los subsistemas, y depende en gran medida de la elección que realizan los propios docentes del centro educativo, sin existir intervención de las direcciones de los centros. La situación más compleja ocurre en la enseñanza media, donde cada año todas las horas de clase vuelven a ser distribuidas entre todos los profesores. Ello genera que un número no despreciable de docentes asuma su cargo ya avanzado el año. Además, al no existir incentivos para la concentración de horas en un mismo centro educativo, el sistema no fomenta la conformación de equipos estables en los centros. Por otra parte, el sistema profundiza inequidades porque concentra los problemas de rotación docente en los centros que atienden población en situación de mayor vulnerabilidad. Desde el punto de vista administrativo, también demanda muchas horas de gestión anuales.

Los docentes dedican la casi totalidad de sus horas remuneradas en el centro educativo al trabajo en el aula, ya que es prácticamente inexistente una remuneración asociada a otras actividades docentes (planificación, participación en un proyecto colectivo u otras actividades conexas al trabajo directo con los estudiantes). No obstante, existe en general acuerdo en que la docencia debería ejercerse primordialmente en régimen de dedicación completa en un establecimiento, incluyendo en la asignación de horas de trabajo otras actividades además de las horas-aula. Ello requiere cambios, en primer lugar, en la asignación de horas docentes. Una política que pretendió impulsar la anterior administración fue la de “profesor-cargo”, que procuró asignar el tiempo de trabajo de los docentes de educación media mediante cargos adscriptos a un centro educativo, con un porcentaje de horas dedicadas a la docencia en el aula y otro porcentaje a otras tareas. La política no pudo ser

implementada, entre otras razones, porque la reasignación de horas de profesores hacia horas extra aula podría provocar una mayor dificultad para cubrir todos los cargos, dados los problemas de escasez de docentes. Por otra parte, la alta fragmentación del currículum de educación media en varias asignaturas conlleva a que las horas disponibles de algunas materias en un centro no sean suficientes para un cargo a tiempo completo. En definitiva, más allá del problema de insuficiencia de docentes, una política de concentración de horas en los centros de educación media requeriría un cambio curricular (menos asignaturas) o en la especialización de los profesores (que un mismo profesor esté formado para dictar más de una asignatura).

La estructura de la carrera docente no está asociada a etapas con distintas responsabilidades: se organiza en siete grados a los que se accede principalmente por antigüedad. Un cambio en las condiciones de trabajo docente debería ligarse a cambios en la carrera, específicamente en cuanto a la implementación de mecanismos de ascenso que jerarquicen la formación, el desempeño o la asunción de mayores responsabilidades y estén menos basados en la antigüedad. Esto último exige incorporar mejores prácticas de la evaluación docente.

Ligada a los cambios en la carrera docente se encuentra la necesidad de profundizar el desarrollo profesional y la formación en servicio en una variedad de formatos, destacándose en particular la necesidad de compensar la formación de los docentes no titulados, y de aumentar la formación en algunas actividades (segundas lenguas, tecnología, uso de TIC en procesos educativos, evaluación, atención a estudiantes con necesidades especiales).

Por último, si bien el salario docente público ha mejorado en los últimos años, aún se encuentra rezagado frente a los salarios de otras categorías ocupacionales de similar formación. En particular, las remuneraciones docentes dejan de ser competitivas con las de otras ocupaciones de similares requerimientos a medida que transcurren los años de trabajo. Un camino posible de continuación de la mejora salarial docente podría asociarse a incentivar la dedicación completa en los centros educativos y a modificar la estructura de la carrera.

Finalmente, Uruguay enfrenta, en el plano curricular, al menos dos desafíos importantes. Uno de ellos es que el currículum establezca una especificación clara de los objetivos de aprendizaje y perfiles de egreso de cada nivel, de modo tal que puedan fijarse metas progresivas y estándares nacionales sobre los cuales evaluar la performance del sistema. Actualmente no están definidos perfiles de egreso ni metas de aprendizaje para cada nivel y, por lo tanto, no existe un monitoreo regular nacional sobre el alcance de objetivos de aprendizaje, con la excepción de la prueba estandarizada en el último grado de primaria, que se aplica cada tres años a nivel nacional.¹

El otro desafío importante es la generación de un marco curricular articulado en todos los niveles de educación obligatoria. A este respecto, un problema recurrentemente señalado es que la lógica de funcionamiento de los consejos de educación (autónoma

¹ Recientemente se ha conformado un grupo de trabajo para la definición de los fundamentos y perfiles.

y frecuentemente con escasa articulación entre ellos) limita la posibilidad de generar currículums articulados, que eviten “saltos” excesivos entre la educación primaria y media, y faciliten el trayecto de los estudiantes. Frente a esto, 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 la educación media básica con la educación primaria, de modo de evitar un salto brusco entre estos niveles. Al respecto, el partido de gobierno está impulsando la elaboración de un marco curricular común para toda la educación básica, hasta los 14 años.

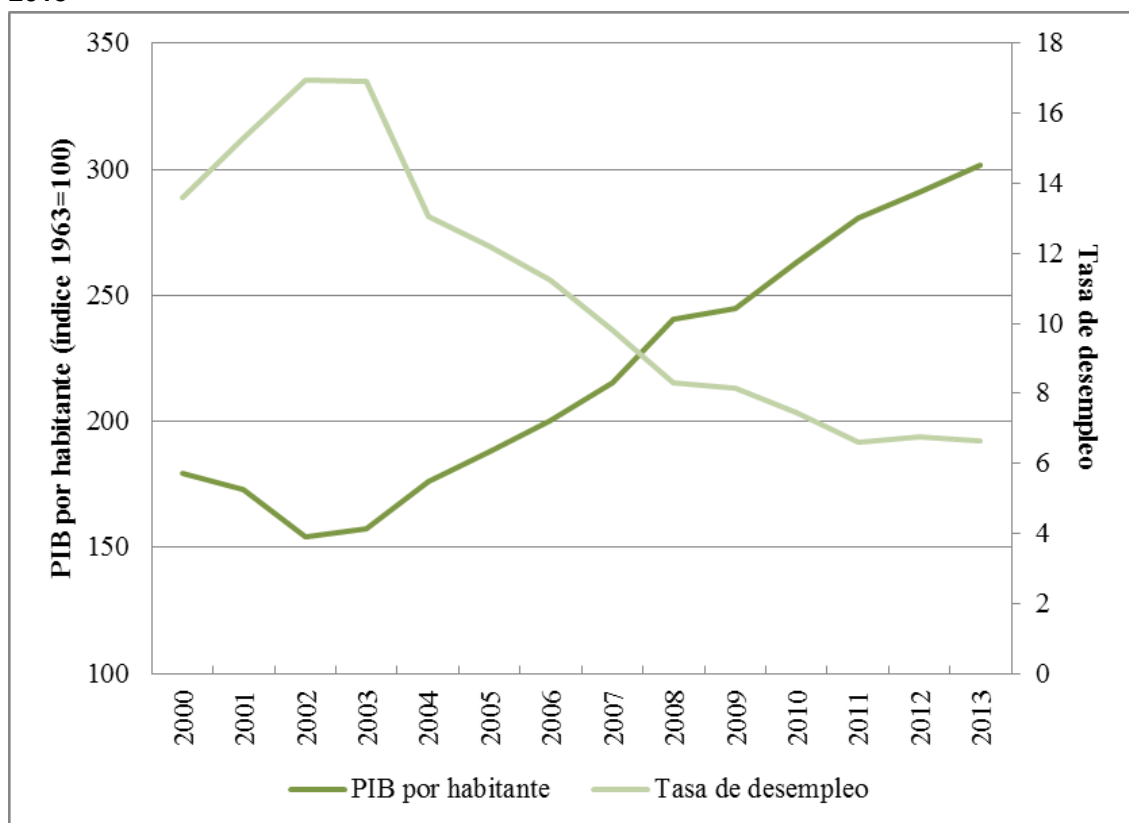
Capítulo 1. El contexto nacional

1.1. El contexto económico y social

Durante la segunda mitad del siglo XX Uruguay se ha caracterizado por una muy baja tasa de crecimiento económico (2,2% acumulativo anual) en términos comparados (Bértola, 2000). Como resultado de ello, incluso creciendo, la sociedad uruguaya asistió, en términos comparativos, a un largo "declive" (Oddone, 2010). No obstante, en los inicios del siglo XXI —luego de una profunda crisis económica cuyo punto más bajo fue en 2002—, Uruguay ha experimentado un desarrollo económico destacable, no solo por el ritmo de crecimiento históricamente alto, sino también por su persistencia en el tiempo, lo que ha llevado a algunos autores a afirmar que existieron cambios estructurales en la economía uruguaya (Domínguez, Rego y Regueira, 2013). En particular, un mayor ritmo de acumulación de capital físico y humano ha impulsado el fuerte crecimiento económico de la última década, lo que se tradujo en que en el período 2004-2013 la economía uruguaya creciera a una tasa de 5,7% acumulativa anual.

En el gráfico 1.1 se presenta la evolución del PIB y de la tasa de desempleo entre los años 2000 y 2013. El dinamismo de la economía luego de la crisis se vio acompañado por una significativa creación de empleos y una reducción de la tasa de desempleo, la cual pasó de un pico máximo de 17% en 2002 a 6,7% en 2013. Se estima que el PIB por habitante se ubicará en 2015 en 21.387 dólares comparables en paridad de poderes de compra (según estimaciones del Fondo Monetario Internacional), lo que sitúa a Uruguay en el tercer lugar de América Latina, después de Chile y Argentina.

Gráfico 1.1 Evolución del PIB por habitante (1) y de la tasa de desempleo (2). Años 2000 a 2013



(1) Pesos constantes de 1983 - Índice: 1963 = 100.

(2) El análisis se realiza a partir de datos de las Encuestas Continuas de Hogares para los años 2000 a 2013. Dado que las encuestas son representativas del total del país recién a partir de 2006, se presentan datos referentes a localidades urbanas de 5.000 habitantes y más, de modo que los datos fueran comparables a lo largo del período seleccionado.

Fuentes: Banco Central del Uruguay (BCU) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

Si bien el desempleo se sitúa actualmente en valores históricamente bajos, la tasa de desempleo femenina continúa siendo casi el doble que la masculina. Por tramos de edad, el desempleo de los menores de 25 años se sitúa en niveles altos (20,2%, 17,3% para los hombres y 24% para las mujeres), lo que contrasta con la tasa de desempleo de los mayores de 25 años (4,2% en 2013).

Las tasas de actividad y de empleo también se sitúan actualmente en niveles altos para la historia del país: en 2013 fueron de 63,8% y 59,2%, respectivamente. Un rasgo distintivo del mercado laboral uruguayo en las tres últimas décadas es el importante crecimiento de la tasa de actividad femenina, lo que consolidó una reducción de la brecha de género en cuanto a la actividad laboral. En 2013 la tasa de actividad femenina se situó en 54,6%. Por su parte, la tasa de actividad de los más jóvenes (entre 14 y 17) presentó un comportamiento fuertemente procíclico hasta 2008. A partir de ese año, incluso con la economía y el empleo creciendo a buen ritmo, la tasa de actividad de los jóvenes de este rango etario comenzó a caer, lo que posiblemente se asocie a que estén optando en mayor medida por permanecer en el sistema

educativo.² Asimismo, las tasas de empleo de los más jóvenes han tendido a reducirse en las últimas dos décadas³ (Perazzo, 2012).

Además de la reducción del desempleo, la informalidad también cayó significativamente en la última década⁴ como consecuencia de las mejores condiciones macroeconómicas, un mayor *enforcement* de la recaudación de aportes a la seguridad social y la implementación de un set de políticas que posiblemente contribuyeron a la formalización laboral.⁵ Asimismo, los salarios reales también han crecido en forma persistente en la última década. Luego de perder valor desde los inicios de 1970 y caer drásticamente durante la crisis de 2002, los salarios reales se recuperaron y alcanzaron en 2009 el valor pre crisis y, actualmente, el nivel de mediados de la década de los 70 (INEEd, 2014).

En cuanto a la pobreza, alcanzó un pico de 39,9% de la población urbana en 2004, luego de la crisis.⁶ En la última década, la incidencia de la pobreza se redujo notoriamente y en 2013 un 12% de la población tenía un ingreso per cápita inferior a la línea nacional de pobreza, si bien entre los niños y adolescentes la incidencia alcanzaba a algo más del 20% (INEEd, 2014).⁷ El aumento del ingreso laboral de los hogares ha sido el factor más importante por detrás de la reducción de la pobreza, si bien las transferencias monetarias a partir del Plan de Equidad (2008) también contribuyeron a dicha reducción (Amarante y Vigorito, 2012).⁸ A pesar de estos avances, persiste una situación de pobreza en hogares con bajo nivel educativo (lo que sugiere una baja movilidad intergeneracional, particularmente en Montevideo), y hogares excluidos del sistema de transferencias (Bucheli y otros, 2014).

Asimismo, la desigualdad de ingresos, que había mostrado una tendencia levemente creciente hasta 2007, comenzó a caer desde entonces en forma muy pronunciada. Entre 2007 y 2012 el coeficiente de Gini a nivel nacional cayó 7 puntos, pasando de 0,47 a 0,40. Uruguay históricamente presentó (y continúa presentando) el menor nivel de desigualdad de ingresos de América Latina, si bien es más alto que cualquier país no latinoamericano de la OCDE.

² Según datos de la ANEP, la tasa neta de asistencia a la educación secundaria del grupo 15 a 17 años se incrementó un 5% entre 2008 y 2013. A partir de 2008 también se implementó el Plan de Equidad, cuyo componente de Asignaciones Familiares aumentó considerablemente las transferencias monetarias dirigidas a familias vulnerables y estableció un monto diferencial para hijos en edad de asistir a la educación media, estableciendo como contrapartida la exigencia de asistir al sistema educativo.

³ Entre los 90 y la década actual la tasa de empleo de los menores de 17 años se redujo en casi 40%; la de los jóvenes entre 18 y 24 años se redujo en 11%.

⁴ La informalidad en 2012 se ubicó en 27%.

⁵ Instalación de la negociación colectiva a través de los Consejos de Salarios, reforma de la salud (que incentivó a la formalización en tanto incluía beneficios para los hijos menores), medidas para elevar la formalización del servicio doméstico y de los trabajadores rurales, entre otros.

⁶ Refiere a la población urbana en localidades de más de 5.000 habitantes, para los que se dispone de información para ese año.

⁷ Corresponde al total de la población, urbana y rural.

⁸ El Plan de Equidad incluyó a la reforma tributaria y de la salud, aumentó considerablemente las transferencias monetarias dirigidas a familias vulnerables y expandió una tarjeta alimentaria para familias en extrema pobreza. En 2009 cubría al 68% de los niños en condiciones de pobreza y a casi todos los hogares del quintil de ingresos más pobre.

Gráfico 1.2 Coeficiente de Gini. Población de 5.000 y más habitantes. Años 2001 a 2012



Fuente: Perera y Llambí (2014).

La caída reciente de la desigualdad de ingresos se explica básicamente por la reducción de la desigualdad de las remuneraciones, así como también por la introducción de nuevos esquemas de transferencias monetarias no contributivas (Amarante y otros, 2011). También habría contribuido a la caída de la desigualdad la reforma tributaria de 2007, que introdujo el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) a una tasa progresiva (Llambí y otros, 2011).

Una de las principales causas de las variaciones de la desigualdad de remuneraciones está dada por las variaciones en los retornos a las características y habilidades observables, en particular la educación. El aumento de los retornos al nivel educativo terciario habría contribuido fuertemente al incremento de la desigualdad de las remuneraciones entre 2003 y 2007 (Alves y otros, 2009), mientras que la reducción de los retornos a partir de 2008 (en especial de la educación terciaria) tuvo un importante papel explicativo en la reducción posterior de la desigualdad de ingresos laborales (Perera y Llambí, 2014). Los cambios recientes en los retornos educativos ocurrieron en un contexto de cambios institucionales importantes, como la reinstalación de la negociación salarial colectiva y el aumento del salario mínimo nacional (SMN).⁹

1.2. Dinámica demográfica

Uruguay presenta algunas características demográficas destacables. En primer lugar, presenta una muy baja tasa de crecimiento demográfico en los últimos 50 años,

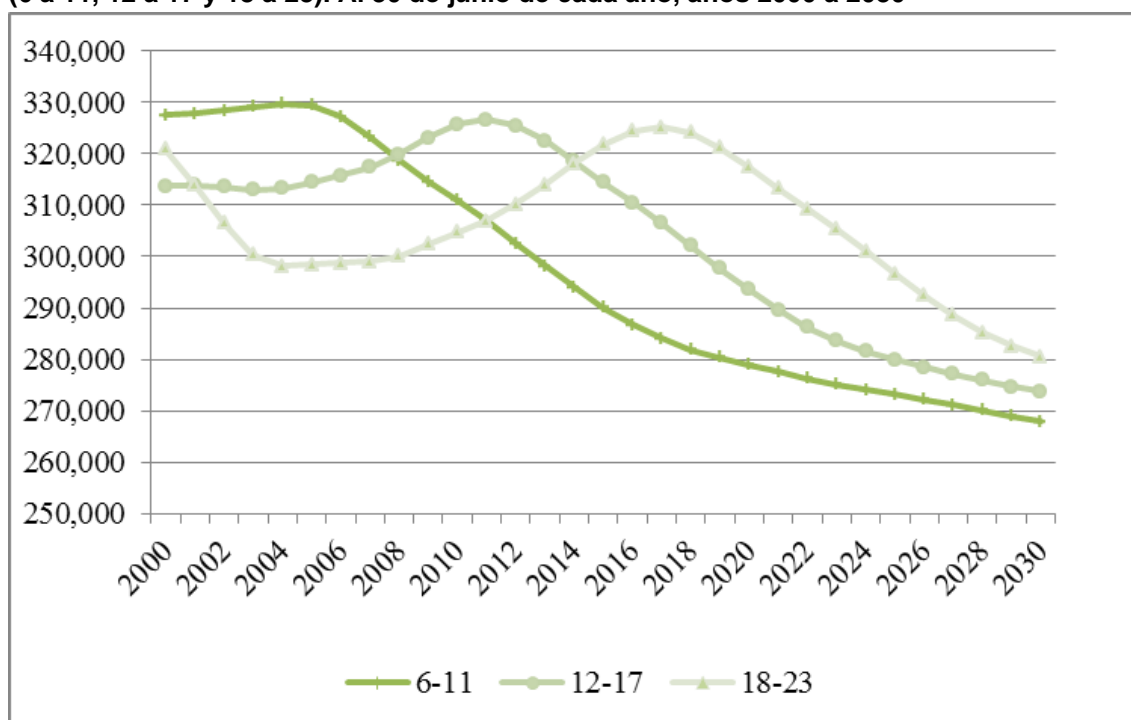
⁹ El SMN creció en términos reales el 200% entre 2004 y 2010, si bien se ha señalado que su incidencia en las variaciones de la desigualdad es escasa debido a su bajo nivel de partida y baja incidencia (Borraz y Pampillon, 2011).

creciendo a una tasa acumulativa anual de apenas 0,5%. En segundo lugar, exhibe un alto grado de urbanización, hasta llegar al valor máximo de 95% en 2011. En tercer lugar, existe una alta concentración demográfica en su capital, Montevideo, situada en el departamento más pequeño del país, aunque ha ido disminuyendo durante el último medio siglo. Actualmente, el 40% de la población de Uruguay reside en Montevideo.

En los últimos 50 años la sociedad uruguaya no solo se ha aproximado a una situación de casi estancamiento en su ritmo de crecimiento demográfico, sino que además ha ido envejeciendo. La población de 65 años y más casi duplicó su participación porcentual en el total, mientras que ha disminuido el peso de la población menor de 18 años, que alcanzó el 27% en 2011.

Según se observa en el gráfico 1.3, la población en edad de asistir al sistema educativo comenzó a reducirse a partir de 2005 y continuará haciéndolo en los próximos años, de acuerdo a las proyecciones demográficas hasta 2030. Entre 2004 y 2014 se redujo la cantidad de niños en edad de asistir a primaria (6 a 11 años) en 35.000, lo que ocasionó una disminución de la matrícula en el citado nivel educativo. Se estima que en los próximos 10 años (de 2014 a 2024) se reducirá la cantidad de jóvenes de entre 12 y 17 años en 37.000 jóvenes. Ello reducirá las necesidades de oferta adicional para lograr la cobertura universal en las edades de asistir a la educación media en los próximos años.

Gráfico 1.3 Población de 6 a 23 años proyectada según tramos escogidos (6 a 11, 12 a 17 y 18 a 23). Al 30 de junio de cada año, años 2000 a 2030



Fuente: elaboración propia a partir de las proyecciones de población del INE.

Las tendencias demográficas para Uruguay muestran una caída sistemática en los próximos 20 años del índice de dependencia escolar (es decir, la población en edad de asistir a la educación sobre la población en edad activa). Actualmente el índice de dependencia escolar considerando a la población en edad de asistir a la educación pre

terciaria se ubica en 35%, lo que significa que existen 3,5 individuos en edad de asistir al sistema educativo pre terciario por cada 10 personas potencialmente activas en el mercado laboral. Las proyecciones demográficas disponibles indican que dicho índice pasaría a ubicarse en 30% al 2035.

Según los datos del último censo de población realizado en 2011, un 8,1% de la población uruguaya declara tener ascendencia afro, mientras que 5,4% declara tener ascendencia indígena. En cuanto a la religiosidad, según los datos del Latinobarómetro¹⁰ (2014), el catolicismo es la religión dominante, a pesar de lo cual Uruguay es el país con menor porcentaje de católicos en su población (41%) en comparación con el resto de América Latina. Le siguen los evangélicos en su conjunto, con un 10%. Uruguay es el país de la región con el mayor porcentaje de personas que se declara agnóstico, ateo o sin religión: 38%.

1.3. Contexto político

Uruguay es una democracia semi-representativa o mixta, donde si bien predomina su carácter representativo, se mantienen formas de gobierno directo a las que la ciudadanía puede apelar (referéndums, plebiscitos) para tomar decisiones sobre casos puntuales o impugnar la vigencia de ciertas leyes. Bajo un sistema de gobierno presidencialista, la estructura del Estado uruguayo está compuesta por tres poderes independientes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y tres órganos de control (Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral y Tribunal de Cuentas).

El Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República, actuando en acuerdo con un ministro o con el Consejo de Ministros. El presidente es simultáneamente jefe de Estado y Gobierno, y es electo junto con el vicepresidente mediante elección popular directa cada cinco años. El presidente nombra los titulares de los ministerios, los que posteriormente deberán contar con el apoyo del Parlamento; los ministros pueden ser cesados por resolución del presidente.

El Poder Legislativo está compuesto por cuatro órganos principales: la Cámara de Representantes, la Cámara de Senadores, que reunidas constituyen la Asamblea General, y la Comisión Permanente. La Cámara de Senadores se compone de treinta y un miembros (contando al presidente de la cámara, que es el vicepresidente de la República), mientras que la Cámara de Representantes tiene 99 miembros. Las elecciones para el Parlamento se celebran en listas cerradas simultáneamente con la elección presidencial. Los diputados se eligen por departamento, mientras que los senadores se eligen a escala nacional, ambos para mandatos de cinco años.

El Poder Judicial es encabezado por la Suprema Corte de Justicia, cuyos miembros son nombrados por la Asamblea General mediante una mayoría de dos tercios y cuyos mandatos duran diez años o hasta que cumplen 70 años de edad. La Suprema Corte de Justicia es la encargada de juzgar la constitucionalidad de las leyes. El Poder Judicial está compuesto, asimismo, por tribunales de apelaciones, juzgados letrados y juzgados de paz.

¹⁰ *Latinobarómetro. Opinión pública Latinoamericana*, <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>.

Por otra parte, existe un conjunto de organismos que se encargan de administrar los servicios que presta el Estado: entes autónomos y servicios descentralizados. Son designados por el Poder Ejecutivo y ratificados con venia del Senado; funcionan de manera autónoma en diferentes niveles de competencias. Entre estos se encuentran la Universidad de la República (Udelar), la Universidad Tecnológica (UTEC) y la ANEP, a la que le compete definir las orientaciones generales de los niveles y modalidades educativas que se encuentran en su órbita (inicial, primaria, secundaria, técnico profesional y formación docente).

Uruguay es un Estado unitario, con capital en Montevideo, subdividido en 19 departamentos (ver Mapa 1.1) y 89 municipios, nivel de gobierno en el que en las últimas décadas se han implementado las mayores transformaciones en materia de descentralización.

Cada departamento está gobernado con cierta autonomía por sus respectivos órganos ejecutivos, el intendente municipal y la Junta Departamental. Los intendentes municipales son elegidos mediante voto universal cada cinco años. Los gobiernos departamentales se ocupan de tareas tales como el transporte departamental, el cuidado de las ciudades, la recolección de residuos, el alumbrado público, entre otras. Cuentan con recursos propios, en particular tributos que gravan a los vehículos empadronados en el departamento y a los inmuebles situados en él. No obstante, en buena parte dependen financieramente de transferencias que se realizan desde el gobierno central.

Mapa 1.1 Uruguay y departamentos



1.4. Gestión pública

La administración central de Uruguay, además de la Presidencia de la República, está compuesta por doce ministros. La Presidencia y los ministerios están organizados en unidades ejecutoras, compuestas por divisiones, estas por departamentos y estos por secciones. Estas unidades están en relación de subordinación jerárquica. Dentro de los ministerios, pero fuera de la línea jerárquica, están las asesorías.

Cada ministro es nombrado por el presidente. Este a su vez designa un subsecretario, que es también un cargo político y que cesa junto con el ministro. La mayoría de los directores de unidades ejecutoras son personal de confianza, nombrado políticamente por el ministro. Existen otros cargos de confianza y el resto de los puestos están ocupados por funcionarios públicos presupuestados, contratados y zafrales. Los presupuestados son funcionarios de carrera, que tienen derechos y obligaciones establecidas en el estatuto legal central. En el artículo 60 de la Constitución se establece la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados, a los que se declara inamovibles (Narbondo y Ramos, 1999).

A mediados de los noventa se planteó una reforma del Estado dirigida a la modernización de la Administración Pública, con el objetivo de brindarle mayor eficiencia, eficacia y calidad. La reforma tenía el sentido no solo de disminución del aparato estatal, sino también de construcción institucional para adaptarlo a las nuevas exigencias políticas, económicas y tecnológicas (Narbondo y Ramos, 1999). Los objetivos generales de la reforma administrativa fueron aumentar la productividad y calidad del gasto público, disminuir la presión tributaria sobre el producto de la economía como forma de contribuir al mejoramiento de la competitividad del país, mejorar el uso de los recursos públicos, elevar la calidad de los servicios definiendo precisamente qué debe financiarse con gasto público proveniente de la extracción fiscal y qué con precios o tasas, modernizar la gestión pública tradicional hacia una gestión por resultados medibles y evaluables, y profesionalizar y revalorizar la gestión pública incorporando en la toma de decisiones un enfoque usuario/ciudadano. Sin embargo, los resultados alcanzados por esta reforma se observaron solo en forma parcial y gradualista (CEPRE, 2004).

Dentro de las reformas más recientes se destaca la del año 2009 (ley nº 18.567 del 13 de setiembre de 2009), que crea un tercer nivel de gobierno (además del nacional y departamental): las entidades locales llamadas municipios. Su presidente recibe el nombre de alcalde y los demás miembros el de concejal. Sus cinco miembros se eligen por voto directo de la ciudadanía en la misma oportunidad en la que se eligen los intendentes y las Juntas Departamentales. Por la ley nº 18.653 del 15 de marzo de 2010 se definieron 89 municipios, abarcando a todas las localidades de más de 5.000 habitantes. Las facultades de estos órganos locales son muy limitadas y se basan fundamentalmente en la delegación de funciones que reciban de los respectivos gobiernos departamentales. Los municipios no tienen presupuesto ni funcionarios propios, y sus recursos son los que les asignen el gobierno central y los departamentos.

Capítulo 2. El sistema educativo

2.1. Organización del sistema educativo¹¹

El marco regulatorio y la estructura institucional del sistema educativo uruguayo

El sistema educativo uruguayo presenta un diseño institucional distinto de los estándares internacionales. La potestad de formular, implementar y gestionar políticas educativas en la educación obligatoria la tiene un ente autónomo, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), y no el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). A su vez, se integra por un conjunto de organismos que operan con cierta independencia unos de otros y con escasos niveles de articulación en el plano educativo y en la gestión (INEEd, 2014).

Los cinco organismos que —con distintos niveles de responsabilidad— gobiernan la educación desde el nivel inicial hasta el terciario son: el MEC, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la ANEP, la Udelar y la UTEC. La ley de educación vigente (aprobada en 2008)¹² creó un espacio de articulación a través de la Comisión Nacional de Educación (COMINE), integrada por distintos actores con el fin de constituirse en un ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas. En ese mismo marco normativo se crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) como órgano autónomo para evaluar la calidad de la educación de Uruguay en sus niveles inicial, primario y medio.

Las potestades del MEC refieren a establecer lineamientos generales, coordinar las políticas educativas nacionales, relevar y difundir información estadística y regular parte de la educación inicial privada y la terciaria privada. De esta manera, las competencias del MEC están limitadas a la regulación y articulación del sistema educativo y no a la formulación e implementación de políticas.

En la primera infancia, el INAU regula los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) y gestiona los centros diurnos, que ofrecen educación a niños de entre 0 y 3 años.

En el ámbito de la educación universitaria pública, la Udelar ha sido históricamente la única universidad pública del país. Sin embargo, en el año 2012 se creó por ley la UTEC, orientada a la oferta de carreras terciarias tecnológicas en el interior del país. Los primeros cursos se implementaron en 2014.

La ANEP es la institución que tiene la potestad de formular, elaborar e implementar políticas educativas en los niveles de educación inicial, primaria y media, y en formación docente. Es dirigida por el Consejo Directivo Central (CODICEN) y está compuesta por cuatro consejos de educación: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación

¹¹ Este apartado se basa en parte en INEEd (2014, capítulo 3).

¹² Ley nº 18.437, <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18437&Anchor=>>.

Técnico Profesional (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE).¹³ Cabe mencionar que aún no se ha puesto en funcionamiento la institucionalidad de la educación media prevista en la ley de educación vigente, que establece la formación del Consejo de Educación Media Básica, el de Educación Media Superior y el de Educación Técnico Profesional, este último con potestades distintas al actual.¹⁴

El CODICEN está integrado por cinco miembros de los cuales tres son designados por el Poder Ejecutivo con venia de la Cámara de Senadores, y dos son electos por los docentes. Cada consejo de educación está conformado por tres miembros: dos designados por el CODICEN y el tercero por el respectivo cuerpo docente. La representación de los colectivos docentes en el gobierno de la educación fue uno de los cambios introducidos por la ley de educación vigente, a partir de 2008.

En síntesis, las particularidades de la organización institucional que distinguen al sistema educativo uruguayo en el contexto internacional pueden resumirse así:

- la coexistencia de varios actores relevantes dotados de competencias exclusivas: el MEC, la ANEP, el INAU, la Udelar, la UTEC, el INEE; y
- la autonomía técnica y administrativa de los entes de la enseñanza (ANEP, Udelar, UTEC) respecto del Poder Ejecutivo;
- el lugar relativamente secundario que ocupa el MEC en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de educación primaria y media;
- el carácter colegiado de varios de los órganos de gobierno; y
- la presencia de representantes de los docentes en el gobierno de la educación.

Además de las autoridades, existen otros actores con incidencia en la educación uruguaya. Por una parte, la ley de educación creó el Congreso Nacional de Educación,¹⁵ un ámbito nacional de debate que procura reflejar “las distintas perspectivas de la ciudadanía en el Sistema Nacional de Educación”. La ley establece que será convocado como mínimo en el primer año de cada período de gobierno.

En el ámbito docente, las Asambleas Técnico Docentes (ATD) y los sindicatos docentes también tienen incidencia sobre el sistema educativo. Las ATD son órganos deliberantes con derecho a iniciativa y funciones consultivas en los temas educativos que el CODICEN o cada consejo de educación someta a consulta.¹⁶ Cada una de las cuatro ATD¹⁷ canaliza la participación de los docentes a través de asambleas por centro educativo y asambleas nacionales por nivel de enseñanza. Cada una tiene además una Mesa Permanente integrada por cinco miembros electos por la asamblea entre sus delegados, que actúa como interlocutora del CODICEN o el consejo de educación correspondiente.

¹³ Este último tiene carácter transitorio hasta la creación de la Universidad de la Educación.

¹⁴ Artículo 54 de la ley n° 18.437.

¹⁵ Artículos 44 y 45 de la ley n° 18.437.

¹⁶ Artículo 70 de la ley n° 18.347.

¹⁷ ATD de Inicial y Primaria, ATD de Secundaria, ATD de Educación Técnico Profesional y ATD de Formación Docente.

En cuanto a la organización sindical, los maestros de escuelas de inicial y primaria pública se agrupan en la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM), los profesores de secundaria pública en la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (Fenapes) y los profesores de escuelas técnicas y agrarias en la Asociación de Funcionarios de la Universidad de Trabajo del Uruguay (AFUTU). En la educación privada, la asociación gremial que agrupa a maestros y profesores es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza Privada (SINTEP).

Por otra parte, las instituciones educativas privadas están nucleadas en dos asociaciones: la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC) y la Asociación de Institutos de Educación Privada (AIDEP). Estas asociaciones ejercen influencia en el proceso de las políticas educativas, pero las instituciones privadas deben regirse por la regulación de la ANEP, que es la encargada de habilitar, supervisar y fiscalizar a los centros privados de educación primaria, secundaria, técnico profesional y formación docente. En este marco, la amplia mayoría de instituciones privadas aplica los planes de estudio de la enseñanza pública y hace uso de su autonomía en espacios complementarios a los reglamentarios (Grau y otros, 2008).

Finalmente, los mecanismos de participación de los padres y de la comunidad externa a la institución educativa son relativamente limitados y se concentran fundamentalmente en la integración de las Comisiones de Fomento en educación primaria y la Asociación de Padres de Alumnos Liceales (APAL) en educación secundaria. Tradicionalmente se han concentrado en la recaudación de fondos para los centros educativos. La ley de educación vigente previó la instalación de consejos de participación integrados por los estudiantes, sus padres y responsables, educadores y docentes, y representantes de la comunidad.¹⁸

Trayectos educativos, oferta y cantidad de centros

La educación formal comprende a la educación inicial (3 a 5 años), la educación primaria (6 a 11 años), media básica (12 a 14 años), media superior (15 a 17 años), terciaria y de posgrado.¹⁹ Al igual que la mayoría de los países de la región, Uruguay diferencia la educación media en dos ramas o modalidades: una general científico humanista y una tecnológica o técnico profesional. Sin embargo, esta diferenciación se expresa tempranamente: en primer año de educación media básica (INEEd, 2014). La educación es obligatoria desde los 4 años hasta la educación media superior inclusive.²⁰

La gran mayoría de los centros educativos son de financiamiento y gestión pública, seguidos por los centros de financiamiento y gestión privada; no obstante, existen algunos casos de ofertas de gestión privada y financiamiento público, concentradas en la primera infancia y en educación inicial. Los centros privados están fuertemente concentrados en Montevideo y en algunos departamentos cercanos, como Canelones y Maldonado. A continuación se describe la oferta prevaleciente en cada nivel

¹⁸ Artículo 76 de la ley n° 18.347.

¹⁹ Artículo 22 de la ley n° 18.347.

²⁰ Artículo 7 de la ley n° 18.347.

educativo pre terciario en cuanto a edades teóricas que comprende cada nivel, modalidades de oferta y cantidad de centros. Las tendencias en cuanto a matrícula por tipo de oferta, nivel y sector se detallan en la sección 3.3.

La **educación en la primera infancia** comprende desde el nacimiento hasta los 36 meses y no es obligatoria. Está a cargo, según sus respectivos ámbitos de competencia, de la ANEP, del INAU y del MEC.²¹ La oferta gratuita en este nivel comprende a los CAIF (de gestión privada a cargo de Organizaciones de la Sociedad Civil –OSC- y financiamiento público), regulados por el INAU, los centros diurnos de INAU (financiamiento y gestión pública), el Programa Nuestros Niños que lleva adelante la Intendencia de Montevideo en convenio con OSC (gestión privada y financiamiento público) regulado por el MEC y, marginalmente, algunos jardines públicos de la ANEP.

Los CAIF, los centros diurnos de INAU y el Programa Nuestros Niños se enfocan principalmente en la atención de niños de hasta tres años de edad en situación de vulnerabilidad. Los CAIF ofrecen dos tipos de atención: el Programa de Experiencias Oportunas dirigido a niños de menos de dos años, con frecuencia de una vez por semana, y la atención a niños de dos y tres años, de frecuencia diaria. Los centros reciben un monto por niño atendido (que varía según la modalidad). Por su parte, los centros diurnos del INAU están dirigidos a niños desde los tres meses a los tres años, quienes concurren a los centros en forma diaria. El Programa Nuestros Niños está orientado a niños de entre seis meses y tres años. Finalmente, aunque la ANEP brinda educación a partir de los tres años, en Montevideo hay unos pocos alumnos de dos años²² que concurren a jardines públicos.

Una opción diferente puesta en marcha en 2013 es la propuesta de Cuidado e Inclusión Socioeducativa para la Primera Infancia (CISEPI), que otorga bonos a familias con niños menores de tres años que participan de programas prioritarios del MIDES.²³ Se trata en este caso de financiamiento a la demanda, política que no había sido implementada hasta entonces en Uruguay.²⁴ Las familias beneficiarias de los bonos pueden concurrir a centros de educación infantil privados autorizados por el MEC.

²¹ Aunque cada uno de los organismos regula distintas ofertas de educación inicial, en el artículo 98 de la ley n° 18.437 se crea el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia, que tiene representantes del MEC, del CEIP, del INAU, del Ministerio de Salud Pública, de los educadores en primera infancia y de los centros de educación infantil privados. Su cometido es coordinar y articular proyectos y políticas educativas nacionales y para la primera infancia. (ley n° 18.437)

²² 102 alumnos en 2013, lo que representa el 0,2% de la matrícula de primera infancia.

²³ Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo, Cercanías, Programa de Atención a Personas en Situación de Calle y programas de empleo.

²⁴ En su etapa inicial en 2013 el programa se desarrolló en el marco del Plan 7 Zonas. Este consiste en un conjunto de intervenciones urbanas, habitacionales y sociales en siete zonas con elevada vulnerabilidad socioeconómica de los departamentos de Montevideo y Canelones. El plan diferencia cinco niveles de acción: acceso o pertinencia de la vivienda, niveles educativos referidos a la culminación de ciclos y calificación para el trabajo, la inserción en el mercado laboral, el acceso a los servicios de salud y el acceso a los servicios de cuidados. El componente de financiamiento a la asistencia en la primera infancia se inició en 2013 y cubrió en ese momento a 110 niños, 0,2% de la matrícula de primera infancia.

Finalmente, la oferta privada está compuesta por los centros de educación infantil regulados por el MEC²⁵ y por los jardines de infantes y colegios privados con clases de inicial supervisados por la ANEP. La cobertura gratuita en el nivel de primera infancia es la más baja entre todos los niveles educativos: alcanza al 64% de los asistentes (cuadro A.2.4 del anexo I).

La **educación inicial** está dirigida a los niños de tres, cuatro y cinco años y es obligatoria a partir de los cuatro años. Está a cargo de la ANEP, el MEC y el INAU. La oferta gratuita en este nivel está conformada por los CAIF (en tres años), los centros diurnos de INAU (tres años) y los jardines y escuelas de ANEP (tres a cinco años). La ANEP brinda educación inicial en diversas modalidades que, si bien todas comparten el mismo programa escolar, difieren en el formato y en la carga horaria. La oferta se distribuye en jardines de infantes (en las modalidades de jardines de infantes, jardines de tiempo completo, jardines de infantes de ciclo inicial —JICI—²⁶ y centros educativos de primera infancia —CEPI—²⁷) y escuelas con grupos de inicial (en las modalidades de urbana común, aprender,²⁸ tiempo completo, tiempo extendido, práctica y rural).²⁹ La oferta privada está compuesta por centros de educación infantil privados regulados por el MEC, y jardines de infantes y colegios privados bajo la órbita de la ANEP.

La cobertura gratuita (la pública y la privada con financiamiento público) alcanza en este nivel al 74% de los asistentes y es creciente al aumentar la edad de los niños (62% de los asistentes de tres años y 78% y 79% de los asistentes de cuatro y cinco años, respectivamente) (cuadro A.2.4 del anexo I). La oferta gratuita en tres años está mayormente concentrada en los CAIF, mientras que en cuatro y cinco años en jardines y escuelas de la ANEP. Existen 2.192 centros que ofrecen educación inicial, de los cuales poco menos de la mitad son públicos 45,9%, 38,4% son privados y 15,7% son privados con financiamiento público (CAIF) (cuadro A.2.1 del anexo I). Esta composición es muy distinta dependiendo del departamento. En Montevideo la mayoría de los centros de educación inicial son privados (58,7%), mientras que en el interior dicho porcentaje alcanza al 27%.³⁰

²⁵ Se considera centro de educación infantil privado a “toda institución que desarrolle actividades de educación de niños y niñas, entre cero y cinco años de edad, en forma presencial, por períodos de doce horas o más semanales”. Artículo 97 de la ley N° 18.347.

²⁶ Son centros que atienden a alumnos de educación inicial (niveles tres, cuatro y cinco) y de primero y segundo de primaria.

²⁷ Ex guarderías.

²⁸ Las escuelas comunes públicas del país se subdividen en seis tipos: escuelas urbanas comunes, escuelas de práctica, escuelas de tiempo extendido, escuelas de tiempo completo, escuelas aprender y escuelas rurales. Aunque las escuelas aprender toman su nombre de una sigla (Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas), para facilitar la lectura en este informe se escribe su nombre con minúscula.

²⁹ Las escuelas urbanas comunes tienen un horario de cuatro horas (en la mañana o en la tarde); las de práctica y las habilitadas de práctica tienen la misma carga horaria, pero se diferencian de las urbanas comunes en que en ellas los estudiantes de magisterio realizan sus prácticas; las escuelas aprender también son de cuatro horas, pero se ubican en contextos socioculturales vulnerables; las de tiempo extendido son similares a las urbanas comunes, pero además de las cuatro horas tienen una extensión horaria en la que se realizan distintos talleres (en total los niños están siete horas); las de tiempo completo son escuelas de doble horario (ocho horas); y las rurales funcionan, como su nombre lo dice, en zonas rurales y cumplen un horario de cinco horas.

³⁰ En el interior existen disparidades: el peso de la oferta privada va desde 6,5% (Treinta y Tres) a 47,2% (Maldonado).

La **educación primaria** comienza a los seis años de edad y se organiza en seis grados. La oferta pública en este caso está enteramente concentrada en la ANEP, a través del CEIP. Se divide en educación común (impartida en las modalidades de escuelas urbanas comunes, escuelas de tiempo completo, escuelas de tiempo extendido, escuelas aprender, escuelas de práctica, JICI y escuelas rurales) y educación especial. Esta última incluye centros especializados en discapacitados intelectuales, problemas de conducta, discapacidades motrices, discapacidades auditivas y discapacidades visuales, y representan un 4% de los centros de primaria públicos (cuadro A.2.2 del anexo I). La oferta privada corresponde a colegios privados supervisados por el CEIP.

En educación común el 83% de los alumnos concurren a centros públicos, porcentaje que se ha mantenido estable por lo menos en los últimos 20 años.³¹ Existen 2.131 escuelas públicas y 413 escuelas privadas. El 87% de las escuelas públicas se encuentra en el interior del país, aspecto que está fuertemente marcado por la presencia de escuelas rurales. Efectivamente, existen 1.111 escuelas rurales (52% del total de escuelas públicas) muy pequeñas, que cubren a un 4,7% de la matrícula total de primaria, proporción que ha ido bajando en los últimos nueve años en el marco del descenso del peso de la población rural del Uruguay (que de por sí es muy bajo: se ubica en el 5,3%³²). Este aspecto impone algunos desafíos que serán analizados más adelante. Por su parte, algo más de la mitad de las escuelas privadas se encuentra en Montevideo.

La **educación media básica** abarca el nivel inmediato posterior a la educación primaria y es obligatoria desde 1973.³³ Se organiza en tres grados y el requisito de ingreso es haber culminado la educación primaria. La oferta pública está concentrada enteramente en la ANEP, gestionada a través del CES (liceos públicos), el CETP (escuelas técnicas y agrarias con educación media básica) y el CEIP (escuelas rurales con 7°, 8° y 9° grados). A su vez, la ANEP implementa algunos programas dirigidos a poblaciones específicas que no culminaron el ciclo, en convenio con otras instituciones públicas.³⁴ La oferta de educación media básica del CETP incluye el ciclo básico tecnológico (CBT) y formación profesional básica (FPB) Plan 2007, este último dirigido a jóvenes con extraedad (15 años y sin completar el ciclo).

La oferta privada es provista por liceos privados, regulados por el CES y financiados en su mayoría por el pago de matrículas de los hogares. No obstante, en los últimos años han surgido algunas experiencias de liceos gratuitos de gestión privada

³¹ Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

³² Según datos del INE.

³³ Ley General de Educación n° 14.101.

³⁴ El programa Aulas Comunitarias, destinado a adolescentes de hasta 17 años que no finalizaron el primer año de educación media; el programa Áreas Pedagógicas, dirigido a adolescentes y jóvenes privados de libertad, con vínculos de tutela con el INAU o que presentan conductas disruptivas; el programa CES-Centros de Capacitación y Producción, en convenio con el MEC, dirigido a jóvenes de 15 a 20 años que desertaron del sistema educativo; el programa Centros de Alta Contención, en convenio con la Dirección General de Cárceles, dirigido a personas privadas de libertad; y el Programa de Culminación de Enseñanza Secundaria, en convenio con varios organismos de gobierno e intendencias departamentales, destinado a funcionarios públicos.

financiados a través de donaciones de empresas y de organismos, al amparo de la exoneración de tributos para donaciones de empresas a instituciones de educación, salud e investigación.³⁵ Dichas instituciones están enfocadas en estudiantes de contextos vulnerables y brindan oferta gratuita aplicando el programa de la enseñanza pública, pero en general ampliando la oferta con espacios complementarios y mayor carga horaria.³⁶

La oferta pública concentra al 86% de los asistentes a la educación media básica y, dentro de esta, solo el 18% es cubierto por las ofertas impartidas por el CETP. Existen 454 centros públicos y 177 centros privados que imparten educación media básica.³⁷ El 79% de los centros públicos se encuentra en el interior del país, mientras que lo mismo sucede con el 45% de los centros privados.

La **educación media superior** abarca los tres años posteriores a la educación media básica, tiene un mayor grado de orientación o especialización y es obligatoria a partir del 2008.³⁸ La oferta tiene tres modalidades: la general (en liceos gestionada por el CES), la tecnológica y la formación técnico profesional (en escuelas técnicas, ambas gestionadas por el CETP). Las dos primeras permiten continuar con estudios terciarios, mientras que la última está orientada principalmente a la inserción laboral. La oferta del CETP en la modalidad tecnológica y formación técnico profesional se dicta en varias modalidades.³⁹ La oferta privada se concentra en liceos privados supervisados por el CES.⁴⁰

El 89% de los asistentes a la educación media superior concurre a centros públicos y, dentro de estos, el 72% a liceos y el 28% a escuelas técnicas. Es en este nivel donde la oferta gestionada por el CETP alcanza su mayor participación. En este nivel existen 333 centros públicos, de los cuales 195 son liceos y 138 son escuelas técnicas. El 81% de los centros públicos se encuentra en el interior del país. Existen también 167 liceos privados, de los cuales más de la mitad se encuentra en Montevideo.

La **educación terciaria** abarca cursos técnicos no universitarios, tecnicaturas, educación tecnológica superior, formación docente y carreras universitarias. Requiere la aprobación de la educación media superior. Los organismos públicos que brindan

³⁵ Según los artículos 78 y 79 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, modificado por la ley de presupuesto n° 18.834.

³⁶ En la actualidad existen cuatro instituciones de este tipo (Liceo Jubilar, Impulso, Providencia, liceo Francisco de Paysandú), que cubren a unos 470 estudiantes, 0,3% de la matrícula del ciclo básico. Está previsto que para 2016 se sumen tres nuevas iniciativas: Los Pinos (ciclo básico tecnológico), Espigas (ciclo básico) y Ánima (bachillerato tecnológico).

³⁷ Varios de ellos también imparten educación media superior.

³⁸ Ley General de Educación n° 18.437.

³⁹ Curso técnico segundo ciclo, formación profesional superior, educación media profesional, educación media profesional especialización, educación media tecnológica, bachillerato profesional, bachillerato Figari, articulación educación media superior agraria/maquinista naval, espacio curricular optativo general - profundización - descentralizado, plataforma virtual cursos nivel ii y capacitación superior.

⁴⁰ Además, en la órbita del Ministerio de Defensa se encuentran el Liceo Militar y la Escuela Naval, que imparten educación media básica y superior con miras a la formación militar superior.

educación de este nivel son el CETP (tecnicaturas y tecnólogos), el CFE,⁴¹ la UTEC y la Udelar. Existen cuatro universidades privadas (Universidad Católica del Uruguay, la Universidad ORT Uruguay, la Universidad de Montevideo y la Universidad de la Empresa) y, además, funcionan 12 institutos universitarios terciarios privados⁴² y tres institutos terciarios no universitarios privados.⁴³

El cuadro siguiente sintetiza los niveles, edades teóricas de asistencia y tipos de oferta educativa del sistema uruguayo:

Cuadro 2.1 El sistema educativo uruguayo por niveles: edades teóricas y tipos de oferta

Nivel	Edad teórica	Oferta		
		Pública	Privada con financiamiento público	Privada
Primera Infancia	0 a 36 meses	Jardines de infantes públicos (ANEP-CEIP) Centros Diurnos INAU	CAIF Nuestros Niños Centros de educación infantil privados con bonos CISEPI	Jardines de infantes privados (órbita ANEP) Colegios privados con clases jardineras (órbita ANEP) Centros de educación infantil privados (órbita MEC)
Educación Inicial	3 a 5 años (obligatoria desde los 4 años)	Jardines de infantes públicos (ANEP-CEIP) <ul style="list-style-type: none"> • Comunes • Tiempo Completo • JICI • CEPI Escuelas urbanas públicas con clase jardinera (ANEP-CEIP)	CAIF Centros de educación infantil privados con bonos CISEPI	Jardines de infantes privados (órbita ANEP) Colegios privados con clases jardineras (órbita ANEP) Centros de educación infantil privados (órbita ANEP)

⁴¹ En la ley de educación de 2008 se prevé la creación de un Instituto Universitario de Educación que formaría a los maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, pero aún no se ha creado. En la actualidad la encargada de formar a estos profesionales continúa siendo la ANEP, a través del CFE.

⁴² Instituto Universitario Autónomo del Sur; Instituto Universitario Centro Latinoamericano de Economía Humana; Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes; Instituto Universitario Francisco de Asís; Instituto Universitario Centro de Docencia, Investigación e Información del Aprendizaje; Instituto Universitario Centro de Estudio y Diagnóstico de las Disgnacias del Uruguay; Instituto Universitario de Postgrado en Psicoanálisis; Instituto Universitario Crandon; Instituto Universitario Monseñor Mariano Soler- Facultad de Teología del Uruguay; Instituto Universitario Bios; Instituto Universitario de Asociación Uruguaya de Psicoterapia Psicoanalítica; Instituto Universitario Fundación Politécnico de Punta del Este.

⁴³ Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica, Centro de Navegación y, Escuela de Formación Profesional en Comercio Exterior y Aduana.

		<ul style="list-style-type: none"> • escuelas urbanas comunes • escuelas de práctica • escuelas aprender • escuelas de tiempo completo • escuelas de tiempo extendido <p>Escuelas rurales públicas con maestro de clase jardinera (ANEP-CEIP)</p>		MEC)
Primaria	6 a 11 (obligatoria)	<p>Escuelas de educación común (ANEP-CEIP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • escuelas urbanas comunes • escuelas de práctica • escuelas aprender • escuelas de tiempo completo • escuelas de tiempo extendido <p>Escuelas de educación especial (ANEP-CEIP)</p>		Colegios privados (órbita ANEP)
Media básica	12 a 14 (obligatoria)	<p>Liceos públicos (ANEP-CES)</p> <p>Escuelas técnicas y agrarias (ANEP-CETP)</p> <p>Escuelas rurales con 7°, 8° y 9° (ANEP-CEIP)</p> <p>Liceo Militar y Escuela Naval (Ministerio de Defensa)</p>		Liceos privados (órbita ANEP)
Media Superior	15 a 17 (obligatoria)	<p>Liceos públicos (ANEP-CES)</p> <p>Escuelas técnicas y agrarias (ANEP-CETP)</p>		Liceos privados (órbita ANEP)

		Liceo Militar y Escuela Naval (Ministerio de Defensa)		
Terciaria y posgrado	A partir de 18 años	Escuelas técnicas y agrarias (ANEP-CETP) Formación Docente (ANEP-CFE) Udelar UTEC		Universidades privadas (órbita MEC) Institutos universitarios privados (órbita MEC) Institutos terciarios no universitarios privados (órbita MEC)

Fuente: elaboración propia.

Para finalizar, se sintetizan los cambios recientes más destacables en cuanto a la organización institucional del sistema educativo uruguayo:

- a) el establecimiento de la obligatoriedad de la educación media superior (Ley General de Educación de 2008);
- b) la participación de delegados de los docentes en los consejos de la ANEP (Ley General de Educación de 2008);
- c) la creación de los consejos de Educación Media Básica y Educación Media Superior, que no ha sido llevada a cabo aún (Ley General de Educación de 2008);
- d) los intentos de crear la Universidad de la Educación, que sustituiría al CFE (no ha sido aprobada en el Parlamento aún);
- e) la creación de la UTEC, con fuerte sesgo hacia el interior (2012);
- f) la creación del INEE, con el cometido específico de evaluar la educación en sus niveles inicial, primario y medio;
- g) el surgimiento y expansión de centros privados gratuitos en la educación media básica, financiados a través de donaciones que generan exoneraciones impositivas; y
- h) la implementación por primera vez de un sistema de financiamiento a la demanda, con el otorgamiento de bonos a familias de barrios vulnerables que permiten elegir un centro de educación privada dentro de su zona en el nivel de la primera infancia.

2.2. El entorno de la educación

La educación ocupa un lugar importante en las prioridades de la sociedad uruguayo. Existe una multiplicidad de fines y expectativas para la educación obligatoria, que incluyen la formación de ciudadanos, la preparación para continuar estudios universitarios, la preparación para el campo laboral, la contribución a la salud sexual y reproductiva, la integración, la formación de individuos críticos, la emancipación y el disciplinamiento, la igualdad y la diferenciación, entre otras variadas demandas sociales (INEE, 2014).

En los últimos años, la educación, además, se ha transformado en un tema prioritario de agenda política, dado que se ha extendido un diagnóstico crítico en la sociedad sobre la situación de Uruguay en cuanto al nivel de desempeño alcanzado por los estudiantes (a partir de las pruebas internacionales), la desigualdad de resultados, las altas tasas de repetición y deserción en la educación media, y la baja culminación de este ciclo, así como la percepción de problemas importantes de organización y gestión de la enseñanza pública. Todos estos problemas han persistido en el tiempo y no se visualizan cambios significativos sobre ellos. En la generación de estas percepciones sobre el sistema educativo los medios masivos de comunicación han tenido un rol muy importante y, de hecho, los temas educativos ocupan diariamente múltiples notas de prensa, radio y televisión.

También cabe destacar que la educación fue, junto con la seguridad pública, el tema de mayor exposición y debate en la última campaña electoral presidencial (que culminó con la elección por segunda vez del candidato del Frente Amplio, Tabaré Vázquez, en noviembre de 2014). Los principales ejes y propuestas de los distintos partidos políticos se presentan en el anexo III. Por su parte, en la encuesta de opinión pública representativa a nivel nacional que realizó la empresa Equipos Mori en noviembre de 2014 sobre qué puntos debería priorizar el próximo gobierno uruguayo, la educación concentró el mayor porcentaje de adhesiones (el 32% contestó que la educación era el tema de mayor prioridad), seguido por la seguridad pública (31%), la disminución de la pobreza (24%) y la disminución de impuestos (11%).

En cuanto a la inversión que realiza la sociedad en educación, el esfuerzo de gasto público en relación al PIB ha crecido significativamente a partir de 2008, llegando actualmente al 4,6%, como se detalla en la sección 3.1 de este trabajo. No obstante, en la campaña electoral primó también el tema de seguir aumentando el nivel de presupuesto público asignado a la educación y, de hecho, el partido ganador estableció como meta llegar al 6% del PIB para la educación.

La educación pública tiene un peso considerable en Uruguay en todos los niveles. Considerando el total de la educación pre-terciaria, la matrícula está integrada en un 86% por estudiantes de centros públicos y 14% de privados. Considerando el esfuerzo que se realiza en términos de gasto, el público corresponde a un 4,6% del PIB y el privado a un 1,6% del PIB, lo que implica una distribución de un 74% para el sector público y un 26% para el privado. Dentro del gasto privado, el mayor aporte lo realizan los hogares (1,3% del PIB en 2013). El gasto destinado a clases particulares y de apoyo asciende en 2013 a un 3% del gasto total de los hogares en educación.

Por otra parte, en Uruguay no existe un sistema de rendición de cuentas basado en el desempeño (de estudiantes, de docentes, de centros educativos, del sistema en su conjunto). A nivel de los actores del sistema, el tema se discute en forma muy limitada y existe una tendencia a asociar la rendición de cuentas a la transparencia económica, y no a la responsabilidad de cada agente con respecto a resultados educativos (Mancebo y otros, 2013). En el sentido anterior, anualmente los organismos del sistema deben realizar una rendición de cuentas al Parlamento, pero esta consiste básicamente en detallar la ejecución financiera de cada línea presupuestal, sin ligarlas específicamente a resultados o metas. A nivel de la opinión pública, crecientemente el

tema de la responsabilidad por los resultados y la rendición de cuentas ha tomado mayor importancia.

La enseñanza pública concentra un 83% de los docentes. Los docentes efectivos (cuyo cargo fue obtenido a través de un concurso de méritos y oposición) adquieren el status de funcionarios públicos y gozan de estabilidad en el cargo, en tanto su destitución está regida por las causales de “omisión, ineptitud o delito”, establecidas constitucionalmente para dichos funcionarios.

A partir de un estudio cualitativo⁴⁴ (INEEd, 2014: capítulo 11) surge que existe una importante insatisfacción por parte de los docentes con sus condiciones de trabajo, y que sienten que la sociedad espera y exige mucho de ellos, pero que no se les brindan las condiciones para satisfacer esas expectativas. Los maestros destacan que la percepción de la sociedad sobre ellos ha ido cambiando drásticamente en los últimos años, pasando de una imagen de “apóstol de la educación” a “empleado público con tres meses de vacaciones”. Los profesores de educación media también perciben que se encuentran menospreciados por la sociedad actual. En la formación de esta visión, tanto maestros como profesores visualizan un papel importante de los medios masivos de comunicación y del sector político. También perciben que ha ido cambiando su rol, a partir de los cambios sociales y culturales que afectan a las familias, que los obligan a asumir roles de “contención” para los que no se sienten preparados, en particular los docentes de educación media (INEEd, 2014: capítulo 11).

2.3. Objetivos del sistema educativo y de aprendizaje de los estudiantes⁴⁵

Los fines generales de la educación y el propósito de cada nivel educativo están establecidos en la ley n° 18.347 de 2008. El artículo 2° establece el ejercicio de la educación como “un bien público y social que tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna”. Asimismo, establece que la educación debe orientarse hacia a una vida que integre diversos aspectos tales como el trabajo, la cultura, el cuidado de la salud, el entretenimiento y el ejercicio responsable de la ciudadanía.

Además, la ley establece que las políticas educativas deberán orientarse a una variedad de fines, a saber: 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

⁴⁴ “La docencia en Uruguay: condiciones de trabajo y carrera docente”, realizado por Equipos Mori, basado en entrevistas, grupos focales y revisión bibliográfica.

⁴⁵ Parte de este apartado se basa en INEEEd (2014, capítulo 8).

innovación; e integrar el trabajo como un componente fundamental del proceso educativo, articulando el trabajo manual con el intelectual.⁴⁶

En cuanto a los propósitos de cada nivel, se sintetizan en el cuadro siguiente los establecidos por la ley para los niveles de educación obligatoria.

Cuadro 2.2 Propósitos de cada nivel educativo

Nivel	Propósito
Inicial	Estimular el desarrollo afectivo, social, motriz e intelectual de los niños. ⁴⁷
Primaria	Brindar los conocimientos básicos y desarrollar principalmente la comunicación y el razonamiento que permitan la convivencia responsable en la comunidad. ⁴⁸
Media básica	Profundizar el desarrollo de las competencias y los conocimientos adquiridos y promover el dominio teórico-práctico de diferentes disciplinas que pueden ser, entre otras, artísticas, humanísticas, biológicas, científicas y tecnológicas. ⁴⁹
Media superior	No está establecido en la ley n° 18.347. Se establece que permitirá la continuidad en la educación terciaria (modalidades de bachillerato general o tecnológico) o la inserción laboral (formación técnico profesional). ⁵⁰

Fuente: Elaboración propia a partir de la ley n° 18.437.

Existe cierto consenso en cuanto a los fines de la educación primaria, siendo uno de los principales la adquisición de ciertos conocimientos básicos (fundamentalmente lectura y escritura, aunque también la operatoria matemática básica)⁵¹ (INEEd, 2014: capítulo 2). Sin embargo, los fines de la educación media han sido objeto de discusión desde hace tiempo atrás.⁵² La discusión se acrecentó con el aumento de la matrícula en este nivel de enseñanza desde hace unas tres décadas y, recientemente, con el establecimiento de la obligatoriedad de culminar la educación media superior. Ambos aspectos obligan al sistema educativo a una redefinición del valor de este nivel para la sociedad, con el desafío de dotarla de un fin propio de “enseñanza final”, más allá de “puente” hacia estudios terciarios o universitarios. Cabe destacar que, si bien esta discusión está presente en la sociedad uruguaya, como se vio, la ley vigente continúa enfatizando el papel de “puente” hacia la educación terciaria de la educación media superior, en particular en las modalidades de bachillerato general y tecnológico.

Los planes y programas de la educación obligatoria son desarrollados y aplicados por cada consejo de educación (CEIP, CES y CETP). Los consejos desarrollan los planes curriculares, siguiendo pautas generales que establece el CODICEN. Los currículos varían entre niveles y programas, pero tienen carácter nacional. El CODICEN debe homologarlos y tiene la potestad de observarlos.

⁴⁶ Artículo 13 de la ley n° 18.437.

⁴⁷ Artículo 24 de la ley n° 18.437.

⁴⁸ Artículo 25 de la ley n° 18.437.

⁴⁹ Artículo 26 de la ley n° 18.437.

⁵⁰ Artículo 27 de la ley n° 18.437.

⁵¹ En 2015 se establecieron perfiles de egreso referentes a contenidos, que procuran definir logros esperados para el egreso de 3° y 6° de educación primaria.

⁵² Véase el capítulo 2 de INEEEd (2014).

La enseñanza **primaria** cuenta con un programa escolar que tuvo una profunda modificación en 2005 y fue aprobado junto con la Ley General de Educación de 2008. El diseño del plan vigente de primaria se realizó a través de una comisión central y subcomisiones por área del conocimiento conformadas por maestros en ejercicio y profesores de secundaria nombrados por el CES, con la función de complementar el conocimiento de los maestros en el saber de la disciplina. También participaron delegados de las ATD y de la FUM.

Históricamente existió una planificación desde el organismo centralizado (el CEIP), desde donde se prescribía claramente el contenido del currículo, la organización, los sistemas de relaciones, su secuencia y su alcance. En el programa de 2008 se introduce un cambio que implicó una ampliación de contenidos, dejando abierta a la interpretación local la distribución de las unidades de enseñanza, sus tiempos y el alcance del tratamiento de los contenidos. El programa actual no realiza la distinción entre educación inicial, primaria, rural o común, sino que se trata de un programa común que incluye a los niños de 3 años de inicial a sexto grado de primaria e incorpora la idea de transversalidad, es decir, se comienza a trabajar con un concepto a los 3 años y debe haber una continuidad hasta sexto año.

No obstante, se ha señalado que el currículo actual de la educación primaria no estaría estableciendo en forma suficientemente clara lo que debe enseñarse y lo que se debe aprender en cada etapa de este nivel educativo, dejando la resolución de estos aspectos a los docentes o a la acción de los organismos intermedios de gestión, como las inspecciones. De esta manera, el programa descansa en la capacidad de planificación de las escuelas y docentes, y consagra un principio de autonomía. Sin embargo, esta descentralización se realiza sin fijar expectativas de aprendizaje de los alumnos, es decir, sin fijar objetivos (o estándares y metas de aprendizaje) y, por tanto, sin medir su logro (INEEd, 2014). Sin embargo, en junio de 2015 el CEIP presentó los “perfiles de egreso” para 3° y 6° de educación primaria, lo que constituyó un hito en la educación nacional. Será un desafío para el sistema educativo articular estos perfiles con la enseñanza y la evaluación del aprendizaje, tanto la que se realiza en las aulas como la externa.

La **educación media básica** se dicta principalmente mediante tres planes: el ciclo básico de secundaria, el ciclo básico tecnológico y la formación profesional básica. La estructura curricular de los dos primeros se organiza por años y asignaturas, mientras que la del tercero por trayectos y módulos con fuerte peso de la formación profesional.

La concepción del contenido está centrada en la disciplina o asignatura, y en el caso de las dos primeras ofertas, con limitada presencia de contenidos vinculados al trabajo, la expresión artística, el desarrollo personal y social, y las nuevas tecnologías (INEEd, 2014). La matriz curricular está dividida en un alto número de asignaturas, lo que dificulta la transición entre el ciclo primario y medio, entre otros aspectos.⁵³

⁵³ También tiene consecuencias sobre la organización y condiciones laborales de los docentes, como se verá más adelante.

Con respecto al proceso de definición del programa curricular vigente para el ciclo básico, el CES definió las estructuras curriculares y las asignaturas específicas que habrían de desarrollarse, mientras que todas las demás decisiones técnico-curriculares quedaron en manos de las comisiones de asignaturas, en las que participan la inspección docente de la asignatura y representantes de las ATD.⁵⁴ No participaron representantes de primaria ni de otros ámbitos externos al sistema educativo.

La regulación contenida en los planes de estudio se basa en enunciados generales. Si bien se define una delimitación temática de cada asignatura, por lo general no se establece claramente el alcance del contenido a enseñar. En los planes actuales la evaluación de aprendizajes solamente está presente a través de las disposiciones de regulación del pasaje de grado y de certificación. La fijación de criterios de evaluación descansa, desde el punto de vista de los programas, en la libertad de los profesores.

El plan de estudios para la formación profesional básica (2007) se realizó en la órbita del CETP y difiere del proceso del plan del ciclo básico y del ciclo básico tecnológico en algunos aspectos: a) la realización de consultas a actores externos al sistema educativo (empresarios, INAU, MIDES, entre otros), b) la explicitación de los logros esperados por parte de los alumnos, y c) la evaluación ocupa un lugar relevante, al menos en su enunciación (INEEd, 2014).

En cuanto a la **educación media superior**, la oferta curricular permite al estudiante optar por una de tres alternativas: el bachillerato diversificado, de carácter académico y propedéutico; el bachillerato tecnológico, que articula teoría con práctica y está orientado a ciertos campos sin descuidar la función preparatoria; y una trayectoria que articula la formación media profesional con el bachillerato profesional, que opera como un año compensatorio que aporta conocimientos generales y propedéuticos.

El currículo del bachillerato diversificado (en la órbita del CES) enfatiza fuertemente la función propedéutica y el desarrollo de capacidades para la vida académica. El cambio más reciente en el currículo del bachillerato diversificado fue la introducción del bachillerato de arte y expresión, con la reformulación 2006. Por su parte, el currículo del bachillerato tecnológico (órbita del CETP) balancea campos de formación con una presencia importante de las diversas áreas de conocimiento, aunque con ausencias formativas en el terreno de la expresión artística, la actividad corporal y el desarrollo ciudadano. Finalmente, el currículo del trayecto que vincula la educación media profesional al bachillerato profesional en la órbita del CETP se propone articular estructuras yuxtapuestas, con dos años de formación profesional para formar trabajadores de nivel operativo sub-técnico (con escasa formación en materia de desarrollo personal y ciudadano) con un año adicional, en el que los énfasis formativos se modifican abruptamente (INEEd, 2014). Tampoco en este nivel se establecen metas de logro.

En el CETP, el currículo asociado a la formación técnico profesional está más ligado a la relación de los centros con el sector productivo, y al intercambio y vínculo con

⁵⁴ En algunas comisiones participaron académicos universitarios.

empresarios de cada región. Esto suele hacerse en el marco de diversos ámbitos de participación nacional y regional, integrados por actores de la educación técnica, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial, sindicatos, entre otros. En una segunda etapa se forma un grupo de trabajo en donde participa la Dirección de Planeamiento Educativo y la ATD. Transitado ese proceso surge el programa y se instrumenta su implementación. Los entrevistados destacan la importancia de que este proceso se construya en colectivo, ya que las especificidades de este tipo de conocimiento requiere de distintos saberes técnicos que deben estar representados. Se definen siempre perfiles de egreso en los cursos bajo la órbita del CETP, según se afirmó en las entrevistas realizadas a autoridades de este consejo.

Finalmente, cabe mencionar que los centros educativos de educación media deben implementar el programa fijado por su respectivo consejo en cuanto a cantidad y horas asignadas a cada asignatura, solamente tienen algún margen de autonomía respecto al núcleo de horas optativas en algún bachillerato o un “espacio curricular abierto” en el ciclo básico, que representa un porcentaje muy menor del tiempo total de instrucción. En el CETP, el margen de autonomía de los centros en este aspecto está dado con respecto a la carga horaria de cursos optativos de algunos bachilleratos o en los énfasis en un tema en particular (por ejemplo, un bachillerato agrario que se implementa en una escuela de lechería tendrá un sesgo en ese sentido, pero la carga horaria viene establecida en el currículo y no hay margen para modificarla).

En síntesis, los diseños curriculares de los distintos niveles de educación obligatoria se caracterizan, en general por: el carácter nacional del currículo en cada nivel; el énfasis en los contenidos y la ausencia de especificación de objetivos y metas de aprendizaje; la ausencia de la evaluación como componente técnico curricular; la ausencia o debilidad de coordinación entre los diversos consejos para la construcción de criterios y objetivos compartidos de política curricular, para la formación de un trayecto educativo coherente; y el escaso margen de autonomía de los centros para establecer modificaciones al currículo, si bien, como se vio antes, existe un considerable margen de autonomía en la evaluación.

2.4. Distribución de responsabilidades dentro del sistema educativo⁵⁵

El sistema educativo uruguayo ha operado históricamente con una lógica de alta centralización, tanto funcional como territorial. Ha sido caracterizado como “burocrático-jerárquico”, con un “exceso de centralización” (Mancebo, 2012). La ANEP exhibe una fuerte concentración decisoria de forma tal que la gran mayoría de las decisiones administrativas y curriculares (la organización de la enseñanza, la administración del personal, la planificación y programación, el manejo de los recursos financieros, entre otras decisiones) son tomadas por las autoridades del sistema (los consejos), radicadas en Montevideo.

La responsabilidad de definir la política educativa en los niveles de educación obligatoria es de la ANEP, sin embargo, este cometido no está definido de forma explícita en la actual Ley General de Educación como competencia de ninguno de los

⁵⁵ Este apartado se basa, entre otros, en INEEd (2014, capítulo 12).

consejos que la integran. Tampoco corresponde a la competencia del MEC (que cumple un rol de coordinador y articulador de políticas), ni de la COMINE (que delibera sobre las políticas y procura articularlas con otras políticas públicas).⁵⁶

Dentro de la ANEP, el CODICEN cumple un rol articulador y coordinador de las acciones de los consejos de educación, define las orientaciones generales de los niveles y modalidades educativas, homologa los planes de estudio aprobados por los consejos de educación, define el proyecto de presupuesto y de rendición de cuentas, aprueba los estatutos de funcionarios docentes y no docentes del ente, y establece lineamientos para la supervisión y fiscalización de los institutos privados habilitados de educación inicial, primaria, media y técnico profesional.⁵⁷ El CODICEN también define en última instancia cuántos centros se construyen y en qué lugares se ubican. Asimismo, el calendario escolar es prerrogativa del CODICEN, incluyendo la cantidad de días de clase de cada ciclo y plan. Si bien esto es así, se elabora en conjunto con cada consejo de educación.

Los consejos de educación están ubicados en un escalón burocrático inferior al del CODICEN y tienen competencia para la toma de decisiones sobre múltiples asuntos, desde aprobar planes de estudio, administrar todos los servicios y dependencias a su cargo, gestionar el personal docente y no docente, desarrollar los procesos de enseñanza y supervisarlos, elevar las proyecciones de presupuestos al CODICEN, habilitar y fiscalizar a las instituciones privadas en su ámbito, entre otras.

Si bien el CODICEN debería cumplir un papel de conductor del sistema educativo, en la práctica cumple un rol más de articulador de los consejos de educación y de decisor en última instancia. Estos, en la práctica, cumplen un rol preponderante tanto en el diseño e implementación de políticas como en la definición de procedimientos de gestión, lo que contribuye a promover una excesiva compartimentación en ambas funciones.

Como señala D'Avenia (2014), el actual diseño institucional no garantiza la coordinación entre las distintas ramas de la enseñanza, y en los hechos existen problemas de coordinación en el ámbito de la ANEP entre los consejos de educación y el CODICEN.⁵⁸ Ello se ha traducido en que las políticas hacia los distintos niveles educativos son frecuentemente concebidas en forma independiente, sin que se preste suficiente atención a su necesaria coherencia en el marco de un modelo integral de desarrollo educativo (Grafe, 2001). A modo de ejemplo, los consejeros e inspectores de enseñanza media entrevistados coinciden en que la planificación y ejecución de políticas en ese nivel se ha gestado en general de forma independiente entre el CES y el CETP, sin existir una política deliberada de articulación desde el CODICEN y quedando la coordinación librada a la voluntad de los consejos de educación. Las fallas de coordinación también se han reflejado en las dificultades para instrumentar

⁵⁶ “Estructuras y procedimientos de gestión de la educación secundaria en Uruguay”, estudio realizado por Mazzini, Campanella, Corbo, Morales y Silva en 2013 y 2014 a solicitud del INEE.

⁵⁷ Artículo 59 de la ley n° 18.347.

⁵⁸ En los últimos años se ha implementado un sistema de reuniones semanales en las que participan los directores generales de todos los consejos, que han sido valoradas positivamente en cuanto a la mejora de la coordinación.

políticas de tránsito educativo entre ciclos, por ejemplo, entre primaria y media (Filardo y Mancebo, 2012).

Un problema central es la ambigüedad en la definición de roles entre el CODICEN y los consejos de educación, a pesar de los cambios introducidos por la Ley General de Educación de 2008. En definitiva, se trata de una relación jerárquica en la que el consejo de educación es el órgano subordinado, pero a la vez se considera autónomo, lo que es una fuente de conflictividad en los vínculos.⁵⁹

Tanto el CODICEN como los consejos de educación centralizan la gestión de los recursos de modo tal que frecuentemente se genera lentitud en las respuestas, y poca flexibilidad y capacidad de iniciativa a nivel de las inspecciones regionales o de los propios centros educativos. En general, los consejos deben resolver sobre prácticamente todos los asuntos en materia de gestión educativa, tanto pedagógica como administrativa, lo que resta posibilidades para ejercer la función sustantiva de liderar la política educativa de cada consejo. Se deciden a nivel central aspectos tales como la provisión de vacantes, la solicitud de licencias docentes, la adquisición y asignación de recursos de infraestructura y materiales, la aprobación de la realización de actividades especiales en los centros educativos o jornadas pedagógicas y sociales, entre otras. En definitiva, las autoridades centrales son las que definen la mayor parte de los criterios y parámetros que se aplican para distribuir los recursos a los centros educativos.

A nivel regional, la Ley General de Educación vigente buscó cierta descentralización a partir de la creación de las Comisiones Coordinadoras Departamentales de la Educación, además de dotar a los centros educativos de mayores márgenes de autonomía en el plano académico y en el de manejo de recursos.⁶⁰ Estas comisiones deben convocar a los Consejos de Participación para deliberar sobre “las políticas educativas en el departamento”, pero no tienen potestades sobre la definición de estas políticas, lo que en la práctica imposibilita un mayor protagonismo a nivel más descentralizado.

En el ámbito del CEIP y del CETP el ámbito regional cobra una importancia relativamente mayor que en el CES. En el CETP, el ámbito de decisión regional se encuentra en los campus regionales. Son cinco en total y agrupan entre tres y cuatro departamentos del país. Cada campus tiene un director y una junta integrada por los inspectores regionales y los directores de los centros educativos de la zona. La estructura está en proceso de implementación, pero resulta novedosa en tanto constituye una experiencia de gestión descentralizada, con potestades de planificación de acciones a nivel territorial, participación en la elaboración del presupuesto quinquenal del CETP, supervisión de los centros educativos de la región, coordinación de la elaboración de la oferta curricular de los centros, entre otras.

⁵⁹ “Estructuras y procedimientos de gestión de la educación secundaria en Uruguay”, estudio realizado a solicitud del INEE.

⁶⁰ Artículo 41 de la ley nº 18.347.

A nivel del CEIP, la regionalización está dada a través de las inspecciones departamentales, que tienen incidencia en las decisiones de distribuir cargos en las escuelas (si bien la asignación final se realiza a nivel central, a través de la inspección técnica), y son las que deciden la asignación de programas específicos a los centros educativos.

En secundaria se encuentra en marcha un proceso de regionalización que incluye la creación de sedes de inspección en el interior del país con inspectores regionales radicados allí; sin embargo, es un proceso que no se ha concretado aún. En este nivel la definición de la oferta se hace a nivel central, normalmente en función de la información del año anterior con respecto a las condiciones edilicias, los resultados, la disponibilidad de docentes, entre otros aspectos. Lo mismo sucede con el cupo por centro, que se decide a nivel central.

También a nivel regional funcionan comisiones de edificación departamentales donde están representados todos los subsistemas (incluida la enseñanza universitaria) que están integradas por un arquitecto asesor. En el marco de esas comisiones se sugieren las prioridades de las obras de infraestructura del departamento. Sin embargo, la decisión y la ejecución de las obras se realiza a nivel central, desde la Dirección Sectorial de Infraestructura del CODICEN.

A nivel de centro educativo, el artículo 41 de la Ley General de Educación establece que será un “ámbito institucional jerarquizado, dotado de recursos y competencias, a los efectos de lograr los objetivos establecidos en su proyecto educativo” y que “dispondrá de fondos presupuestales para el mantenimiento del local, la realización de actividades académicas y proyectos culturales y sociales de extensión”. En la práctica, si bien los centros educativos tienen ciertos márgenes de autonomía para realizar actividades y proyectos, están limitados por la centralización que caracteriza la toma de decisiones, la disponibilidad de recursos y la permanencia de los docentes en los centros, en particular en educación media. Los centros no tienen potestades sobre los recursos docentes ni no docentes y manejan partidas presupuestales muy escasas, que apenas les permiten mantener los locales en condiciones adecuadas.⁶¹ Frecuentemente ello los obliga a recurrir a fondos de las comisiones de padres u otras partidas⁶² con resultados disímiles dependiendo del involucramiento del equipo director y el contexto donde se insertan los centros. Las partidas manejadas deben rendirse a nivel central de cada consejo de educación (dirección/división de hacienda).

Los centros sí tienen margen de autonomía para decidir el agrupamiento de alumnos en clases, así como también establecer algunas estrategias para estudiantes con dificultades. Esto último en forma acotada, dado que el acceso a programas específicos de apoyo depende del nivel regional (en primaria) o central (en secundaria).

⁶¹ En el ámbito del CETP se han aumentado estas partidas, y se realiza una asignación por tipo de escuela en función del tamaño del centro, de la cantidad de cursos y de los tipos de talleres (especialización). Además, el monto se utiliza como el director y el equipo de dirección considera adecuado. Si bien esta asignación se realiza a nivel central, se pretende que en el futuro se descentralice hacia los campus regionales.

⁶² Por ejemplo, proventos de las cantinas de los centros.

Ante esta situación se ha instalado en la discusión pública y en algunos actores del sistema educativo la necesidad de dotar a los centros educativos de mayor autonomía para gestionar recursos. Los consejeros entrevistados coinciden en que sería deseable que los directores tuvieran una mayor independencia en el manejo de los recursos y que dispusieran de partidas mayores, de las que luego deberían rendir cuentas. A nivel de discusión pública, también se plantea que los centros deberían tener una mayor autonomía para definir algunos espacios del currículo. Sin embargo, dotarlos de mayor independencia exigiría aumentar las capacidades necesarias para asumir las mayores responsabilidades de gestión, tanto en relación a la dotación de personal como en cuanto a las calificaciones requeridas para la gestión administrativa y pedagógica. Este aspecto se retoma más adelante.

La conexión entre el nivel central (donde se concentran la mayoría de las decisiones) y los centros educativos la cumplen las inspecciones. El rol fundamental de la inspección es el de asesorar a la autoridad y orientar a los centros educativos. En general no son decisores, sino que elevan sugerencias y es cada consejo el que determina cómo se asignan y distribuyen los recursos. Las inspecciones también trabajan cuestiones como la organización de la oferta escolar, el calendario, la apertura o el cierre de grupos, esto último en diálogo con los centros. También marcan el límite de alumnos por centro. Si bien el máximo de estudiantes por liceo está fijo, la distribución a la interna del centro es potestad de la dirección.

El cuadro siguiente presenta a modo resumen, los niveles y organismos responsables de algunos tipos de tareas seleccionadas. En el anexo II se presenta el organigrama de la ANEP.

Cuadro 2.3 Nivel y organismo de toma de decisiones, según tema

Tema	Nivel	Organismo
Desarrollo del currículo y evaluación	Central	Consejo de educación (CEIP, CES, CETP)
Abrir y cerrar centros educativos/cursos	Primaria: central/regional	Primaria: inspecciones departamentales/CEIP
	Secundaria: central	Secundaria: CES
	Técnico profesional: central/regional/local	Educación técnico profesional: campus regionales-centros-CETP (Planeamiento Educativo)
Establecer el calendario escolar y tiempo de instrucción	Central	CODICEN, coordinado con consejo de educación (CEIP, CES, CETP)
Decidir sobre el tamaño de clase	Primaria: regional/central	Primaria: inspecciones departamentales/CEIP
	Secundaria: central	Secundaria: CES
	Técnico profesional: central/regional/local	Técnico profesional: campus regionales-centros-CETP

		(Planeamiento Educativo)
Decidir sobre el agrupamiento de estudiantes	Local	Centro educativo
Decidir sobre estrategias para alumnos con dificultades	Primaria: regional/local Secundaria: central/local	Primaria: inspecciones departamentales/centro educativo Secundaria: CES/centro educativo
Asignar recursos financieros a centros	Central	Consejo de educación
Seleccionar y despedir docentes	Central	Consejo de educación
Establecer salarios docentes	Central	CODICEN (negociado con el Ministerio de Economía y Finanzas)
Asignar cargos docentes y de dirección	Primaria: regional/central Secundaria: central Técnico Profesional: regional/central	Primaria: Inspección Técnica (central), con inspecciones departamentales (regional) Secundaria: Departamento Docente con Inspección General Docente (Central) Técnico profesional: CETP (Planeamiento Educativo) con campus regionales
Asignar cargos no docentes	Central	Consejo de educación
Asignar programas educativos a los centros	Primaria: regional Secundaria: Central	Primaria: Inspecciones departamentales Secundaria: CES
Evaluar docentes	Central/Local	Inspección, director del centro
Asignar recursos de infraestructura: construcción de nuevos centros y reformas /ampliaciones /mantenimiento de gran porte	Central	CODICEN – Dirección Sectorial de Infraestructura (a partir de propuestas de comisiones de edificación departamentales)
Asignar recursos de mantenimiento regular de infraestructura	Primaria: regional/central Secundaria: central Técnico profesional: central	Primaria: inspecciones departamentales/CEIP Secundaria: CES Técnico profesional: CETP
Asignar recursos materiales	Central	Consejos de educación (CEIP, CES, CETP)

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, a partir de la información del cuestionario a directores de las pruebas PISA 2012 (Programme for International Student Assessment) puede caracterizarse la distribución de responsabilidades en la toma de decisiones respecto a diversos aspectos en el sector público y privado. Se pueden destacar tres aspectos.

El primero es que Uruguay muestra un índice de autonomía de los centros en currículo y en evaluación inferior al del promedio de la OCDE e inferior a la mayoría de los países de la región latinoamericana que participan en PISA.

El segundo es que el sector privado muestra índices de autonomía en currículo y en evaluación mucho más elevados que los centros públicos. Los centros privados tienen un cierto grado de autonomía para decidir qué cursos ofrecer, cómo realizar las evaluaciones y qué textos utilizar para los cursos. Si bien los contenidos están altamente marcados por el currículo nacional fijado a nivel de las autoridades centrales, los centros privados pueden complementarlo a través de otras actividades y mayor carga horaria. En el sector público se destaca que las escuelas técnicas parecen tener un mayor grado de autonomía sobre los cursos que puede ofrecer el centro y sobre los textos a utilizar en relación a los liceos. Asimismo, los centros de contexto más favorable muestran índices de autonomía más elevados (cuadros 2.4, 2.5 y 2.6).

Por último, en cuanto a la asignación de recursos, los centros públicos no tienen potestades para contratar ni despedir docentes; así como tampoco para la fijación de salarios, que se decide a nivel central. El margen de autonomía del centro se reduce a la asignación de la escasa partida presupuestal que le viene dada centralmente y de los eventuales recursos provenientes de las asociaciones de padres u otros. El monto de la partida presupuestal es un porcentaje de la matrícula del centro. En contraste, el sector privado tiene total autonomía para la contratación de docentes, la fijación de salarios y la asignación de los recursos en el centro.

Cuadro 2.4 Autonomía de los centros sobre el currículo y evaluación, según componentes. Total y por tipo de centro, 2012

	Total	Centros públicos	Liceos privados	Liceos públicos	Escuelas técnicas
Índice de autonomía (1)	-0,83	-0,97	0,19	-1,02	-0,79
	(0,04)	(0,04)	(0,22)	(0,04)	(0,13)
Porcentaje de estudiantes en centros que tienen autonomía en decidir sobre su evaluación	35%	23%	93%	20%	31%
	(0,04)	(0,04)	(0,07)	(0,05)	(0,10)
Porcentaje de estudiantes en centros que tienen autonomía en los cursos ofrecidos	3%	16%	100%	7%	66%
	(0,03)	(0,03)		(0,03)	(0,13)
Porcentaje de estudiantes en centros que tienen autonomía en el contenido de los cursos	18%	9%	80%	9%	10%
	(0,03)	(0,02)	(0,12)	(0,03)	(0,05)
Porcentaje de estudiantes en centros que tienen autonomía en los libros	47%	34%	100%	27%	58%
	(0,04)	(0,05)		(0,05)	(0,11)

(1) Índice basado en la respuesta de los directores sobre quién tiene la responsabilidad (directores, docentes, consejo directivo del centro educativo, cuerpos de inspección regionales, autoridades nacionales) en la definición del currículo y la evaluación en los centros (establecimiento de políticas de evaluación de los estudiantes, elección de los libros de texto, determinar qué cursos son ofrecidos y su contenido). Esta información se combina para crear un índice compuesto de responsabilidad del centro en el currículo y la evaluación. El índice tiene media cero y desviación estándar uno para los países de la OCDE. Los valores más altos indican mayor autonomía de los directores y docentes del centro.

Nota: errores estándar entre paréntesis

Fuente: elaboración propia a partir de datos de PISA-OCDE.

Cuadro 2.5 Autonomía de los centros sobre el currículo y evaluación, según componentes. Por región, 2012

	Montevideo	Interior
Índice de autonomía (1)	-0,66 (0,08)	-0,88 (0,07)
Porcentaje de estudiantes en centros que tienen autonomía en decidir sobre su evaluación	44% (0,06)	28% (0,06)
Porcentaje de estudiantes en centros que tienen autonomía en los cursos ofrecidos	35% (0,04)	26% (0,05)
Porcentaje de estudiantes en centros que tienen autonomía en el contenido de los cursos	26% (0,05)	13% (0,03)
Porcentaje de estudiantes en centros que tienen autonomía en los libros	56% (0,06)	38% (0,06)

(1) Los valores más altos indican mayor autonomía de los directores y docentes del centro.

Nota: errores estándar entre paréntesis

Fuente: elaboración propia a partir de datos de PISA-OCDE.

Cuadro 2.6 Autonomía de los centros sobre el currículo y evaluación (1), según componentes. Por contexto, 2012

	Muy desfavorable	Desfavorable	Medio	Favorable	Muy Favorable
Porcentaje de estudiantes en centros que tienen autonomía en decidir sobre su evaluación	18% (0,14)	33% (0,07)	19% (0,06)	26% (0,12)	91% (0,08)
Porcentaje de estudiantes en centros que tienen autonomía en los cursos ofrecidos	32% (0,14)	17% (0,05)	20% (0,07)	24% (0,09)	100%
Porcentaje de estudiantes en centros que tienen autonomía en el contenido de los cursos	25% (0,16)	11% (0,04)	8% (0,04)	11% (0,07)	91% (0,09)
Porcentaje de estudiantes en centros que tienen autonomía en los libros	31% (0,17)	30% (0,07)	43% (0,09)	51% (0,12)	100%

(1) Los valores más altos indican mayor autonomía de los directores y docentes del centro.

Nota: errores estándar entre paréntesis.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de PISA-OCDE.

2.5. Mecanismos de mercado en el sistema educativo

En el ámbito de la educación obligatoria no hay mecanismos de financiamiento público a la demanda para la asistencia a centros privados. Dentro de los centros públicos las familias pueden elegir libremente a dónde enviar a sus hijos, pero si la demanda excede la capacidad del centro, existen criterios de selección de los estudiantes, que básicamente priorizan a aquellos que residen y aquellos cuyos padres trabajen en la zona. No existen políticas destinadas a promover la competencia entre centros educativos y el objetivo es no promoverla.

En el ámbito de primaria el problema del exceso de demanda se presenta básicamente en algunas propuestas como el ciclo inicial de tiempo completo o en las escuelas de tiempo completo. En esos casos, según las entrevistas realizadas, las escuelas priorizan en primer lugar la presencia de hermanos en el centro y en segundo lugar la residencia en la zona o el lugar de trabajo del padre o madre a la hora de la inscripción de los estudiantes. En el caso de las escuelas de tiempo completo, además de la zona, también existe un sistema de prioridad tomando en cuenta el ingreso del hogar y la situación laboral de la madre (si la madre trabaja).

En el caso de los centros de educación media, el aspecto “zona” es menos relevante, si bien también se utiliza como criterio de priorización, fundamentalmente en los liceos. En el CES la asignación de estudiantes a centros se realiza a nivel central, desde la oficina reguladora. Los estudiantes pueden inscribirse en cualquier centro, pero si hay sobredemanda se aplica el criterio de zona como priorización. De acuerdo a los datos de PISA 2012, un 26% de los estudiantes de educación media se encuentra en centros donde el director reporta que la residencia en un área en particular siempre se considera como criterio de selección. Dicho porcentaje asciende a 37% en los liceos públicos, apenas 9% en las escuelas técnicas y es nulo en el sector privado (cuadro A.2.5 del anexo I).

La selectividad a partir de resultados académicos es de relativamente baja frecuencia en Uruguay en relación al promedio de países de OCDE. La mitad de los estudiantes relevados en PISA 2012 se encuentran en centros donde los directores reportaron que “nunca” se consideran los resultados de aprendizaje previos ni las recomendaciones de centros anteriores como criterios de selección de alumnos. Sin embargo, existen notables diferencias entre centros públicos y privados: más de la mitad de los estudiantes en liceos privados se encuentran en centros donde “siempre” se considera al menos uno de estos aspectos como criterio de selección. En los El mismo porcentaje dentro de los estudiantes que asisten a centros públicos es de 22%, si bien llama la atención, dado que este criterio no está explicitado (cuadro A.2.6 del anexo I).⁶³

Hasta hace poco tiempo, el sistema educativo no estaba obligado a divulgar información sobre resultados individualizada por centro. De hecho, el criterio de las autoridades uruguayas siempre había sido el de no publicar los resultados individualizados por centro. No obstante, en el marco de la ley de transparencia, promulgada en 2008,⁶⁴ el Estado está obligado a proporcionar los datos que le fueran solicitados por cualquier ciudadano, en los tiempos estipulados por la ley. En ese marco, un medio de prensa solicitó, obtuvo y publicó datos sobre promoción y repetición a nivel de centro educativo de educación secundaria, constituyendo entonces uno de los primeros antecedentes de divulgación de resultados individualizados. La información se presentó en forma “cruda”, sin tomar en cuenta ningún indicador que permitiera contextualizar los distintos resultados de los centros. Además, debe señalarse que dada la falta de parámetros comunes sobre qué debe lograr un alumno al finalizar cada grado escolar y la libertad con que cuenta cada

⁶³ No forma parte de la normativa ni tampoco fue explicitado por ninguno de los entrevistados.

⁶⁴ Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública n° 18.381, 17 de octubre de 2008.

docente para evaluar a sus alumnos y decidir si aprueba o no el curso, los logros de los alumnos promovidos en distintos centros pueden tener diferencias relevantes.

La disposición en forma pública de resultados de aprendizaje individualizados por centro educativo no es una práctica habitual en Uruguay. De acuerdo a los datos de PISA 2012, solo el 10% de los estudiantes de educación media se encuentra en centros donde el director reporta que hace públicos sus resultados. En el sector privado dicha práctica es nula (cuadro A.2.7 del anexo I). Tampoco se dispone de valoraciones cualitativas de los centros como, por ejemplo, los informes de las inspecciones. No obstante, recientemente la División de Investigación, Evaluación y Estadística (DIEE) del CODICEN ha puesto a disposición del público información individualizada de las escuelas primarias públicas que incluye indicadores como repetición, contexto socioeconómico, matrícula, alumnos por maestro o antigüedad y rotación de maestros.⁶⁵ Para educación secundaria, el CES recientemente puso a disposición información individualizada por liceo sobre repetición, extraedad y ratio de alumnos por docente.⁶⁶ Finalmente, no se dispone de información por centro sobre indicadores de desempeño para la educación técnico profesional.

2.6. Desempeño del sistema escolar

El nivel educativo de la población uruguaya ha aumentado moderadamente a lo largo de los años. En 2013, la cohorte de entre 25 y 34 años de edad presentaba un nivel educativo promedio de 11 años de educación, mientras que el grupo de 55 a 64 años tenía en promedio 9 años (véase el gráfico 2.1).

Gráfico 2.1 Años promedio de educación por tramo de edad, años 2006 a 2013



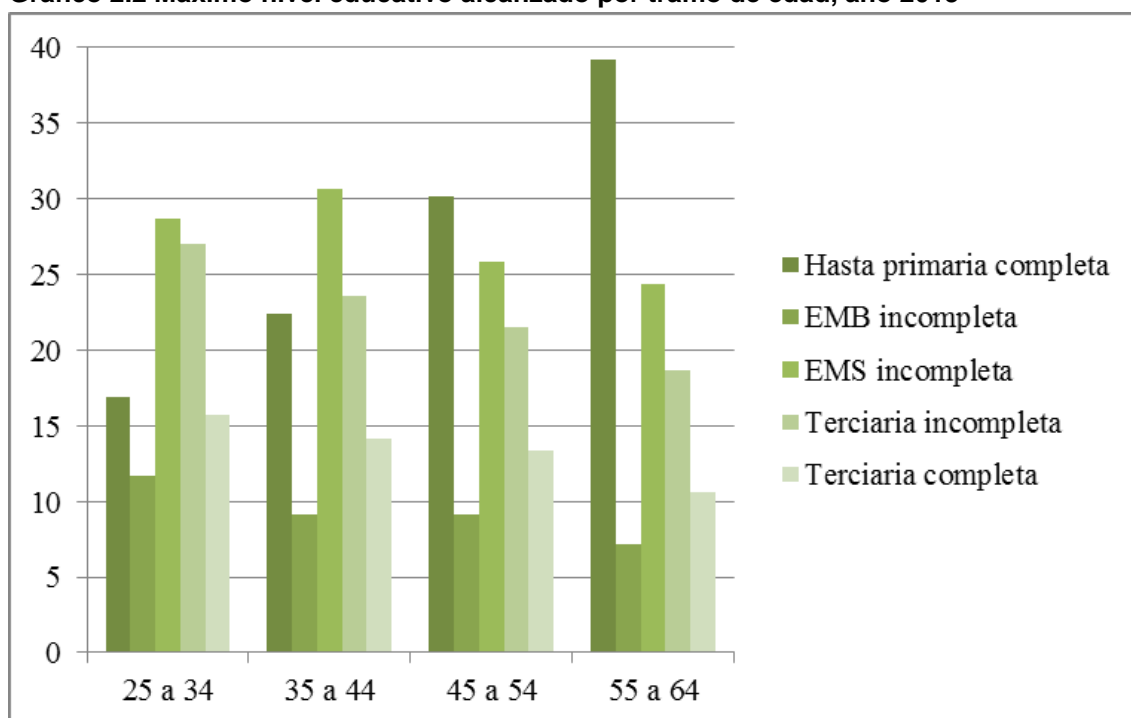
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2006 a 2013 del INE.

⁶⁵ Ver el Portal del <http://www.anep.edu.uy/portalmotor/servlet/buscaescuela>.

⁶⁶ <http://aplicaciones.ces.edu.uy/Indicadores/servlet/hmonedugral>

Los avances entre las cohortes en términos de culminación de ciclos han sido modestos. De la cohorte de entre 25 y 34 años, el 57% no logra culminar la educación media superior (nivel establecido como obligatorio desde 2008) y el 29% incluso no culmina la educación media básica. En tanto, solamente un 16% logra culminar estudios terciarios. En comparación con 20 años atrás (tomando la cohorte de 55 a 64 años), se registran algunos avances moderados en la culminación de la educación media superior (solo 30% la culminaron en esa cohorte) y muy modestos avances en la culminación de estudios terciarios (11% de la cohorte de 55 a 64 completó estos estudios).

Gráfico 2.2 Máximo nivel educativo alcanzado por tramo de edad, año 2013



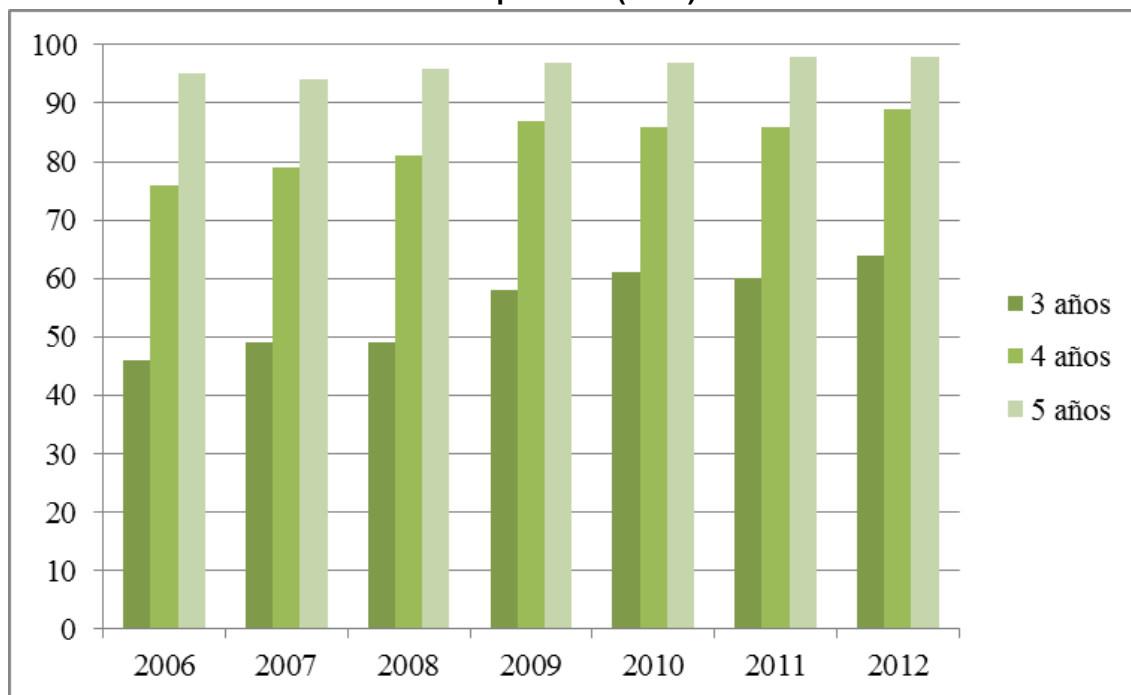
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2013 del INE.

Cobertura

Las tasas de cobertura actuales difieren significativamente entre ciclos educativos. En educación inicial, los importantes esfuerzos de expansión de la cobertura iniciados a mediados de los noventa significaron el alcance de la universalidad de la cobertura en el nivel de 5 años (la tasa neta de asistencia alcanzó al 98% en 2012). En el nivel de 4 años ha habido significativos avances, sin embargo, persiste una brecha de cobertura: la tasa neta de asistencia para esa edad se ubica en el 89%. Finalmente, en el nivel de 3 años la tasa neta de asistencia es significativamente inferior: 64% en 2012. Se destaca un crecimiento muy importante (de 18 puntos porcentuales) de la cobertura en esta edad en los años recientes, impulsado por el crecimiento de la cobertura privada con financiamiento público (CAIF) y de la privada (cuadro A.2.8 del anexo I).⁶⁷

⁶⁷ Entre 2006 y 2012 la tasa de asistencia en tres años pasó de 46% a 64% (cuadro A.2.8 del anexo).

Gráfico 2.3. Tasas netas de asistencia por edad (en %). 2006 - 2012



Fuente: Llambí, Mancebo y Zaffaroni (2014) a partir de datos de la ECH del INE.

Cabe destacar que la tasa de cobertura en 3 y 4 años de educación inicial difiere según la ubicación de los hogares en la distribución del ingreso, si bien las diferencias entre los extremos han disminuido en los últimos años. La brecha más notoria ocurre en el nivel de 3 años: el 93% de los niños de los hogares del quintil más rico asiste a educación inicial frente al 49% de los de hogares del quintil de menores ingresos (cuadro A.2.9 del anexo I). Ello se relaciona con la escasez de oferta de financiamiento público para esta edad.

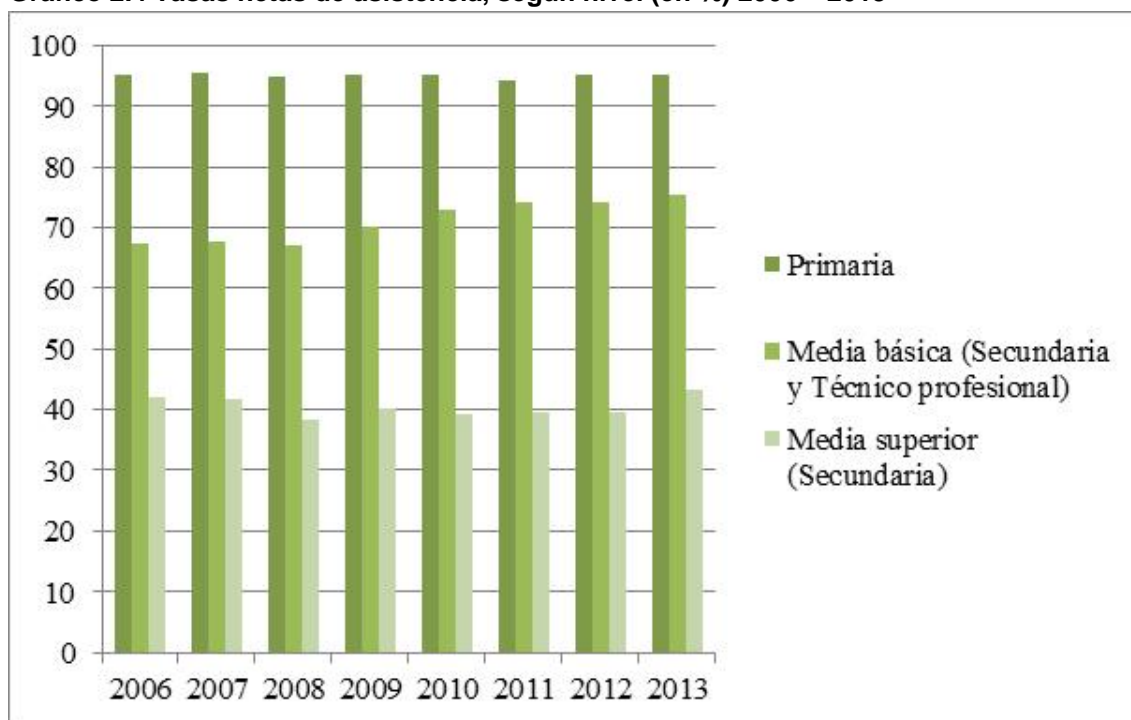
En el nivel de 3 años los mayores déficits se encuentran en los departamentos de Artigas, Rivera y San José, mientras que en el nivel 4 los mayores déficits están en San José, Cerro Largo y Tacuarembó. En el nivel 5, por su parte, todos los departamentos presentan altas tasas de asistencia (cuadro A.2.10 del anexo I).

En educación primaria la universalización es un logro alcanzado por Uruguay durante el siglo XX, siendo precursor de tendencias similares en otros países de América Latina. No obstante, persisten importantes problemas de cobertura a nivel de la educación media. Como se observa en el gráfico 2.4, si bien en los últimos años se ha observado un aumento en la tasa neta de asistencia a la educación media básica, esta alcanzó el 75% en 2013, aunque este nivel es obligatorio desde 1967. El incremento de la asistencia a la educación media básica fue fuertemente impulsado por la demanda hacia las ofertas del ciclo básico tecnológico y de formación profesional básica 2007, como se verá más adelante. Por otra parte, la tasa neta de asistencia en la educación media superior se encuentra virtualmente estancada: en 2013 se ubicó en 43% (véase el gráfico 2.4).

Según la región la tasa neta de asistencia en 2012 resulta muy similar entre Montevideo y el interior urbano para primaria, levemente superior para el interior en el

caso de educación media básica y mayor para Montevideo en educación media superior (cuadro A.2.11 del anexo I).

Gráfico 2.4 Tasas netas de asistencia, según nivel (en %) 2006 – 2013



Fuente: elaborado por la DIEE del CODICEN a partir de datos de la ECH del INE.

Relación de extraedad y repetición

La relación entre las tasas bruta y neta de matriculación es una medida aproximada de la ineficiencia interna del sistema, que se manifiesta en la extraedad, es decir, la proporción de estudiantes que están por fuera del rango de edad esperado para el nivel educativo correspondiente, en relación a la cantidad de estudiantes en la edad teórica de asistir.

En educación primaria en 2013 había un 11% de niños con extraedad en relación al total de niños que asisten a primaria en edad de asistir. Como se aprecia en el cuadro siguiente, la extraedad está fuertemente concentrada en el sector público, si bien disminuyó significativamente entre 2006 y 2013, lo que se explica por la caída de la repetición en ese período.

Cuadro 2.7 Relación de extraedad en educación primaria (en %) 2006 - 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Educación primaria	1,17	1,16	1,18	1,15	1,15	1,13	1,13	1,11
Público	1,18	1,17	1,19			1,14	1,14	1,13
Privado	1,10	1,07	1,11			1,07	0,90	1,06

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la Educación –CODICEN.

Efectivamente, la repetición en la educación primaria pública ha tenido una evolución sistemáticamente descendente en la última década. En 2002, la tasa de repetición de

primer año se ubicaba en 20%, mientras que en 2013 se situó en 13,4% (véase el cuadro 2.8). A nivel de todos los grados de primaria, la tasa global se redujo a casi la mitad en igual período (pasó de 10,3% a 5,4%).

Puede observarse también que la repetición disminuye a medida que aumenta el grado escolar. Así, mientras que en 2013 el 13,4% de los niños repitió el primer grado, en sexto lo hizo el 1,4% de los matriculados.

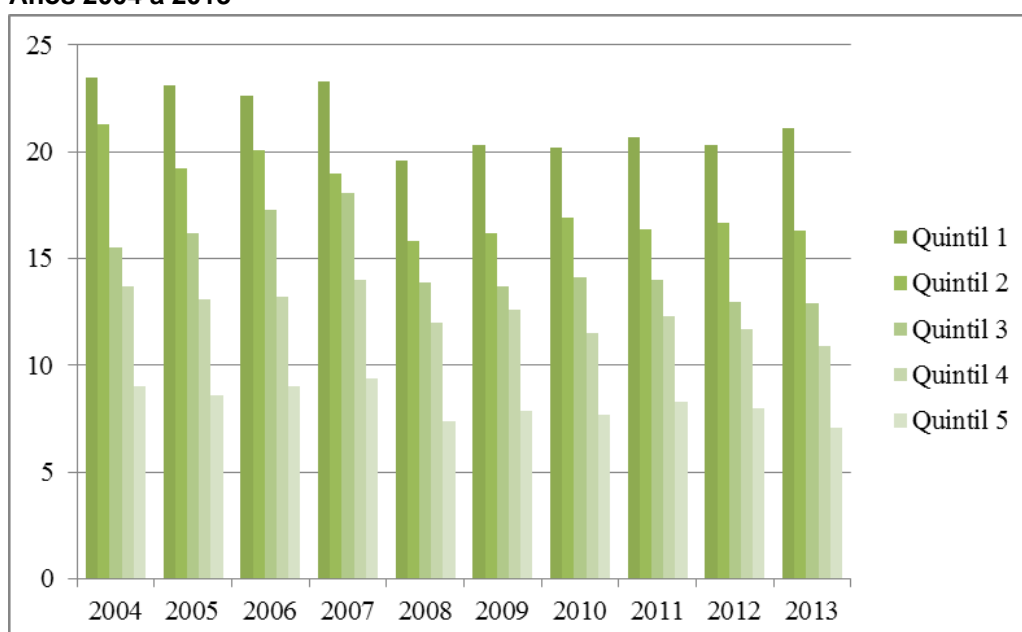
Cuadro 2.8 Evolución de la repetición en educación primaria pública por año, según grado (en %). 2002 - 2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	10,3	9,1	8,6	8,1	7,9	7,7	6,2	6,3	6,2	6,1	5,6	5,4
Primero	20,1	17,9	16,9	16,1	16,5	16,8	13,8	13,9	13,9	14,1	13,7	13,4
Segundo	12,8	11,1	11,1	10,7	10,1	9,6	7,9	8,5	8,2	7,9	7,1	7,2
Tercero	9,3	8,3	7,8	7,6	7,7	7,2	5,6	5,9	5,5	5,5	4,9	4,6
Cuarto	7,5	6,6	6,1	5,9	5,9	5,8	4,4	4,4	4,3	4,2	3,8	3,4
Quinto	5,9	5	4,8	4,6	4,5	4,6	3,6	3,4	3,4	3,1	2,8	2,5
Sexto	2,7	2,5	2,3	2,2	2,1	2,1	1,7	1,8	1,8	1,6	1,5	1,4

Fuente: portal del Monitor Educativo de Primaria –CODICEN.

También en este indicador se observan diferencias importantes según el contexto sociocultural de las escuelas públicas. En las de contexto más desfavorable el porcentaje de repetidores en primer grado fue casi tres veces mayor que en las de contexto más favorable (21,1% frente a 7,2%) al finalizar el año lectivo 2013. Sin embargo, cabe destacar que esta brecha de repetición (en puntos porcentuales) entre estudiantes de distintos contextos se redujo en los últimos años (véase el gráfico 2.5).

Gráfico 2.5 Evolución del porcentaje de repetición en primer grado de primaria común urbana pública, según contexto socioeconómico y cultural de la escuela en quintiles. Años 2004 a 2013



Fuente: portal del Monitor Educativo de Primaria –CODICEN.

Finalmente, cabe destacar la importante diferencia entre las tasas de repetición del sistema público y el privado. En este último la repetición de primer año fue de 2,6% en 2013, muy inferior incluso a la observada entre las escuelas públicas del quintil de contexto socioeconómico y cultural más favorable.

La consecuencia directa de la repetición en términos de trayectoria es el rezago, entendido como la situación de atraso en el trayecto educativo de un estudiante con respecto a su generación. Entre 2012 y 2013 más del 10% de los alumnos de primer grado de primaria pública tenía edad superior a la teórica, mientras que en el sector privado esta situación alcanzó al 2% de los alumnos.⁶⁸

En educación media, la relación de extraedad es muy elevada: en 2013 alcanzó al 43% en el ciclo básico y se observa cierta estabilidad entre 2006 y 2013. En educación media superior la relación de extraedad alcanza al 59%. Los altos índices de extraedad se vinculan a la elevada incidencia de la repetición. Hasta 2011 en educación media básica la extraedad era mayor en Montevideo en comparación al interior urbano, pero a partir de 2012 se igualó. En educación media superior la extraedad es mayor en Montevideo en todo el período (cuadro A.2.12 del anexo I). La tasa de repetición en el ciclo básico público se encuentra en torno al 30% en primer año, al 25% en segundo y el 28% en tercero, y aumentó entre el año 2000 y 2013 (cuadro A.2.13 del anexo I).

Cuadro 2.9 Relación de extraedad en educación media (en %). 2006 - 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Media primer ciclo	1,42	1,39	1,40	1,43	1,42	1,46	1,48	1,43
Media segundo ciclo (no incluye técnico profesional)	1,63	1,58	1,60	1,59	1,54	1,59	1,59	1,59

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la Educación-CODICEN.

En la educación media superior se encuentra disponible el dato de “no promoción”, que incluye a los estudiantes que repitieron o se desvincularon del sistema (liceos o escuelas técnicas).⁶⁹ A 2013, el 43% de los alumnos inscriptos en liceos de educación media superior no promovieron el grado. En educación media superior de escuelas técnicas este porcentaje es un poco menor (37%) (véase el cuadro 2.10). En el caso de secundaria (CES) se observa que la no promoción se incrementa marcadamente a medida que aumenta el grado: en sexto no promueven de año seis de cada diez de los matriculados.⁷⁰ Cabe notar que en esta última etapa de la educación obligatoria (media superior) pueden producirse nuevos eventos que afecten las trayectorias. Entre

⁶⁸ Para el cálculo del rezago se restan siete años a la edad del estudiante (E) y al resultado el número de años aprobados (AA): (E-7)-AA. A esta cifra se le suma la estimación de estudiantes con fecha de nacimiento anterior al 30 de abril (ingresan con un año menos al teórico) y que fueron encuestados antes de su cumpleaños.

⁶⁹ Corresponde aclarar que los datos no están integrados, por lo que no puede desagregarse la desvinculación del sistema del pasaje de un centro del CES a otro del CETP, por ejemplo.

⁷⁰ Sin embargo, es necesario aclarar que mientras que en cuarto y quinto se puede promover con hasta tres materias previas, para egresar de sexto hay que haber aprobado todas.

otros, la posibilidad de recurrir asignaturas de grados anteriores y de cambiar de orientación.

Cuadro 2.10 No promoción (1) en educación media superior pública (2) (3) por grado (en %). 2013

Grado	No promoción
Total educación media superior del CES	43,2
Cuarto	34,0
Quinto	40,3
Sexto	55,4
Total media superior del CETP	36,6

(1) El porcentaje de no promoción incluye los datos de repetición y deserción en el CES, y de repetición y desvinculación en el CETP.

(2) El CES incluye solo liceos diurnos con Reformulación 2006, que utilizan el sistema SECLI versión DOS.

(3) En el CETP no se cuenta con información sobre no promoción por grado.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Monitor Liceal del CES y del Departamento de Estadística del CETP.

Complejidad

En términos de completitud del ciclo, los problemas se inician en la educación media básica, y se agudizan en el nivel medio superior. La tasa de culminación de la educación media básica se sitúa en el 68%, si se toma como referencia a la población de 18 a 20 años (es decir, en un rango de 4 a 6 años después de la edad teórica de finalización del ciclo). Puede observarse que existe una diferencia cercana a los 15 puntos porcentuales entre quienes culminan en edades cercanas a la edad teórica de finalización (entre los 15 y 17 años) y aquellos que culminan de forma “tardía” (entre los 18 y 20 años), lo que es consecuencia de la repetición y la alta extraedad observadas anteriormente.

Cuadro 2.11 Culminación de educación media básica por año (1), según tramos de edad seleccionados (en %). 2006 - 2013

Edad (en tramos)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15 a 17	52,0	51,2	52,3	52,2	50,2	51,3	51,9	53,3
18 a 20	67,4	68,5	68,7	68,0	66,8	68,3	69,7	68,1
Diferencia	15,4	17,3	16,4	15,8	16,6	17,0	17,8	14,8

(1) Por modificaciones introducidas en el cuestionario de la ECH 2008 no se considera la información correspondiente al mes de enero.

Fuente: Observatorio de la Educación - CODICEN a partir de la ECH del INE.

En tanto, la culminación de la educación media superior se encuentra en torno al 40%, si se considera la población de 21 a 23 años (entre cuatro y seis años posteriores a la edad teórica de finalización). Se observa, además, un crecimiento muy leve entre 2006 y 2013, de tan solo 4 puntos porcentuales en promedio. Al igual que en la educación media básica, un porcentaje muy importante de jóvenes culminan el ciclo con un rezago importante (la tasa de culminación crece 11 puntos porcentuales entre los 18 y los 20 años y los 21 y los 23 años).

Cuadro 2.12 Culminación de educación media superior por año (1), según tramos de edad seleccionados (en %). 2006 - 2013.

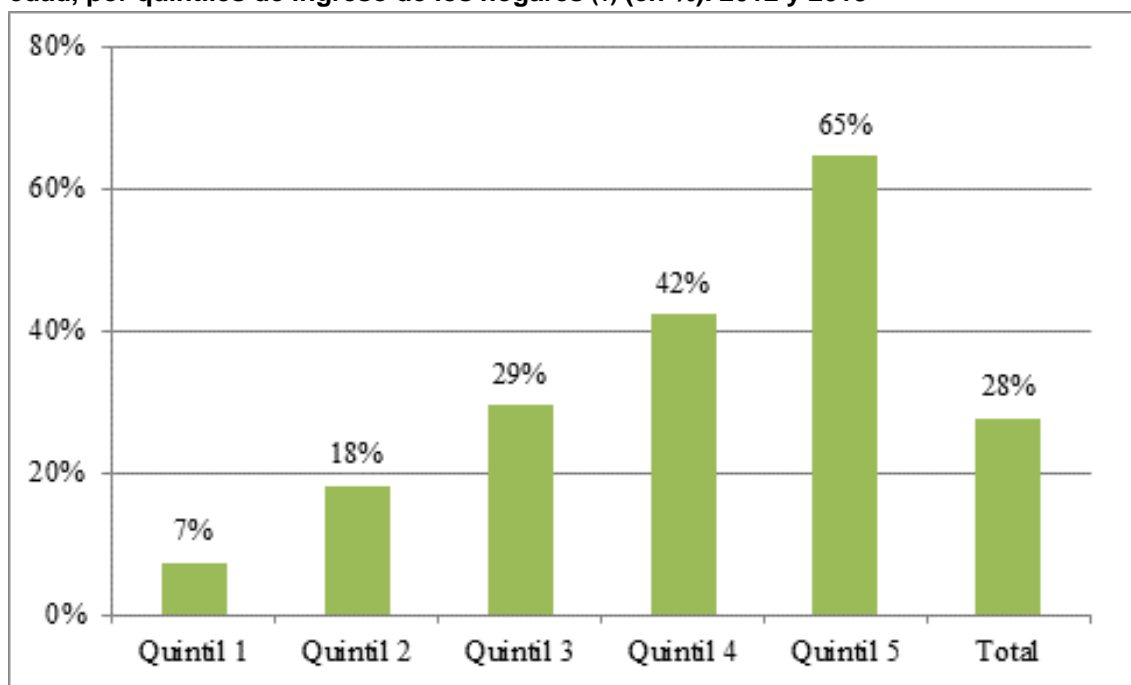
Edad (en tramos)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
18 a 20	23,9	25,8	27,9	26,0	25,3	28,2	28,4	27,8
21 a 23	35,4	34,8	36,1	35,2	35,8	39,9	38,3	39,0
24 a 29	33,8	35,1	36,9	37,5	34,9	40,7	40,6	39,3

(1) Por modificaciones introducidas en el cuestionario de la ECH 2008 no se considera la información correspondiente al mes de enero.

Fuente: Observatorio de la Educación - CODICEN a partir de la ECH del INE.

Asimismo, son muy marcadas las diferencias en la culminación de educación media superior (el nivel máximo obligatorio) según la ubicación de los hogares de los jóvenes en la distribución del ingreso. En el primer quintil de ingresos apenas el 7,3% de quienes tienen entre 18 y 20 años culmina la educación obligatoria, mientras que entre los pertenecientes a hogares ubicados en el quintil de ingresos más rico lo hace el 64,6%. Estos resultados dejan en evidencia dos cosas. Por un lado, una muy fuerte desigualdad en el logro de la meta de universalización de 14 años de educación. Por otro, que incluso en los hogares ubicados en el tramo superior de la distribución la tasa de completitud de la educación obligatoria dista mucho de acercarse a la meta. Esto último pone en evidencia la existencia de problemas en las trayectorias por la educación media que no responden solo a dificultades asociadas a la atención a poblaciones vulnerables.

Gráfico 2.6 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

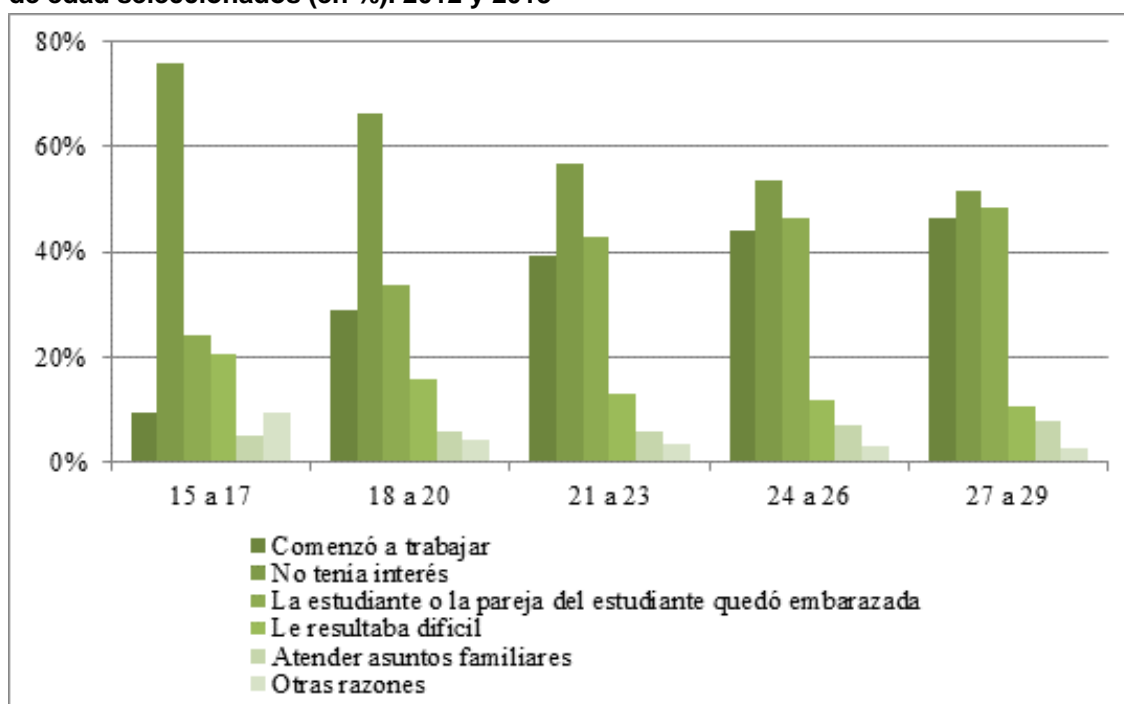


(1) Los ingresos per cápita con valor locativo de los hogares fueron deflactados a enero de 2012. Se construyeron quintiles de ingresos imputando los empates al primero de los dos quintiles donde se producen.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2012-2013 del INE.

De acuerdo a los datos de las últimas encuestas continuas de hogares, la principal razón que motiva la salida temprana del sistema educativo es el desinterés, para todos los tramos de edad relevados, si bien conforme aumenta la edad disminuye su peso relativo y emergen nuevas razones. Para las personas de entre 24 y 29 años el desinterés influyó casi tanto como la intención de trabajar o las situaciones de embarazo (propio o de su pareja) al momento de decidir desvincularse de la educación media (véase el gráfico 2.7). En definitiva, la principal razón de abandono estaría más relacionada a una inadecuación de la oferta educativa (al menos en relación a los intereses y expectativas de los jóvenes uruguayos) que a otros factores “externos” al sistema educativo (como la preferencia o necesidad de inserción laboral, por ejemplo).

Gráfico 2.7 Motivos declarados de no culminación de educación media (1), según tramos de edad seleccionados (en %). 2012 y 2013



(1) Estudiantes que iniciaron educación media y no la culminaron. La suma de todas las respuestas para cada tramo de edad es superior al 100% debido a que los encuestados podían seleccionar más de una. Fuente: ECH 2012-2013 del INE.

Desempeños

Uruguay cuenta con distintos tipos de evaluaciones estandarizadas de los desempeños de los estudiantes, aunque solo algunas de ellas son representativas de los logros del sistema. Dentro de las que utilizan muestras representativas a nivel nacional es posible diferenciar las que fueron diseñadas en el país de las que no. Entre las que se desarrollaron en Uruguay se encuentran las evaluaciones aplicadas a alumnos de sexto año de primaria (en los años 1996, 1999, 2002, 2005, 2009 y 2013), un censo a alumnos de tercer año de ciclo básico de educación media (en 1999) y una evaluación en el último año de educación media superior (en 2002). Las evaluaciones internacionales en las que participó Uruguay son: el Segundo y el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE y TERCE, respectivamente) para

educación primaria y PISA (2003, 2006, 2009 y 2012) para educación media. Estas dos últimas evaluaciones se analizarán en este informe.⁷¹

SERCE

En 2006, la oficina regional de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), junto al Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), llevó a cabo el SERCE, a través del que se evaluó el desempeño en lengua y matemática de los alumnos escolarizados en tercer y sexto grado de educación primaria en 16 países latinoamericanos. En ocho de ellos también se evaluaron los desempeños en ciencias naturales en los alumnos de sexto grado.⁷²

Los resultados del SERCE de 2006 muestran que Uruguay se encuentra entre los países que en promedio alcanzan mayores logros (OREALC/UNESCO-LLECE, 2008). Sin embargo, detrás del promedio se evidencian algunas situaciones que merecen atención. Por un lado, se trata del país en el que hay una mayor relación entre el contexto sociocultural de las escuelas y sus alumnos, y sus desempeños (OREALC/UNESCO-LLECE, 2008; OREALC/UNESCO-LLECE, 2010; Duarte, Bos y Moreno, 2009), lo que da cuenta de un importante grado de inequidad en los resultados. Por otro lado, la proporción de alumnos con bajos niveles de desempeño no es despreciable y muestra grandes diferencias según el contexto sociocultural de las escuelas.

A nivel de sexto grado los resultados en la prueba de lectura indican que una décima parte de los estudiantes no es capaz de superar el nivel más básico (gráfico A.2.1 del anexo I), mientras que algo más de una cuarta parte presenta desempeños correspondientes al nivel más alto de la prueba (29,4%). Estas proporciones varían de manera importante según el contexto sociocultural de las escuelas. El nivel de desempeño más alto es alcanzado por una décima parte de los alumnos de las escuelas del quintil más desfavorable, mientras que en las escuelas del quintil más favorable la proporción aumenta a casi el 60%.

Los desempeños en matemática muestran que únicamente un 5% de los estudiantes uruguayos de sexto año no supera el nivel I de la prueba de matemática (gráfico A.2.2 del anexo I). En el otro extremo, una tercera parte de los alumnos uruguayos de sexto año logra desempeños que lo ubican en el nivel más alto de la prueba.⁷³

PISA

Actualmente en Uruguay la única fuente de información estandarizada, sistemática y de alcance nacional sobre los logros académicos en la educación media surge de la participación del país en PISA, que realiza la OCDE. De acuerdo a los resultados de la

⁷¹ A la fecha no se encuentra disponible la última evaluación de 6° año de primaria, realizada en 2013.

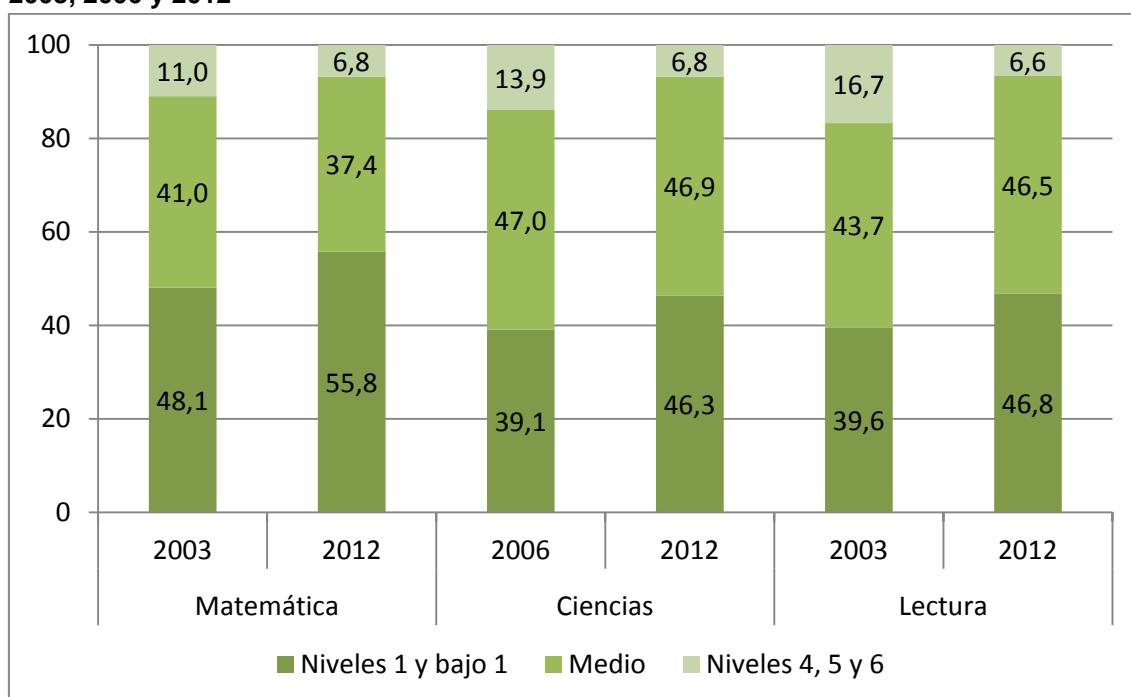
⁷² A fines de 2013 se realizó el TERCE, sin embargo, sus resultados no estaban disponibles al momento de escribir este informe.

⁷³ Los resultados con mayor detalle, tanto de sexto año como de tercer año se pueden encontrar expuestos en INEEEd (2014).

evaluación internacional, 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” (nivel 2) definidas por el programa y quienes carecen de ellas. En matemática el 44% de estos estudiantes logra las competencias mínimas, 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 impliquen mayores niveles de reflexión y complejidad, característicos de un nivel alto de desempeño (niveles 4, 5 y 6), tanto en matemática como en lectura y ciencias. En todas las áreas la proporción de estudiantes que no alcanza el nivel 2 de desempeño aumentó entre 2003 y 2012, mientras que la proporción de estudiantes con desempeños altos descendió.⁷⁴ En definitiva, Uruguay no logró combinar un aumento de la cobertura con una mejora en los logros académicos en ese período.

Gráfico 2.8 Evolución de niveles de desempeño en matemática, ciencias y lectura (en %). 2003, 2006 y 2012



Fuente: elaboración propia a partir de datos de PISA-OCDE (2003, 2006 y 2012).

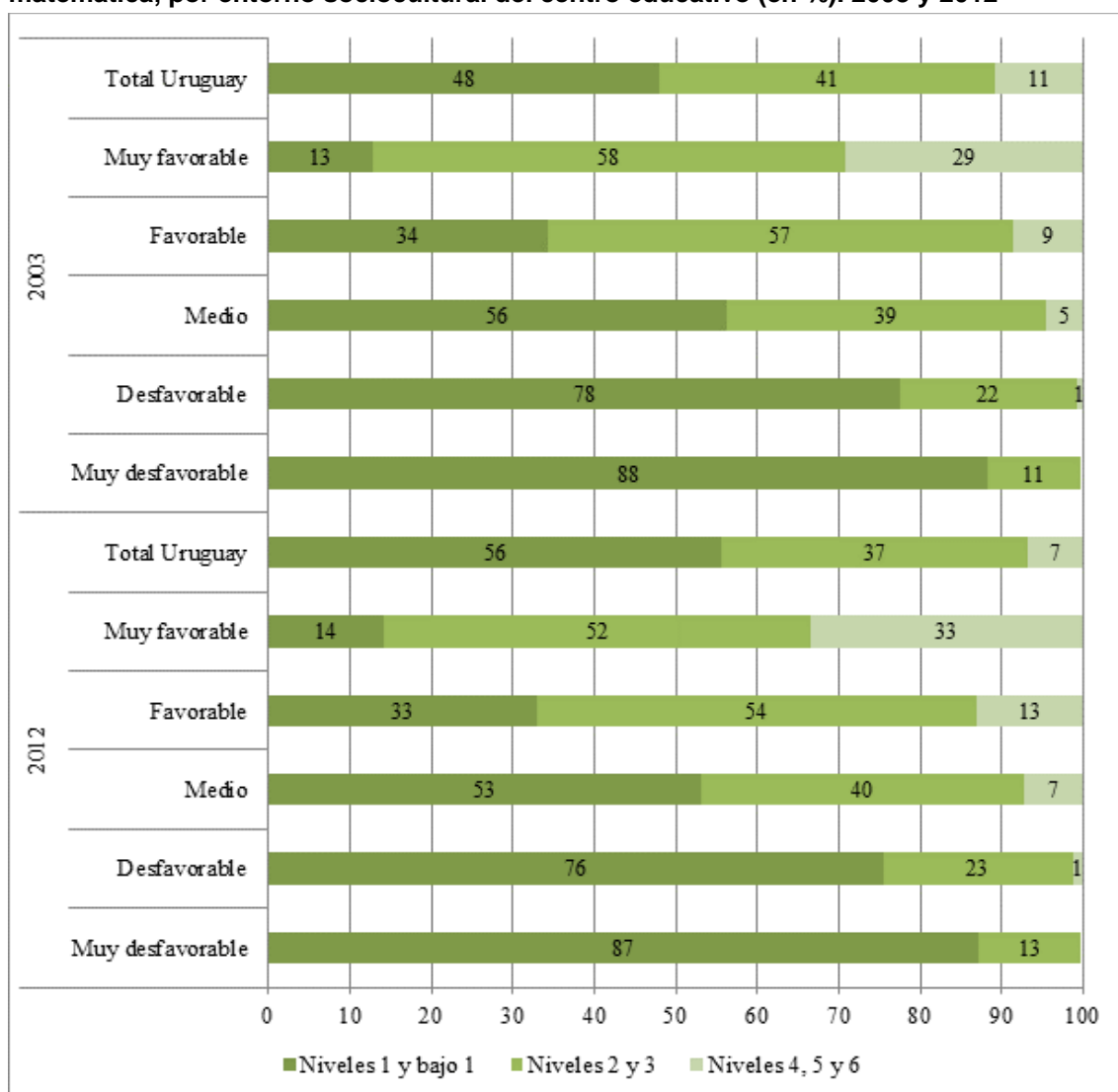
Existe una brecha de desempeños por localidad, favorable a Montevideo y al Área Metropolitana con respecto al resto del país, aunque esta brecha se explica casi totalmente por las diferencias en el entorno sociocultural de los centros. A su vez, el descenso del puntaje promedio en 2012 se da en las localidades de mayor número de habitantes, especialmente en Montevideo y el Área Metropolitana y en las capitales departamentales.

⁷⁴ En la tendencia de la evaluación de la competencia científica la comparabilidad es posible a partir de la edición de PISA 2006.

La baja en los desempeños se acompañó de un leve descenso de la desigualdad de los resultados educativos. Sin embargo, esta merma se asocia mayormente a una disminución del puntaje en la prueba de los estudiantes con mejores desempeños.

Las fuertes diferencias de los desempeños según el entorno sociocultural del centro al cual asisten los alumnos son una característica de la distribución de los logros educativos en Uruguay tanto en primaria (como ya se vio antes) como en media. A modo de ejemplo, mientras que en 2012 el 14% de los estudiantes que asistían a centros con entorno sociocultural muy favorable no alcanzaba 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% de los estudiantes que asisten a centros con entornos muy desfavorables. El gráfico siguiente muestra estos resultados.

Gráfico 2.9 Distribución de alumnos, según nivel de desempeño en evaluaciones PISA de matemática, por entorno sociocultural del centro educativo (en %). 2003 y 2012



Fuente: elaboración propia a partir de datos de PISA-OCDE (2003 y 2012).

2.7. Políticas de equidad en la educación⁷⁵

En Uruguay se lleva adelante una gran diversidad de acciones públicas vinculadas a la equidad educativa. Por una parte, se encuentran las propuestas para transitar la educación formal obligatoria a través de modalidades alternativas de planes o programas específicos (Aulas Comunitarias, Áreas Pedagógicas, formación profesional básica) o en centros con una propuesta pedagógica particular (escuelas aprender, escuelas de tiempo completo). Por otra parte, dentro de las actividades de la educación formal de los planes y los centros regulares existen intervenciones que buscan favorecer la equidad educativa a través de distintos instrumentos.

En la **educación primaria** existe la división entre educación común y educación especial, esta última con el objetivo de atención a discapacitados intelectuales, problemas de conducta, y discapacidades motrices, auditivas y visuales. Dentro de las modalidades de intervención de educación especial se cuenta con aulas en escuelas comunes con inclusión en los grupos de educación común (para alumnos con discapacidad visual, motriz, retos múltiples y personas sordas), maestros de apoyo en escuela común, escolaridad compartida o doble escolaridad en escuela común y especial, asistencia regular a escuela especial, pasantías en escuelas especiales, y aulas y maestros hospitalarios y con asistencia a domicilio cuando se requiere.⁷⁶

La red de educación especial del CEIP se organiza en jurisdicciones geográficas que están bajo la órbita de la Inspección Nacional de Educación Especial, que depende de la Inspección Técnica (véase el organigrama de ANEP en el anexo II-Educación Primaria-Inspección Técnica). Las escuelas se organizan según la especialidad que atiendan.⁷⁷

La formación en educación especial corresponde a una especialización de posgrado de la formación docente. Al 2012 el 65% del plantel docente de educación especial tenía especialización o capacitación específica. El ratio alumnos por docente en escuelas especiales declarado por las autoridades asciende a 12 niños por docente, existiendo variabilidad de grupos de 15 hasta 4 por docente y con auxiliar (esto último para alumnos con multi-impedimento grave) (Da Rosa y Mas, 2014).

La educación especial de primaria es el único espacio generalizado⁷⁸ del sistema educativo nacional que está especialmente diseñado para atender estas situaciones. Una vez finalizada la primaria no existen trabas legales para que los estudiantes con discapacidad se inscriban en la educación media básica, en educación técnica y en secundaria, ni en los programas educativos que permiten la acreditación. En este

⁷⁵ Este apartado se basa en parte en INEEd (2014, capítulos 3 y 4).

⁷⁶ Comunicado n°1 de Educación Especial en <http://www.ceip.edu.uy/educacion-especial-es/der-inclu-especial>.

⁷⁷ Por ejemplo, las escuelas para estudiantes con discapacidad auditiva son de doble turno: en uno de ellos se recibe el currículo en Leguaje de Señas Uruguaya, y en el otro se trabaja especialmente la lengua escrita y, para quienes tienen posibilidades de aprender el español, las técnicas específicas de la lengua oral.

⁷⁸ Dentro de los programas educativos especiales de secundaria hay una propuesta para estudiantes hipoacúsicos o sordos que se aplica en un centro de ciclo básico y otro de bachillerato diversificado, y otra que capacita a profesores para apoyar a estudiantes ciegos o de baja visión.

marco, los alumnos con necesidades especiales que culminan la educación primaria especial deben insertarse en modalidades de educación media que en su inmensa mayoría no tienen espacios específicos de contención o de integración (Míguez, 2014).

La primaria común se subdivide en urbana y rural, y dentro de la urbana pública hay distintas modalidades de escuelas: escuelas urbanas comunes, de tiempo completo, de tiempo extendido, aprender y de práctica. Las escuelas aprender y las de tiempo completo tienen foco principalmente en poblaciones de contextos vulnerables, si bien algunos centros de tiempo completo también están ubicados en zonas de contexto medio o favorable.

Las escuelas de tiempo completo ampliaron el tiempo pedagógico de cuatro horas diarias (tiempo de las escuelas comunes) a siete horas y media diarias, además de implementar un nuevo modelo pedagógico. Los maestros pasaron de estar 20 horas a 40 horas semanales en el centro y se agregaron diversos docentes de talleres (plástica, música, educación física e inglés). El programa incluyó un componente de formación de maestros en el nuevo modelo pedagógico. Estos centros ampliaron también el componente nutricional de los niños, incluyendo para todos tres comidas diarias (desayuno, almuerzo y merienda). Al 2013 existían 188 escuelas de tiempo completo, que cubrían el 13% de la matrícula de 1° a 6° de primaria.

En el cuadro siguiente se presentan estimaciones de costos unitarios para un ejemplo de escuelas de tiempo completo y de escuelas urbanas comunes de 200 estudiantes, considerando los requerimientos típicos de dichos centros. Los costos unitarios de las escuelas de tiempo completo son un 73% superiores a los de los centros urbanos comunes: ascienden a unos 75 mil pesos anuales por niño (equivalente a unos 3.500 dólares), frente a unos 43.500 pesos anuales por niño (2.000 dólares) de las escuelas comunes.⁷⁹

Cuadro 2.13 Estimaciones de costos de escuelas de tiempo completo y de escuelas urbanas comunes de 200 estudiantes, 2014

	Conceptos	Escuelas de tiempo completo			Escuelas urbanas comunes		
		Cantidad	Costo Unitario (pesos de 2014)	Total	Cantidad	Costo Unitario (pesos 2014)	Total
Servicios personales (1)	Director	1	837.109	837.109	1	605.288	605.288
	Secretario	1	768.198	768.198	1	413.858	413.858
	Maestros (tiempo completo 40 horas, común 20 horas)	8	768.198	6.145.585	8	413.858	3.310.867
	Docente de educación física	1	413.858	413.858	1	413.858	413.858

⁷⁹ El tipo de cambio empleado es el dólar interbancario billete del 01/01/14, 21,51 pesos por dólar.

	(20 horas)						
	Docente de taller (15 horas)	1	287.251	287.251	1	287.251	287.251
	Docente de inglés (15 horas)	1	287.251	287.251			
	Docente de inglés (20 horas)	1	413.858	413.858			
	Auxiliar de servicio	4	322.090	1.288.362	2	279.167	558.334
	Suplencias	-	-	1.464.498	-	-	804.980
	Total de servicios personales	18	4.097.815	11.905.971	14		6.394.437
Gastos	Alimentación (2)	200	6.469	1.293.857	200	4.718	943.675
	Abonos docentes	1	0	0	1	88.131	88.131
	Otros gastos	200	7.732	1.546.500	200	5.060	1.011.930
	Total Gastos	401	14.202	2.840.356	401		2.043.736
	Plan Ceibal (3)	200	1.283	256.617	200	1.283	256.617
	Total inversiones	200	1.283	256.617	200		256.617
	Total del centro	619	4.113.299	15.002.944			8.694.791
	Matrícula			200			200
	Costo por alumno (4)			75.015			43.474

(1) Servicios personales: cargos calculados a grado promedio 4, las suplencias se estiman en función al porcentaje de ejecución del año 2013 (16%); no incluye remuneraciones a la persona.

(2) Alimentación: calculada de acuerdo al servicio tradicional, más compra de leche.

(3) Plan Ceibal: el costo se tomó considerando el promedio del dólar a julio de 2014, considerando una depreciación a 3 años.

(4) Costo por alumno: determinado en función del total de los gastos del centro, incluyendo inversiones sobre la matrícula correspondiente a cada nivel.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CODICEN.

Las escuelas de tiempo extendido constituyen una propuesta educativa alternativa a las escuelas de tiempo completo, que también busca ampliar el tiempo pedagógico como forma de lograr mejores niveles de aprendizaje y de desarrollar otros aspectos sociales y culturales. El formato es de un horario curricular de 20 horas semanales, al que se le agregan 15 horas semanales adicionales de trabajo con profesores especiales o talleristas con los que se abordan aspectos tales como educación física, música, plástica o segundas lenguas. En términos de alimentación, incluyen dos comidas diarias (almuerzo y desayuno o merienda). La mitad de los maestros permanecen 40 horas semanales en el centro y el resto de las horas son cubiertas por los profesores talleristas. Este modelo es de relativamente reciente implementación y se localizó en escuelas con capacidad ociosa, donde pudo agruparse a todos los niños

asistentes para que concurrieran en el horario completo al centro, sin necesidad prácticamente de infraestructura adicional. En 2013 existían 29 escuelas de tiempo extendido que cubrían el 1,4% de la matrícula de primero a sexto de primaria. Se estima que el costo recurrente de estas escuelas es un 54% superior al de las escuelas comunes (Llambí, 2012).

Las escuelas aprender funcionan con el tiempo pedagógico común (4 horas diarias) y se ubican en contextos vulnerables. Los maestros de estos centros tienen horas remuneradas de salas docentes de coordinación y planificación. Son escuelas donde se prioriza la instalación de algunos programas como, por ejemplo, maestros comunitarios, que se detalla a continuación. El costo salarial por estudiante de las escuelas aprender supera en un 10% el de los centros urbanos comunes. En este caso, las diferencias no provienen del tiempo reglamentario de clase, sino de un menor ratio de docentes por alumno y de un salario levemente mayor de los maestros de estas escuelas en relación con los de las urbanas comunes. En 2013 existían 265 escuelas aprender que cubrían al 30% de la matrícula de primero a sexto de primaria.

Además de estas modalidades de centros, se realizan intervenciones que buscan fortalecer los planes existentes a través de diversas medidas de apoyo. A continuación se describen brevemente las principales.

El Programa Maestros Comunitarios (PMC) está a cargo del CEIP y es monitoreado por el MIDES. Se implementa desde 2005 en escuelas primarias seleccionadas por el cuerpo de inspectores teniendo en cuenta su contexto sociocultural (ANEP, 2012). Participan todas las escuelas clasificadas en los quintiles 1 y 2, según el índice de contexto sociocultural que elabora la DIEE y algunas escuelas clasificadas en el tercer quintil. A cada escuela se le asigna uno o dos maestros comunitarios, dependiendo de la matrícula. Los maestros trabajan con niños con bajo rendimiento escolar, con problemas de asistencia, repetidores o con problemas de integración, buscando evitar el rezago y la repetición. La cantidad efectiva de niños a atender por centro la definen los docentes, pero se establece un techo de unos 20 estudiantes por centro por semestre. En 2012 los maestros comunitarios trabajaron con 15.608 niños, un 5% de la matrícula total de primaria.

Se estructura en cuatro componentes, dependiendo de las necesidades que cada escuela diagnostique: alfabetización en hogares (trabajo con las familias), aceleración escolar, grupos con las familias e integración educativa (CEIP- MIDES, 2013). Los dos primeros tienen un componente más pedagógico y de enseñanza de contenidos, y los otros dos más de fortalecimiento vincular. Con las familias se busca trabajar con herramientas que les permitan dar soporte a la tarea escolar de los niños. No se dispone de datos de costos, si bien el recurso adicional más importante de este programa son las horas del maestro comunitario (20 horas semanales por docente).

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) está a cargo del CEIP y se lleva adelante desde 1920. Tiene como objetivo complementar la alimentación brindada en el hogar. Con este fin se brindan a diario durante el año lectivo el desayuno, el almuerzo o la merienda (dependiendo de la modalidad y del quintil del centro) en más

del 90% de las escuelas públicas del país (ANEP, 2014: 54).⁸⁰ En 2013 fueron beneficiarios un 70% de los alumnos de primaria. La asistencia al PAE es voluntaria.

El costo (directo e indirecto)⁸¹ promedio anual por comensal asciende a 4.928 pesos anuales, que corresponde a 27 pesos (1,2 dólares) diarios en promedio.⁸² Este cálculo considera a la totalidad de estudiantes que participaron del programa en cualquiera de sus modalidades. En 2013 los beneficiarios se distribuyeron entre categorías de la siguiente manera:

Cuadro 2.14 Cantidad de beneficiarios y costos del PAE, según categoría, año 2013

Categorías (1)		Comensales		Costo directo diario por comensal (en pesos)	Costo directo anual por comensal (en pesos)
1	Almuerzo	107.975	46,0%	16,04	2,877
2	Almuerzo y copa de leche	16.946	7,0%	22,43	4.037
3	Desayuno, almuerzo, merienda y cena	234	0,1%	64,04	11.527
4	Copa de leche	66.565	28,0%	5,48	986
5	Desayuno, almuerzo y merienda	42.406	18,0%	27,90	5.022
8	Copa de leche doble	2.727	1,0%	10,98	1.976
TOTAL		236,853			

(1) Las categorías 6 y 7 no están incluidas en el cuadro, fueron desagregadas en las demás categorías. Corresponden a colonias de vacaciones y centros rurales de pasantía que tienen liquidación por partida fija por comensales que los visitan.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CEIP.

El costo total anual promedio por alumno de educación primaria pública⁸³ para el 2013 asciende a 52.866 pesos anuales, por lo que el costo promedio del PAE representa casi un 10% del costo total por estudiante.

El **Programa Educativo de Verano** comenzó a funcionar en 1996 y está a cargo del CEIP. Tiene como objetivos la extensión del tiempo pedagógico y el fortalecimiento de los centros educativos, sin perder el ambiente vacacional. Las escuelas solicitan su participación en el programa cada año y presentan el proyecto educativo que va a ser desarrollado por docentes del propio centro. Las actividades se realizan durante 28 días en el verano. Todos los centros cuentan con alimentación escolar (PAE). Además, algunos llevan adelante un componente llamado “Experiencia del Primer Ciclo”, en el que un docente trabaja con 15 niños de primero y segundo para que desarrollen mejores aprendizajes en lengua oral y escrita. Estos alumnos,

⁸⁰ Durante el verano sigue funcionando, pero en un número menor de escuelas, nucleando por zonas a los alumnos que se inscriben para continuar recibiendo la alimentación.

⁸¹ Incluyendo alimentos (70%), servicios (26%), y limpieza y combustible (4%).

⁸² Considerando 180 días al año, que es lo que se estimó por parte del programa. El costo anual equivale a 230 dólares y el diario a 1,25 dólares, según tipo de cambio al 1° de enero de 2014.

⁸³ Estimaciones propias. Se considera el total del gasto público en educación destinado a primaria e inicial.

dependiendo de sus avances, podrían llegar a promover el año si en diciembre no lo hicieron, bajo la opinión del equipo docente. En total participaron 29.707 niños en 2012, lo cual representa casi un 9% de su población potencial (alumnos de educación inicial y primaria común). Atiende a todos aquellos centros que lo soliciten, por lo que su cobertura está condicionada por la difusión que se realice del programa.

El **Proyecto Maestro más Maestro** es un programa del CEIP que comenzó a funcionar en 2012 dirigido a alumnos de primer y segundo año de primaria que presentan bajo rendimiento escolar. Busca mejorar los aprendizajes de los estudiantes en lengua oral y escrita para reducir la repetición, así como implementar nuevas formas de enseñar. Para ello utiliza dos modalidades: en algunas escuelas una extensión horaria en la que los niños trabajan a contraturno con un maestro que coordina sus actividades con el maestro de aula y en otras se conforman “parejas pedagógicas”, de manera que dos maestros trabajan juntos con el mismo grupo simultáneamente, brindando una atención más personalizada a los niños con mayores dificultades.

Dentro de la oferta de la educación media, además de los planes generales existen varias propuestas de atención a la extraedad que, como se vio antes, es significativamente alta en Uruguay.⁸⁴ En educación media básica existen, además, programas dirigidos a revincular estudiantes que abandonaron o nunca iniciaron la educación media básica y a prevenir la repetición. Estos se describen brevemente a continuación.

El **Programa Aulas Comunitarias (PAC)** fue creado en 2007 por el CES y el MIDES. Está destinado a adolescentes de 12 a 17 años que han desertado de la educación media sin haber aprobado primer año de educación media básica, así como a quienes nunca se matricularon. Este programa es cogestionado por una organización de la sociedad civil y el CES. La organización de la sociedad civil se encarga de proveer el espacio físico donde funcionará el aula, así como el equipo educativo que la coordinará (coordinador, trabajador social, educadores, talleristas). La contratación de los docentes de asignatura es realizada por el CES. Trabajan a partir de tres modalidades: a) inserción efectiva en primer año de ciclo básico (cursado y acreditación), b) introducción a la vida liceal y c) acompañamiento al egreso de las aulas comunitarias. En 2012 el total de beneficiarios del programa en sus distintas modalidades ascendió a 2.026 adolescentes, lo que representa un 1,6% del total de estudiantes matriculados en ciclo básico.

El **Proyecto Tutorías** es gestionado por el CES y fue diseñado en 2008, bajo el nombre de Programa de Impulso a la Universalización (PIU), para otorgar apoyos diferenciales a los liceos públicos de ciclo básico con mayores dificultades socioeducativas, con el fin de mejorar los aprendizajes de sus estudiantes. En la

⁸⁴ Existen los siguientes planes para extraedad: el Plan 2009, dirigido a alumnos mayores de 21 años con condicionamientos laborales o de salud que no han finalizado la educación media básica (se estructura en semestres, dura un año y medio y se organiza en tres módulos consecutivos); el Plan 2012, dirigido a jóvenes entre 15 y 20 años que no culminaron educación media básica (se estructura en semestres y dura un año y medio, pero los semestres, llamados seminarios praxis, pueden hacerse en el orden que el alumno lo desee); el Plan 2013, dirigido a estudiantes mayores de 15 años con condicionantes laborales.

actualidad se llama Proyecto Liceos con tutorías y Profesor Coordinador Pedagógico. Se basa en tutorías a estudiantes con mayor riesgo de repetición o deserción, y transferencias de recursos a los centros para alimentación, vestimenta, calzado y útiles escolares para alumnos de los centros beneficiarios. Una vez instalado el programa, los centros seleccionan a los estudiantes que participarán de las tutorías (los de mayor riesgo de repetición) y que recibirán los recursos de alimentación, vestimenta y útiles (pueden ser todos los estudiantes del centro). Para esto último, cada liceo recibe un monto de dinero distinto fijado en función de su alumnado y lo distribuye en los distintos rubros mencionados. En 2014 se dispuso que 110 centros (un 43% del total con ciclo básico) participaran del proyecto.⁸⁵ En 2013 participaron 25.150 alumnos en las tutorías, un 20% de los matriculados en el ciclo básico de liceos públicos. Puede observarse que las tutorías tienen más presencia cuanto mayor sea el tamaño (matrícula) de los centros (en particular, no hay tutorías instaladas en el 20% de centros más pequeños del interior del país, véase el cuadro 2.15). Además, se verifica que en Montevideo hay una mayor proporción de alumnos tutorados que en el interior, lo que coincide con que en la capital la incidencia de la repetición es mayor.

Cuadro 2.15 Cantidad de estudiantes totales y tutorados por quintil de tamaño (matrícula) del centro, año 2013

Quintil	Estudiantes/ Centro (1)	Estudiantes			Tutorías			% de alumnos tutorados		
		Total	Mdeo.	Interior	Total	Mdeo.	Interior	Total	Mdeo.	Interior
1	238	5.403	0	5.403	0	0	0	0%	0%	0%
2	473	12.427	2.135	10.292	1.051	504	547	8%	24%	5%
3	737	20.414	4.754	15.660	4.006	1.867	2.139	20%	39%	14%
4	1.038	30.860	7.538	23.322	7.584	2.620	4.964	25%	35%	21%
5	1.438	45.239	20.763	24.476	12.509	6.593	5.916	28%	32%	24%

(1) Promedio.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CES.

En cuanto a los costos del Proyecto Tutorías, se obtuvieron datos para el 2013 sobre gastos de alimentación, vestimenta y útiles, y se estimaron los costos de remuneraciones docentes.⁸⁶ La estimación del costo por estudiante con tutor asciende a unos 100 dólares anuales, un 4% del costo total por estudiante del ciclo básico del CES.⁸⁷

⁸⁵ Obtenido de: Resolución del Consejo 25/01/14 oficio N° 167/2014. El criterio utilizado cuando se inició el proyecto en el año 2008 fue el de incluir a los centros que hubieran tenido los más altos niveles de repetición en los últimos 10 años. Desde el año 2013 se sumaron, por decisión de las autoridades del CES, aquellos liceos que presentaban el 25% o más de repetición a nivel de todo el ciclo básico y que tenían más de 400 estudiantes. Se pasó a 102 liceos en 2013 y a 110 en 2014. El CES decidió también que en función de los resultados su inclusión fuera obligatoria, salvo excepciones que presentaran una propuesta alternativa.

⁸⁶ La cantidad de horas semanales por mes ascendió a 9.015, y se remuneró a cada docente en el grado que tenga. Para esta estimación se utilizó el salario nominal de un docente grado 4, titulado, tiempo extendido, 20 horas semanales de ciclo básico, que es considerado una aproximación al promedio.

⁸⁷ Tipo de cambio empleado del 1° de enero de 2014 (21,5 pesos por dólar).

Cuadro 2.16 Costos totales y por estudiante del Proyecto Tutorías, año 2013

Costos anuales (pesos)	
Alimentación	5.631.463
Vestimenta y calzado	1.377.401
Útiles escolares	838.095
Costo estimado docente	54.093.295
Estudiantes	
Total de estudiantes con tutor	25.150
Costo por estudiante (pesos)	
Costo anual promedio por estudiante	2.151

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CES.

A nivel de la educación media superior, un programa que tiene como objetivo aumentar la permanencia en el sistema educativo y mejorar el desempeño es **Compromiso Educativo**. Se trata de un programa coejecutado por múltiples organismos⁸⁸ que comenzó a funcionar en 2011. La selección de los estudiantes beneficiarios se realiza a través del Índice de Carencias Críticas del MIDES (2013). Los estudiantes seleccionados firman un acuerdo educativo relativo a rendimiento y a conducta junto con su familia y el articulador pedagógico del centro educativo, para recibir una beca de estudio de bajo monto, 8.000 pesos anuales (372 dólares)⁸⁹ pagados en cuatro cuotas. Hay otros estudiantes que no reciben beca, pero que de todas formas firman el compromiso para recibir un acompañamiento diferencial por parte del centro, debido a que su vulnerabilidad es educativa más que económica. Además, se trabaja con estudiantes universitarios voluntarios mediante la realización de los “espacios de referencia”, instancias semanales de participación abierta y tratamiento de diversas temáticas, en los que pueden participar todos los estudiantes del centro. En 2013 recibieron becas 5.304 estudiantes del CETP y del CES (4% de la matrícula de educación media superior pública). Si se analiza la distribución de los beneficiarios según tamaño (matrícula) de los centros (liceos), se verifica una leve mayor proporción de beneficiarios en centros de mayor tamaño en el interior y en centros de tamaño medio en Montevideo (véase el cuadro 2.17).

Cuadro 2.17 Cantidad de estudiantes totales y con beca de Compromiso Educativo por quintil de tamaño (matrícula) del centro, año 2013

Quintil	Cantidad de alumnos			Cantidad de becas			% de estudiantes con beca		
	Total	Mdeo.	Interior	Total	Mdeo.	Interior	Total	Mdeo.	Interior
1	1.112	35	1.077	23	0	23	2%	0%	2%
2	3.243	61	3.182	92	0	92	3%	0%	3%
3	6.978	597	6.381	360	78	282	5%	13%	4%
4	14.369	1.191	13.178	390	110	280	3%	9%	2%
5	41.009	17.003	24.006	2.441	621	1.820	6%	4%	8%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CES.

⁸⁸ El CODICEN, la Udelar, el MIDES, el CFE, el CES, el CETP, el Instituto Nacional de la Juventud, el MEC y el INAU.

⁸⁹ Según tipo de cambio del 1° de enero de 2014 (21,51 pesos por dólar).

Un programa que tiene como objetivo la culminación del ciclo primario, medio básico o superior es **Uruguay Estudia**. Se realiza desde 2009 y también participan una multiplicidad de organismos.⁹⁰ Está dirigido a mayores de 14 años y sus componentes son: tutorías para la culminación de la educación media básica y la educación media superior, y becas de apoyo económico. En primaria se otorga una beca de tres bases de prestaciones y contribuciones (BPC)⁹¹ cuando se aprueba un examen de culminación del nivel, en educación media básica se trata de ocho pagos de media BPC durante todo el año, y para la educación media superior existen dos tipos de becas: una BPC por asignatura aprobada a quienes tienen pendiente entre una y cuatro para culminar el nivel, y diez BPC a los alumnos del CETP que están culminando el bachillerato y necesitan trasladarse a otras localidades. También existen becas para formación docente. En 2013 se atendió a 8.791 estudiantes en sus diversas modalidades (ANEP, 2014).

Existe también un programa de becas otorgadas directamente a estudiantes de educación media con el objetivo de estimular la continuidad de los estudios. El MEC otorga **becas de acceso a la continuidad educativa**⁹² de bajo monto, 6.400 pesos anuales (298 dólares) para educación media básica y 8.000 pesos anuales (372 dólares)⁹³ para educación media superior, distribuidos en cuatro pagos bimestrales. Las Comisiones Coordinadoras Departamentales de la Educación son las encargadas de asignar las becas teniendo en cuenta la escolaridad del estudiante y que este pertenezca a una familia de bajos ingresos —que no superen las 2 BPC por integrante—.⁹⁴ Los centros educativos tienen a un referente para el seguimiento y apoyo de los postulantes, y son responsables de reportar la asistencia a clases del beneficiario. Los beneficiarios de 2013 fueron 3.719 estudiantes, que representan el 1,2% del total de la matrícula de educación media pública.⁹⁵

Finalmente, otro tipo de subsidio que procura facilitar el acceso a la educación primaria y media es el acceso a transporte público gratuito para niños que asisten a primaria (pública o privada), el **boleto gratuito** para estudiantes de enseñanza media pública y el subsidio al boleto para estudiantes de educación media privada.⁹⁶ Para los estudiantes de educación media básica de entre 12 y 18 años, y los de educación media superior pública de hasta 20 años, actualmente el programa financia totalmente el costo de 50 boletos mensuales.⁹⁷ También se brinda transporte para los alumnos de

⁹⁰ El MEC, el CES, el CETP, el Banco República, la Corporación Nacional para el Desarrollo, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

⁹¹ Al 1° de enero de 2014 el valor de la BPC es de 2.819 pesos, equivalente a 131 dólares, según tipo de cambio de dicha fecha.

⁹² Desde 1986.

⁹³ Valores de 2013. El equivalente mensual corresponde a un 10,1% y 12,6% del salario mínimo nacional al 1° de enero de 2013, respectivamente. Corresponden a 330 y 412 dólares, según tipo de cambio de dicha fecha.

⁹⁴ Al 1° de enero de 2013 equivale a 5.196 pesos per cápita. Como referencia, esto corresponde a un 65,6% del salario mínimo nacional del mismo año. Equivalente a 268 dólares, según tipo de cambio de esa fecha.

⁹⁵ Datos del observatorio de la ANEP: total 311.258.

⁹⁶ El costo del boleto es la mitad del boleto común para estos estudiantes.

⁹⁷ Este beneficio también se otorga a estudiantes totalmente becados en la enseñanza privada.

escuelas rurales. Algunas consideraciones sobre las evaluaciones de estos programas se incluyen en la sección 3.4.

Cuadro 2.18 Síntesis de programas educativos: objetivos, población destinataria y componentes

Programa	Objetivos	Dirigido a	Componentes
Programa de Alimentación Escolar	Complementar la alimentación del hogar	Estudiantes de primaria	Alimentación en las escuelas
Programa Educativo de Verano	Aprendizajes y retención	Estudiantes de primaria	Extensión del tiempo pedagógico durante el verano
	Aprendizajes	Estudiantes de 1° y 2° de primaria	"Experiencia del Primer Ciclo"
Maestro más maestro	Aprendizajes	Estudiantes de 1° y 2° de primaria	"Parejas pedagógicas" Apoyo a contraturno
Programa Maestros Comunitarios	Aprendizajes y retención	Estudiantes de primaria de contextos desfavorables y sus familias	Integración educativa
			Grupos con las familias
			Aceleración escolar
			Alfabetización en hogares
Escuelas de tiempo completo	Aprendizajes y retención	Estudiantes de primaria de contextos desfavorables	Extensión de la jornada de clase y nuevo modelo pedagógico
			Alimentación en las escuelas
			Formación docente
Escuelas de tiempo extendido	Aprendizajes y retención	Estudiantes de primaria	Extensión del tiempo pedagógico de la jornada de clase
			Alimentación en las escuelas
Escuelas aprender	Aprendizajes y retención	Estudiantes de primaria de contextos desfavorables	Salas docentes de coordinación y planificación
			Prioridad para la instalación de programas educativos
Programa Aulas Comunitarias	Reinserción en el ciclo básico	Adolescentes con primaria completa rezagados	Inserción efectiva en primer año de ciclo básico (cursado y acreditación)
			Introducción a la vida liceal
		Egresados de aulas comunitarias	Acompañamiento al egreso de aulas comunitarias
Tutorías	Aprendizajes y retención	Estudiantes de liceos públicos de ciclo básico con dificultades socioeducativas	Tutorías
			Transferencia de recursos a los centros

Becas de acceso a la continuidad	Retención	Estudiantes de educación media con ingresos del hogar restringidos	Beca
Boletos gratuitos	Retención	Estudiantes de educación media	Transporte gratuito o subsidiado
Compromiso Educativo	Retención	Estudiantes de educación media superior	Acuerdo
			Beca
			Referentes pares
Uruguay Estudia	Aprendizajes, retención y culminación del ciclo	Estudiantes de primaria y de educación media	Tutorías
			Becas de apoyo económico

Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEEd (2014).

2.8. Principales desafíos

Como fue expuesto en este capítulo, Uruguay continúa en la actualidad enfrentando importantes problemas de cobertura, de culminación de ciclos, de calidad y de equidad en los resultados educativos. Un problema crucial son las bajísimas tasas de finalización de la educación media, tanto básica como superior, que colocan a Uruguay en una posición rezagada con respecto al resto de los países de la región. Si bien esta situación es más grave en la población de menores ingresos, no es un problema únicamente focalizado en poblaciones vulnerables. En términos de desempeños de los estudiantes, si bien los resultados de pruebas internacionales como PISA o SERCE colocan a Uruguay entre los primeros de Latinoamérica, el país presenta una importante inequidad de resultados según nivel socioeconómico, lo que afecta fuertemente la igualdad de oportunidades y la movilidad social. Comparativamente con otros países, Uruguay se ubica entre los más inequitativos, aquellos en los que en mayor medida los desempeños son explicados por las diferencias socioeconómicas y culturales de las familias y el grupo de pares. Finalmente, Uruguay presenta importantes problemas de eficiencia interna, que se traducen en muy elevadas tasas de repetición en la comparación regional e internacional, especialmente en la educación media, y, consecuentemente, en una alta participación de estudiantes con extraedad en la matrícula total.

Estos problemas son de larga duración y no han logrado ser revertidos, lo que pone de manifiesto problemas de fondo que están en la propia estructura del sistema educativo uruguayo. A continuación, se resumen desafíos en cuanto a algunos de los puntos tratados en este capítulo.

Estructura institucional

Uno de los principales focos de debate en el sistema educativo uruguayo refiere a su estructura institucional y a la distribución de responsabilidades en cuanto a la conducción de las políticas educativas. Un problema recurrentemente señalado es la escasa especificidad con respecto a quién es el responsable de definir la política educativa, llevarla adelante y rendir cuentas de su implementación. El MEC tiene un rol secundario en el tema, e incluso el CODICEN no tiene potestades claras sobre los

consejos de educación, lo que dificulta enormemente la definición y ejecución coordinada de la política.

Al respecto, las soluciones planteadas por los diversos partidos con representación parlamentaria presentan algunos puntos de desacuerdo. El partido de gobierno no plantea cambios sustanciales en la conducción del gobierno de la educación ni respecto a otorgar mayores potestades al CODICEN ni en relación a modificar la autonomía de los consejos de educación. La propuesta apunta en todo caso a fortalecer al CODICEN en su papel de coordinador y articulador, y profundizar la coordinación interinstitucional dándole un mayor rol protagónico al MEC, pero sin modificaciones legales ni reglamentarias de sus potestades.

Los partidos de oposición, en cambio, plantearon en sus propuestas algunas modificaciones en los roles de los órganos de conducción educativa, así como también en su integración. Las propuestas incluyen otorgar mayores potestades al CODICEN, de modo de jerarquizar su rol en la planificación estratégica y conducción política del sistema educativo, y también otorgar mayores atribuciones al MEC, si bien en ningún caso se planteó una reforma que le otorgara a este el papel de conductor y ejecutor de la política educativa.⁹⁸

La integración de consejeros votados por los docentes en los órganos de gobierno también ha sido fuente de debate, debido a que posibilita la introducción de intereses corporativos en la conducción de la política educativa. Sobre ese aspecto los partidos de oposición han planteado redefinir el rol de estos consejeros (por ejemplo, participando con voz y sin voto). Este aspecto es profundamente rechazado por los sindicatos docentes, que incluso reivindican que la conducción de la enseñanza esté *mayoritariamente* integrada por docentes electos por sus pares (FUM, 2014). Finalmente, otros actores políticos han propuesto eliminar la estructura colegiada de los órganos de la educación, de modo de agilizar la gestión.⁹⁹

Descentralización

La centralización que caracteriza la toma de decisiones a través de resoluciones de cada consejo sobre la mayoría de los temas conduce a que los centros tengan escasísimo margen de incidencia sobre la asignación de los recursos con los que cuentan (financieros, humanos y materiales), y, por tanto, escaso poder de planificación y gestión. 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 y tomar decisiones en cuanto al currículum. Si bien un modelo de centro dotado de mayor autonomía reúne una extendida aceptación, existen puntos de desacuerdo en cuanto a qué aspectos deben descentralizarse.

⁹⁸ Cabe mencionar que para ello habría que modificar la Constitución a través de una consulta popular. Las mayores potestades al MEC refieren a administrar fondos a los que puedan aspirar los centros educativos para proyectos propios o regular la formación docente, entre otras. También se ha propuesto que el MEC asuma un rol más protagónico en la conducción del INEE y se reduzca el peso de los representantes de la ANEP en su comisión directiva.

⁹⁹ Véase anexo III, propuesta del Partido Independiente.

Por ejemplo, tanto a nivel del partido de gobierno como de las autoridades de la administración educativa, las propuestas se enfocan en otorgar mayor poder de decisión a los centros educativos para implementar programas o proyectos institucionales contextualizados al medio social y económico de cada establecimiento, aumentando para ello las partidas de recursos a ser gestionados por los directores. Esta propuesta es, en general, compartida por los partidos de oposición, los cuales también han propuesto variantes que procuran otorgar mayor flexibilidad y adaptación de las propuestas educativas al entorno (incorporación de espacios optativos de formación elegibles por cada centro, elaboración de propuestas curriculares contextualizadas, entre otros). Existen, de todas maneras, diferencias de énfasis entre los actores políticos, dado que las propuestas varían desde otorgar autonomía solamente en la definición e implementación de proyectos específicos hasta otorgar mayores espacios de decisión sobre el currículum global. El supuesto por detrás de estas propuestas es que mejoraría la calidad y la pertinencia de los programas o planes aplicados, dado que se basarían en información más completa y precisa sobre las necesidades de los actores locales.

Otros argumentos a favor de una mayor autonomía de los centros refieren a mejorar la capacidad operativa y a reducir las ineficiencias que provoca que la gran mayoría de las decisiones se tomen a nivel central. Bajo este argumento, algunos actores (en particular los partidos de oposición) proponen otorgar mayores partidas de recursos y transferir decisiones en cuanto a una variedad de aspectos (por ejemplo, en cuanto a compra de materiales, mantenimiento, reformas de infraestructura hasta un cierto límite, contratación de personal suplementario, entre otros), junto con una posterior rendición de cuentas.

Finalmente, otros planteos van más allá y proponen incluso que los directores puedan elegir a su cuerpo docente, lo que implicaría un profundo cambio en la forma de asignación de docentes a centros educativos.¹⁰⁰ Esta idea es profundamente rechazada por los sindicatos docentes, ya que supondría un fuerte límite a la libertad de elección que poseen actualmente (véase el capítulo 4).

Cabe mencionar que una mayor asignación de recursos para ser gestionados desde los centros educativos (para proyectos, compras de materiales o mantenimiento) es ampliamente apoyada por los directores de los centros, si bien enfatizan algunas carencias actuales en cuanto a formación para la gestión y a la disponibilidad de personal del equipo de dirección. Efectivamente, la transferencia de decisiones hacia los centros educativos en cuanto a todos los aspectos mencionados requeriría, por un lado, aumentar su dotación de personal, incluyendo una mayor dedicación y estabilidad de los equipos docentes, y, por otro lado, debería acompañarse de un fortalecimiento de las capacidades de liderazgo de los directores, una reelaboración de los perfiles para el cargo, una revisión de la forma de selección del equipo de dirección, instancias de formación específicas para la planificación y gestión, cambios en los mecanismos de supervisión y evaluación, y también revisión de las

¹⁰⁰ Véase el Anexo III, propuesta del Partido Nacional.

remuneraciones de los cargos de dirección (estos aspectos se amplían en el capítulo 5).

Por otra parte, existe un acuerdo amplio sobre la necesidad de descentralizar decisiones a nivel regional. Al respecto, la propuesta del partido de gobierno se enfoca en avanzar en el modelo de campus regionales, recientemente implementado en la órbita del CETP. La propuesta plantea que en el ámbito regional los distintos subsistemas funcionen de manera “integrada”, pero “manteniendo su especificidad y sus espacios”, lo que en definitiva no supone una estructura distinta de la que prevalece a nivel central (es decir, cada consejo tendría su propia estructura regional y se exige que se coordinen entre sí).¹⁰¹

El alcance de la descentralización, es decir, qué funciones y competencias efectivamente se delegarán a los campus regionales (o a la estructura regional que se cree) no está definido. Por ejemplo, en el ámbito del CETP, las autoridades manifiestan la necesidad de transferir a los campus la potestad de decidir sobre una variedad de aspectos (oferta educativa, supervisión, mantenimiento de infraestructura, perfeccionamiento docente, entre otros). En el ámbito del CES, en cambio, el proceso de descentralización se enfoca en la creación de inspecciones regionales (en proceso), con competencias principalmente en el ámbito de supervisión, si bien también se plantea que asuman potestades en algunos aspectos de la gestión administrativa que actualmente se resuelven centralmente.

Currículum y objetivos de aprendizaje

Uruguay enfrenta en el plano curricular al menos dos desafíos importantes. Uno de ellos es que el currículum establezca una especificación clara de los objetivos de aprendizaje y perfiles de egreso de cada nivel, de modo tal que puedan fijarse metas progresivas y estándares nacionales sobre los cuales evaluar la performance del sistema.¹⁰²

El otro es la generación de un marco curricular articulado en todos los niveles de la educación obligatoria. A este respecto, un problema recurrentemente señalado es que la lógica de funcionamiento de los consejos de educación (autónoma y frecuentemente con escasa articulación entre ellos) limita la posibilidad de generar currículums articulados, que eviten “saltos” excesivos entre educación primaria y media. Debido a que Uruguay enfrenta aún el desafío de lograr la universalización de la educación media, la política educativa debería implementar estructuras que faciliten el progreso educativo de los estudiantes, además de la equidad del sistema.

Frente a esto, 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 la educación media básica con la educación primaria, de modo de evitar un salto brusco entre estos niveles (por ejemplo, la elaboración de

¹⁰¹ Véase Anexo III, propuesta del Frente Amplio (FA).

¹⁰² En junio de 2015 se creó un primer borrador de perfiles de egreso para 3° y 6° de primaria. Al cierre de este informe aún no se cerró la versión final.

un marco curricular común para toda la educación básica o de un marco curricular unificado hasta los 14 años eliminando la estructura diferenciada por asignaturas en la educación media básica).

Algunas de estas propuestas son acompañadas por el planteo de crear establecimientos que abarquen los seis años de primaria y los tres de ciclo básico, o, incluso, desde el nivel de educación inicial hasta el ciclo básico. Estos planteos han generado resistencias, especialmente de los colectivos docentes. En particular, la ATD de Secundaria ya ha manifestado su oposición al “ciclo único” entre los 3 y los 14 años, propuesto por el nuevo gobierno, argumentando que no acompaña el proceso evolutivo de los estudiantes, al no potenciar el distanciamiento de la niñez hacia la adolescencia.

Por último, en la educación media superior el principal desafío que se plantea con miras a lograr la universalidad de la cobertura y el egreso es modificar su carácter fuertemente propedéutico, abriendo una mayor diversidad de trayectorias, una mayor opcionalidad en el currículo, y una mayor movilidad entre las orientaciones generales y las tecnológicas, en el marco de la elaboración de un perfil de egreso común.

Expansión de la cobertura y de ofertas

Finalmente, un desafío básico que enfrenta el país es lograr la cobertura y el egreso universales de la educación obligatoria. Como se vio, el principal déficit en estos aspectos se encuentra en la educación media. Una condición necesaria para aumentar cobertura en este nivel es la provisión de más oferta, es decir, más infraestructura, materiales y docentes para atender a la población que actualmente se encuentra fuera del sistema educativo. Para ello, resulta necesario definir las ofertas a impulsar, considerando la participación de la educación técnico profesional versus la general y el peso de la educación de gestión privada con financiamiento público.

Con respecto a esto último, cabe mencionar que desde los partidos de oposición y otros grupos de la sociedad civil como la iglesia católica se plantean distintas formas de impulso a la gestión privada con financiamiento público, especialmente en la educación media. Los argumentos a favor de ello van desde aprovechar la infraestructura privada disponible para atender el aumento necesario de la cobertura, hasta la visión de que la gestión privada redonda en una mejor calidad educativa, básicamente por otorgar a los centros mayor autonomía para el empleo de sus recursos materiales y docentes. Se plantean distintos instrumentos, desde aumentar o expandir las exoneraciones impositivas para empresas o instituciones que financien a centros educativos privados,¹⁰³ hasta subsidiar directamente a la demanda a través de bonos —también conocidos como *vouchers*—, mecanismo que se aplica actualmente en el marco del programa CISEPI. No obstante, estos mecanismos son fuertemente resistidos por los colectivos docentes, los cuales argumentan principalmente que la subvención a la educación privada va en desmedro de la pública, ya que es una forma de que el Estado se “desentienda” de la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación para todos. Además, afirman que a igualdad de contexto sociocultural los

¹⁰³ Véase el detalle en el capítulo 3.

resultados educativos de los centros privados son similares a los de los públicos (FUM, 2014).

Capítulo 3. Gobernanza del uso de los recursos en los centros educativos

3.1. Nivel de recursos y preocupaciones de política¹⁰⁴

En la última década Uruguay ha aumentado sensiblemente los recursos públicos dirigidos a la educación, llegando a destinar porcentajes históricamente altos en relación a su capacidad económica. En ese marco se ha instalado en el país un debate acerca del nivel de recursos que debe destinarse a la educación, así como también sobre la efectividad y la eficiencia de su asignación, teniendo en cuenta algunos de los resultados educativos alcanzados.

El gasto público en educación

En Uruguay, la provisión de educación pública se encuentra fuertemente concentrada en la ANEP y en la Udelar (que fue la única institución proveedora de educación universitaria pública hasta la reciente creación de la UTEC). Sin embargo, también hay otros servicios e instituciones que dirigen y ejecutan recursos públicos hacia el sector educativo. Tal es el caso de los gastos dirigidos a la educación ejecutados por el MEC, tanto para la función de regulación como para la provisión de algunos servicios educativos; los gastos ejecutados por el INAU correspondientes a las transferencias a los CAIF; los gastos ejecutados por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior en educación militar y policial, respectivamente; y los fondos provenientes de programas sociales destinados a la educación pública enmarcados en el MIDES, entre otros. Al referirse al “gasto público en educación” se contabilizan todos estos recursos.

En 2013, el gasto público total en educación ascendió a 54.447 millones de pesos de ese año¹⁰⁵ (equivalente a 2.530 millones de dólares),¹⁰⁶ 4,6% del PIB. La distribución por niveles educativos¹⁰⁷ muestra que la enseñanza inicial y primaria concentran la mayor parte de los recursos, lo cual se asocia a una cobertura de alumnos superior a la de los otros niveles de enseñanza. Les sigue en importancia el gasto en educación media,¹⁰⁸ terciaria y, por último, la educación sin nivel asociado. La composición del gasto público en educación por niveles no ha tenido variaciones drásticas en la última década, lo más destacable es el descenso de la participación de la educación primaria y terciaria, y el aumento de la participación de educación inicial y de primera infancia y la que no tiene nivel asociado.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Este capítulo se basa en parte en INEEEd (2014, capítulo 13).

¹⁰⁵ Para ampliar la metodología de estimación ver INEEEd (2014, Anexo).

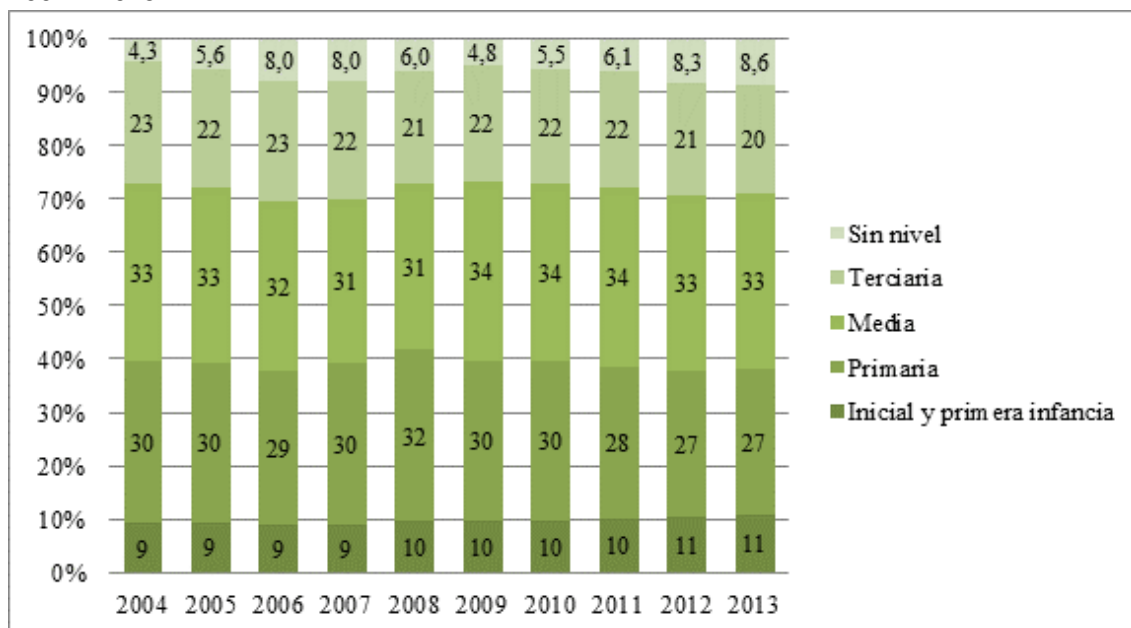
¹⁰⁶ El tipo de cambio empleado es el interbancario billete del 1 de enero de 2014, que asciende a 21,51 pesos por dólar. En lo que sigue de este capítulo será el tipo de cambio que se empleará para expresar los valores en dólares.

¹⁰⁷ La desagregación del gasto en educación se realizó por niveles educativos a los que se dirige independientemente de la edad, por lo que la educación para adultos está distribuida entre los niveles a los que corresponda, los datos disponibles no permiten presentarla por separado.

¹⁰⁸ Dentro de educación media se incluyó toda la educación técnico profesional del CETP por no contar con información suficiente para su desagregación en media, terciaria o sin continuidad educativa. Cabe notar que la educación media representa cerca del 80% de la matrícula del CETP.

¹⁰⁹ Los rubros sin asignar por nivel incluyen ciencia y tecnología, Escuela Nacional de Policía y educación militar no terciaria, INAU excluyendo CAIF, refuerzo de boleto gratuito del Ministerio de Transporte y

Grafico 3.1. Evolución de la composición del gasto público en educación, por niveles (1). 2004 – 2013



(1) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no fue posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

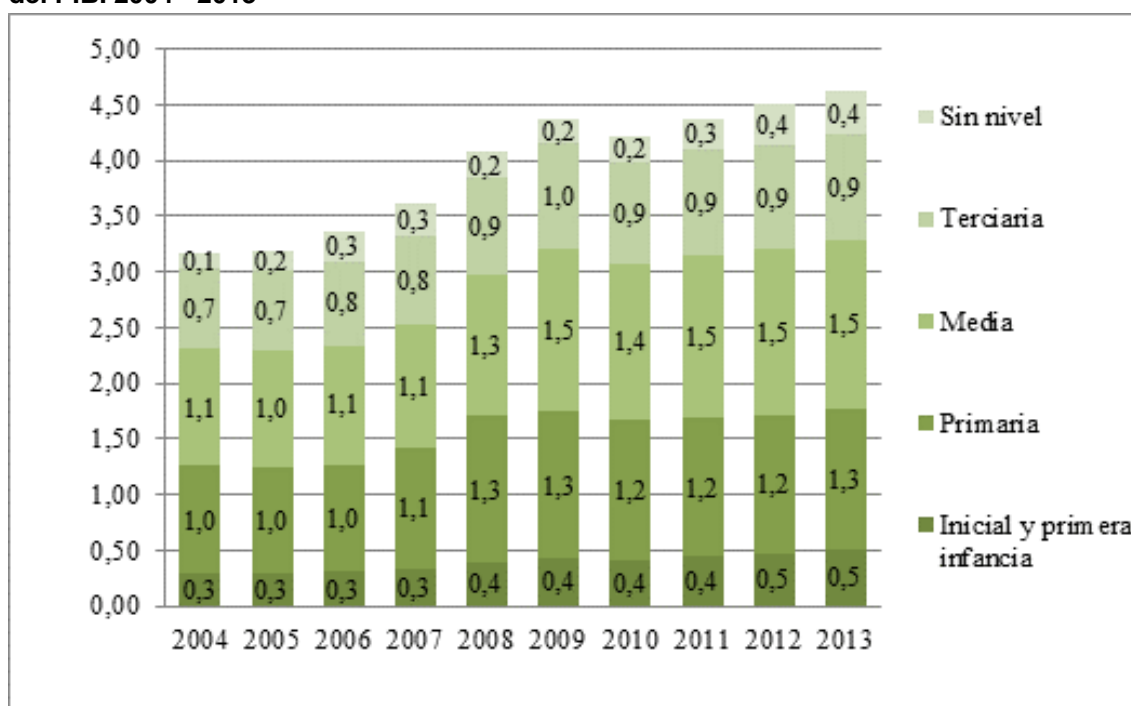
Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF.

Con relación a la capacidad económica del país, el gasto público en educación ha crecido sensiblemente: pasó de representar el 3,2% del PIB en 2004 al 4,6% en 2013. Se identifican dos subperíodos: uno de notorio crecimiento entre 2006 y 2009, y otro de crecimiento más moderado, entre 2009 y 2013.

El incremento de los recursos públicos para la educación fue el resultado de un aumento del sesgo de la política fiscal hacia este sector. El gasto público en educación aumentó sensiblemente su participación en el gasto público del gobierno central, pasando de representar el 18,7%, en 2004, al 28,2%, en 2013.

Obras Públicas, programas educativos del MIDES excluyendo el Programa Maestros Comunitarios y el Programa Aulas Comunitarias, y otros gastos asociados a capacitaciones, educación para discapacidad, entre otros. En este capítulo por gasto destinado a educación inicial y de primera infancia se entiende todo aquel dirigido a servicios educativos orientados a las edades menores de 6 años. Dentro del gasto destinado a educación media se considera, además del dirigido a educación secundaria, todo lo que está bajo la órbita de CETP, aunque sea educación sin continuidad educativa o terciaria, debido a que no fue posible su desagregación. En INEEd (2014) se puede consultar la metodología de desagregación.

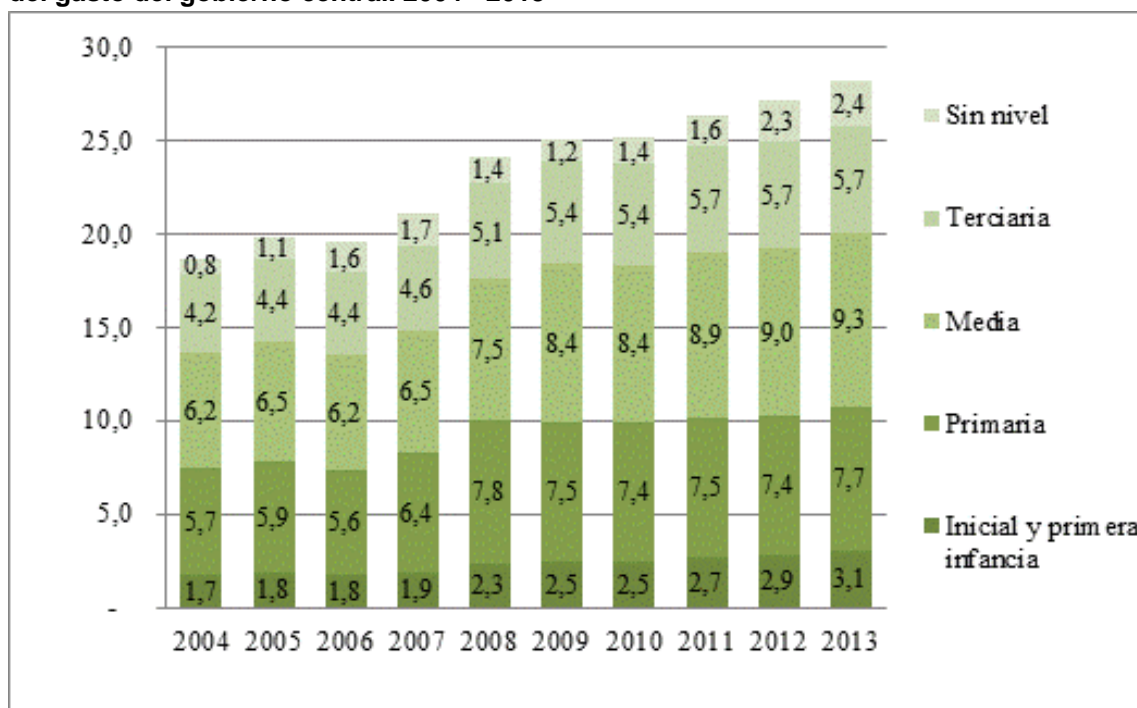
Grafico 3.2. Evolución del gasto público en educación, por niveles (1) como porcentaje del PIB. 2004 - 2013



(1) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no fue posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF y del BCU.

Grafico 3.3. Evolución del gasto público en educación, por niveles (1) como porcentaje del gasto del gobierno central. 2004 - 2013

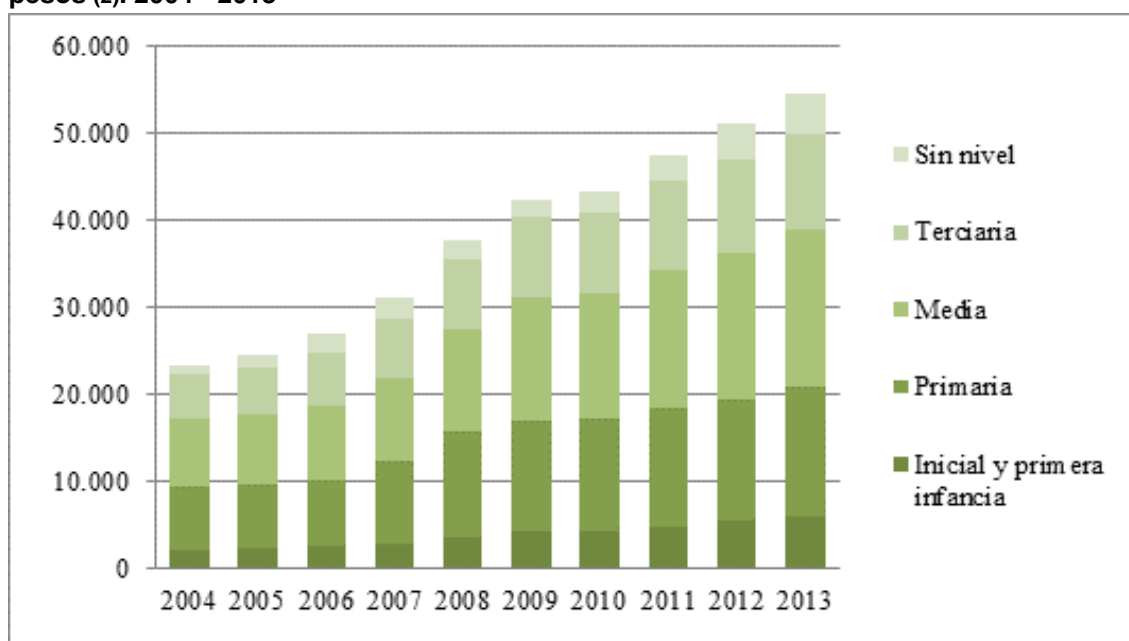


(1) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no fue posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF y del BCU.

En términos reales, también se observó un importante incremento del gasto público en educación entre 2004 y 2013, a una tasa del 10% de promedio acumulativo anual. El gasto público destinado a educación inicial fue el que más aumentó en el período y lo hizo a una tasa acumulativa anual del 12%. Le siguen la educación media con una tasa acumulativa anual del 9,7%, y terciaria y primaria con una del 8,5% en ambos casos.

Grafico 3.4. Evolución del gasto público en educación, por niveles (1) en millones de pesos (2). 2004 - 2013



(1) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no fue posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

(2) Pesos constantes a 2013.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF y del INE.

Si bien se han aumentado notoriamente los recursos públicos dirigidos a la educación, en la comparación internacional Uruguay continúa caracterizándose por destinar un relativamente bajo porcentaje de recursos con relación al PIB. A 2010 el ratio de gasto educativo público con relación al PIB de Uruguay continuó situándose en un nivel inferior a países de la región como Argentina, Brasil o México, y bastante inferior al promedio de países de la OCDE (INEEd, 2014).

El gasto privado en educación

El gasto privado realizado por los hogares, las instituciones sin fines de lucro y las empresas,¹¹⁰ se ubicó en 2013 en 18.640 millones de pesos (867 millones de dólares), equivalente al 1,6% del PIB. Se observa un moderado incremento del ratio en relación al PIB en la última década, que coincide con una fuerte expansión económica.

Considerando el gasto privado, la enseñanza media concentra la mayor parte de los recursos (en 2013, 38% del gasto privado total). Le siguen en importancia el gasto

¹¹⁰ Donaciones de empresas amparadas por la ley nº 18.834.

privado en enseñanza primaria (29%), en terciaria (19%) y, finalmente, en educación inicial (13%). En el caso del gasto privado en educación, no ha habido cambios notorios en su composición por niveles.¹¹¹

El gasto total en educación

Combinando las estimaciones de gasto público y privado en educación se obtiene una medida del esfuerzo relativo del gasto en educación de la sociedad en su conjunto en términos de su capacidad económica. El gasto total en educación, tanto público como privado, alcanzó el 6,2% del PIB en 2013; en 2004 era 4,5% (véase gráfico 3.5). En ese mismo lapso, el peso del financiamiento privado pasó de representar el 30% a ser el 24% del financiamiento total. El peso del financiamiento privado en Uruguay es similar al de Argentina y México, inferior al de Chile y superior al del promedio de los países de la OCDE (16,4%).

La renuncia fiscal asociada a la educación

Al analizar el esfuerzo fiscal que el país realiza hacia la educación, además del gasto, corresponde considerar la renuncia fiscal en favor del sector, es decir, los impuestos o aportes que se dejan de cobrar para favorecer el desarrollo de instituciones (generalmente privadas) que se desempeñan en el sector educativo.¹¹² Para su cuantificación, por un lado, se tomaron las estimaciones realizadas por la Dirección General Impositiva (DGI), que consideran las exoneraciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) que las instituciones de enseñanza privada tienen según el artículo 69 de la Constitución de la República,¹¹³ y las exoneraciones a las empresas por realizar donaciones a instituciones de enseñanza, investigación y salud.¹¹⁴ Por otro lado, también se consideraron las exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social (jubilatorios, seguro de enfermedad, diferencia de cuota mutual e impuesto a las retribuciones a cargo del empleador) de la enseñanza privada, al amparo también del artículo 69 de la Constitución de la República (BPS, 2004).¹¹⁵

La renuncia fiscal hacia el sector educativo habría alcanzado en 2013 a 4.883 millones de pesos (227 millones de dólares), lo que equivale al 9% del gasto público en educación, al 27% del gasto educativo privado y al 7% del gasto educativo total. En

¹¹¹ Para ampliar información sobre la evolución del gasto privado dirigido a educación, véase INEEd (2014).

¹¹² Debe tenerse en cuenta que la estimación de la renuncia fiscal no implica que, de dejarse de aplicar, la recaudación fiscal se incrementaría en esa misma medida. Las familias y las instituciones educativas privadas podrían cambiar su comportamiento ante un cambio en la normativa que afecte las exoneraciones impositivas o de aportes, lo que alteraría la base imponible de los impuestos o aportes y, de esta manera, la recaudación final.

¹¹³ Art. 69: "Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios".

¹¹⁴ Según los artículos 78 y 79 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, modificado por la Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ley de Presupuesto n° 18.834.

¹¹⁵ Los aportes patronales jubilatorios de industria y comercio se encuentran actualmente en 7,5% de la remuneración nominal de los trabajadores, el aporte por concepto de salud es del 5% más el complemento de cuota mutual, si corresponde, y el fondo de reconversión laboral es de 0,125%.

términos reales, la renuncia fiscal creció entre 2005 y 2013 a una tasa acumulativa anual del 5,3%. En términos del PIB, la renuncia fiscal con destino a la educación representó en 2013 un 0,43%. La mayor parte de la renuncia fiscal dirigida a la educación corresponde a exoneraciones de IVA a las instituciones educativas, que representó el 57% del total en 2013, le siguió la renuncia por exoneración de aportes patronales a la seguridad social (25%) y luego la exoneración del IRAE, que representó un 14% del total. Finalmente, el monto asociado a las exoneraciones por donaciones de la Ley nº 18.834 correspondió a no más del 3% del total en todos los años analizados.¹¹⁶

Para finalizar, el gráfico siguiente muestra la totalidad de los recursos dirigidos a la educación (gasto público, renuncia fiscal y gasto privado), en relación al PIB en la última década. Considerando todas las fuentes, se estima que a 2013 (último dato completo disponible) Uruguay destinó un 6,6% del PIB a la educación.

Gráfico 3.5. Evolución del gasto total en educación como porcentaje del PIB, según financiamiento (1). 2004 – 2013



(1) En el gasto privado se incluyen los gastos de los hogares, instituciones sin fines de lucro y donaciones de empresas amparadas por la ley nº 18.834. La construcción se puede consultar en INEE (2014).

Nota: No se cuenta con datos de la renuncia fiscal para el 2004.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, el BCU, la DGI, el INE, el MEC y el MEF.

La distribución del gasto preterciario de ANEP, según niveles y componentes

La distribución por niveles educativos dentro del gasto ejecutado por la ANEP muestra que la enseñanza inicial y primaria concentra el 49% de los recursos, seguida por la educación secundaria, con el 32%. La educación técnico profesional concentra el 15%

¹¹⁶ Al contar únicamente con información agregada de este componente del gasto tributario para todo el período 2005-2013, hay que aclarar que se sobreestima el gasto tributario destinado a educación, ya que incluye exoneraciones por donaciones a otras actividades. De todos modos, la mayor parte de las donaciones amparadas por esta ley se direccionan a instituciones educativas.

y, finalmente, el 4% restante se dirige a formación docente. Dentro de la educación secundaria, se estima que el ciclo básico concentra una mayor cantidad de recursos en relación al bachillerato diversificado (22% y 10%, respectivamente), debido básicamente a que el primero tiene una mayor cobertura de alumnos.

En la última década ha aumentado levemente la participación de la educación técnico profesional en detrimento de la inicial y primaria, y la de secundaria, siguiendo la evolución de la matrícula (véase sección 3.2). Si bien las variaciones en el peso de cada subsistema en cuanto a recursos asignados obedecieron fundamentalmente a cambios en la matrícula, también ocurrieron variaciones en los gastos por estudiante de cada nivel.

Cuadro 3.1. Distribución porcentual de la matrícula y del gasto real (1) ejecutado por la ANEP, por nivel educativo. 2004-2013

	Inicial y primaria		Ciclo básico-secundaria		Bachillerato – secundaria		Secundaria Total		Técnico profesional		Formación docente		ANEP	
	Matrícula	Gasto	Matrícula	Gasto	Matrícula	Gasto	Matrícula	Gasto	Matrícula	Gasto	Matrícula	Gasto	Matrícula	Gasto
2004	55	52	17	s.d.	15	s.d.	33	33	9	12	3	4	100	100
2005	56	52	17	22	15	10	32	32	9	12	3	4	100	100
2006	55	52	17	23	15	10	32	33	10	12	3	4	100	100
2007	56	51	18	22	14	11	31	33	10	12	3	4	100	100
2008	55	51	19	22	14	10	32	33	10	12	3	4	100	100
2009	54	49	19	23	14	10	33	34	10	13	3	4	100	100
2010	54	49	19	23	14	10	33	33	10	13	3	4	100	100
2011	53	49	19	23	14	10	34	33	10	13	3	4	100	100
2012	52	49	19	22	15	10	34	32	12	14	3	4	100	100
2013	51	49	19	22	15	10	33	31	13	15	3	4	100	100

(1) Gasto de la ANEP actualizado por el Índice de Precios al Consumo (IPC).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF, el MEC, la ANEP y el INE.

La educación técnico profesional presentó el mayor gasto por estudiante (en 2013 fue de 66.123 pesos anuales por estudiante, lo que equivale a 3.074 dólares). En educación inicial y educación primaria, los recursos por estudiante ascendieron en 2013 a 54.359 pesos anuales (2.527 dólares) y 52.438 pesos anuales (2.438 dólares) por alumno, respectivamente. Finalmente, el menor nivel de gasto por estudiante lo presenta secundaria (50.867 pesos anuales por alumno, lo que equivale a 2.364 dólares). En definitiva, los recursos por estudiante destinados a la educación técnica superaron en un 20% los destinados a inicial y primaria, y en un 30% los de secundaria (véase gráfico 3.6).

En educación secundaria no se dispone de estimaciones desagregadas entre el ciclo básico y el bachillerato diversificado. El cuadro siguiente presenta estimaciones del costo salarial docente directo por estudiante en ambos ciclos y las fuentes de las diferencias.¹¹⁷ El costo salarial directo por alumno en ambos ciclos es muy similar (con apenas un leve sesgo a favor del bachillerato diversificado), si bien existen diferencias en los componentes del costo. Los docentes de bachillerato diversificado tienen salarios levemente mayores, existe un mayor porcentaje de profesores titulados y la cantidad de estudiantes promedio por grupo es menor a la del ciclo básico.¹¹⁸ Estos aspectos son levemente contrarrestados por el mayor tiempo de instrucción que tiene el ciclo básico. Si bien no se dispone de información desagregada detallada del resto de los recursos, otros recursos docentes y de apoyo estarían relativamente más concentrados en el ciclo básico.¹¹⁹

¹¹⁷ Para ampliar la metodología de construcción véase el anexo de INEEd (2014).

¹¹⁸ Otra fuente de sesgo a favor del bachillerato diversificado la constituye el hecho de que los docentes de mayor grado tienden a elegir horas en este nivel. No se contó con la información para estimar esta diferencia.

¹¹⁹ Hay más programas educativos de apoyo dirigidos exclusivamente a educación media básica que a educación media superior, y además los primeros son de mayor tamaño. La descripción de estos programas se puede consultar en el capítulo 2 de este informe.

Cuadro 3.2. Costo salarial docente directo por estudiante, por sus factores determinantes, según ciclo de educación secundaria (CES). 2013

	Salario mensual (1)	% docentes titulados (2)	Horas semanales por grupo (3)	Estudiantes promedio por grupo (4)	Costo salarial anual por estudiante (5)
Ciclo básico	19.999	56,3%	39	29	27.859
Bachillerato diversificado	20.417	67,1%	35	26	27.895
Razón ciclo básico/bachillerato diversificado	98,0	84,0	111,4	111,8	99,9

(1) Salarios nominales a precios de 2013 para un docente grado 4, efectivo, titulado, tiempo extendido correspondiente a cada ciclo.

(2) Proporción de docentes titulados en cada uno de los ciclos.

(3) Número teórico de horas de clase semanal que tienen cada uno de los ciclos. En el caso de ciclo básico, todos los grados tienen la misma cantidad de horas, en bachillerato diversificado se realizó un promedio. Se considera la unidad "hora de clase" que habitualmente es de 40 minutos, aunque también las hay de 35 y 45.

(4) Cantidad de estudiantes que tiene cada ciclo por grupo, en promedio. Se construye dividiendo el total de alumnos entre el total de grupos del ciclo. Los estudiantes de bachillerato diversificado están contabilizados en su equivalente *full time*. Véase el capítulo 5.

(5) Incluye todas las remuneraciones percibidas por los docentes a lo largo del año (salario, licencia, aguinaldo, etc.) y los aportes personales y patronales a la seguridad social.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, el MEC, el MEF y el INE.

En cuanto a la evolución del gasto en la última década, se observa una significativa expansión en todos los niveles educativos. El que creció más fue el gasto en educación técnico profesional, que aumentó un 179% real en el período 2004-2013. Los recursos dirigidos a educación inicial, primaria y secundaria crecieron a tasas menores, pero igualmente significativas (124%, 97% y 100%, respectivamente). Básicamente, el incremento del gasto dirigido a cada nivel puede tener dos fines: aumentar la cobertura de alumnos en el nivel o aumentar los recursos que en promedio se destinan por estudiante atendido. A continuación, se analiza la importancia relativa de cada uno de estos aspectos en la evolución del gasto en cada nivel.

**Cuadro 3.3. Variación acumulativa anual del gasto real de la ANEP por niveles (en %).
2004 – 2013 (1)**

	2004-2013			2005-2013	
	Inicial y primaria	Técnico-profesional	Secundaria	Ciclo básico - secundaria	Bachillerato - secundaria
Gasto	8,2	12,1	8	9,2	8,5
Remuneraciones	8,9	11,5	8,8	9,2	8,7
Cantidad de horas⁽²⁾	3,3	5,8	3,2	3,5	3
Salarios reales⁽³⁾	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5
Alumnos	-1,6	2,3	-0,6	0,4	-1
Gasto por alumno	10	9,5	8,7	8,7	9,7
Remuneraciones por alumno	10,8	9	9,5	8,7	9,8
Horas por alumno	5,1	3,4	3,8	3,1	4,1

(1) La desagregación de ciclo básico y bachillerato de educación secundaria se presenta a partir del año 2005 porque es desde cuando está disponible la información.

(2) Cantidad de horas docentes y no docentes.

(3) Corresponde a la evolución del índice medio de salarios (IMS) de la ANEP deflactado por el índice de precios al consumo (IPC).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, el MEF y el INE.

Los recursos reales públicos por estudiante matriculado crecieron significativamente entre 2004 y 2013: prácticamente se duplicaron en todos los niveles educativos. En todos, el componente de mayor incidencia fue el aumento del gasto en recursos humanos por estudiante, fundamentalmente explicado por el 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 la cantidad de horas por alumno atendido. En educación inicial y primaria es donde se verifica el mayor crecimiento de este componente (5,1% acumulativo por año). Dicho crecimiento respondió, entre otros factores, a la expansión de las escuelas con tiempo pedagógico ampliado (tiempo completo y tiempo extendido), a la disminución del ratio de alumnos por docente (asociada a la caída demográfica y de la repetición), a la expansión de la educación física, a la extensión de programas de apoyo (maestros comunitarios, maestros Ceibal,¹²⁰ entre otros). Asimismo, puede observarse que en educación inicial y primaria todo el incremento del gasto se destinó a aumentar los recursos por alumno, dado que la matrícula en ese nivel cayó.

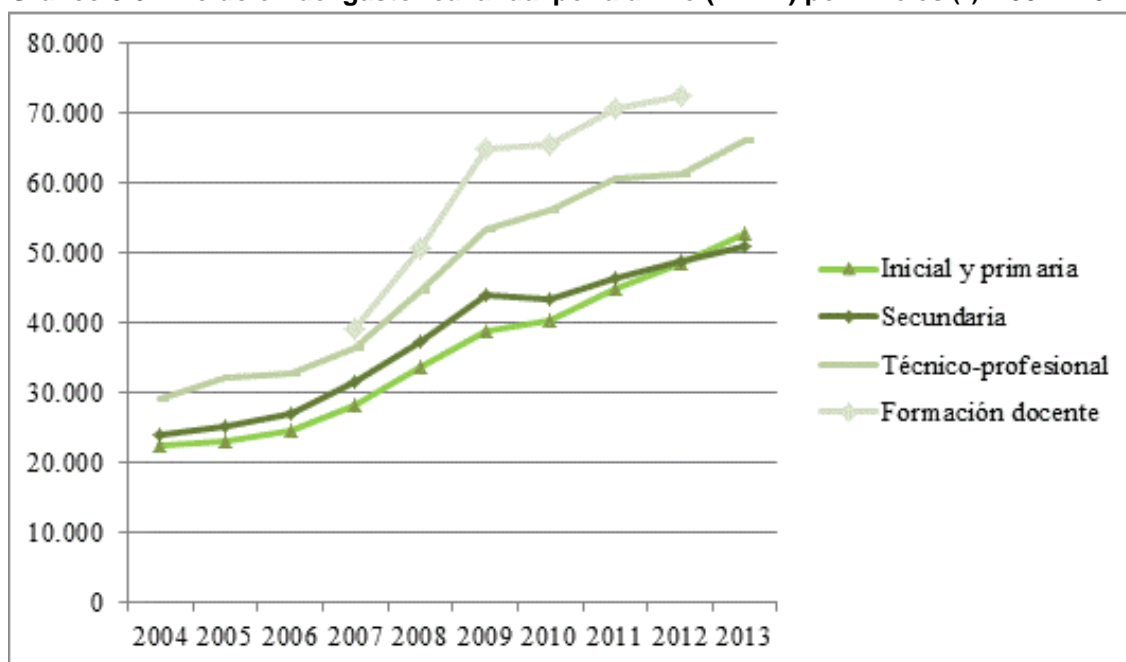
En educación secundaria también ocurre que la totalidad del incremento del gasto se destinó a aumentar los recursos por alumno, dado que la matrícula global cayó levemente en el período 2004-2013. No obstante, la cantidad de horas (o servicios) por alumno atendido se expandió a una tasa inferior a la de inicial y primaria (3,8% acumulativo anual).

¹²⁰ Son los maestros de apoyo al Plan Ceibal, programa que entregó una computadora por niño, detallado en el capítulo 4.

A la interna del CES se realizaron estimaciones de desagregación del gasto entre el ciclo básico y el bachillerato diversificado a partir de 2005.¹²¹ Entre 2005 y 2013 se observa un crecimiento mayor de los recursos globales destinados al ciclo básico (9,2% anual) con relación al bachillerato diversificado (8,5% anual). Para el ciclo básico se estimó una mayor expansión de la cantidad de servicios con respecto al bachillerato diversificado (3,5% y 3% promedio anual). No obstante, la mayor expansión de la cantidad de servicios en el ciclo básico fue destinada a aumentar la cobertura de estudiantes. En cambio, en el bachillerato diversificado toda la expansión se tradujo en un aumento del gasto por estudiante.

Por su parte, el mayor incremento del gasto real total dirigido a la educación técnico profesional obedeció a que parte de este se destinó a financiar aumentos netos de cobertura, cosa que no sucedió en los otros dos grandes subsistemas. Nótese que es en este nivel en el que se registra la mayor expansión de la cantidad de servicios (5,8% promedio anual). No obstante, al considerar la cantidad de servicios por alumno, es uno de los niveles donde se registra la menor expansión, junto con el ciclo básico (3,1% promedio por año para el período 2005-2013).

Grafico 3.6. Evolución del gasto real anual por alumno (ANEP) por niveles (1). 2004 - 2013



(1) Precios constantes a 2013.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, el MEF y el INE.

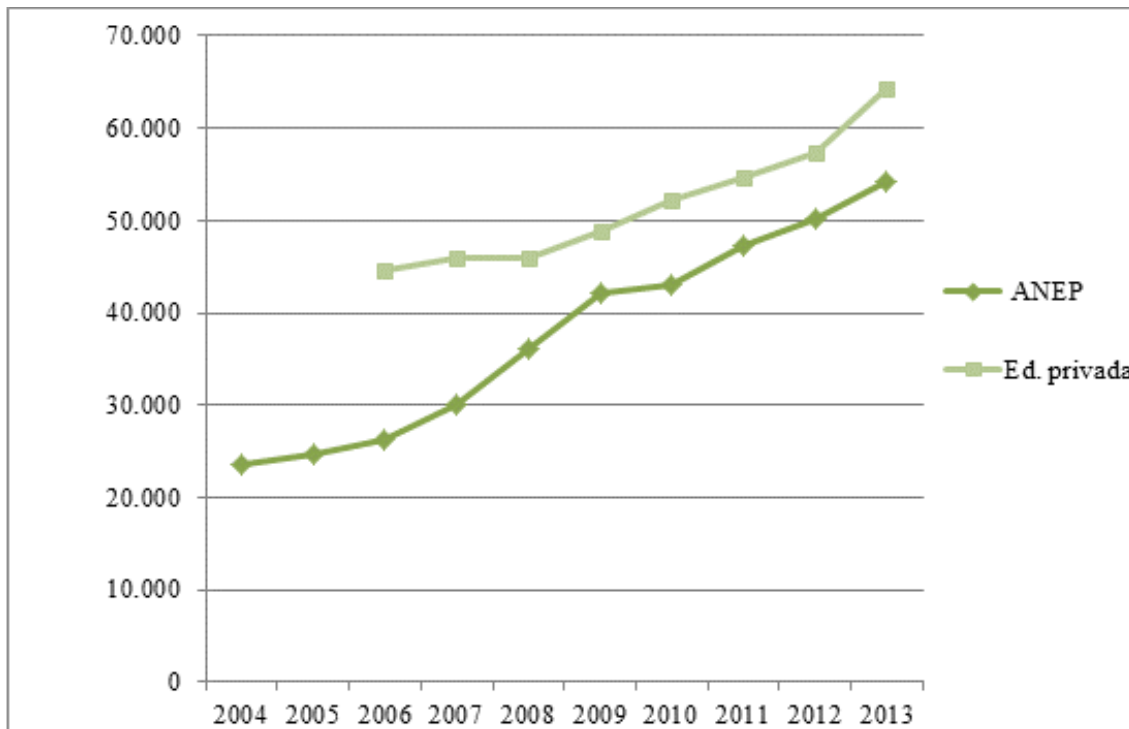
El gráfico siguiente presenta el gasto real promedio por alumno matriculado para el sistema público (ANEP) y el privado,¹²² considerando solamente el gasto en educación

¹²¹ La metodología de desagregación se puede consultar en el anexo de INEEd (2014).

¹²² No se incluyen las estimaciones de años previos a 2006 para educación privada total porque faltan datos de la matrícula de los jardines en la órbita del MEC (matrícula de inicial privada), lo que distorsiona la estimación. Para las desagregaciones de primaria y media no hay problemas de disponibilidad de matrícula, por lo que se estiman desde 2004.

preterciaria.¹²³ El gasto por estudiante del sector privado creció en el período considerado, pero a una tasa inferior a la del sector público (4% frente a 11% acumulativo anual). La brecha del gasto medio por estudiante entre el sector público y el privado se redujo: en 2006 el gasto promedio por estudiante en el sector público equivalía al 59% del privado y en 2013 se situó en el 84%. El gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita pasó de representar el 11% en 2006 a representar el 15,8% en 2013, mientras que el privado se mantuvo en 18,5%.

Grafico 3.7. Evolución del gasto real anual público (ANEP) y privado (1) por alumno. 2004 - 2013



(1) No se incluyen las estimaciones de años previos al 2006 para educación privada debido a la falta de información sobre matrícula de los jardines en la órbita del MEC (matrícula de inicial privada). Para el caso de la ANEP se considera el gasto dirigido a educación inicial, primaria, secundaria y técnico profesional (incluida la parte de educación técnica terciaria debido a la imposibilidad de desagregarla). Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, el MEC, el MEF y el INE.

Al analizar el gasto por estudiante público y privado por niveles educativos se encuentran diversas situaciones. El gasto por alumno en educación media pública representaba en 2004 un 37% del correspondiente a la educación media privada. A 2013, la brecha se redujo y pasó a representar un 53%, no obstante, se destaca que en este nivel el gasto por alumno público representa poco más de la mitad de lo que destina el sector privado. En el caso de educación primaria se partía de una situación menos desigual, sin embargo, la brecha también disminuyó. En 2013, el gasto por estudiante de primaria pública alcanzó a representar un 84% del correspondiente a la educación privada.

¹²³ La metodología de construcción del gasto por alumno se puede consultar en el anexo de INEE (2014).

Cuadro 3.4 Evolución del gasto anual público y privado por alumno (1). Educación primaria y media (2) en pesos. 2004 – 2013

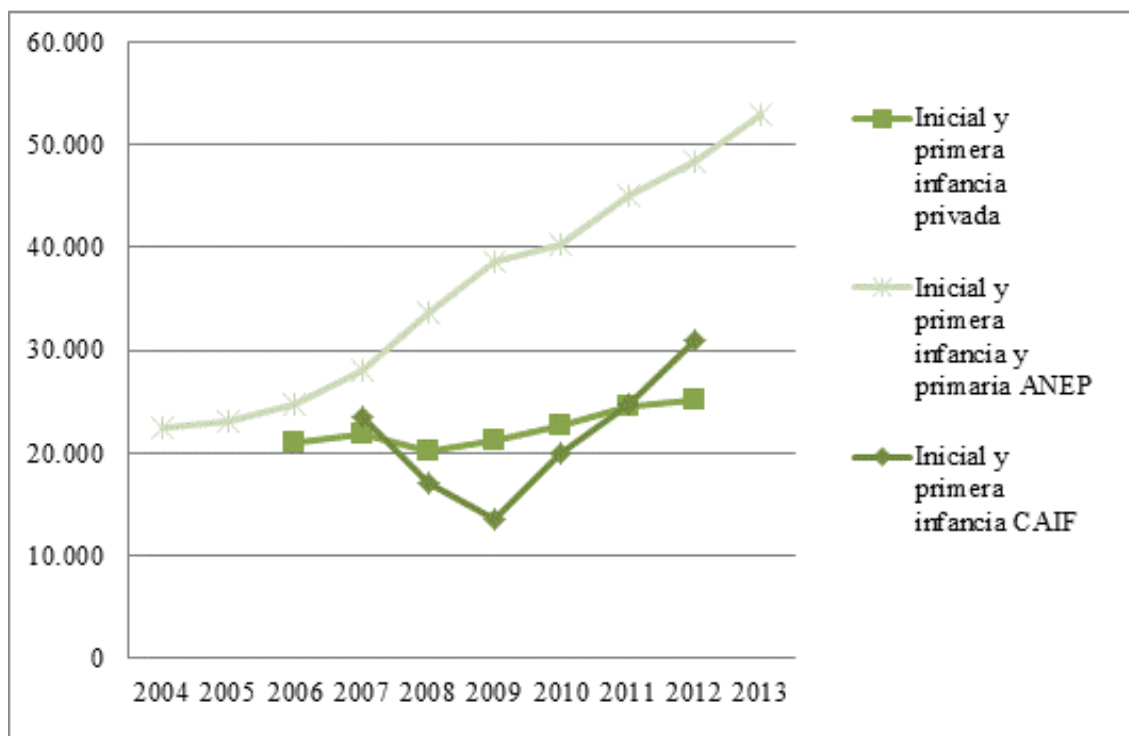
Primaria	Año									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Privado	40.914	43.027	42.478	44.325	45.078	48.273	52.168	54.056	56.940	62.147
Público	22.290	22.908	24.496	27.896	33.444	38.480	39.993	44.795	48.111	52.424
Razón Público/privado	54%	53%	58%	63%	74%	80%	77%	83%	84%	84%
Media	Año									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Privado	67.667	71.540	73.734	74.893	77.525	82.442	87.482	90.061	95.663	104.618
Público	25.206	26.737	28.495	32.726	38.973	46.290	46.408	49.810	51.960	55.044
Razón Público/privado	37%	37%	39%	44%	50%	56%	53%	55%	54%	53%

(1) Precios constantes a 2013.

(2) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). No fue posible discriminar entre técnica media y terciaria, por lo que se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, el MEC, el MEF e el INE.

Grafico 3.8 Evolución del gasto público y privado (1) por alumno (2). Primera infancia y educación inicial. 2004 - 2013



(1) Precios constantes a 2013.

(2) No se incluyen las estimaciones de años previos al 2006 para educación privada debido a la falta de información sobre matrícula de los jardines en la órbita del MEC (matrícula de inicial privada).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ANEP, el MEC, el MEF y el INE

Sin embargo, en el nivel inicial la situación es inversa, ya que el gasto por alumno público supera al privado en todo el período y, además, su brecha aumenta. El gasto por estudiante de educación inicial y primera infancia privada pasa de representar

aproximadamente el 80% del gasto por estudiante de la ANEP en 2006 a la mitad en 2012. La notoria diferencia entre el sistema público y el privado en este nivel está vinculada a la diversidad de ofertas que existe en el sector privado en cuanto a educación inicial y primera infancia, que constituyen un abanico variado de propuestas, cantidad de horas y costos. Además, la oferta privada incluye todos los niveles y edades previos a la primaria (inicial y primera infancia), mientras que la ANEP tiene una oferta centrada en 3, 4 y 5 años (en especial los últimos dos) y mucho más homogénea en cuanto a horas de clase.

Si la comparación se realiza entre la educación inicial privada y el Plan CAIF, la situación es diferente. Esta modalidad ofrece alternativas de servicios que podrían considerarse más equiparables a la educación privada en cuanto a las edades de cobertura, la extensión horaria y la diversidad de ofertas.¹²⁴ Los costos por estudiante para CAIF (que incluye inicial y primera infancia) e inicial y primera infancia privadas oscilan en el período 2007-2012, pero se mantienen muy próximos y ambos distantes del gasto por estudiante de la ANEP, que es más cercano al gasto por estudiante de primaria, por la naturaleza de su actividad.

Gasto por contexto y región

Si bien no se cuenta con información sobre el gasto por estudiante de cada región o departamento del Uruguay, los recursos se asignan a nivel central y dependen básicamente de un presupuesto definido a ese nivel. No existe un criterio específico de priorizar regiones o localidades. Si bien los gobiernos departamentales pueden contribuir al financiamiento de algunos rubros para la educación (por ejemplo, a través de la provisión de infraestructura), se estima que dichos montos son menores en relación al gasto total.

Las eventuales diferencias en los recursos por alumno entre regiones podrían originarse, a modo de ejemplo, por diferencias en la asignación de programas especiales (vinculada a diferencias de contexto socioeconómico entre regiones) o por diferencias en los ratios de alumnos por profesor derivados de cuestiones demográficas de la zona.

Por otra parte, la asignación de recursos según contexto socioeconómico difiere en los distintos ciclos educativos. En primaria existe una asignación diferencial (compensatoria) de recursos docentes, que puede visualizarse en indicadores clave de recursos por estudiante, tales como el ratio de docentes por estudiante (véase sección 5.3), la extensión del tiempo de clase o la presencia de maestros de apoyo y de trabajadores sociales.

Las escuelas urbanas comunes (de 4 horas diarias) se presentan principalmente en los tres quintiles de contexto sociocultural más alto, mientras que las escuelas aprender solo se ubican en los dos primeros quintiles, es decir, en los contextos más desfavorables. Las escuelas de tiempo completo (7,5 horas diarias), por su parte, se ubican en toda la distribución según contexto, pero con mayor presencia en los

¹²⁴ Ver capítulo 2 del presente informe.

quintiles más desfavorables (INEEd, 2014). Como se vio en la sección 2.7, los recursos por alumno de las escuelas de tiempo completo y las escuelas aprender son 73% y 10%¹²⁵ superiores a los de las escuelas comunes, respectivamente; esta mayor asignación de recursos a estos centros constituye un indicador de progresividad del gasto en educación primaria.

Por otra parte, el ratio de alumnos por maestro es mayor en los contextos más favorables, lo que indica una distribución progresiva de los recursos docentes. En particular, la distribución de los maestros de apoyo y de los trabajadores sociales entre las escuelas tiene un perfil progresivo (INEEd, 2014). En cuanto a la distinción urbano-rural, se observa que el ratio de alumnos por maestro es más del doble en las escuelas urbanas que en las rurales (véase cuadro 3.5).

La distribución de los recursos docentes entre escuelas públicas según su experiencia pasó de presentar un patrón regresivo en 2003 (los docentes con menor experiencia se ubicaban mayormente en contextos desfavorables) a un perfil relativamente neutro en 2013 (véase cuadro 3.5). A su vez, el porcentaje de docentes con menos de 5 años de experiencia es mayor para las escuelas urbanas en relación a las rurales.

Cuadro 3.5 Distribución de docentes con 4 años o menos de antigüedad como maestro (1) y alumnos por maestro, según contexto sociocultural en escuelas públicas (en %). 2003 y 2013

Quintil (2)	Docentes con 4 años o menos de antigüedad como maestro		Alumnos por maestro	
	2003	2013	2003	2013
1	32,1	18,5	28,9	23,2
2	29,1	18,2	28,8	22,5
3	28,2	24,0	29,0	22,9
4	22,0	20,8	28,8	22,7
5	16,7	16,5	28,9	24,6
Total urbanas (3)	30,3	23,9	28,9	23,2
Total rurales	15,7	20,4	12,0	9,9
Total nacional	24,2	19,6	26,9	21,5

(1) Cantidad de maestros con 4 años o menos de antigüedad en la docencia sobre el total de maestros.

(2) Quintiles urbanos.

(3) El porcentaje de docentes con 4 años o menos de antigüedad como maestro en el caso del total de urbanas considera únicamente las escuelas urbanas comunes.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Monitor Educativo de Primaria-CODICEN.

Por otra parte, se dispone de un indicador sobre asignación de recursos físicos en escuelas públicas, que surge a partir de la opinión de los directores sobre cinco aspectos: la capacidad locativa de las aulas, los bancos, los baños, el patio o las áreas de recreo y el espacio para comedor.¹²⁶ Los mayores valores del indicador (que indican situaciones valoradas como más problemáticas por parte de los directores) se presentan en las escuelas de los quintiles más bajos. Sin embargo, entre 2003 y 2013

¹²⁵ En el caso de escuelas aprender se refiere al costo salarial docente.

¹²⁶ Monitor educativo de primaria <<http://www.anep.edu.uy/portalmotor/servlet/portada>>.

el indicador mejora en todos los contextos y la brecha entre los quintiles correspondientes a contextos más y menos favorables disminuyó.¹²⁷

En definitiva, en primaria pública existe una asignación de recursos docentes favorable a las escuelas de contextos más críticos, mientras que la asignación de recursos de infraestructura parecería mostrar un patrón levemente regresivo. Al comparar los indicadores entre las escuelas rurales y urbanas, las primeras tienen una mayor asignación de recursos docentes por alumno, si bien debe tenerse en cuenta que los docentes de estos centros deben trabajar con grupos multinivel.

En el caso de la educación media, al interior del sector público no se perciben grandes diferencias entre los liceos públicos y las escuelas técnicas en cuanto a la disponibilidad y calidad de algunos recursos relevados por PISA (2012). Como se observa en el cuadro 3.6, la calidad de los recursos educativos¹²⁸ y sus diferentes componentes (material de laboratorio, libros de texto, computadoras, conexión a internet, *software* educativo y material de biblioteca) no se percibe significativamente diferente entre liceos públicos y escuelas técnicas. Lo mismo sucede con la calidad de la infraestructura física.¹²⁹ Sin embargo, dos indicadores de recursos humanos indican una percepción de mayores deficiencias en las escuelas técnicas. Por un lado, en ellas se percibe una mayor escasez de docentes¹³⁰ y, por otro, una menor proporción de docentes titulados (véase cuadro 3.6).

Los datos de PISA (2012) también permiten conocer cómo se distribuyen algunos de los indicadores de recursos según tipo de centro y entorno sociocultural¹³¹ para la educación media. Según se observa en el cuadro A.3.4 del Anexo I, la calidad de los recursos educativos y de la infraestructura física no se percibe significativamente diferente según el contexto socioeconómico de los liceos públicos. En el caso del ratio de computadoras por estudiante, se observa una diferencia a favor del contexto más desfavorable, en un escenario de expansión del plan Ceibal. En cuanto a los recursos docentes, no se observan diferencias entre los contextos extremos, ni en cuanto a la

¹²⁷ La diferencia entre el valor del índice en el quintil 5 y el quintil 1 pasa de -1,3 en 2003 a -0,5 en 2013 (INEEd, 2014: capítulo 13).

¹²⁸ El índice de calidad de los recursos educativos (“scmatedu”) se deriva de seis ítems que miden la percepción de los directores sobre los factores que podrían dificultar la enseñanza en el centro. Estos factores son: la escasez o insuficiencia de equipos de laboratorio, la escasez o insuficiencia de materiales didácticos, la escasez o insuficiencia de computadoras para la enseñanza, la escasez o insuficiencia de conexión a internet, la escasez o insuficiencia de programas informáticos para la enseñanza y la escasez o insuficiencia de materiales de biblioteca. Mayores valores del indicador indican mejor calidad.

¹²⁹ El indicador de calidad de la infraestructura física (“scmatbui”) se deriva de tres ítems que miden la percepción de los directores de centros sobre los factores que podrían dificultar la enseñanza en el centro. Estos factores son: la escasez o insuficiencia de terreno y edificios escolares, la escasez o la insuficiencia de sistemas de calefacción e iluminación y la escasez o insuficiencia de espacio educativo (por ejemplo, aulas). Como todos los elementos se invirtieron para escalar, los valores más altos de este índice indican una mejor calidad de la infraestructura física.

¹³⁰ El índice de escasez de docentes (“tcshort”) se deriva de cuatro ítems que miden la percepción de los directores de centros sobre los factores que podrían dificultar la enseñanza en el centro. Estos factores son la escasez de: profesores de ciencias calificados, profesores de matemática calificados, profesores de lengua calificados y profesores calificados de otras asignaturas. Mayores valores del indicador indican una mayor escasez, según el director del centro.

¹³¹ La explicación de la construcción de la variable que identifica el tipo de centro y entorno, y las categorías comparables, se encuentra en el capítulo 7 de INEEEd (2014).

escasez docente ni en relación a la proporción de docentes titulados. Dentro de las escuelas técnicas, el indicador sobre el ratio de computadoras por estudiante tiene el mismo comportamiento que en los liceos públicos, pero la proporción de docentes titulados es significativamente mayor en los contextos favorables. El resto de los indicadores no muestran diferencias significativas entre los contextos extremos.

Por otra parte, para educación secundaria se pueden identificar diferencias en la asignación de recursos docentes por estudiante, según algunas regiones. La asignación de docentes directos e indirectos por alumno es favorable en las localidades pequeñas (el tamaño de clase es mayor en los liceos de Montevideo y de las capitales departamentales del interior, y lo mismo sucede con el ratio de alumnos por docente indirecto; véase sección 5.3). Sin embargo, la asignación de programas de apoyo (como Tutorías o Compromiso Educativo) tiende a concentrarse en las localidades más grandes (gráfico A.3.2 del anexo I).

En definitiva, no se perciben grandes diferencias entre los liceos públicos y las escuelas técnicas en cuanto a la asignación de recursos educativos y de infraestructura, pero sí en cuanto a recursos docentes (mayor titulación y menos problemas de escasez en liceos públicos). No parece existir una asignación compensatoria de acuerdo al contexto de estos recursos, de acuerdo con las percepciones de los directores de los centros. En cuanto a las diferencias por región, se constata en los liceos públicos una mayor asignación de docentes por alumno en las localidades pequeñas, pero una menor asignación de programas de apoyo en esas mismas localidades.

Cuadro 3.6 Promedios y diferencia de medias de recursos seleccionados en liceos públicos y escuelas técnicas. 2012

Tipo de centro	El centro tiene escasez de (1):						Indicadores				
	Material de laboratorio	Libros de texto	Computadoras	Internet	Software	Material de biblioteca	Calidad de los recursos educativos (2)	Ratio computadora por estudiante	Calidad de la infraestructura física (3)	Escasez de docentes (4)	Proporción de docentes titulados
Liceos públicos	1,9	1,9	2,0	2,0	2,5	2,0	-0,1	0,3	-0,5	0,2	0,6
	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,0)	(0,1)	(0,1)	(0,0)
Escuelas técnicas	1,7	2,3	1,8	2,3	2,2	2,1	-0,1	0,4	-0,6	0,6	0,5
	(0,2)	(0,2)	(0,2)	(0,2)	(0,3)	(0,2)	(0,2)	(0,1)	(0,2)	(0,2)	(0,0)
Diferencia escuelas técnicas-liceos públicos	-0,2	0,3	-0,3	0,3	-0,4	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,44*	-0,13*

Errores estándar entre paréntesis.

(1) Los ítems de escasez de material de laboratorio, libros de texto, computadoras, internet, *software* y material de biblioteca surgen de las preguntas al director del centro. Mayores valores de cada ítem indican mayor escasez, donde el valor 1 indica que la escasez no obstaculiza la enseñanza y el valor 5 que la obstaculiza mucho.

(2) El índice de calidad de los recursos educativos (“scmatedu”) se deriva de seis ítems que miden la percepción de los directores sobre los factores que podrían dificultar la enseñanza en el centro. Estos factores son: la escasez o insuficiencia de equipos de laboratorio, la escasez o insuficiencia de materiales didácticos, la escasez o insuficiencia de computadoras para la enseñanza, la escasez o insuficiencia de conexión a internet, la escasez o insuficiencia de programas informáticos para la enseñanza y la escasez o insuficiencia de materiales de biblioteca. Mayores valores del indicador indican mejor calidad.

(3) El indicador de calidad de la infraestructura física (“scmatbui”) se deriva de tres ítems que miden la percepción de los directores de centros sobre los factores que podrían dificultar la enseñanza en el centro. Estos factores son: la escasez o insuficiencia de terreno y edificios escolares, la escasez o la insuficiencia de sistemas de calefacción e iluminación y la escasez o insuficiencia de espacio educativo (por ejemplo, aulas). Como todos los elementos se invirtieron para escalar, los valores más altos de este índice indican una mejor calidad de la infraestructura física.

(4) El índice de escasez de docentes (“tcshort”) se deriva de cuatro ítems que miden la percepción de los directores de centros sobre los factores que podrían dificultar la enseñanza en el centro. Estos factores son la escasez de: profesores de ciencias calificados, profesores de matemática calificados, profesores de lengua calificados y profesores calificados de otras asignaturas. Mayores valores del indicador indican una mayor escasez, según el director del centro.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PISA-OCDE (2012).

Crisis financiera

A diferencia de otros países de América Latina, en Uruguay la crisis financiera internacional de 2008 tuvo un efecto muy leve,¹³² por lo que no resultó en una disminución del presupuesto ni en un ajuste fiscal. En el período posterior a dicha crisis incluso hubo un aumento del gasto destinado a la educación.

3.2. Fuentes de ingresos

El cuadro 3.7 presenta la distribución de los recursos en educación correspondientes al año 2013 de acuerdo a la naturaleza del agente (público o privado) en cuanto al financiamiento y la provisión. El 76% del total de recursos destinados a la educación es financiado por el sector público y el resto corresponde a financiamiento privado proveniente de hogares, instituciones sin fines de lucro y empresas. La enorme mayoría de los recursos públicos son ejecutados por organismos públicos (68% del total, cuadrante I), mientras que el 8% del total corresponde a financiamiento público ejecutado por el sector privado (cuadrante II). Dentro del financiamiento público, existen recursos destinados de forma directa al sector educativo (cuadrantes I.a y II.a) y renuncia fiscal correspondiente a tributos o aportes que el Estado deja de recaudar en favor del sector educación,¹³³ sea provisión pública (cuadrantes I.b) o privada (cuadrante II.b). El gasto público directo (excluyendo la renuncia fiscal) ejecutado por instituciones privadas asciende a cerca del 2% del total (cuadrante II.a), y corresponde básicamente a las transferencias hacia los CAIF.

¹³² La actividad económica solo disminuyó en el primer trimestre de 2009 (2,1%) en términos desestacionalizados. Los trimestres siguientes la economía retomó el crecimiento.

¹³³ Corresponden a la renuncia fiscal asociada a exoneraciones del IVA y el IRAE al sector de enseñanza privada y a la exoneración del IRAE por las donaciones de empresas privadas con destino a la educación y otros rubros, y las estimaciones del monto de exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social a instituciones de enseñanza privada elaboradas por el Banco de Previsión Social (BPS). Hay que destacar que el modo de estimación empleado por la DGI considera como supuesto que la estructura de gastos de las empresas se mantendría incambiada si no existiese el tratamiento diferencial, o sea, el Estado pasaría a recaudar estos montos en ausencia de dichas medidas.

Cuadro 3.7. Distribución del gasto total en educación, según naturaleza del financiamiento y de la prestación (en %). 2013

		Prestación		
		Pública	Privada	
Financiamiento	Público	(I.a) Financiamiento público, prestación pública 67,7%	(II.a) CAIF 1.96%	76,14%
		(I.b) Renuncia fiscal, prestación pública 0.05%	(II.b) Renuncia fiscal, prestación privada 6.39%	
Financiamiento	Privado	(III) Donaciones de empresas a inst. públicas (1) 0.01%	(IV.a) Donaciones de empresas a inst. privadas (1) 0.03%	23.86%
			(IV.b) Pagos de hogares a inst. privadas (2) 23,82%	
		67,80%	32,20%	100%

(1) Las donaciones consideradas son aquellas comprendidas en la ley n° 18.834.

(2) Se consideran los pagos por matrícula o cuota realizados por los hogares a instituciones educativas de nivel inicial, primario, medio, terciario y de educación extra curricular.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEF, el INE, la ANEP, el MEC, la DGI y el BPS.

Por otra parte, la casi totalidad del financiamiento privado se canaliza a través de instituciones privadas. Una mínima excepción la constituyen los fondos expresados en el cuadrante III, que corresponden a las donaciones de empresas con destino a instituciones de enseñanza de provisión pública (0,01% del total del gasto en educación). El gasto privado ejecutado por el sector privado representa casi el 24% del gasto total en educación y, dentro de este, la gran mayoría corresponde a gastos realizados por los hogares. Las donaciones de empresas privadas a instituciones privadas al amparo de la ley n° 18.834 representan el 0,03% del gasto total (cuadrante IV.a). Corresponde aclarar que existen otras donaciones del sector empresarial que generalmente se dan en términos de bienes (equipamiento, computadoras, entre otros) que no están contabilizadas aquí y que ocurren sobre todo en la educación técnico profesional, donde el vínculo con el sector empresarial es más estrecho.

Corresponde aclarar que la principal fuente de financiamiento del gasto público proviene del presupuesto nacional, asignado centralmente. Existe también algún financiamiento proveniente de los gobiernos departamentales, asociado a cesiones de terrenos o infraestructura para centros educativos, apoyos puntuales a proyectos, entre otros. Esta información no está disponible, si bien presumiblemente constituye una fracción muy menor de los recursos totales asignados al sector.

Otra fuente de financiamiento del sector educativo público, no contabilizado en estos cuadrantes lo constituyen las contribuciones de las familias a través de las comisiones de fomento (primaria o técnico profesional) o las APAL en secundaria. Tampoco se dispuso de información precisa sobre su cuantía. Estos aportes son opcionales: las

familias no tienen que pagar ninguna cuota obligatoria al enviar al estudiante a un centro público. De acuerdo a los entrevistados, el peso de las contribuciones de las familias varía de acuerdo al ciclo, al tipo de centro, a su ubicación geográfica, entre otros aspectos. La convocatoria de las comisiones es responsabilidad del equipo de dirección del centro, por lo que el grado de compromiso de las familias está determinado en buena medida por el grado de involucramiento del equipo de dirección. En la enseñanza primaria las contribuciones de las familias suelen tener un peso más relevante, que va decayendo a medida que se avanza en el ciclo educativo. En el ciclo superior las contribuciones de las familias son mucho menores, salvo algunas excepciones como el caso de algunas escuelas técnico agrarias que funcionan bajo el régimen de internado.

Finalmente, los centros públicos también pueden financiarse a través de proventos (producción generada a través del proceso de enseñanza, especialmente relevante en las escuelas técnicas y agrarias). Estos fondos están contabilizados dentro del cuadrante I.a.

3.3. Planificación del uso de recursos

Tendencias recientes en la demanda de los diferentes servicios dentro del sistema educativo

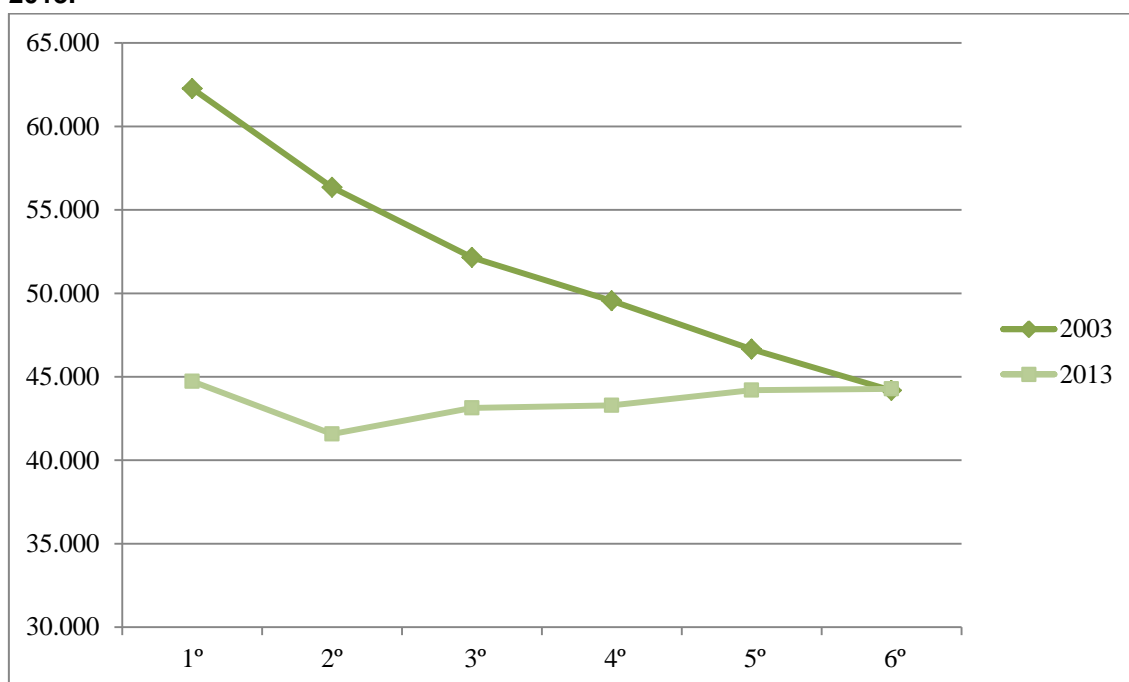
En la última década han ocurrido cambios significativos en la matrícula de casi todos los niveles de enseñanza. Se resumen a continuación los principales referidos a los niveles pre-terciarios.

Aumentó la tasa neta de matriculación en educación inicial, en un contexto en que disminuyó la población en edad de asistir a ese ciclo educativo. La matrícula en educación inicial en centros públicos de la ANEP se redujo moderadamente, en tanto que aumentó la cantidad de matriculados en la educación privada y en CAIF (cuadro A.3.1 del anexo I). Cabe recordar que en ese ciclo persisten déficits de cobertura en 3 años y levemente en 4 años, por lo que aún enfrenta un desafío importante de demanda a cubrir.

La matrícula en educación primaria pública registró una importante disminución (cayó un 16% entre 2003 y 2013, lo que se tradujo en unos 52 mil alumnos menos). Los factores que explican esta caída son: la caída de la población en las edades de asistir a la educación primaria (véase capítulo 1), un aumento de la demanda hacia el sector privado (la matrícula privada creció un 25% en el mismo período)¹³⁴ y la disminución de la repetición en este nivel, que redundó en un menor requerimiento de años de inversión para transitar el ciclo. Todos estos factores incidieron en un cambio sustantivo de composición de la matrícula de la educación primaria pública por grados. Tal como se observa en el gráfico siguiente, en la actualidad la distribución del alumnado por grados es relativamente uniforme, lo que difiere sustancialmente de lo que se observaba en 2003.

¹³⁴ Ello implicó que la educación primaria privada absorbiera unos 11.000 alumnos más en la última década.

Grafico 3.9 Evolución de la matrícula de educación primaria pública, por grado. 2003 y 2013.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CEIP.

Si bien la educación primaria pública enfrenta una demanda decreciente por los factores mencionados más arriba, tiene un desafío de demanda sobre las modalidades de tiempo completo y tiempo extendido. El aumento del tiempo pedagógico para la mayor parte del alumnado es un objetivo que se proponen las autoridades actuales, pero compartido por la totalidad del espectro político.¹³⁵ Las modalidades de tiempo completo y tiempo extendido cubren aproximadamente al 15% de los estudiantes de este nivel y en general enfrentan una mayor demanda que la que pueden cubrir los cupos actuales.

La matriculación en la educación media básica cayó durante el período de recuperación económica post crisis (2004-2005), revirtió esa caída a partir de 2006 y tuvo un fuerte empuje a partir de 2008, que coincide con la implementación del Plan de Equidad y la puesta en marcha del plan de formación profesional básica 2007 en el CETP (véase gráfico 3.10). El crecimiento del último período estuvo liderado especialmente por la mayor matriculación en las ofertas del CETP y también por un incremento de la demanda hacia el sector privado. En el ciclo básico público se observó un incremento significativo en 2008-2009, pero luego la matrícula muestra un estancamiento y una posterior caída a partir de 2012, cuando comenzaron a asistir a educación media cohortes más pequeñas debido a la disminución de los nacimientos a comienzos de los años 2000 (véase cuadro A.3.2 del anexo I).

¹³⁵ La extensión de las escuelas de tiempo completo fue uno de los puntos acordados en el pacto interpartidario de educación del 11 de mayo de 2010, firmado por todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

Gráfico 3.10 Evolución de la matrícula de educación media básica y media superior (1). 2000 – 2013



(1) Dentro de las matrículas de educación media básica y media superior se consideran los estudiantes de liceos públicos y privados; 7°, 8° y 9° rural, y educación media técnico profesional.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CES y el CETP.

La matrícula de educación media superior ha mostrado un comportamiento más fuertemente contra cíclico que la de educación media básica (véase gráfico 3.10). En este caso, el repunte comenzó en 2009 y fue menos pronunciado que el de educación media básica. Al interior de la oferta de este ciclo se destaca un fuerte aumento de los matriculados en las modalidades ofrecidas por el CETP.

El aumento de la demanda hacia la enseñanza técnica ha sido restringido desde la oferta por escasez de recursos de infraestructura, equipamiento y docentes. La escasez de infraestructura se ha cubierto a través de construcciones prefabricadas, talleres de rápida construcción o la utilización de locales prestados por las intendencias departamentales, no obstante, existe un déficit de infraestructura de mediano plazo que impone un desafío de recursos importante en el futuro cercano para toda la educación media.

En definitiva, las tendencias de la última década muestran una disminución de la demanda por educación inicial y primaria, vinculada a la reciente caída de la tasa de fecundidad. También muestran un aumento de la demanda hacia la educación media (especialmente hacia la media tecnológica), en el marco del establecimiento de la obligatoriedad de culminar este ciclo junto con un conjunto de incentivos o apoyos a la asistencia y permanencia en el sistema educativo (véase sección 2.7). Esto introduce una presión para transferir recursos desde el nivel de inicial y primario hacia el de media; sin embargo, la tendencia reciente ha sido redireccionar solo parcialmente algunos recursos y destinar el “exceso” de recursos en inicial y primaria a mejorar la atención por alumno (vía aumento del tiempo de instrucción, la introducción del inglés

en varias escuelas, los programas de apoyo en escuelas más vulnerables, etc.). De hecho, el tiempo de instrucción en la educación primaria pública de Uruguay es bajo en la comparación internacional, lo que introduce presión para aumentar los recursos ejecutados por el CEIP, a pesar de la caída demográfica (véase sección 5.2).

En la práctica, ha existido una transferencia de recursos desde el CEIP (con descenso de demanda) hacia el CETP (con aumento de demanda), pero sin una planificación previa (véase sección 4.1). Por otra parte, si bien existe una presión para aumentar los recursos de la educación media (donde se encuentran los mayores desafíos de cobertura, tránsito y culminación), no es tan claro cuál es el *mix* de ofertas entre la opción general y tecnológica que debe expandirse para lograr la universalización del ciclo. Finalmente, como se vio en el apartado 2.6, en el ciclo medio existe una altísima extraedad, que presiona sobre la matrícula total a atender para lograr una determinada tasa de culminación del ciclo. Un aumento de recursos destinado a reducir la extraedad liberaría, a su vez, recursos para destinar a la universalización de la cobertura (véase apartado 4.5).

Con una mirada de mediano plazo, tal como se señaló en el capítulo 1, las tendencias demográficas para Uruguay muestran una caída del índice de dependencia escolar, lo que liberará recursos para aumentar la cobertura en los niveles que registran déficit (inicial y media) y para aumentar la inversión por alumno, para el mismo nivel de gasto total.

Cabe mencionar que las tendencias demográficas están disponibles¹³⁶ y son utilizadas por la DIEE, por ejemplo, como insumos para la planificación de las obras de infraestructura, junto con la Dirección Sectorial de Infraestructura del CODICEN.

Responsabilidades para el uso de los recursos

El planeamiento y la asignación de recursos se realizan centralmente, en dos niveles. En primer lugar, el CODICEN determina las líneas estratégicas a desarrollar en cada período presupuestal de 5 años. Estos lineamientos descienden a los consejos de la educación (CEIP, CES, CETP y CFE) y, a partir de ellos, cada subsistema establece sus objetivos, líneas de acción concretas y recursos presupuestales necesarios para su cumplimiento. Esta solicitud de recursos es elevada al CODICEN, quien debe analizar la consistencia de los objetivos planteados con los lineamientos generales, la coherencia de los recursos solicitados con los objetivos y líneas definidos y, finalmente, la viabilidad en cuanto a la disponibilidad de recursos del ente para financiar las acciones planteadas (Nollenberger, 2013). Luego el CODICEN realiza la distribución de los recursos hacia los consejos. La coordinación entre estos y el CODICEN se realiza actualmente por la participación de los directores de los consejos en reuniones del CODICEN.¹³⁷

¹³⁶ El INE elabora regularmente proyecciones demográficas por sexo, edades y regiones.

¹³⁷ De acuerdo a los entrevistados, recientemente se ha implementado una mayor coordinación del trabajo a nivel de las direcciones de cada consejo (presupuesto, informática, entre otras).

La distribución de recursos a la interna de cada subsistema depende de las decisiones de cada consejo de educación. Cada uno, a su vez, se organiza en diferentes estructuras de divisiones y departamentos encargados de la distribución y gestión de los recursos, casi siempre a nivel central. El cuadro siguiente explicita la división responsable de diferentes aspectos sobre uso de los recursos.

Cuadro 3.8 Distribución de responsabilidades en el uso de los recursos

Tarea	Organismo responsable
Canalizar los recursos de acuerdo a las prioridades de política establecidas	CODICEN - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto
Distribuir los recursos entre los distintos niveles de la administración	CODICEN - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto
Monitorear la utilización de los recursos en todo el sistema	CODICEN - Dirección Sectorial Económico Financiera CEIP - División Hacienda CES - División Hacienda CETP - Programa Gestión Financiero Contable
Gestionar al personal docente	CODICEN - Dirección Sectorial de Recursos Humanos CEIP - División Recursos Humanos CES - Dirección de Gestión y Soporte de Enseñanza CETP - Programa de Gestión Humana
Organizar la dirección de los centros educativos	CEIP - División Recursos Humanos CES - Dirección de Gestión y Soporte de Enseñanza CETP - Programa de Gestión Humana
Mantener la infraestructura del sistema	CODICEN - Dirección Sectorial de Infraestructura CEIP - División de Mantenimiento y Obras Menores e inspecciones departamentales CES - División Infraestructura CETP - División Arquitectura
Implementar sistemas de presupuestación y contabilidad	CODICEN - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto CEIP - División Hacienda CES - División Hacienda CETP - Programa Gestión Financiero Contable
Establecer contacto con contratistas y proveedores	CODICEN - Dirección Sectorial de Infraestructura CEIP - Departamento de compras y licitaciones (material educativo) CEIP - División de Mantenimiento y Obras Menores (sanitaria, reparaciones menores) Centro educativo (CEIP) (1) - Dirección del centro (material de limpieza, gastos y reparaciones menores, paseos) CES - División Infraestructura (reparaciones menores) CETP - División Arquitectura (reparaciones menores) Centro educativo (CETP y CES) - Dirección del centro (material de limpieza, gastos y reparaciones menores, salidas y paseos)

(1) Los directores se ven obligados a constituirse en empresa unipersonal a nombre de la escuela para poder contratar a los auxiliares (limpieza, cocinero). También el centro puede encargarse del contacto con los proveedores por la alimentación.

Nota: véase el organigrama de ANEP en el anexo II.

Fuente: elaboración propia.

La rendición de cuentas sobre el uso de los recursos la realiza anualmente el CODICEN al Parlamento, si bien está básicamente centrada en la ejecución de las líneas presupuestales asignadas a la ANEP y no en el vínculo de recursos-resultados. Los sistemas de presupuestación y contabilidad son potestad de cada consejo y, de hecho, varían entre ellos.

Respecto a la gestión de los docentes, también es realizada a nivel central, si bien en la enseñanza primaria la inspección departamental tiene fuerte incidencia en la distribución de las horas docentes entre las escuelas y en la asignación de programas focalizados. La composición del equipo de dirección se establece centralmente, de acuerdo a la matrícula y categoría del centro (véase secciones 4.6 y 4.7).

En cuanto a la infraestructura, como fue mencionado previamente, la asignación de la infraestructura de obras de gran porte o edificios nuevos depende del CODICEN y, más específicamente, de la Dirección Sectorial de Infraestructura. El CODICEN evalúa las necesidades edilicias en función de lo que cada consejo de educación propone y luego establece prioridades.¹³⁸ En los últimos años, también se asumió desde el CODICEN la responsabilidad y ejecución de partidas de mantenimiento “grandes” cuya necesidad se generó debido a la falta de previsión histórica de fondos de mantenimiento (no está claramente definido a qué consejo o consejos corresponde la responsabilidad). Si bien la Dirección Sectorial de Infraestructura establece las prioridades en función del índice de requerimiento y criticidad constructiva, varios de los entrevistados sugirieron que no se conocen los criterios que establecen el orden de prioridad (véase sección 4.5).

Cada consejo tiene a su vez una disponibilidad para emergentes: reparaciones pequeñas y mantenimiento, y para obras de pequeño y mediano porte. Dentro de cada subsistema, los inspectores junto con los departamentos de arquitectura de los consejos determinan las prioridades en función de las solicitudes de los centros. En el ámbito de Secundaria, el sistema de mantenimiento de las instalaciones está muy centralizado y cualquier reparación debe pasar por el área de arquitectura del consejo, que fija las prioridades en forma mensual.¹³⁹ En el caso de la enseñanza inicial y primaria, las decisiones están algo más descentralizadas, ya que las partidas de infraestructura se asignan por departamento y es la inspección departamental la que evalúa las solicitudes de los centros y establece el orden de prioridades.

La compra de materiales didácticos y equipamiento, y su asignación a los centros también se realiza centralmente, desde cada consejo de la educación.

Planificación y evaluación de la eficacia y la eficiencia

Es muy escasa la información orientada a la toma de decisiones, tanto en el CODICEN como en los consejos de educación. En general no se utilizan los resultados de las

¹³⁸ A su vez, cada consejo de educación evalúa las prioridades presentadas por las comisiones de edificación de cada departamento cuando presenta su propuesta al CODICEN.

¹³⁹ Por ejemplo, si se rompe un vidrio, es necesario solicitar tres presupuestos, optar por el mejor y después cambiarlo, o llamar al área de arquitectura y pedir que lo cambien de urgencia. Todo se ejecuta desde el nivel central, a pesar de que las gestiones se realizan desde el centro educativo.

investigaciones disponibles para la planificación, y tampoco existen instrumentos específicamente diseñados para evaluar la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos. No hay herramientas de gestión que permitan vincular recursos a programas ni a resultados y tampoco se tiene a disposición información sobre los recursos que se asignan a cada centro educativo. En definitiva, las autoridades carecen de información integrada que les permita conocer en un tiempo razonable y en forma sistematizada cuestiones básicas a nivel de centro como, por ejemplo, la incidencia del ausentismo docente o estudiantil, el tipo de personal docente y no docente, los programas implementados, entre otras (por más detalles véase el capítulo 6).

No obstante, se han realizado algunos avances al respecto. Actualmente se encuentra en marcha el proceso de implementación de un sistema de información que permitirá vincular simultáneamente datos presupuestales con información de bedelías estudiantiles, de modo tal de relacionar recursos con programas, centros y estudiantes (véase el capítulo 6).¹⁴⁰

Finalmente, los centros educativos gestionan partidas muy limitadas de recursos, por lo que no es habitual que compartan información sobre este tema y no está extendido formalmente un ámbito de intercambio de experiencias de gestión. No se ha implementado ningún método de *benchmarking* que contribuya a implementar mejores prácticas en el uso de los recursos. En todos los niveles educativos existen ámbitos de reunión entre directores de centros a nivel regional, pero la utilidad de los encuentros se remite a intercambio de experiencias de aprendizaje o a la participación en talleres o charlas informativas (véase la sección 5.5).

3.4. Implementación de políticas para mejorar la efectividad en el uso de los recursos

De acuerdo al artículo 53 de la ley nº 18.437 la ANEP tiene el cometido de elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas de los niveles educativos que le competen. Sin embargo, en el proceso de elaboración e implementación de estas políticas participan diferentes actores. La Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública,¹⁴¹ que funciona en el ámbito del MEC, coordina e imparte recomendaciones sobre las políticas educativas. Además, convoca al Congreso Nacional de Educación, que debe presentar una integración amplia que refleje las distintas perspectivas de la ciudadanía y cuya función es de carácter asesor y consultivo sobre los temas referentes a la política educativa. Debe ser convocado como mínimo en el primer año de cada período de gobierno.¹⁴² Otro organismo con carácter asesor y consultivo es la COMINE,¹⁴³ que constituye un ámbito de

¹⁴⁰ El proyecto es liderado por el Director Sectorial de Programación y Presupuesto de ANEP. Se estima que el proceso permitirá a fines de 2015 contar con la información objetivo.

¹⁴¹ Integrada por el ministro de Educación y Cultura, el director de Educación, el rector de la UDELAR, dos integrantes del Consejo Directivo Central de la UDELAR, el presidente del CODICEN, dos integrantes del CODICEN y representantes de las nuevas instituciones autónomas que se crean (ley nº 18.437, art. 107).

¹⁴² Arts. 44 y 45, ley nº 18.437.

¹⁴³ La COMINE está integrada por los miembros de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública; los directores de los consejos de la ANEP; la máxima autoridad del Instituto Universitario de Educación; el presidente del INAU; dos representantes de la educación privada inicial,

deliberación y articulación de las políticas educativas con otras políticas públicas. En la etapa de implementación de la política educativa tienen un rol protagónico los presidentes de los consejos de educación, en coordinación con el CODICEN.

La realización de experiencias piloto antes de implementar una política educativa no es una práctica sistemática, si bien existieron algunos ejemplos. Uno de ellos fue la reforma del ciclo básico desarrollada en el período de gobierno 1995-2000 (ciclo básico, Plan 96), que comenzó por medio de experiencias piloto, junto con la aplicación de un monitoreo entre 1996 y 1998 (Mancebo, 2001). De todas formas, aunque se realizaron pilotos y evaluaciones, estos no fueron los que determinaron la continuidad o modificación de la propuesta. En el caso del Plan 96 (como también ocurrió en otros casos como el Plan de Transformación de la Educación Media Superior- TEMS, 2003) su modificación y expansión estuvo fuertemente condicionada por las discrepancias y resistencias por parte de las ATD y los sindicatos docentes. En el caso del Plan 96 estos actores demandaron participación en su proceso de diseño, cuestionaron la concentración de la toma de decisiones en el CODICEN, interpelaron la velocidad del cambio y también cuestionaron algunos de los contenidos de la reforma (Mancebo, 2001).

De forma similar, la evaluación y el monitoreo de programas no es una práctica instalada ni habitual para el caso de los programas que apoyan el sistema formal presentados en la sección 2.7. La evaluación no es una etapa que se conciba al momento de su diseño. Ninguno de los programas realiza conjuntamente registros de actividad, monitoreo y evaluación, y en ningún caso la evaluación (cuando existió) fue propuesta junto con el diseño del programa. Algunos programas tienen mecanismos de monitoreo que fueron incluidos en el diseño (por ejemplo, el Programa de Maestros Comunitario, el Programa Aulas Comunitarias, Compromiso Educativo y el Proyecto Tutorías).¹⁴⁴ No es claro que, cuando se encuentran disponibles, las evaluaciones tuvieran repercusiones en el rumbo de los programas, es decir, sean utilizadas como insumos para la toma de decisiones.¹⁴⁵

primaria, media, y técnico profesional; un representante de la educación universitaria privada; un representante de los trabajadores; un representante de los trabajadores de la educación, dos representantes de los estudiantes; un representante de los empresarios; un representante de las organizaciones no gubernamentales vinculadas a la educación (Ley N° 18,437, art. 42).

¹⁴⁴ El Proyecto Tutorías es el único que posee sistema de monitoreo y realizó al menos una evaluación entre 2008 y 2013. Compromiso Educativo y Becas de acceso a la continuidad educativa tuvieron evaluaciones solicitadas por sus responsables en ese período, y el Programa de Maestros Comunitarios, el Programa de Aulas Comunitarias y el Proyecto Tutorías cuentan únicamente con dispositivos de monitoreo. Por otra parte, el Programa de Maestros Comunitarios, el Programa de Alimentación Escolar, el Programa Educativo de Verano, Boleto Gratuito y Uruguay Estudia presentaron informes de actividad o registros más básicos de información.

¹⁴⁵ De los programas reseñados en el punto 2.7, cinco evaluaciones se centraron en la implementación y tres en los resultados. De estas últimas, solo una refería a una evaluación de impacto no experimental (Compromiso Educativo). Ninguna hacía un análisis del diseño que permitiera contrastar lógicamente las hipótesis de trabajo. Además, la información generada tampoco habilitaba a la realización de una evaluación de costo-beneficio. No es posible determinar el costo unitario de cada programa en relación a los beneficios que produce.

3.5. Principales desafíos

Uruguay ha incrementado notoriamente los recursos públicos dirigidos a la educación en la última década en relación a su capacidad económica, lo que se ha traducido en un significativo crecimiento real de recursos en todos los niveles educativos. Si bien el país ha logrado cumplir y superar la meta de lograr asignar un gasto equivalente al 4,5% del PIB para la educación pública (meta establecida en 2005), continúa mostrando un rezago en la comparación de este indicador a nivel internacional y regional. Las demandas por continuar aumentando el gasto público en educación en relación al PIB han continuado y el nuevo gobierno recientemente estableció como meta alcanzar el 6% del PIB para la educación pública.

Existen varias presiones sobre el nivel de recursos públicos para la educación. En primer lugar, Uruguay aún enfrenta déficits de cobertura (particularmente en la educación media y la educación inicial), y su eliminación constituye una presión adicional de recursos docentes, de infraestructura y de materiales. Si se tiene en cuenta que el gasto por estudiante se encuentra en un nivel aún inferior al del promedio de los países desarrollados y del de algunos países de la región, no parece deseable que los recursos necesarios para expandir la cobertura provengan de un resentimiento del nivel actual de recursos por alumno. En segundo lugar, a pesar de que hubo avances, Uruguay también exhibe cierto rezago en otros indicadores de recursos (horas de enseñanza, especialmente en primaria, y salarios docentes relativos, véase el capítulo 5).

Más allá de las presiones para aumentar el gasto público en educación, existen enormes desafíos en cuanto a la asignación y la eficiencia del gasto. Como se vio, las tendencias recientes y previstas indican una caída de la demanda por educación inicial y primaria, y un aumento (aunque moderado por la llegada de cohortes de estudiantes más chicas debido al descenso de los nacimientos) en la educación media, lo que introduce presión para reasignar los recursos entre los distintos subsistemas. Como se vio, dicha reasignación resulta difícil de realizar en forma planificada, debido entre otros factores a la inercia de la distribución de los recursos entre los consejos y a la ausencia de una planificación estratégica de conjunto.

Asimismo, las decisiones sobre el uso de los recursos en prácticamente todos los aspectos están excesivamente centralizadas en los consejos, lo que limita significativamente el accionar de algunas instituciones creadas con un fin de “descentralización”, tales como las comisiones departamentales. En la medida en que la responsabilidad por la gestión de recursos y los fondos para ejecutarlos no se descentralice efectivamente, las estructuras regionales o departamentales no tendrán instrumentos para accionar de manera eficaz y eficiente.

Finalmente, se presume que existe un margen considerable para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos. Un ejemplo relevante es que actualmente se destina una enorme cantidad de recursos a la atención de estudiantes con extraedad producto de la alta repetición, fundamentalmente en educación media. Sin embargo, no existe una evaluación sobre los mecanismos implementados para disminuir la repetición en el sistema (por ejemplo, programas como el Proyecto Tutorías) en lo que

refiere a qué resultados han logrado y a qué costo, ni tampoco una evaluación costo-resultado del propio mecanismo de repetición, sin desmedro de otras consideraciones de índole social y pedagógica. Similares consideraciones pueden realizarse de una multiplicidad de programas y planes implementados en el sistema.

Capítulo 4. Distribución de los recursos

4.1. Distribución de los recursos entre los niveles de la administración educativa

La distribución de los recursos gestionada por la ANEP se realiza completamente a nivel central (desde el CODICEN o los consejos de educación), no existen transferencias para gestión a nivel regional. De acuerdo a las entrevistas, solo en la enseñanza técnica se prevé un mecanismo de descentralización en el futuro, a través del que se transferirá parte de los recursos hacia los campus regionales. No obstante, si bien los campus tienen algunas potestades relevantes (véase el capítulo 2), aún no poseen autonomía de gestión de recursos respecto al nivel central.

La asignación presupuestal dentro de la ANEP se realiza en función de criterios que establece el CODICEN en diálogo con los consejos de educación. En la última asignación presupuestal la distribución fue de 89,6% para los consejos y 10,4% para el CODICEN.

El presupuesto educativo se asigna a través de tres tipos de partidas: remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversiones. Las dos primeras se ejecutan en su mayor parte a través de los consejos de educación, mientras que las inversiones se ejecutan principalmente a través del CODICEN (88%). Las partidas, que son transferidas desde el MEF hacia la ANEP, están “marcadas” en los tres grandes rubros, sin embargo, la ANEP puede transferir recursos del rubro remuneraciones a gasto, y hasta un 10% de inversiones a gasto. Buena parte de la ejecución de las inversiones se realiza a través de la Corporación Nacional para el Desarrollo, además, existe un mecanismo por el cual el CODICEN realiza un traspaso de fondos a la Corporación y es aquella la encargada de ejecutar las obras de infraestructura, acordadas con la ANEP. Ello le agrega cierta flexibilidad en la ejecución de las inversiones, a la vez que permite transferir rubros no ejecutados de remuneraciones y gastos hacia inversiones.

La asignación presupuestal desde el CODICEN hacia los consejos presenta un fuerte componente inercial y el CODICEN tiene dificultad para alterar la participación histórica de cada subsistema en los recursos del organismo. En general, los recursos se asignan a cada consejo de acuerdo a la distribución histórica, lo que genera dificultades para el cumplimiento de algunos objetivos y, en especial, para redireccionar recursos hacia nuevas prioridades. En la práctica, también ocurre una reasignación de recursos entre consejos “por defecto”, es decir, los que poseen excedentes los transfieren vía CODICEN a aquellos que presentan déficit. Un ejemplo de esto ha sido el traspaso de parte de los recursos del CEIP hacia el CETP en los últimos años, vinculado a la caída de la matrícula en primaria y al aumento en la educación media tecnológica (véase la sección 3.3). No obstante, esta reasignación ocurre después de la asignación original del año, por lo que es difícil para el CODICEN establecer con anticipación una priorización diferente a la histórica. Además, la redistribución de crédito que se realiza durante un año no se toma en general como una reasignación de carácter permanente.

Al interior de cada subsistema, cada consejo decide la distribución de recursos hacia los centros educativos. Como se vio antes, los directores de los centros tienen escasa o nula discrecionalidad para asignarlos y gestionarlos, tanto en relación a la contratación del personal docente y no docente como en la implementación y desarrollo de programas específicos, entre otros aspectos. El CODICEN también tiene la potestad de asignar presupuesto directamente hacia algunos centros educativos a través de programas focalizados.

En cuanto a los recursos monetarios que se asignan por fuera del mecanismo de distribución de la ANEP, cabe mencionar al MIDES, que tiene recursos destinados específicamente a cometidos socioeducativos canalizados a través de programas específicos, que generalmente se focalizan en poblaciones vulnerables (véase la sección 2.7).

4.2. Distribución de recursos financieros según los distintos tipos de recursos

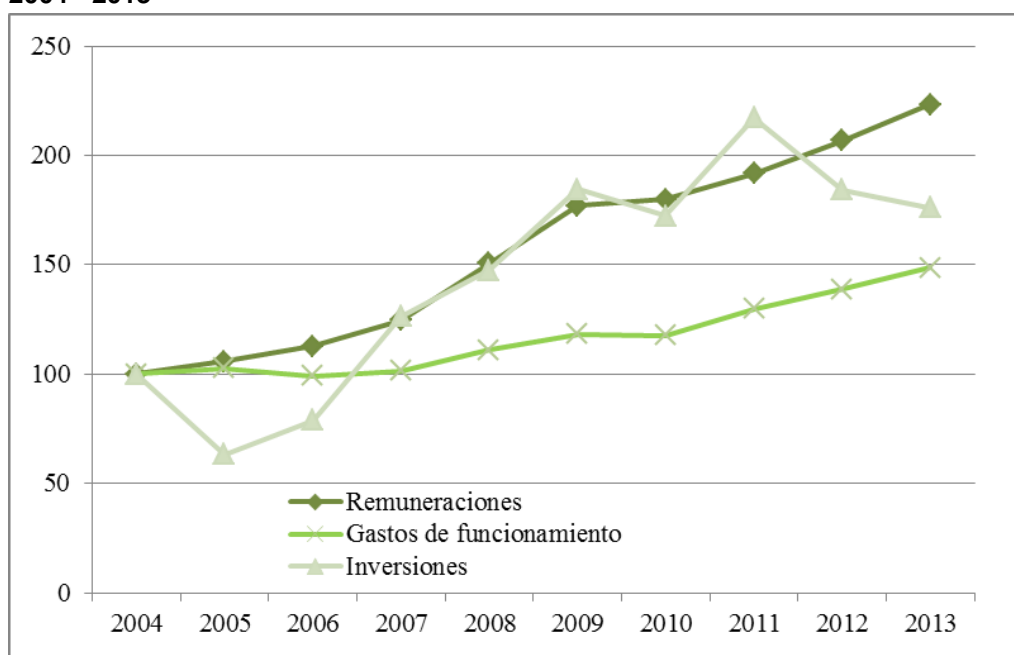
Se presentan a continuación los datos de ejecución de la ANEP desagregados en tres grandes rubros: remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversiones. La información surge principalmente de los balances de ejecución presupuestal de la institución.

Desde el punto de vista de su distribución, se destaca el enorme peso de las remuneraciones (representaron en torno al 81% del gasto total en 2013). Les siguen en importancia los gastos de funcionamiento (10%), que comprenden materiales, suministros y otros gastos. Finalmente, el gasto en inversión de capital (infraestructura y equipamiento educativo) concentra una parte minoritaria del gasto total: en torno al 9% de los recursos. En la última década dichos porcentajes han variado levemente y se observa un aumento de la participación de las remuneraciones en detrimento de los gastos de funcionamiento.

En el siguiente gráfico se observa la evolución real de estos rubros entre 2004 y 2013.¹⁴⁶ Las remuneraciones constituyeron el componente de mayor expansión y aumentaron un 9,3% acumulativo anual en términos reales. Los gastos de funcionamiento se incrementaron de forma más moderada, mientras que las inversiones en infraestructura y equipamiento educativo aumentaron en forma significativa, con un crecimiento de 6,5% acumulativo anual.

¹⁴⁶ Para el análisis de la evolución real rubro a rubro se deflactan los componentes de remuneraciones y funcionamiento por el índice de precios al consumo, y el de inversiones por el índice de costos de la construcción (ICC).

Gráfico 4.1 Evolución del índice de gasto real (1) ejecutado por la ANEP según rubros. 2004 - 2013

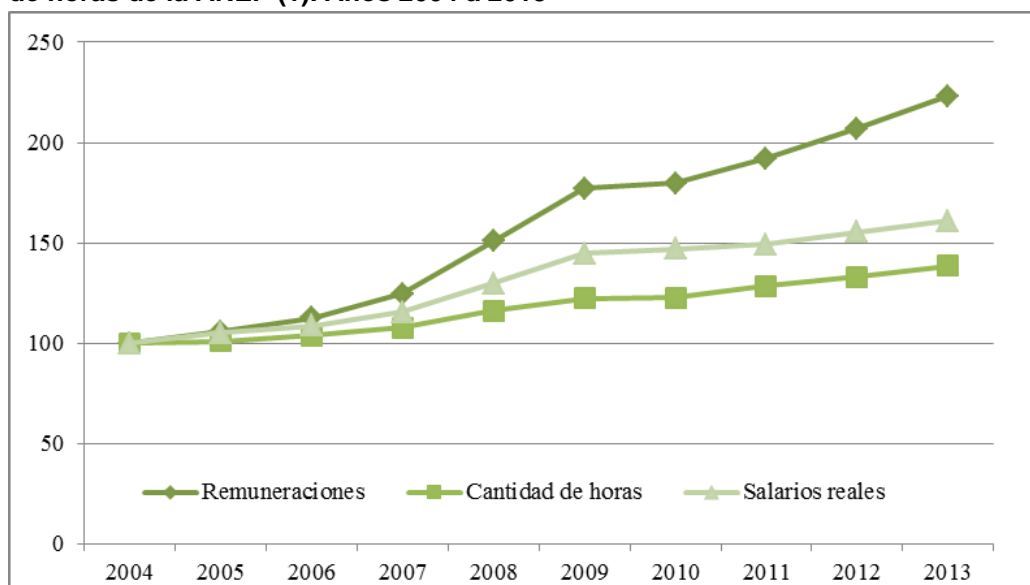


(1) Deflactado por IPC e ICC, base 2004.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y del MEF.

La expansión de la masa de remuneraciones reales respondió principalmente al crecimiento de los salarios reales de funcionarios docentes y no docentes (5,4% promedio anual). Sin embargo, también se verificó una expansión de los servicios y horas (3,7% promedio anual), ya sea para atender una mayor cantidad de alumnos, para aumentar la cantidad de servicios dirigidos a todos los alumnos o a algunos de ellos, o para reducir el ratio de alumnos por docente (véase el gráfico siguiente).

Gráfico 4.2 Evolución de los índices de remuneraciones reales, salarios reales y cantidad de horas de la ANEP (1). Años 2004 a 2013



(1) Remuneraciones reales deflactadas por IPC, cantidad de servicios educativos u horas como remuneraciones deflactadas por el IMS de ANEP y salario real de la ANEP como IMS de ANEP/IPC.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y del MEF.

4.3. Distribución de recursos entre los distintos niveles y sectores del sistema educativo

La distribución de recursos entre los distintos niveles y sectores del sistema educativo se puede consultar en la sección 3.1.

4.4. Distribución de recursos entre centros educativos

Al interior de la ANEP, el criterio de asignación de recursos entre los centros educativos está determinado básicamente por la previsión de matrícula. En inicial y primaria, también por la modalidad de la escuela (escuelas urbanas comunes, escuelas de tiempo completo, escuelas aprender, etc.). De acuerdo a la matrícula de cada escuela se establece el número de grupos y, en relación a ellos, la asignación de los maestros de aula. La cantidad de horas de cada maestro está dada por la categoría de la escuela (en las escuelas urbanas comunes cada maestro tiene 20 horas, en las de tiempo completo 40 horas). A las escuelas también se les asignan horas de otros docentes, tales como maestros de apoyo o maestros Ceibal (véase la sección siguiente); así como también horas de otro personal como psicólogos o asistentes sociales. La asignación de este tipo de personal se encuentra fuertemente ligada a las consideraciones de las inspecciones departamentales, como también lo está la asignación de programas educativos focalizados. No obstante, en la medida que la modalidad de escuela y la instalación de programas de apoyo ha seguido en general un criterio relacionado al contexto socioeconómico donde se ubican los centros, la distribución de recursos en inicial y primaria tiene algún sesgo a favor de los centros en situación más desfavorable (véanse las secciones 2.7 y 3.1).

En la enseñanza media no hay asignación de docentes ni tiempos pedagógicos distintos diferenciados según el contexto socioeconómico, si bien algunos programas específicos (por ejemplo, Tutorías o Compromiso Educativo) se dirigen a centros con mayores dificultades en los desempeños. Sin embargo, los recursos provenientes de programas representan un porcentaje reducido de los recursos totales y el criterio predominante de asignación de recursos hacia los centros está dado por la matrícula.

Más específicamente, en secundaria la matrícula determina la cantidad de grupos en cada ciclo educativo y orientación, lo cual a su vez determina la cantidad de horas de docencia directa que requiere el centro en las distintas asignaturas. La asignación de docentes indirectos (adscriptos, profesor orientador pedagógico, profesor orientador bibliográfico) se determina a través de un ratio deseable de grupos por docente (un adscripto cada tres o cuatro grupos y un profesor orientador pedagógico/profesor orientador bibliográfico cada cinco grupos aproximadamente, si bien en el interior la asignación es menor; véase la sección 5.3).

En el caso de educación técnico profesional, además de la matrícula se tiene en cuenta la diversidad de cursos que componen su oferta, y la cantidad y tipo de talleres que ofrece.

Además de asignar los cupos de horas docentes y los programas de apoyo, los consejos de educación distribuyen materiales y equipamiento hacia los centros educativos. Dentro del CEIP, la asignación de materiales se realiza anualmente, en función de parámetros históricos que ponderan por cantidad de estudiantes y tipo de escuela. En principio, a las escuelas de contextos más desfavorables (escuelas aprender fundamentalmente) se les asigna más material. Los criterios en cuanto a qué materiales deben comprarse los decide una comisión en la que participa la inspección técnica y los directores. Los procedimientos son similares en el CES y el CETP.

Finalmente, los consejos de educación distribuyen partidas monetarias directamente a los centros para ser gestionadas por estos. Como ya fue mencionado, estas partidas son de muy escaso monto y están “marcadas” para algunos gastos de funcionamiento. Ocasionalmente se asignan partidas monetarias a los centros para inversiones menores, también marcadas. Los gastos ejecutados con estos recursos deben rendirse desde los centros a los consejos.

El monto de estas partidas monetarias varía de acuerdo al tipo de centro, a la matrícula y al contexto socioeconómico, así como a las características particulares de cada subsistema. En el caso de la enseñanza inicial y primaria depende del tipo de centro.

Cuadro 4.1 Partidas monetarias marcadas – Enseñanza inicial y primaria

Tipo de escuela	Partida	Frecuencia	Tipo de gasto
Escuelas de tiempo completo	Alimentación	Mensual/cada dos meses	Insumos para desayuno, almuerzo, merienda
	Combustible y gas	Mensual/ cada dos meses	Combustible/Gas
	Limpieza	Mensual/ cada dos meses	Materiales de limpieza
	Auxiliares	Cada dos meses	Servicios personales
Escuelas de práctica	Limpieza y copa de leche	Mensual	Materiales de limpieza/insumos para copa de leche (1)
	Material fungible	Mensual	Material educativo
Escuelas aprender	Comedor escolar y copa de leche	Mensual	Insumos para almuerzo y copa de leche
	Limpieza	Cada dos meses	Materiales de limpieza
	Reparaciones menores	Cada dos meses	Insumos para reparaciones
	Auxiliares	Mensual	Servicios personales
Escuelas urbanas comunes	Limpieza	Cada dos meses	Materiales de limpieza

(1) Entra en el marco del PAE, para mayor información véase la sección 2.7

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas realizadas.

En la enseñanza secundaria, el CES asigna a los centros una partida de “caja chica” mensual que varía de acuerdo a la categoría del liceo¹⁴⁷ con el objetivo de comprar insumos de limpieza y papelería. Esta partida es de montos muy reducidos y apenas cubre los requerimientos mínimos de material de limpieza o arreglos menores, sin dejar espacio en general para materiales educativos y menos aún para equipamiento.¹⁴⁸

Finalmente, en la enseñanza técnica, el monto de las partidas monetarias es en general bastante mayor¹⁴⁹ al que se asigna en secundaria y varía en función de la categoría de la escuela.¹⁵⁰

Cuadro 4.2 Partidas monetarias marcadas. Enseñanza técnico profesional

Tipo de escuela	Partida	Frecuencia	Tipo de gasto
Técnica	Caja chica	Al menos 9 al año	Materiales de limpieza
	Material fungible	s/d	Material educativo
Agraria	Caja chica	Al menos 7 al año	Reparaciones menores
	Sostenimiento del internado (1)	Mensual	Alimentación
	Limpieza	Anual	Materiales de limpieza
	Material fungible	Anual	Material educativo que se utilice en el año
	Inversiones	Anual	PC/DVD
	Traslados/paseos	Mensual	Traslados/paseos

(1) Solo en el caso de que sea una escuela en régimen de internado.

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas realizadas.

La asignación se realiza desde el CETP, pero se pretende descentralizar esta gestión hacia los campus regionales. Al igual que en el CES y el CEIP, esta partida no alcanza para gastos de equipamiento.

Finalmente, en la asignación de recursos a los centros solo en la enseñanza primaria se toma en cuenta la atención de alumnos con necesidades especiales. La asignación de recursos a los centros de educación primaria especial se realiza en función de la discapacidad que atienden, ya que cada una requiere recursos humanos y materiales específicos (véase la sección 2.7).

¹⁴⁷ Los centros educativos de la enseñanza secundaria se agrupan en 4 categorías de acuerdo a la matrícula: 1ª categoría 1.501 estudiantes o más, 2ª categoría entre 901 y 1.500 estudiantes, 3ª categoría entre 401 y 900 estudiantes, y 4ª categoría 400 estudiantes o menos (circular N° 2.353/98/NV).

¹⁴⁸ Por ejemplo, a un liceo de 800 estudiantes (3ª categoría) se le asignan 2.300 pesos mensuales (unos 107 dólares) por concepto de caja chica. A un liceo de 1.508 estudiantes (1ª categoría) se le asignan 6.000 pesos al mes (aproximadamente 280 dólares).

¹⁴⁹ Por ejemplo, una escuela técnica superior recibe una partida anual de caja chica de 16.000 pesos al mes (740 dólares aproximadamente).

¹⁵⁰ Las escuelas técnicas y agrarias se agrupan en categorías de acuerdo a la matrícula y al nivel de los cursos. Así, se identifican 4ª, 3ª, 2ª y 1ª categoría. Las escuelas superiores y los institutos tecnológicos se ubican en categorías separadas, de mayor nivel que las anteriores.

Centros educativos con recursos públicos y gestión privada

La principal propuesta educativa de gestión privada y financiamiento público son los CAIF, de atención a la primera infancia y educación inicial. Son gestionados por organizaciones de la sociedad civil, que deben tener personería jurídica habilitada y contar con local acorde a lo que marca la Ley nº 16.802 de Guarderías del MEC. Para gestionar un CAIF, las organizaciones de la sociedad civil deben presentarse a un llamado y elevar una propuesta que es evaluada por una comisión integrada por representantes de Plan CAIF y del directorio del INAU. En la selección de la organización de la sociedad civil se consideran la accesibilidad de la población beneficiaria al local, los antecedentes de trabajo de promoción comunitaria, la experiencia de trabajo en programas socioeducativos que incluyan a la familia y a niños menores de 4 años, los antecedentes de convenios con el INAU o con otros organismos públicos para la ejecución de programas socioeducativos, y la experiencia en organización y gestión de recursos humanos en actividades similares.

Como se mencionó en el capítulo 2, los CAIF incluyen las modalidades de educación inicial (2 y 3 años), estimulación oportuna (0 y 1 año), y trabajo con las familias en el centro, en el hogar y con la comunidad. Los centros se diferencian según las modalidades que ofrecen, la cantidad de niños atendidos, y, por consiguiente, en la necesaria dotación de recursos humanos y materiales, lo que deriva en distintos tipos de convenio.

Se financian 5,1 unidades reajustables que equivalen a 3.487 pesos (unos 162 dólares) a pagar mensualmente por niño, aproximadamente un 80% del gasto promedio por alumno de educación inicial realizado por la ANEP.¹⁵¹ En cuanto a la distribución de la partida, se establece una relación aproximada del 70% para cargas salariales y del 30% para cubrir gastos varios. Los pagos los realiza la tesorería del INAU. El Plan CAIF sugiere la distribución de niños y familias atendidas entre las distintas modalidades y la cantidad de grupos/talleres a formar, pero habilita cierta flexibilidad para las organizaciones de la sociedad civil en este sentido. Estas deben asegurar una cantidad mínima de horas de trabajo semanal por parte de educadores, según la cantidad de niños y modalidades por las que se realice el convenio entre ellas y el INAU.¹⁵² Debe tener horas de atención directa y horas de apoyo.

Por su parte, desde 2013 también se implementó un sistema de bonos dirigidos a familias dentro del Plan 7 Zonas, para que envíen a sus hijos a guarderías privadas dentro de las zonas del plan (véase el capítulo 2), actualmente extendido a través del programa CISEPI. El monto del bono mensual se corresponde a la cuota de la guardería, con un tope según las horas de servicio y con un máximo de 8.246 pesos

¹⁵¹ La transferencia de recursos se hace por un porcentaje de los niños de atención diaria en el CAIF que varía según el tipo de convenio que realice la organización de la sociedad civil con el INAU. El porcentaje varía entre 72% y 100% de los niños que asisten diariamente.

¹⁵² Por ejemplo, para un convenio que establece la atención de 39 niños en educación inicial y 45 para atención semanal de estimulación oportuna se establecen como mínimo 110 horas semanales de trabajo por parte del equipo de educadores.

por 8 horas cinco días a la semana. Se cubre también el transporte, una partida anual para materiales, uniformes y paseos, y la matrícula de inscripción.¹⁵³

4.5. Distribución de los materiales e instalaciones educativas

La red educativa

No están establecidos formalmente principios que guíen el tamaño (en cuanto a cantidad de estudiantes) o la distribución geográfica de la red escolar, si bien existen algunos lineamientos que guían la organización de la infraestructura, en especial las nuevas construcciones.

Las escuelas urbanas de primaria reciben en promedio a 312 estudiantes. En cambio, las escuelas rurales son muy pequeñas, tienen apenas 18 alumnos en promedio. Nótese que estos centros están dispersos por todo el medio rural en zonas de muy baja densidad de población. Para 2012 había más escuelas rurales que urbanas (1.131 con un total de 20.788 estudiantes ante 934 escuelas urbanas con 291.820 estudiantes). Las escuelas urbanas que no funcionan en tiempo completo o extendido utilizan la infraestructura edilicia en dos turnos (un conjunto de grupos asiste 4 horas en la mañana y otro asiste la misma carga horaria en la tarde).

Las escuelas de tiempo completo son en promedio de menor tamaño que el resto de las escuelas (217 estudiantes, ver cuadro A.4.2 del anexo I). Ello obedeció a una política específica de reducir el tamaño de los nuevos centros, bajo el supuesto de que facilita las condiciones de trabajo, la gestión y el adecuado desarrollo de los aprendizajes de los niños. Bajo esa premisa, una gran cantidad de escuelas de tiempo completo fueron construidas para albergar un promedio de 200 alumnos (8 aulas, para los grados 1 a 6 de primaria, y 4 y 5 de inicial, a 25 alumnos por clase).

En la educación media, el tamaño de los centros educativos también varía según localización geográfica. En educación secundaria, los centros funcionan en general en dos turnos (con grupos que concurren en la mañana y en la tarde), a los que se le agrega, en algunos, un turno nocturno, básicamente enfocado a estudiantes con extraedad. Los de Montevideo y las capitales departamentales son más grandes que los ubicados en otras localidades del interior. El tamaño medio de los centros ubicados en capitales departamentales es de 1.052 estudiantes frente a 537 promedio en centros de otras localidades (ver cuadro A.4.1 del anexo I). En la educación técnico profesional los centros tienen un tamaño promedio de 539 estudiantes y los ubicados en Montevideo tienen un tamaño medio mucho mayor que los del resto del país (817 y 459 estudiantes en promedio, respectivamente).

En definitiva, los centros educativos de educación media son mucho menos en cantidad que los de primaria y concentran una mayor cantidad de estudiantes, incluso

¹⁵³ Los topes para los bonos del programa CISEPI son los siguientes: 5.306 pesos por 4 horas, 6.776 pesos por 6 horas, 8.246 por 8 horas, 7.284 pesos por cuota extra anual (materiales, uniformes, paseos) y 3.537 pesos por matrícula de inscripción.

en las localidades que no son capitales departamentales. Los liceos, como mínimo, tienen entre 45 y 50 estudiantes (casos en algunas localidades pequeñas del interior del país), mientras que existen escuelas primarias rurales con un alumno.

Efectivamente, las escuelas rurales se mantienen abiertas si hay al menos un alumno asistiendo, lo que demuestra que no ha habido una política de “cierre” de escuelas, incluso en estas situaciones extremas. Si bien se han discutido otras alternativas para los niños de algunas de estas zonas de muy baja densidad (como ofrecer traslado hacia localidades urbanas cercanas), ello no se ha implementado formalmente, entre otros factores porque existen resistencias al respecto.¹⁵⁴

En las escuelas urbanas la caída demográfica se ha traducido en una disminución del tamaño de clase que, sin llegar a los extremos de los ratios de escuelas rurales, han alcanzado niveles mucho más bajos al tamaño establecido de referencia (25 alumnos por grupo). Frente a ello el CEIP ha optado por fusionar grupos en escuelas comunes de dos turnos para transformarlas en escuelas de tiempo completo o escuelas de tiempo extendido, con un mínimo (o nulo) requerimiento de infraestructura adicional. En definitiva, la caída demográfica se ha utilizado como oportunidad para ampliar el tiempo de instrucción de una parte de los niños que asisten a la primaria pública.

En la educación media no hay política de cierre de centros dado que, por el contrario, este nivel enfrenta aún déficits de cobertura. En este nivel pueden existir cierres de grupos o cursos, especialmente en la educación técnica. En este caso, la permanencia o cierre de cursos se realiza en función de la matrícula y tasa de deserción del curso en los últimos tres años aproximadamente. Si se opta por cerrar el curso, en general, se redistribuyen los recursos a la interna del centro, creando una nueva propuesta y ofreciendo nuevas horas docentes.

La evolución de la cantidad de centros de primaria y secundaria se puede ver en el siguiente cuadro. Las variaciones del número total centros de primaria están asociadas principalmente a la fusión de dos escuelas comunes (funcionando en un mismo edificio) para transformarlas en centros de tiempo completo o extendido y a la creación de escuelas de tiempo completo.

¹⁵⁴ Por ejemplo, muchos docentes opinan que aún es necesario emprender un estudio más a fondo del tema y que un eventual cierre de escuelas rurales amenazaría la universalidad de la educación primaria, incluso con alternativas de traslado. En primaria existe el criterio formal de que los niños no deberían desplazarse más de diez cuadras para asistir al centro.

Cuadro 4.3 Cantidad de establecimientos educativos en primaria y secundaria públicas

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total enseñanza técnico profesional	124	129	131	136	134	117	118	121	126
Total secundaria	264	268	268	275	278	282	282	289	295
Total primaria (1)	2.175	2.173	2.171	2.171	2.178	2.176	2.169	2.175	2.158
Escuelas urbanas comunes							384	366	329
Escuelas de práctica							117	127	129
Escuelas de tiempo completo							157	170	188
Escuelas de tiempo extendido									29
Escuelas aprender							271	271	265
Primaria rural							1.131	1.131	1.111
Primaria otros establecimientos							109	110	107

(1) Incluye educación común, especial, musical, colonias y centros.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los observatorios de la ANEP y del CEIP.

Instalaciones escolares y materiales

En los últimos años los recursos reales destinados a inversión en infraestructura educativa han tenido un empuje respecto a la década anterior. En particular, se ha priorizado fuertemente la inversión en mantenimiento edilicio, que era muy escasa. Los recursos reales destinados a inversión en mantenimiento casi se triplicaron entre 2011 y 2012 con respecto a lo invertido por este concepto entre 2004 y 2010. A pesar de la reasignación de recursos hacia mantenimiento, los recursos destinados a construir nuevos espacios educativos se duplicaron entre 2011 y 2012 con respecto a lo invertido en el promedio entre 2004 y 2010 (MEF, 2012).

Como fue mencionado antes, la Dirección Sectorial de Infraestructura, dependiente del CODICEN, se ocupa de las obras de gran porte de todo el sistema educativo de la ANEP (nuevos edificios y grandes obras de mantenimiento),¹⁵⁵ mientras que las divisiones de arquitectura de los consejos de educación se encargan de mantenimientos de menor porte. La asignación de las obras se realiza a partir de un índice de requerimiento y criticidad constructiva elaborado por la Dirección Sectorial de Infraestructura a partir de un relevamiento del estado de los edificios educativos de todo el sistema. Para la definición de la asignación de los nuevos espacios educativos se realizan estudios georreferenciados donde se combina información de oferta, matrícula y proyecciones poblacionales regionales. A partir de ello, la Dirección Sectorial de Infraestructura elabora un listado de obras que luego se compara con las solicitudes elevadas por los consejos para determinar las prioridades finales de obras por departamento.

¹⁵⁵ En cada departamento del país existen las Comisiones Departamentales de Edificación que cuentan con representantes de todos los subsistemas con un arquitecto asesor, aunque no son eficientes, ya que no tienen capacidad ejecutora. Finalmente todo se centraliza en la Dirección Sectorial de Infraestructura.

Además de la inversión en infraestructura que se realiza desde la Dirección Sectorial de Infraestructura, existen dos programas específicos que destinan fondos a la inversión educativa: a) el Programa de Apoyo a la Escuela Pública Uruguaya (PAEPU), que destina fondos específicamente para la infraestructura y el equipamiento de las escuelas de tiempo completo, y b) el Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación (PAEMFE), que destina fondos para infraestructura y equipamiento en el nivel medio y en formación docente. El PAEPU es financiado por el Banco Mundial y se ha encargado de casi toda la inversión de las escuelas de tiempo completo desde mediados de los noventa hasta la actualidad.¹⁵⁶ El PAEMFE es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y también funciona desde mediados de los noventa. En sus inicios apoyó la creación de infraestructura en liceos y escuelas técnicas con ciclo básico (en el marco de la reforma del ciclo básico, Plan 96), y la construcción de los centros regionales de profesores (CERP), pero actualmente destina fondos para toda la educación media y centros de formación docente.

Con respecto a la asignación y uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se destaca en Uruguay el Plan Ceibal, creado en el año 2007,¹⁵⁷ y actualmente implementado por el Centro Ceibal, un organismo autónomo con respecto a las instituciones del sistema educativo formal. El componente principal del plan es la entrega gratuita de *laptops* a los alumnos y docentes de los centros educativos públicos. Tiene como objetivo “promover la inclusión digital para un mayor y mejor acceso a la educación y a la cultura”.¹⁵⁸

Se comenzó a implementar en 2007 en las escuelas primarias públicas de los departamentos del interior del país y en 2009 en Montevideo, en ese año alcanzó la cobertura total de niños que asisten a escuelas primarias. En 2010 se extendió a los centros de educación media básica públicos. En 2013 se inició una experiencia piloto de distribución de *tablets* con contenidos educativos a docentes y alumnos de inicial y primer año de escuela.

Junto con la entrega de computadoras el plan brinda conectividad a los centros educativos públicos. El Centro Ceibal, además, coordina y desarrolla una diversidad de planes y programas de apoyo a las políticas educativas para niños y adolescentes: capacita a maestros de apoyo para la implementación del plan (maestros Ceibal), desarrolla las plataformas CREA (de gestión de contenidos) y PAM (plataforma con ejercicios adaptativos de matemáticas), la Biblioteca Digital Ceibal, el programa Ceibal en inglés (clases de inglés a través de videoconferencias para alumnos de cuarto, quinto y sexto de escuela) y el programa Aprender Tod@s (promueve la creación e implementación de proyectos de inclusión digital articulados con los proyectos de centro).

¹⁵⁶ Anteriormente el programa se llamó Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria.

¹⁵⁷ Decreto presidencial 144/007.

¹⁵⁸ Ley n° 18.640.

La infraestructura y soporte que brinda el plan permite que se lleven adelante las evaluaciones formativas en línea a nivel nacional. Desde 2011 se proponen pruebas para las áreas de matemáticas, lengua y ciencias para los alumnos de tercero a sexto grado de primaria que los docentes aplican en sus aulas. A su vez, la plataforma permite a los docentes crear sus propias pruebas. Los resultados son procesados automáticamente por la plataforma ofreciendo elementos rápidos para el diagnóstico y el trabajo en el aula. Desde 2013 también está disponible la herramienta a nivel de educación media básica. Las actividades y propuestas de Ceibal son todas para la órbita pública, aunque los centros educativos privados pueden también acceder a este programa por medio de un convenio.

En cuanto a la evaluación y seguimiento, el Plan Ceibal cuenta con un Departamento de Monitoreo y Evaluación que produce información sobre su funcionamiento y resultados inmediatos. A su vez, se realizaron evaluaciones externas que procuraron abordarlo desde distintas perspectivas (Pérez Gomar y Ravela, 2012; Winocur y Sánchez, 2012; Rivoir y otros, 2011; De Melo y otros, 2013; Brum y otros, 2011 y Acosta, 2013). En general, los estudios encuentran que las *laptops* efectivamente se usan en los centros educativos y que hay una valoración positiva de estas tecnologías en las familias y en la comunidad, sin embargo, los usos que se les dan no son innovadores y falta una apropiación auténtica del instrumento y un impacto significativo en los aprendizajes.

Recientemente Fullan y otros (2013) examinaron las etapas por las que transitó el plan desde sus orígenes hasta 2013 y realizaron recomendaciones para pasar a una próxima fase orientada al cambio en la enseñanza y el aprendizaje mediante el uso de la tecnología, abarcando a la totalidad del sistema educativo. A grandes rasgos, recomendaron fortalecer los liderazgos escolares y desarrollar la capacidad profesional de los docentes, además de mejorar sus condiciones de trabajo.

En la enseñanza primaria la introducción extendida de las TIC ha permitido avanzar en la utilización de la videoconferencia para cursos y reuniones a nivel regional y nacional. Además, los entrevistados confiesan que los equipos de dirección han visto su tarea facilitada por la introducción de las TIC, por ejemplo, con la implementación del programa Gestión Unificada de Registros e Información (GURI),¹⁵⁹ que les facilitó la tarea de la administración escolar.

A través de las entrevistas realizadas a actores de la enseñanza secundaria se confirma la tendencia creciente a la incorporación de las herramientas vinculadas a las TIC,¹⁶⁰ pero no se dispone de evaluaciones de su incorporación efectiva en el proceso de aprendizaje, ni tampoco para otro tipo de herramientas como, por ejemplo, el uso de videoconferencias para suplir ausencias docentes u otras actividades. En la enseñanza técnica, los entrevistados afirman que el uso de las TIC está extendido, sin embargo, resulta difícil lograr que se incorpore en el proceso de aprendizaje y en el aula.

¹⁵⁹ Sistema web mediante el que se sistematizan datos y permite la gestión unificada de registros e información para el CEIP.

¹⁶⁰ En 2014 se implementó una modalidad de trabajo asentada en el uso de la plataforma Moodle, que exige que tanto el docente como el estudiante trabajen desde allí.

Con respecto a la política de libros, en la enseñanza inicial y primaria se otorgan gratuitamente. Sin embargo, el libro no pertenece al alumno y debe ser devuelto al centro al finalizar el año lectivo. Hasta hace pocos años los textos de primero a sexto se compraban a una editorial, pero recientemente los de quinto y sexto se comenzaron a elaborar en el CEIP.

En la enseñanza secundaria no se otorgan libros gratuitamente, a pesar de que todos los centros tienen una biblioteca que puede ser consultada por los estudiantes. No hay una política de libros de texto y habitualmente las actividades relacionadas con este aspecto son más bien un resultado de esfuerzos individuales, con excepción de la biblioteca digital de Ceibal, que tiene disponibles algunos materiales de educación media en línea.¹⁶¹ En la enseñanza técnica sucede algo similar.

Desde el año 2011, el CODICEN ha implementado un programa de inclusión, denominado Programa de Lectura y Escritura en Español (ProLee),¹⁶² con el objetivo de mejorar los niveles de lectura y escritura de niños y jóvenes y facilitar el acceso al conocimiento de las distintas disciplinas que se enseñan en los diferentes niveles educativos. Se desarrollan tres líneas de trabajo relacionadas entre sí: materiales para docentes, para estudiantes y biblioteca solidaria. El material para los estudiantes se concibió para que sea utilizado en el marco de un trabajo autónomo y con la idea de desarrollar un creciente interés por la lectura. En definitiva, funcionan como un complemento de los textos con los que trabajan en las clases habituales.

4.6 - 4.7. Distribución de docentes y directores en los centros educativos

Tamaño y composición del cuerpo docente

El cuerpo docente de la ANEP se conformaba en 2012 por 42.335 docentes, de los cuales 45% pertenecían a educación inicial y primaria, 38% a educación media básica y 17% a educación media superior. Del total de docentes, el 68% trabajaba en el interior del país y el 34% en la capital.¹⁶³ Sin embargo, estos porcentajes varían según el tramo de edad, porque Montevideo concentra una proporción relativamente mayor de docentes de mayor edad.

¹⁶¹ Puede consultarse en <<http://bibliotecadigital.ceibal.edu.uy/>>.

¹⁶² Por más datos, consultar en <<http://www.uruguayeduca.edu.uy/repositorio/prolee/documento-base.html>>.

¹⁶³ Dato del censo docente 2007 (docentes de centros públicos).

Cuadro 4.4 Cantidad de docentes de la ANEP (público) por grupo de edades, según departamento donde trabajan

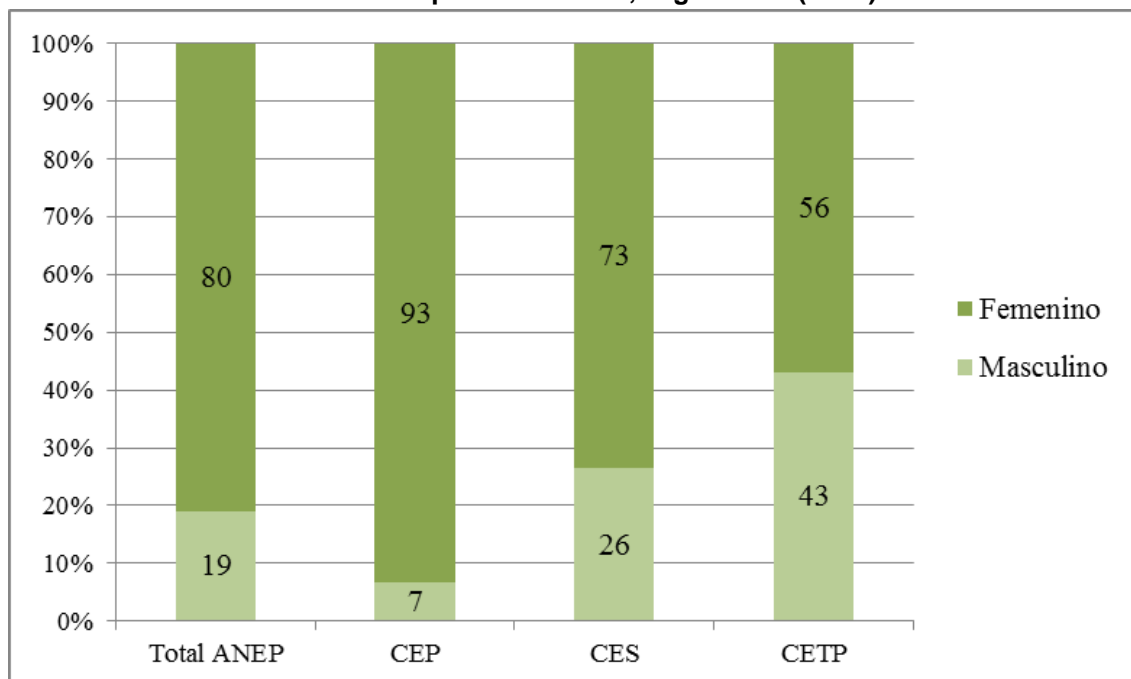
	Montevideo	Interior	Sin datos	Total
Total	13.962	28.252	227	41.319
18-24	527	1.681	19	2.145
25-29	1.728	4.215	37	5.766
30-34	1.850	4.297	24	5.985
35-39	1.750	3.795	19	5.426
40-44	1.984	4.144	34	6.017
45-49	1.861	3.047	22	4.804
50-54	1.945	3.137	26	5.023
55-59	1.208	2.106	20	3.281
60-64	418	668	11	1.061
65-69	150	125	1	271
70-74	22	11	0	32
Sin datos	519	1.026	14	1.508

Fuente: elaboración propia a partir del Censo Nacional Docente 2007 – CODICEN (docentes del ámbito público).

En términos agregados, los docentes se distribuyen de forma relativamente uniforme a lo largo de la estructura de edades, con una leve mayor concentración en las edades intermedias (30 a 49 años, donde se concentra el 54%). Apenas el 3% se ubica en las edades de 60 y más, lo que se liga a la edad de jubilación (los docentes se retiran antes que el resto de los trabajadores).

Si se analiza la distribución por sexo de los docentes, se observa una estructura predominantemente feminizada. En términos agregados, los datos censales de 2007 indican que el 80% de los docentes son mujeres. Pero esta situación no es homogénea entre los diferentes subsistemas. En educación primaria el grado de feminización adquiere mayor relevancia (93%), en secundaria es significativamente más bajo, aunque las docentes continúan representando la mayor parte (73%), y en educación técnico profesional se observa una distribución más equilibrada entre hombres y mujeres, ya que estas últimas representan un 56% del plantel.

Gráfico 4.3 Docentes de la ANEP por subsistema, según sexo (en %). 2007



Fuente: elaboración propia a partir del Censo Nacional Docente 2007 – CODICEN (docentes del ámbito público).

En cuanto a la formación del cuerpo docente, a nivel de primaria todos los maestros tienen título habilitante, lo que no sucede en educación media. Este nivel históricamente se ha caracterizado por una fuerte presencia de docentes que ejercen sin contar con título. De acuerdo al Censo Docente de 2007 el 59% de los profesores de liceos públicos tenía título habilitante. Si se considera la cantidad de horas dictadas, se verifica en secundaria que en 2007 el 61,3% fueron dictadas por docentes titulados, mientras que la misma cifra se ubicaba en 60% en 2012, lo que muestra un estancamiento en la situación. La situación es diferente para los dos ciclos, ya que en educación media superior existe una mayor concentración de docentes titulados (67% frente a un 54% en educación media básica, véase cuadro 4.5).

Cuadro 4.5 Personal docente y horas docentes del CES por condición de titulación, año 2012

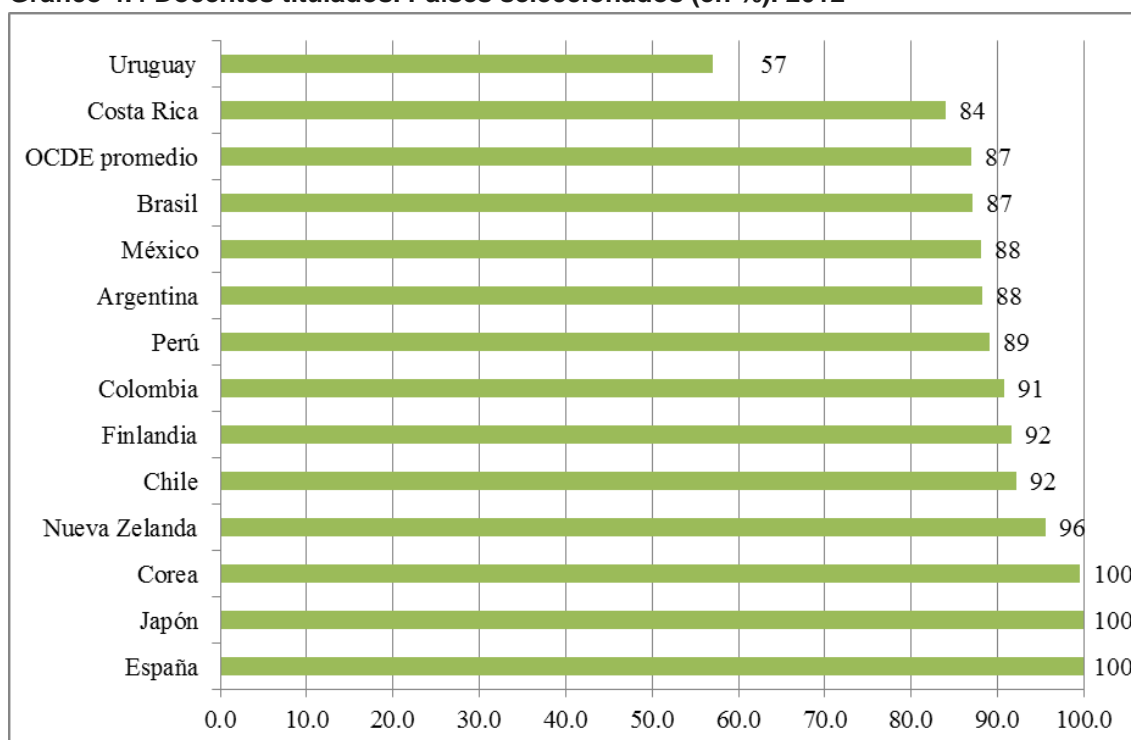
	Personal docente			Horas docentes		
	Total	Titulados	No titulados	Total	Titulados	No titulados
Educación media básica	15.940	8.680	7.260	229.002	128.659	100.343
Educación media superior	7.175	4.819	2.356	89.185	63.085	26.100

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Anuarios Estadísticos de Educación del MEC.

Del total de docentes no titulados, un poco más de la mitad comenzó los estudios de formación docente, pero no los culminó, mientras que el resto no tiene ninguna formación docente (ANEP, 2008). Asimismo, la cuarta parte culminó otros estudios terciarios y un porcentaje similar tiene otros estudios terciarios no finalizados.

De acuerdo a PISA 2012, el porcentaje de docentes titulados en educación media asciende a 57%. En la comparación internacional Uruguay se ubica por debajo del promedio de la OCDE y del resto de los países latinoamericanos que participan en PISA. A su vez, a la interna de Uruguay los centros privados presentan un mayor porcentaje de docentes titulados (65%) y, dentro de los centros públicos, los liceos tienen un mayor porcentaje que las escuelas técnicas: 58% ante 45%, respectivamente (INEEd, 2014).

Gráfico 4.4 Docentes titulados. Países seleccionados (en %). 2012



Nota: en el caso de Costa Rica, Brasil, México, Colombia y Chile se considera el porcentaje de docentes con título universitario. Para el resto de los países el indicador de cantidad de docentes certificados. En todos los casos los porcentajes surgen de la percepción de los directores de los centros educativos.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de bases PISA-OCDE.

También existen diferencias de formación docente entre Montevideo y el interior del país, y según el contexto socioeconómico de los centros. En Montevideo, el porcentaje de docentes titulados en educación media alcanza al 62%, ante el 53% en el interior. Al considerar el contexto socioeconómico se observa un mayor porcentaje de docentes titulados en aquellos centros de entorno muy favorable. Finalmente, se observa un leve incremento de la titulación docente en comparación con los datos de 2003, concentrado principalmente en el Interior y en las escuelas técnicas.

Cuadro 4.6 Docentes titulados por tipo de centro (en %). 2003 y 2012

	Total país	Centros públicos	Liceos privados	Liceos públicos	Escuelas técnicas	Diferencia privados-públicos	Diferencia escuelas técnicas-liceos públicos
2003	53%	51%	68%	54%	33%	18%*	21%*
	(0,01)	(0,02)	(0,03)	(0,02)	(0,03)		
2012	57%	55%	65%	58%	45%	9%*	-14%*
	(0,01)	(0,01)	(0,03)	(0,02)	(0,03)		

Nota: errores estándar entre paréntesis. Los porcentajes surgen de la percepción de los directores de los centros educativos.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de bases de PISA-OCDE.

Cuadro 4.7 Docentes titulados por región (en %). 2003 y 2012

	Montevideo	Resto del país	Diferencia Montevideo-resto del país
2003	61%	46%	14%*
	(0,02)	(0,02)	
2012	62%	53%	9%*
	(0,02)	(0,02)	

Nota: errores estándar entre paréntesis. Los porcentajes surgen de la percepción de los directores de los centros educativos.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de bases de PISA-OCDE.

Cuadro 4.8 Docentes titulados por contexto (en %). 2003 y 2012

	Muy desfavorable	Desfavorable	Medio	Favorable	Muy favorable	Diferencia muy favorable-muy desfavorable
2003	38%	44%	53%	56%	69%	31%*
	(0,04)	(0,03)	(0,02)	(0,02)	(0,06)	
2012	54%	50%	55%	67%	68%	14%*
	(0,06)	(0,02)	(0,03)	(0,03)	(0,03)	

Nota: errores estándar entre paréntesis. Los porcentajes surgen de la percepción de los directores de los centros educativos.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de bases de PISA-OCDE.

Opciones de carrera docente y tendencias recientes¹⁶⁴

Tradicionalmente, en Uruguay se han ofrecido tres grandes carreras de formación docente, cada una vinculada a uno de los subsistemas en que está organizada la oferta de educación pública: magisterio para educación inicial y primaria, profesorado de educación media para educación secundaria y técnica, y maestros técnicos para la

¹⁶⁴ Este apartado se basa en parte en INEEd (2014, capítulo 11).

educación técnica.¹⁶⁵ En este sentido, por razones históricas, la formación docente reproduce la fragmentación propia de la estructura institucional de la ANEP.

La carrera de maestro es ofrecida por los institutos de formación docente (IFD) en el interior del país (con una sede en cada capital departamental y en algunas otras pocas ciudades) y los Institutos Normales (IINN) de Montevideo. La carrera de profesor de educación media es ofrecida desde 1949 en el Instituto de Profesores Artigas (IPA). A partir de los años 60 comenzó a ser ofrecida en modalidad semilibre en los IFD (los estudiantes cursan las materias generales en el IFD y las específicas de su disciplina en el IPA). A partir de 1997 se ofrece también en los CERP, ubicados en Salto, Rivera, Florida, Colonia del Sacramento, Maldonado y Atlántida, en modalidad presencial. La carrera de maestro técnico es ofrecida en el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET), ubicado en Montevideo.

La institución específicamente vinculada a la formación y perfeccionamiento de los docentes en servicio es el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES). Allí se realizan actividades de enseñanza, de investigación, y de extensión y proyección cultural. Las actividades de enseñanza incluyen formación continua de docentes (cursos de actualización, perfeccionamiento y capacitación) y programas de posgrados. Dentro de estos últimos hay diplomas, maestrías y especializaciones, tanto en temas disciplinares (por ejemplo: geografía, física) como en pedagógicos y didácticos. Existen cursos generales para todos los docentes y también específicos para algunos tipos de escuelas. Por ejemplo, cursos específicos para docentes y directores de escuelas de tiempo completo o para docentes que tienen practicantes a su cargo (MEC, 2013: 34).

Varios entrevistados mencionan que uno de los problemas con la oferta del IPES es que está poco diversificada. Una de las especializaciones de las que carece es la de capacitación para enfrentar las dificultades de aprendizaje. Con respecto a esto, los entrevistados coinciden en que existe una carencia en la formación. En la década de 1990 se cerró el Instituto Magisterial Superior, en donde se ofrecía capacitación específica para trabajar con grupos de estudiantes con dificultades de aprendizaje.

Por otra parte, no existen cursos de formación compensatoria específicos para docentes no titulados. Los cursos de perfeccionamiento están dirigidos a docentes titulados. Es posible que los no titulados accedan a cursos de capacitación o actualización en servicio (dirigidos a todos los docentes, independientemente de su titulación), pero en general la asistencia queda librada a la iniciativa personal

Finalmente, cabe mencionar la diferencia de oferta de capacitación entre Montevideo y el interior, dado que los cursos de capacitación y de perfeccionamiento en general se realizan en la capital. A este respecto cabe mencionar que en la educación técnica se ha procurado descentralizar la formación a través de cursos implementados por los

¹⁶⁵ En 1989 se incorporó una nueva carrera, la de educador social, que tuvo origen en la formación en servicio de los funcionarios del entonces INAME actual INAU. Hoy forma parte de la oferta de formación docente del CFE.

campus regionales. Estas experiencias son muy recientes y no se dispone de una evaluación.

En cuanto a los planes de estudio, en los cuadros siguientes se presentan los principales planes que han estado en vigencia desde 1986 a la actualidad con su duración en años de cursado, la carga horaria total a lo largo de toda la carrera y las instituciones que los ofrecen.

Cuadro 4.9 Planes de estudio para magisterio

Denominación	Duración	Carga horaria total	Instituciones
Plan 1986 (único)	4 años	3.857	IINN - IFD
Plan 1992 (especializaciones en educación común e inicial)	3 años	3.936 (común) / 4.128 (inicial)	IINN - IFD
Plan 1992 - Reformulación 2001 (común-inicial)	3 años	3.931 (común) / 3.967 (inicial)	IINN - IFD
Plan 2005	4 años	3.836	IINN - IFD
Plan 2008	4 años	3.562	IINN - IFD

Fuente: INEEEd (2014).

Cuadro 4.10 Planes de estudio para profesorado

Denominación	Duración	Carga horaria total	Instituciones
Plan 1986	4 años	3.654	IPA - IFD
Plan 1997	3 años	4.200 ^(*)	CERP
Plan 2003	3 años	4.200 ^(*)	CERP
Plan 2005	4 años	4.500	CERP
Plan 2008	4 años	3.943	Todos los institutos

^(*) En los planes de estudio del CERP las horas de clase son de 60 minutos, en tanto que en el resto de los planes son de 45 minutos. A partir del Plan 2008 todas las horas de clase son de 45 minutos. La alta carga horaria de las carreras de 3 años ofrecidas por los CERP obedece a que la propuesta original implicó un régimen de estudio de tiempo completo para estudiantes y docentes.

Nota: existe también una modalidad de formación docente semipresencial, pero no se cuenta con datos sobre su carga horaria.

Fuente: INEEEd (2014).

Cuadro 4.11 Planes de estudio para maestro técnico

Denominación	Duración	Carga horaria total	Instituciones
Plan 1986	4 años	Sin datos	INET
Plan 2008	4 años	3.640	INET

Fuente: INEEEd, 2014

Desde el año 2008 todas las ofertas fueron reunidas en un “sistema único nacional de formación docente”¹⁶⁶ que incluye un tronco común de formación para todas las carreras. El documento incluye perfiles de egreso muy específicos para algunas carreras pero no para otras, no incluye evaluación de los planes anteriores ni una propuesta para la evaluación del nuevo plan que se pone en marcha y mantiene como

¹⁶⁶ Sistema Único Nacional de Formación Docente 2008. ANEP-CFE. Aprobado por Acta n° 63 Res. n° 67 del 18 de octubre de 2007. Disponible en el sitio web del CFE: <http://www.cfe.edu.uy/index.php/planes-y-programas/plan-nacional-integrado-de-f-d-2008>.

carreras de profesorado a algunas que prácticamente no tienen matrícula ni presencia en el currículo de educación media¹⁶⁷ (INEEd, 2014).

A partir de la Ley General de Educación de 2008 todas las instituciones de formación docente deberían haberse transformado en el Instituto Universitario de Educación (IUDE), pero por el momento continúan bajo la dependencia del CFE, que forma parte de la ANEP. Existe acuerdo en que la denominación que prevé la ley de “instituto” no es adecuada por diversos motivos, por lo cual se impulsó crear una Universidad Nacional de Educación (en lugar del IUDE).¹⁶⁸

El funcionamiento de la universidad se llevaría a cabo con la infraestructura y el presupuesto del CFE, en principio. Los títulos que la entidad otorgue tendrían rango universitario y los docentes egresados serían licenciados en enseñanza. Se impartirían cuatro carreras: maestro, profesor, maestro técnico y educador social. La creación de esta universidad implicaría tres dimensiones: administrativa (que la separaría de la ANEP), orgánica y académica. Respecto a esta última dimensión, implicaría la creación de departamentos académicos.

Actualmente los requisitos para entrar a formación docente refieren básicamente a ser egresado de la educación media superior, en cualquiera de sus modalidades.¹⁶⁹ Solamente para el profesorado de inglés, italiano, portugués y formación musical se debe acreditar conocimientos (presentando certificado) o dar una prueba de ingreso que tiene carácter eliminatorio.

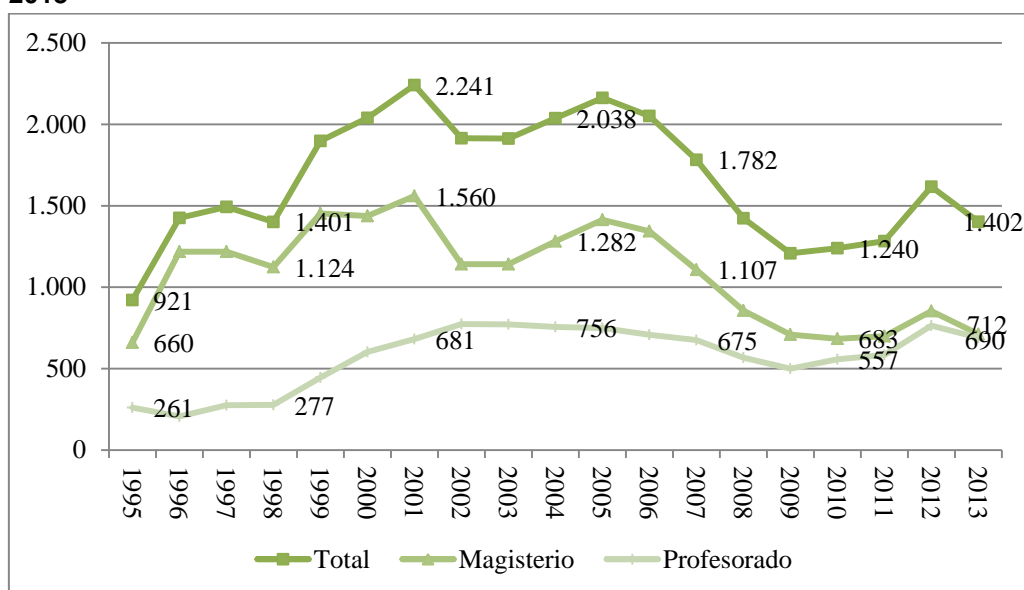
El gráfico que sigue muestra el comportamiento de los egresos de magisterio y profesorado en los últimos 20 años. Se estima que las cifras de egresos actuales resultan insuficientes para cubrir las necesidades de reposición de docentes en primaria y más insuficientes aún para avanzar en el proceso de titulación de docentes en la educación media.

¹⁶⁷ Como, por ejemplo, Astronomía e Italiano.

¹⁶⁸ El proyecto de creación de esta universidad no tuvo aún aprobación parlamentaria.

¹⁶⁹ Del bachillerato diversificado, bachillerato tecnológico o su equivalente legal. O también poseer título o grado de la Escuela Militar, Escuela Naval, Escuela Militar de Aeronáutica o Escuela Nacional de Policía. También pueden ingresar aquellos que hayan cursado premagisterial completo del Plan 1977 para ingresar a Magisterio Plan 2008. Véase <<http://www.anep.edu.uy/anep/index.php/transparencia-2#diecinueve>>.

Gráfico 4.5 Evolución del egreso en las carreras de formación docente (1). Años 1995 a 2013



(1) Profesorado incluye IPA y CERP. No incluye INET.

Fuente: INEEEd (2014: 205).

Efectivamente, si se estima en el entorno del 4% al 5% la necesidad de reposición anual de docentes para cubrir retiros de la función y creación de nuevos cargos (sea por creación de nuevas funciones docentes, por ampliación de la matrícula previsible en educación media con el fin de universalizar la cobertura o por expansión de las modalidades de tiempo completo), considerando la cifra total de docentes en la actualidad, sería necesario contar con alrededor de 1.000 egresos anuales de magisterio y otros tantos de profesorado. No obstante, a 2012 egresaron 853 maestros (190 en Montevideo y 663 en el interior) y 760 profesores, es decir, una cifra inferior a la estimada como necesaria en ambos casos. Por su parte, los egresos de profesorado en el interior del país se verifican casi exclusivamente en aquellos departamentos en los que existe un CERP, mientras que la formación de profesorado en los IFD no tiene incidencia significativa en la provisión de profesores.

La insuficiencia de maestros titulados hace difícil la extensión de algunas políticas en primaria, como las escuelas de tiempo completo. En tanto, en secundaria hay un déficit de docentes titulados a cubrir (superior al 30% del total) y, además, una situación de cobertura estudiantil incompleta, lo que presiona sobre la formación de docentes.

El problema para cubrir los cargos docentes con personas formadas para la profesión 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 (ANEP, 2012: 124).

La situación es más problemática en Montevideo que en el interior del país. Los CERP son las instituciones que logran mayor continuidad en los estudios y egresos: luego de cuatro años, el 38% de los inscriptos continúa asistiendo y el 17% culminó sus estudios. Los IFD, radicados en el interior del país y que ofrecen principalmente la carrera de magisterio, registran un 18% de estudiantes que continúan asistiendo y un 16% de egresados. Por su parte, el IPA, el INET los IINN presentan niveles de egreso insignificantes (3% en el primer caso y 1% en los otros dos) (ANEP, 2012: 127-128; gráfico 64b).

Ante la sostenida caída de los egresos de las carreras de formación docente en los últimos años, el gobierno decidió implementar el programa de becas Uruguay Estudia para la culminación de magisterio y profesorado, orientado a estudiantes próximos a egresar de estas carreras. En el primer caso, se focaliza sobre alumnos a los que les falten hasta 10 asignaturas para finalizar y, en el segundo, sobre aquellos a quienes les resta aprobar 5 asignaturas. Desde 2009 estuvo orientado exclusivamente a alumnos de magisterio y en 2012 se amplió a los estudiantes de profesorado, otorgando becas a un total de 600 alumnos, lo que representa un 3% de la matrícula de formación docente de ese año.¹⁷⁰ También para el caso de magisterio se creó el programa de becas Julio Castro, con el fin de atacar la tendencia a la baja en los egresos de la carrera de magisterio. Consiste en una beca para realizar estudios magisteriales, dirigida a los egresados de educación media superior con buena escolaridad y con vocación docente. En 2014 se otorgaron 1.061 becas (15% de la matrícula de magisterio).¹⁷¹

Para incentivar la culminación de la carrera docente, tanto docentes como estudiantes sugieren aumentar el incentivo salarial para los docentes titulados (véase la sección 5.3).

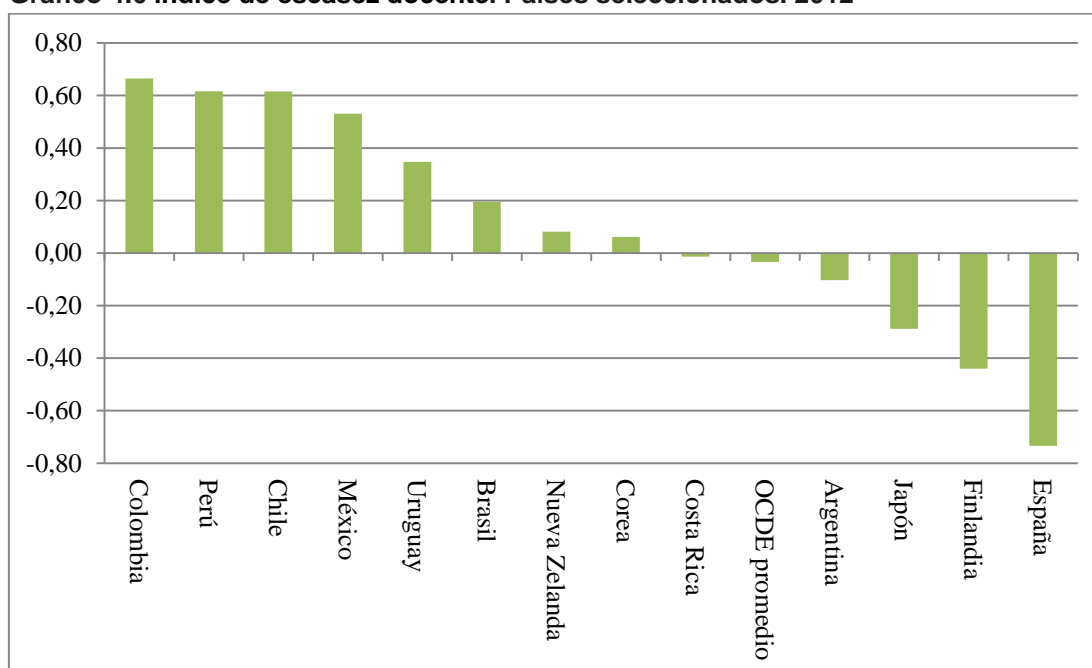
Se presenta a continuación un indicador de cómo los directores de los centros educativos de educación media perciben la adecuación de la oferta de docentes, según datos de PISA.¹⁷² Los valores más altos en el índice indican que los directores perciben que hay más problemas con la instrucción debido a la escasez de docentes. En la comparación internacional Uruguay presenta en promedio un valor del indicador por encima del promedio de los países de la OCDE pero inferior a México, Chile, Perú y Colombia.

¹⁷⁰ El monto de las becas es de 2 BPC por asignatura (5.638 pesos a enero de 2014), 50% con el Acta de inicio de tutoría y 50% con el examen aprobado.

¹⁷¹ El monto de las becas es de 2 BPC mensuales, se pagan 8 cuotas a quienes las reciben por primera vez y 10 cuotas a los becarios renovados.

¹⁷² Se pregunta a los directores sobre el grado en que piensan que la instrucción en su centro se ve obstaculizada por la falta de docentes calificados y de personal en áreas clave. Esta información se combina para crear un índice compuesto de escasez de docentes, de tal manera que el índice tiene una media de 0 y una desviación estándar de 1 para los países de la OCDE. El índice de escasez de docentes (tcshort) se deriva de cuatro ítems que miden la percepción de los directores sobre los posibles factores que dificultan la enseñanza en sus centros. Estos factores son la escasez de: profesores de ciencias calificados, profesores de matemáticas calificados, profesores de lengua calificados y profesores calificados de otras asignaturas. Mayores valores del indicador señalan una mayor escasez, según el director del centro.

Gráfico 4.6 Índice de escasez docente. Países seleccionados. 2012



Fuente: elaboración propia a partir de datos de bases PISA-OCDE.

A la interna de Uruguay los centros públicos presentan mayores problemas en cuanto a escasez docente respecto a los privados. No obstante, el problema de escasez docente se redujo entre 2003 y 2012 de acuerdo a la opinión de los directores de los centros educativos, particularmente en los liceos públicos (véase el cuadro 4.12). Por otro lado, Montevideo presenta menores problemas de escasez docente en comparación con el resto del país y la dificultad es mayor para los centros de contexto menos favorable.

Cuadro 4.12 Índice de escasez docente, por tipo de centro. 2003 y 2012

	Total país	Centros públicos	Liceos privados	Liceos públicos	Escuelas técnicas	Diferencia privados-públicos	Diferencia escuelas técnicas-liceos públicos
2003	0,55	0,72	-0,50	0,72	0,71	-1,21*	-0,01
	(0,08)	(0,08)	(0,15)	(0,10)	(0,07)		
2012	0,35	0,46	-0,33	0,41	0,62	-0,79*	0,21
	(0,07)	(0,08)	(0,14)	(0,09)	(0,17)		

Nota: errores estándar entre paréntesis.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de bases PISA-OCDE.

Cuadro 4.13 Índice de escasez docente, por región. 2003 y 2012

	Montevideo	Interior	Diferencia Montevideo-interior
2003	0,39	0,70	-0,31*
	(0,14)	(0,08)	
2012	0,13	0,50	-0,37*
	(0,10)	(0,11)	

Nota: errores estándar entre paréntesis.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de bases PISA-OCDE.

Cuadro 4.14 Índice de escasez docente, por contexto. 2003 y 2012

	Muy desfavorable	Desfavorable	Medio	Favorable	Muy favorable	Diferencia Muy favorable-Muy desfavorable
2003	0,34	0,74	0,70	0,76	-0,52	-0,86*
	(0,20)	(0,11)	(0,17)	(0,13)	(0,16)	
2012	1,04	0,53	0,28	0,39	-0,51	-1,55*
	(0,51)	(0,14)	(0,11)	(0,12)	(0,12)	

Nota: errores estándar entre paréntesis.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de bases PISA-OCDE.

Asignación de docentes y directores a los centros educativos

La asignación del personal docente a los centros educativos públicos se realiza de manera centralizada en todos los subsistemas, y depende en gran medida de la elección que realizan los propios docentes del centro educativo y de un sistema de vacantes ligado a la dinámica del sistema. El ordenamiento de los docentes se realiza a través de un índice integrado por diversos indicadores: grado, antigüedad calificada, aptitud docente, antigüedad en el grado actual y antigüedad como docente (Labadie y otros, 2006). La decisión acerca del centro educativo en el que se ingresa ha sido siempre del docente. No existe intervención de las direcciones de los centros en la selección del personal que trabajará en el establecimiento que tienen a su cargo. Tampoco existen incentivos para que los docentes elijan trabajar en centros de contextos más desfavorables, excepto algunos alicientes (menores) en la enseñanza primaria (véase la sección 5.3).

En la enseñanza primaria los cargos docentes están adscriptos a un centro educativo y se constituyen en torno a unidades de 20 horas semanales de dedicación con un único grupo de alumnos si se trata de una escuela urbana común. Una vez que el docente elige un cargo con carácter efectivo en un centro permanece en él hasta tanto no solicite traslado a otra escuela.¹⁷³

¹⁷³ La efectividad del cargo se obtiene a través de un concurso.

La situación en la educación media es más compleja, dado que el contrato docente se establece por horas de clase y no por cargos.¹⁷⁴ La asignación de docentes a los centros en el CES y el CETP se realiza a partir de una planilla de cursos que va a un sistema de elección de horas anual por departamento, sin diferenciar por contexto sociocultural u otro criterio. Se ofrecen las horas por asignatura, luego por centro y, por último, por turno.

La elección de horas por parte de los docentes de educación media se realiza todos los años y se distribuyen todas las horas de clase. La probabilidad de que un docente deba elegir horas en más de un liceo es más alta cuanto más abajo se encuentre en el escalafón. Esto genera varios problemas, desde el bajo sentido de pertenencia a un centro, hasta la necesidad de trasladarse de un lugar a otro durante el mismo año lectivo, y la imposibilidad de poder participar de los espacios de coordinación. De acuerdo al último censo de docentes (2007), mientras que la gran mayoría (79%) de los maestros de primaria trabajaba en un solo lugar, solamente el 34% y el 36% de los docentes del CES y del CETP trabajaban en un solo centro. En estos casos, la mayoría lo hacía en dos o en tres.

El sistema de elección anual de horas genera que un número no despreciable de docentes asuma su cargo ya avanzado el año y, al no existir incentivos para la concentración de horas en un mismo liceo, no estimula la conformación de equipos estables en los centros educativos. Filgueira y Lamas (2005) señalan algunos efectos del sistema de elección de horas: genera falta de compromiso institucional y poco conocimiento de colegas y alumnos, dificulta la construcción de un plan o proyecto anual de centro, reduce la construcción de aprendizaje institucional, hace que la constitución de un espacio de “coordinación docente” como forma de favorecer la gestión colectiva del liceo pierda eficacia, y genera que en algunas asignaturas no se dicten clases hasta mediados de año porque no se proveen los cargos a tiempo. Además, señalan que el sistema profundiza inequidades porque concentra los problemas de rotación docente en los liceos que atienden a población en situación de mayor vulnerabilidad y define implícitamente una carrera para los profesores más jóvenes, que deben iniciar su actividad profesional en los contextos más difíciles para luego, con el paso de los años, moverse hacia otros liceos.

Desde el punto de vista administrativo, el sistema demanda muchas horas de gestión para la confección de horarios, las tomas de posesión de los grupos en el centro educativo y una sobrecarga derivada de atender a las dificultades que se generan al comenzar el año lectivo con el equipo docente incompleto en algunos centros educativos. Este sistema, sumado al hecho de que los profesores del CES y el CETP enseñan una asignatura a varios grupos diferentes, genera una gran variedad de situaciones en cuanto a la dedicación de los docentes en los centros y la rotación de su plantilla año a año.

De acuerdo a INEEd (2014), buena parte de los profesores evalúa esta situación como problemática, sin embargo, prima la defensa de la libertad de elección como un

¹⁷⁴ Las excepciones son los cargos de docencia indirecta (directores, adscriptos, etc.) y los cargos de profesores en escuelas agrarias del CETP.

derecho irrenunciable.¹⁷⁵ Según la opinión de los entrevistados, los docentes de la enseñanza secundaria destacan que el sistema de elección de horas les otorga garantías, debido a que se realiza en forma transparente, de acuerdo al escalafón y el puntaje en función de criterios que son conocidos por todos, y las horas disponibles se hacen públicas.

Sin embargo, los problemas antes citados han llevado a las autoridades a plantear algunos cambios a nivel de la educación media que no se han concretado. Uno de ellos es la política de profesor-cargo, que procura asignar el tiempo de trabajo de los docentes de educación media a través de cargos adscriptos a un centro educativo, con un porcentaje de horas dedicadas a la docencia en el aula y otro a tareas de planificación, proyectos de centro, trabajo con las familias, entre otras actividades.

Esta política no pudo ser implementada, si bien en el presupuesto nacional (a través de la rendición de cuentas de 2012) fueron asignados fondos para tal propósito.¹⁷⁶ Entre las razones del fracaso de implementación puede mencionarse: a) la alta fragmentación del currículo de educación media en varias asignaturas, que hace que en un solo centro no necesariamente se acumule una cantidad suficiente de horas de asignatura como para que cubra la totalidad de horas de un profesor-cargo; b) la carencia de docentes, que sería mayor si se reasignaran horas de aula hacia otras tareas; y c) la restricción de la entrada de docentes con poca carga horaria (por ejemplo, profesionales que dictan 10 horas de alguna asignatura en un liceo). El último aspecto podría ser regulado, permitiendo cargas horarias variables.¹⁷⁷

Otra propuesta de modificación del sistema de elección de horas fue establecer la elección cada dos o tres años, pero también tuvo resistencia en los sindicatos docentes y no se continuó. Estos argumentaron que el hecho de elegir cada dos o tres años va en contra de su libertad (y derecho) de elección, ya que les impediría hacer uso de su derecho de elegir en función del lugar en el que quedaron en la lista que se confecciona anualmente.

En cuanto a los cargos de dirección, los efectivos son asignados a través de un concurso y pueden acceder a dichos puestos los docentes que estén al menos en cuarto grado. Para ocupar el cargo de director es necesario haber realizado previamente un curso específico que habilita a concursar. Para acceder al curso en la enseñanza inicial y primaria es necesario ser docente, al igual que en secundaria. En el caso del técnico profesional las exigencias han sido variadas.

La propuesta de los cursos varía año a año y, de acuerdo a los entrevistados, ha habido diferencias importantes en su calidad. Se ha señalado de parte de algunos

¹⁷⁵ Por más detalles véase Filgueira y Lamas (2005) e INEEd (2014, capítulo 12).

¹⁷⁶ De acuerdo a la Rendición de Cuentas 2013 presentada por el MEF se otorgaron 180 millones de pesos para los años 2013 y 2014 con el fin de financiar esta política. En el único ámbito en el que se aplica la política de cargos es en los planes 2009 y 2012 (secundaria, extraedad), en los cuales se ofrecen cargos de 20 horas con un salario relativamente atractivo. Los cargos se remuneran como ciclo 5, equivalente a grado 4 del escalafón de formación docente.

¹⁷⁷ En el ámbito de la enseñanza técnica los entrevistados en general manifiestan acuerdo con la política de profesor-cargo con una cantidad de horas variable, de acuerdo a la asignatura.

entrevistados cierta falta de claridad en la política de formación para los cargos de dirección. En el ámbito del CETP se menciona que los cursos deberían ser más prácticos y con una mayor orientación a la formación en gestión, tanto administrativa como pedagógica.

En la enseñanza primaria los cargos efectivos de directores se mantienen hasta que exista la voluntad expresa de la persona de irse o trasladarse (la decisión de traslado es personal y la persona tiene que haber estado en el cargo como mínimo por 2 años). Si el cargo es interino, anualmente queda a disposición y debe ser tomado nuevamente (por el mismo director u otro). Los entrevistados coinciden en que para este tipo de cargos la efectividad es fundamental, ya que les otorga mayor estabilidad al centro.

En la enseñanza secundaria y en técnico profesional el sistema es similar al de primaria en el sentido de que un director efectivo puede estar indefinidamente en el mismo centro, salvo expresa voluntad de cambio. En la actualidad existe una importante carencia en la enseñanza técnica y es porque hace más de diez años que no se realizan concursos para directores, por lo tanto, la mayoría de los que están en ejercicio son interinos. A su vez, en secundaria existen cargos vacantes de director que no son cubiertos por los concursos y, por lo tanto, son ocupados por el docente de mayor antigüedad en el centro.

El equipo de dirección suele estar conformado por un director, uno o más secretarios, y, dependiendo del tamaño (matrícula) del centro, también por uno o más subdirectores. En el CES se conforma de acuerdo a la categoría del liceo, definida a partir de su matrícula y la cantidad de turnos. Un centro grande, de más de 1.500 estudiantes, puede tener un equipo de dirección compuesto por un director, dos subdirectores y varios secretarios, mientras que uno de menos de 500 no tiene subdirector. En el CETP el equipo de dirección se establece de acuerdo a la categoría de la escuela (a mayor categoría mayor cantidad de integrantes del equipo). Los cargos de subdirector y secretario de la dirección se eligen anualmente, en función del escalafón de la lista docente respectiva de cada subsistema. En ningún caso el director elige el equipo con el que va a trabajar.

La remuneración no es adecuada al cargo de director. Si bien existen compensaciones dependiendo del tipo de escuela primaria o del turno o categoría del liceo o escuela técnica, sigue siendo un rol que, de acuerdo a los actores involucrados y a los datos de remuneraciones vigentes, no está retribuida de acuerdo al tipo de responsabilidad que conlleva. Tampoco existen incentivos para atraer directores a contextos difíciles, excepto en la enseñanza primaria, donde la remuneración del director es algo mayor en las escuelas de tiempo completo y aprender (véase la sección 5.4).

4.8. Distribución según grupos de estudiantes

Existen recursos financieros que son asignados directamente a las familias con objetivos múltiples, entre ellos, fomentar la asistencia a la educación formal. Concretamente la Asignación Familiar Plan de Equidad (AFAM-PE) forma parte de una política pública integral, y se paga a las familias de niños y jóvenes menores de 18

años que asisten al sistema educativo formal cuyos hogares están en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica (véase el capítulo 1).

Los montos de esta transferencia aumentan según la cantidad de hijos y el nivel educativo al que asisten. El incremento para cada familia no es proporcional a la cantidad de menores, sino que se aplican escalas de equivalencia. Según los valores de 2012, para un niño en edad escolar el monto mensual alcanza a 940 pesos (48 dólares), mientras que para dos niños la transferencia es de 1.425 pesos (73 dólares). En el caso de tratarse de menores que asisten a la educación media (liceo o escuela técnica), la transferencia por uno asciende a 1.343 pesos (69 dólares) y por dos a 2.035 pesos (105 dólares).¹⁷⁸

A su vez, el programa CISEPI entrega partidas financieras (bonos) para el pago de jardines y guarderías privados para niños de 3 años de familias beneficiarias de los programas prioritarios del MIDES (véanse el capítulo 2 y la sección 4.4). Existen también becas para estudiantes dentro de los programas Uruguay Estudia, Compromiso Educativo y Apoyo al acceso y continuidad educativa que apuntan a grupos concretos de estudiantes y buscan fomentar la asistencia y la culminación de ciclos (véase la sección 2.7).

También existen apoyos para poblaciones específicas que se materializan en transferencias en especie, como el Programa de Alimentación Escolar para educación inicial y primaria o la vestimenta que incluye el Proyecto Tutorías (véase la sección 2.7). En estos casos, los recursos se distribuyen a los estudiantes a través de los centros educativos y no directamente a las familias. Cabe mencionar que el Programa de Alimentación Escolar opera únicamente en educación inicial y primaria, y no en educación media, por lo que el apoyo que los niños y sus familias tenían en cuanto a alimentación desaparece una vez que avanzan en sus estudios.

En la enseñanza inicial y primaria se destinan recursos específicos a los niños con necesidades especiales ofreciendo la opción de asistir a escuelas especiales a aquellos con discapacidades intelectuales, problemas de conducta, y discapacidades motrices, auditivas y visuales. Sin embargo, el cupo para asistir a estos centros es limitado y, por lo tanto, se ofrecen otras modalidades de integración de estos estudiantes en aulas comunes. Salvo mínimas excepciones, en la enseñanza media no se destinan recursos específicos o modalidades de enseñanza alternativas que contemplen la integración de estudiantes con necesidades especiales (véase la sección 2.7).

De acuerdo a los entrevistados, en los hechos, los niños con necesidades especiales muchas veces asisten a escuelas de educación común en las que no se contempla un tipo de apoyo específico como, por ejemplo, un maestro de apoyo. A veces esas tareas son asumidas por maestras comunitarias que no tienen capacitación específica para la atención de necesidades especiales. En los centros en los que se cuenta con programas especiales se utilizan esos recursos para la atención a estos niños.

¹⁷⁸ El valor de la transferencia se actualiza junto al ajuste de salarios de los funcionarios públicos.

En general hay coincidencia entre los docentes en que se carece de capacitación para afrontar esta problemática, principalmente en la enseñanza media, en donde casi no se destinan recursos adicionales. Un liceo en el que existe una experiencia interesante es el Instituto Alfredo Vázquez Acevedo (IAVA), de bachillerato diversificado, donde se instaló una experiencia para estudiantes sordos en secundaria.¹⁷⁹ Esta experiencia se realiza en el marco de la unidad de Programas Educativos Especiales (PEE), dependiente del CES,¹⁸⁰ y a raíz de ella se han realizado cursos, seminarios y talleres para todo el plantel docente del centro, más allá de que estén o no trabajando directamente con estos estudiantes (los alumnos con esta discapacidad representan un 7% del total). Existió apoyo financiero puntual relacionado con el pago de horas a los intérpretes de Lengua de Señas Uruguaya que trabajan en el aula, y horas de coordinación a los docentes y adscriptos que trabajan con los estudiantes. Sin embargo, estos fondos no han sido aprobados todos los años en que estuvo funcionando el programa (más de diez). En los liceos que se emprenden acciones para integrar a los alumnos con necesidades especiales en general no se reciben recursos adicionales para ello.¹⁸¹

En suma, no existe una política definida desde el CODICEN de integración de los estudiantes con necesidades especiales, ni se destinan fondos o programas focalizados, ni se capacitan docentes a nivel institucional para ese fin. Salvo la propuesta del CEIP, las experiencias de trabajo con alumnos con necesidades especiales parecen ser en general producto de emprendimientos individuales.

4.9. Principales desafíos

Se resumen a continuación los principales desafíos referidos a los temas tratados en este capítulo.

Red escolar

Existen desafíos en cuanto a la organización de la red escolar, debido a que el país enfrenta, por una lado, una demanda decreciente producto de la caída demográfica que afectará principalmente a la educación media en los próximos años y, por otro, presiones de demanda derivadas de la extensión de la cobertura en educación inicial y educación media vinculadas con el cumplimiento de la obligatoriedad de estos niveles que establece la ley.

¹⁷⁹ Por más información consultar aquí:

⟨<http://www.oei.es/inclusivamapfre/uruguay/InstitutoAlfredoVasquezAcevedo%28IAVA%29.pdf>⟩.

¹⁸⁰ Se trata de proyectos cuyo objetivo no es específicamente atender las dificultades de aprendizaje de los estudiantes, sino incluir a poblaciones que no suelen acceder al sistema regular o que presentan distintos tipos de condicionamientos. En este marco, el liceo de ciclo básico n° 32 de Montevideo también tiene una experiencia de trabajo con estudiantes sordos e hipoacúsicos,

⟨https://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=58⟩.

¹⁸¹ Un ejemplo mencionado por la directora del IAVA es la integración de estudiantes con trastornos del espectro autista. Desde la dirección del centro se impulsa que todos los docentes participen de la capacitación que se realiza la Federación Autismo Uruguay, pero no reciben el apoyo del CES.

Los retos en cuanto a la necesidad de infraestructura son disímiles entre los ciclos educativos. En primaria se ha asistido a una reducción considerable del tamaño de escuelas y grupos, como consecuencia básicamente de la evolución demográfica y de la reducción de las tasas de repetición, que ha bajado la cantidad de años de inversión necesaria para completar el ciclo (véase el capítulo 2).¹⁸² Todo ello ha redundado en que algunos centros de primaria presenten actualmente grupos de tamaño bastante inferior al establecido como referencia (25 alumnos por clase).

Frente a ello, se abren algunas oportunidades, tales como la ampliación de la modalidad de extensión horaria, aprovechando la liberación de espacios que ocasiona la caída de la matrícula. Ello se ha realizado a través de la fusión de grupos en escuelas de dos turnos comunes para transformarlas en centros de tiempo completo o de tiempo extendido, con un mínimo (o nulo) requerimiento de infraestructura adicional (Llambí, 2012). Estas acciones suponen una preferencia por extender el tiempo pedagógico a costa de aumentar el ratio de alumnos por docente, aunque sin elevarlo más allá de los estándares de referencia.

La transformación de escuelas de dos turnos simples en centros de tiempo completo o de tiempo extendido enfrenta asimismo algunas resistencias. Por un lado, no todos los docentes manifiestan preferencia por trabajar en régimen de jornada completa en el sector público, muchas veces porque también trabajan en el sector privado. Por otro lado, no todas las familias prefieren enviar a sus hijos a una escuela de jornada completa, en particular, en los contextos más favorables algunas familias optan por contratar las actividades adicionales (inglés, talleres de expresión) en el sector privado.

Por otra parte, en la enseñanza primaria también se enfrenta la cuestión de la consolidación de escuelas rurales, que implicará el cierre de algunas (en la actualidad existen cerca de 500 centros con menos de 10 alumnos). Las opciones consideradas son instrumentar modalidades de internados o transporte hacia otras escuelas más cercanas. No obstante, aún no está definida una cantidad “mínima” de estudiantes necesaria para mantener una escuela, ni tampoco existen resoluciones acerca de los mecanismos alternativos mencionados.

Por el contrario, en secundaria el desafío consiste en aumentar la oferta edilicia de modo de contribuir a lograr la cobertura universal de la educación media, dado que en la actualidad no existe prácticamente infraestructura ociosa (el tamaño medio de los grupos es cercano o superior al fijado como deseable, como se detalla en el capítulo 5). No existe formalmente un tamaño óptimo bajo el cual se guíe la construcción de los nuevos edificios, sin embargo, en general se ha tendido a construir centros de tamaño menor al promedio (en particular, para el ciclo básico), bajo el argumento de que facilitan los vínculos interpersonales entre docentes, alumnos, funcionarios y familias, y permiten desarrollar procesos de enseñanza y aprendizaje centrados en los estudiantes.

¹⁸² En la última década, además, aumentó la demanda hacia el sector privado, en el marco de un ciclo económico expansivo.

Otra cuestión que se ha planteado como aspecto a considerar es la pertinencia de la tendencia a ubicar la educación media básica y la media superior en edificios distintos. De acuerdo a las entrevistas, el colectivo docente de secundaria estaría a favor de que los centros brinden la oferta completa de educación media, de modo de favorecer la continuidad educativa y el acompañamiento de los estudiantes. Ello exigiría repensar la planificación de la nueva infraestructura indispensable para la universalización del nivel.

Ligado al desafío de obra física adicional en la educación media se encuentra el de reducir considerablemente los años de inversión necesarios para culminar el ciclo (reduciendo la repetición), y aprovechar el tamaño menor de las cohortes que han alcanzado hoy a la educación media debido al descenso de la natalidad, y que se extenderá en forma sustantiva hasta 2025 (véase el capítulo 1). En Filardo y Mancebo (2013) se estima que si se redujera un 30% la tasa de repetición actual podrían disminuirse un 35% las necesidades financieras asociadas a infraestructura física y gastos recurrentes adicionales para universalizar la cobertura en educación media debido a la liberación de espacios que ello ocasionaría. No obstante, también podría utilizarse la eventual liberación de espacios para reducir tamaños de centros y grupos. En definitiva, la coyuntura actual, marcada por el descenso en la cantidad de jóvenes por generación, y la necesidad de reducir las altas tasas de repetición y de universalizar la cobertura exigen tomar decisiones en cuanto a la política de asignación de infraestructura en el mediano plazo.

Formación docente y oferta de docentes

Respecto a la formación docente, también se ha señalado en diversos ámbitos la necesidad de reformular sus modelos, lo que incluye específicamente la reformulación del actual plan de estudios. La revisión de la formación no debería, no obstante, limitarse a la etapa de estudios iniciales, sino que debería incluir también la formación continua una vez que se ingresa al trabajo permanente en las instituciones educativas.

Al respecto, existe un cierto acuerdo en fortalecer la formación docente en las propuestas realizadas por los diferentes partidos políticos en la reciente campaña electoral, si bien existen diferencias en cuanto al formato. Mientras algunos apoyan la creación de la Universidad de la Educación, el gobierno electo ha anunciado que otorgar a la formación docente rango universitario no es prioridad en este período. No obstante, las propuestas coinciden en la exigencia de desarrollar políticas de posgrados y fortalecer la educación permanente. Los partidos de oposición remarcan también la importancia de recurrir a la enseñanza en el exterior (tanto a través de becas para la formación inicial como de posgrados o educación permanente).

Por otro lado, un tema importante es cómo enfrentar la escasez de docentes en un contexto de demanda creciente, tanto por las metas de incremento de la cobertura en educación inicial y media como por la insuficiencia de profesores en ejercicio con título habilitante. Para ello, además de la reformulación de la carrera, deben pensarse estímulos a la culminación, revisando el sistema actual de becas e incluyendo la posibilidad de que los estudiantes de profesorado o magisterio puedan dictar clases como parte de la formación. En este punto cabe mencionar que el colectivo de

maestros se opone a la posibilidad de que estudiantes de magisterio asuman funciones de docentes de aula, con el argumento de que supone una reducción de la calidad educativa (recuérdese que todos los maestros deben tener el título para ejercer). Finalmente, no debe soslayarse la revisión del nivel y la estructura salarial de los docentes, dado que funciona como señal para los estudiantes al momento de optar por una carrera terciaria (este aspecto se retoma en el capítulo 5).

Asignación del personal docente a los centros

Un punto neurálgico de la distribución de los recursos refiere a la asignación de docentes a los centros educativos. En este aspecto existe un amplio consenso en que se precisa un sistema que provea de forma regular y eficiente los cargos docentes, así como también los del personal de servicio y de gestión administrativa. Los cambios incluyen la necesidad de modificar los sistemas de elección anual de horas y de dedicación de los profesores en las instituciones educativas.

En general, existe acuerdo a nivel de todos los partidos políticos respecto a la importancia de favorecer la dedicación completa de los docentes a un centro educativo (esquema de profesor-cargo), de modo de posibilitar la coordinación, las instancias de formación, el trabajo en un proyecto de centro, el vínculo con las familias, entre otras actividades. Con respecto a la estabilidad de los equipos docentes, desde los partidos de oposición se han propuesto algunas restricciones en la elección anual de horas docentes, tales como imponer la obligación de permanecer en el centro por, al menos, dos o tres años luego de la elección, así como también establecer el derecho de mantener las horas en un centro una vez concluido dicho período, con la condición de contar con el acuerdo de la dirección.¹⁸³

Como ya fue señalado antes, ambas propuestas (profesor-cargo y restricciones a la elección anual de horas docentes) generan resistencias en los sindicatos de profesores, así como también presionan (en particular la propuesta del profesor-cargo) sobre la ya escasa oferta de docentes. Asimismo, la posibilidad de que los profesores puedan concentrar todas sus horas en un establecimiento educativo también enfrenta la restricción impuesta por la alta fragmentación del currículo y la especialización de los docentes señalada anteriormente.

Distribución de recursos de infraestructura, materiales y TIC

Respecto a la distribución de recursos de infraestructura y materiales, los principales problemas están relacionados a la centralización de la toma de decisiones, que causa frecuentemente extrema lentitud y, en ocasiones, inadecuación de las respuestas a las necesidades locales. Las estructuras departamentales o regionales no tienen, en general, potestades efectivas de asignar estos recursos, sino solamente de sugerir o “elear” las necesidades al nivel central. Una mayor descentralización (o una descentralización efectiva) de la gestión de recursos materiales y de algunas obras de infraestructura podría contribuir a mejorar los tiempos de respuesta y a realizar un mejor *matching* de recursos a las necesidades locales. No obstante, para que ello

¹⁸³ Respecto a esto último véase Anexo III, propuesta del Partido Nacional.

ocurra deberían fortalecerse las capacidades locales de gestión, a la vez que establecerse reglas claras de asignación (un ejemplo interesante es la asignación de obras de mantenimiento de acuerdo al índice de criticidad constructiva de la Dirección Sectorial de Infraestructura).

En lo referente al uso de las TIC, el desafío fundamental que surge de las entrevistas es lograr la apropiación del instrumento para que se utilice efectivamente en el proceso pedagógico. Para ello, resulta imprescindible capacitar a los docentes, tanto en la formación inicial como en servicio, además de mejorar sus condiciones de trabajo y fortalecer el liderazgo de la dirección de las instituciones.

Capítulo 5. Utilización de recursos

5.1. Adaptación de los recursos a las necesidades individuales de aprendizaje de los estudiantes

En algunos sistemas educativos existe la práctica de agrupar a los estudiantes por habilidades o necesidades especiales bajo el argumento de que esta práctica permite crear un ambiente de aprendizaje más homogéneo que facilita la enseñanza.

De acuerdo a las entrevistas con docentes y directores, en general no se realizan agrupamientos de estudiantes basados en habilidades, aunque pueden existir agrupamientos en función de necesidades especiales (un ejemplo de ello es el agrupamiento de estudiantes sordos en el liceo de bachillerato diversificado IAVA). En primaria los niños con dificultades de aprendizaje son integrados a las clases regulares, si bien se destinan recursos adicionales provenientes de programas específicos (por ejemplo, maestros comunitarios) para proveer de más tiempo de instrucción en grupos seleccionados y para trabajar con sus familias. En secundaria también se integra a jóvenes con dificultades en grupos regulares y se atienden las dificultades de aprendizaje a través de proyectos específicos que implican un tiempo adicional de instrucción para el estudiante (por ejemplo, el proyecto Tutorías).¹⁸⁴

Anteriormente, en la enseñanza media los estudiantes con dificultades de aprendizaje específicas podían solicitar el mecanismo de “tolerancias”.¹⁸⁵ La aplicación de este mecanismo se resolvía a nivel central, por la Unidad de Diagnóstico Integral. Actualmente, cada dirección de los centros educativos debe resolver las medidas a aplicar ante un estudiante con dificultades de aprendizaje (que pueden incluir medidas complementarias de apoyo, además de aplicar el sistema de “tolerancia”). Esto implicó una mayor autonomía de los centros para decidir sobre la atención a alumnos con dificultades, pero los centros no necesariamente cuentan con recursos adicionales para ello.

Finalmente, en la enseñanza técnico profesional las estrategias para afrontar este tipo de dificultades son escasas. El CETP provee de equipos multidisciplinarios (en general conformados por un trabajador social y un psicólogo). Sin embargo, el acceso a estos equipos no está distribuido por igual entre todos los centros ni entre las distintas regiones del país.

¹⁸⁴ Por más información consultar aquí:

⟨https://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/2014/Marzo%2014/Instructivo_para_liceos_con_tutor%C3%A9Das_y_PCP.pdf⟩.

¹⁸⁵ También denominada exención. Cuando a un estudiante se le determina una tolerancia, se debe dar prioridad a los aspectos conceptuales, de comprensión y razonamiento, además de instrumentar otras formas de evaluación que permitan que compense sus dificultades, teniendo en cuenta sus características individuales y sus fortalezas. Por otro lado, se deberá otorgar, siempre que sea posible y cuando el estudiante lo requiera, mayor tiempo en la ejecución de las pruebas y exámenes (ya sean tanto evaluaciones anuales como mensuales). Esto se establece en la circular n° 2491 R.C 15/10/02. Para ampliar: ⟨http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=2483⟩.

Las estrategias que se instrumentan en los subsistemas para atender las dificultades de aprendizaje de los estudiantes suelen depender de programas específicos. Sin embargo se percibe desde los docentes y los directores que no existe una política clara a este respecto desde los consejos de educación o desde el CODICEN. Como se vio antes, casi no existen evaluaciones de impacto de las acciones dirigidas a prevenir la repetición o a atender las dificultades de aprendizaje a través de los distintos programas. Tampoco existe una política institucional de capacitación de los docentes para afrontar este tipo de problemática.

En cuanto a la repetición como instrumento, en la enseñanza inicial y primaria se ha asistido a un considerable descenso de las cifras, que se encontraban en niveles muy elevados en la comparación internacional (véase el capítulo 2), sobre todo en el primer grado de primaria. En algunas escuelas se ha comenzado a trabajar con un proyecto de “ciclo” de primer y segundo grado, con el mismo docente que “pasa” de grado con su clase, aunque esta experiencia no está generalizada.

Como se vio en el capítulo 2, en la enseñanza secundaria la repetición es muy elevada en la comparación internacional, no obstante, la opinión generalizada de los docentes es que no hay un uso excesivo de la herramienta. La repetición en la educación media básica ocurre cuando el estudiante tiene 7 o más asignaturas no aprobadas al mes de diciembre, o 4 o más asignaturas del grado que cursó no aprobadas a febrero.¹⁸⁶ La aprobación de cada asignatura está fuertemente ligada a las consideraciones de cada profesor, si bien las decisiones finales de promoción y repetición se realizan en reuniones entre docentes y el director del centro. En la educación media superior existe la opción de “recursado” de asignaturas, por la que el estudiante puede cursar simultáneamente materias de quinto y sexto grado que no se ligan en el sistema de previaturas. En la educación media básica tecnológica la repetición es algo más baja que en el ciclo básico de secundaria, pero igualmente se sitúa en niveles elevados (alrededor del 20%). También en este caso los docentes no consideran que la repetición sea una práctica común.

Tampoco existe un protocolo generalizado de acciones para prevenir la deserción temprana de la educación media. En algunos centros se procura revertir la situación convocando a las familias, pero son prácticas que dependen fuertemente de la gestión del director.

En cuanto a la selección en distintos trayectos, los estudiantes tienen en primer lugar la opción de cursar el ciclo básico (impartido por el CES) o el ciclo básico tecnológico (impartido por el CETP y, dentro de este, el agrario o el tecnológico), o cursar séptimo, octavo y noveno grados en escuelas rurales (ámbito del CEIP). Dicha elección ocurre a la edad teórica de 12 años. Más adelante, los estudiantes pueden seleccionar el cursado de la educación media superior en las opciones general, tecnológica o de formación profesional, a la edad de 15 o 16 años. En la opción general, en el segundo año del bachillerato diversificado los estudiantes deben elegir alguna orientación (humanística, científica, biológica, artística), mientras que en el bachillerato tecnológico

¹⁸⁶ También existe un umbral de hasta 25 inasistencias en el año, que es considerado cuando el estudiante tiene, además, bajo rendimiento.

eligen el tipo de orientación tecnológica (administración, informática, química, entre otras). La elección del trayecto la realiza el alumno, no existe una selección basada en otros criterios distintos a la opción personal.

5.2. Organización del tiempo de aprendizaje de los estudiantes

Calendario escolar, tiempo de instrucción y actividades extracurriculares

En el ámbito del CEIP, la regulación establece un valor mínimo de 180 días de clase al año, que en la práctica pueden alcanzar hasta 187 días. Según datos del CEIP, un alumno promedio de educación inicial y primaria estaba expuesto, en el año 2007, a un total de 834 horas al año, mientras que en 2012 esa cifra aumentó a 848 horas y en 2013 a 862 horas. Esto significa un incremento equivalente a aproximadamente una semana más de clase en 2013 respecto a 2007.¹⁸⁷

Cuadro 5.1 Estimación del tiempo pedagógico anual promedio para alumnos de educación inicial, educación especial y 1º a 6º de educación pública

Categorías de escuelas	Horas/Día			Días			Horas año		
	2007	2012	2013	2007	2012	2013	2007	2012	2013
Urbanas (escuelas urbanas comunes + escuelas aprender + escuelas de práctica + especial) sin tiempo extendido	4	4	4	180	180	180	720	720	720
Escuelas de tiempo extendido	-	7	7	-	180	180	-	1.260	1.260
Rurales	5	5	5	180	180	180	900	900	900
Escuelas de tiempo completo	7,5	7,5	7,5	180	180	180	1.350	1.350	1.350

Fuente: CEIP

En todas las escuelas comunes públicas del país se aplica el mismo programa escolar, pero hay algunas variaciones en el formato. Las escuelas urbanas comunes, las escuelas de práctica y las escuelas aprender tienen un horario de 4 horas diarias (en la mañana o en la tarde) dentro del que se deben computar 30 minutos de recreo. Las escuelas de tiempo extendido tienen, además de las cuatro horas reglamentarias, una

¹⁸⁷ Este número, calculado por el CEIP, surge, en primer lugar, de tomar como valor mínimo los 180 días de clase —aunque en la práctica la cifra varía de 184 a 187 días—, en segundo lugar, de las diferentes matrículas por tipo de centro que hubo en 2007, 2012 y 2013 y, en tercer lugar, de las diferentes cargas horarias que cada categoría de escuela tiene, dado que son distintas las horas de clase que existen en las escuelas urbanas comunes, escuelas aprender, escuelas de práctica y las habilitadas de práctica, respecto de las rurales, así como también de las horas de clase en las escuelas de tiempo extendido, escuelas de tiempo completo, educación especial, las escuelas de música, el PMC y los jardines de jornada completa.

extensión horaria en la que se realizan talleres de inglés, música y plástica; en total, su carga es de siete horas diarias. Las escuelas de tiempo completo son de doble horario (siete horas y media diarias) y las rurales cumplen un horario de cinco horas diarias (INEEd, 2014).

En cuanto a secundaria, el cuadro siguiente muestra que el número de horas de enseñanza alcanza las 1,140 en el primer ciclo y las 884 en el segundo ciclo.

Cuadro 5.2 Horas de trabajo docente en educación secundaria, año 2011

	Semanas (1)	Días (2)	Horas año (3)
Primer ciclo de educación secundaria	38	176	1.140
Segundo ciclo de educación secundaria	34	158	884

(1) Las semanas de clase en el año se calculan según el cronograma de ciclo básico diurno Plan 2006 y de bachillerato diversificado diurno Plan 2006 (ver anexo de cronogramas de la ANEP).

(2) Días teóricos de clase (FUNDAPRO, 2013).

(3) Las horas de enseñanza se calculan multiplicando las semanas de clase por las horas teóricas semanales de clase (30 horas en primer ciclo y 26 en el segundo ciclo).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de ANEP y OCDE.

En educación media básica el plan vigente otorga una carga horaria de 39 horas semanales de 45 minutos (equivalentes a 30 horas reloj). En el caso de la educación media superior el plan de estudios establece una carga horaria semanal de 34 horas de 45 minutos, funcionando de lunes a viernes en turnos de 5 horas reloj aproximadamente (FUNDAPRO, 2013).

El período de vacaciones de los estudiantes, tanto en primaria como en media básica, va desde mediados de diciembre hasta principios de marzo, a lo que se le agregan dos semanas de vacaciones en julio. La educación media superior finaliza los cursos antes (en general a fines de octubre o principios de noviembre), pero tiene un período de exámenes reglamentarios durante noviembre y diciembre. En el caso de los docentes, tienen que cumplir algunas tareas administrativas antes y después de finalizados los cursos o, en el caso de secundaria, evaluar exámenes.

A partir de los datos relevados por PISA es posible tener algunos indicios de cómo se distribuyen las actividades entre instrucción regular, actividades extracurriculares y deberes. Como puede observarse en los cuadros siguientes, el 82% de los centros ofrece clases de matemática adicionales a las brindadas en las horas de enseñanza regular; este porcentaje es levemente mayor en los centros públicos que en los privados. A su vez, los centros que ofrecen estas clases se concentran en mayor medida en Montevideo y en los contextos más favorables.

Cuadro 5.3 Porcentaje de centros que ofrecen clases de matemática adicionales a las dictadas en las horas de enseñanza regular, por tipo de centro (en %). 2012

Total país	Centros públicos	Liceos privados	Liceos públicos	Escuelas técnicas
82,2	82,48	80,66	85,83	69,56

Fuente: elaboración propia a partir de bases PISA-OCDE.

Cuadro 5.4 Porcentaje de centros que ofrecen clases de matemática adicionales a las dictadas en las horas de enseñanza regular, por región (en %). 2012

Montevideo	Interior del país
88,80	76,41

Fuente: elaboración propia a partir de bases PISA-OCDE.

Cuadro 5.5. Porcentaje de centros que ofrecen clases de matemática adicionales a las dictadas en las horas de enseñanza regular, por contexto (en %). 2012

Muy desfavorable	Desfavorable	Medio	Favorable	Muy favorable
70,29	80,98	82,48	83,38	88,09

Fuente: elaboración propia a partir de bases PISA-OCDE.

Estas clases adicionales de matemática pueden tener diferentes objetivos. Según lo que declaran los directores de los centros, el 46% de estudiantes se ubica en centros donde estas clases tienen como único objetivo recuperar conocimiento matemático, mientras que otro porcentaje similar se ubica en centros donde se busca además enriquecer el conocimiento.

Cuadro 5.6 Porcentaje de estudiantes en los centros que ofrecen clases adicionales de matemáticas según fines informados por el director (en %). 2012

Solamente enriquecimiento matemático	Solamente recuperar conocimiento matemático	Tanto enriquecer como recuperar conocimiento matemático	Sin diferenciación, dependiendo de los desempeños previos de los estudiantes
0,9	46,3	46,5	6,4
(0,0)	(3,8)	(3,8)	(1,5)

Nota: errores estándar entre paréntesis.

Fuente: elaboración propia a partir de bases PISA-OCDE.

El índice de actividades creativas extracurriculares en los centros suma las respuestas de los directores sobre si las escuelas ofrecen banda, orquesta o coro; obras de teatro o musicales; y club de arte o actividades de arte. Este índice varía de 0 a 3, ya que suma la disponibilidad de las tres actividades. Según se observa en el cuadro 5.7, este índice resulta mayor para los liceos públicos en comparación con las escuelas técnicas, y no presenta diferencias significativas entre los centros públicos y los privados. El índice global para Uruguay se ubica en 1,48, por debajo del promedio de la OCDE (1,81), y, en general, de los países latinoamericanos que participan en PISA, excepto Argentina y Brasil (OCDE, 2013b).

Según se plantea en el informe de PISA 2012 de la OCDE, en todos los países y economías los sistemas educativos donde las escuelas tienden a ofrecer mayor cantidad de actividades extracurriculares creativas tienden a mostrar en general mejor

rendimiento en matemáticas. En el caso de Uruguay, incluso luego de considerar el estatus socioeconómico y el perfil demográfico de los estudiantes y los centros, aquellos centros donde se ofrecen más actividades de este tipo tienden a obtener mejores resultados (OCDE, 2013b).

Cuadro 5.7 Índice de actividades creativas extracurriculares en los centros. 2012

Total país	Centros públicos	Liceos privados	Liceos públicos	Escuelas técnicas	Diferencia privados-públicos	Diferencia escuelas técnicas-liceos públicos
1,48	1,55	1,49	1,74	0,80	-0,07	-0,94*
(0,07)	(0,09)	(0,18)	(0,09)	(0,21)		

Nota: errores estándar entre paréntesis.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.

Fuente: elaboración propia a partir de bases PISA-OCDE.

Por otra parte, el índice de actividades extracurriculares de matemática es la suma de las respuestas de los directores sobre si las escuelas ofrecen: club de matemática, concursos de matemáticas, club con un enfoque en las computadoras y las TIC, y una pregunta más independiente respecto de la disponibilidad de las clases de matemática adicionales. Nuevamente este indicador presenta mayores valores para los liceos públicos frente a las escuelas técnicas, y no se observan diferencias significativas entre centros públicos y privados. Sin embargo, el índice para Uruguay (1,76) se ubica muy por debajo del promedio de la OCDE (2,36) y del resto de los países latinoamericanos, excepto Colombia (OCDE, 2013b).

Cuadro 5.8 Índice de actividades extracurriculares de matemática en los centros. 2012

Total país	Centros públicos	Liceos privados	Liceos públicos	Escuelas técnicas	Diferencia privados-públicos	Diferencia escuelas técnicas-liceos públicos
1,76	1,71	1,96	1,81	1,34	0,25	-0,47*
(0,08)	(0,09)	(0,25)	(0,10)	(0,19)		

Nota: errores estándar entre paréntesis.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.

Fuente: elaboración propia a partir de bases PISA-OCDE.

En cuanto a la distribución del tiempo de instrucción, en el cuadro siguiente se presenta el promedio de minutos por semana en clases de matemática, lenguaje y ciencias, lo que indica una cantidad levemente mayor para matemática y ciencias que lenguaje. Por otra parte, se presentan los minutos dedicados a deberes, según la respuesta de los estudiantes (casi 5 horas semanales). Finalmente, los estudiantes responden la cantidad de minutos que dedican a trabajar fuera del centro, con un tutor personal o clases particulares (en ambos casos aproximadamente una hora semanal), o con un miembro de la familia, en este último caso indican una cantidad de tiempo levemente mayor.

Cuadro 5.9 Tiempo de instrucción dentro y fuera del centro. 2012

Minutos por semana en clases de matemática	Minutos por semana en clases de lenguaje	Minutos por semana en clases de ciencias	Minutos por semana en deberes domiciliarios	Minutos por semana con un tutor personal (pago o no)	Minutos por semana en clases particulares fuera del centro	Minutos por semana con un padre u otro miembro de la familia
155,8	137,9	152,5	282,2	63,2	65,8	81,0

Fuente: elaboración propia a partir de bases PISA-OCDE.

Tiempo real de instrucción: ausentismo de estudiantes y docentes

En cuanto al problema del ausentismo, en PISA 2012 se les preguntó a los estudiantes si faltaron a clases en las dos semanas anteriores a realizar la prueba. Según se observa en el cuadro siguiente, la tasa de inasistencia a clase es de 24% para el total del país. La cifra es mucho más alta en los centros públicos que en los privados, y, dentro de los públicos, levemente mayor en las escuelas técnicas.

Cuadro 5.10 Porcentaje de estudiantes que declararon haber faltado algunas clases en las dos semanas anteriores a la prueba PISA. 2012

Total país	Centros públicos	Liceos privados	Liceos públicos	Escuelas técnicas
23,55	26,36	9,68	25,76	28,71

Fuente: elaboración propia a partir de bases PISA-OCDE.

Asimismo, PISA reporta que en Uruguay el 59,3% de los estudiantes llegó tarde a clase al menos una vez en las dos semanas anteriores a realizar la prueba. Este porcentaje es más del doble que el reportado para el promedio de la OCDE (25%).

Cuadro 5.11 Porcentaje de estudiantes que llegaron tarde a clase al menos una vez en las dos semanas anteriores a PISA. 2012

Total país	Centros públicos	Liceos privados	Liceos públicos	Escuelas técnicas
59,3	60,3	54,5	61,0	57,5

Fuente: elaboración propia a partir de bases PISA-OCDE.

Por otra parte, los directores de los centros respondieron sobre el grado en que las ausencias de los estudiantes y los docentes dificultan el proceso de aprendizaje. Según los resultados de PISA, la ausencia de los estudiantes es un problema muy significativo para el aprendizaje en centros públicos, especialmente en las escuelas técnicas. En tanto, no se visualiza como problema en el sector privado.

Cuadro 5.12 Porcentaje de estudiantes en centros donde los directores declaran que las ausencias de los estudiantes dificultan el proceso de aprendizaje. 2012

Total país	Centros públicos	Liceos privados	Liceos públicos	Escuelas técnicas
35,7	43,0	0,0	37,9	62,3

Fuente: elaboración propia a partir de bases PISA-OCDE.

Asimismo, la ausencia de los docentes constituye un problema de muy alta importancia en los centros públicos (tanto liceos como escuelas técnicas, en este caso en forma similar), mientras que en los centros privados la incidencia del ausentismo docente como problema es de mucha menor significación. Solo el 26,4% de los estudiantes uruguayos de educación pública concurre a centros donde el ausentismo docente no dificulta el proceso de aprendizaje, frente a un 87% para el promedio de la OCDE.

Cuadro 5.13 Porcentaje de estudiantes en centros donde el director reporta que el ausentismo docente no afecta el aprendizaje. 2012

Total país	Centros públicos	Liceos privados	Liceos públicos	Escuelas técnicas
35,1	26,4	78,5	27,15	23,2

Fuente: elaboración propia a partir de bases PISA-OCDE.

Cambios en la organización y gestión del tiempo de clase

La principal reforma que modificó la jornada escolar se inició a finales de la década de los ochenta en el ámbito de primaria, cuando se crearon las escuelas de tiempo completo. En 1989 se aprobó el funcionamiento de siete escuelas de tiempo completo con carácter experimental. A partir de mediados de la década de 1990 las escuelas de tiempo completo se extendieron y se hicieron permanentes, tomando mayor impulso desde el año 2000.

En el ámbito de secundaria, en 2011 se comenzó con una experiencia de modalidad de liceo de tiempo completo (en el liceo de San Luis del departamento de Canelones), que atiende una matrícula de 150 estudiantes. En esta modalidad los estudiantes están ocho horas en el liceo y además de recibir el dictado de las asignaturas curriculares tienen talleres de orientación vocacional, huerta, jardinería, informática, robótica y formación de promotores deportivos. En el año 2012 la experiencia también se extendió a otros dos centros del interior del país,¹⁸⁸ pero permanece en un ámbito muy acotado.

En cuanto a los días de clase en el año, a comienzos de 2014 el Partido Colorado presentó un proyecto de ley que establece un mínimo de 200 días de clases para los centros educativos tanto públicos como privados, con la intención de ampliar el tiempo pedagógico con más horas de clase al año.¹⁸⁹

5.3. Asignación de docentes a estudiantes

Tamaño de clase y ratio de estudiantes por docente

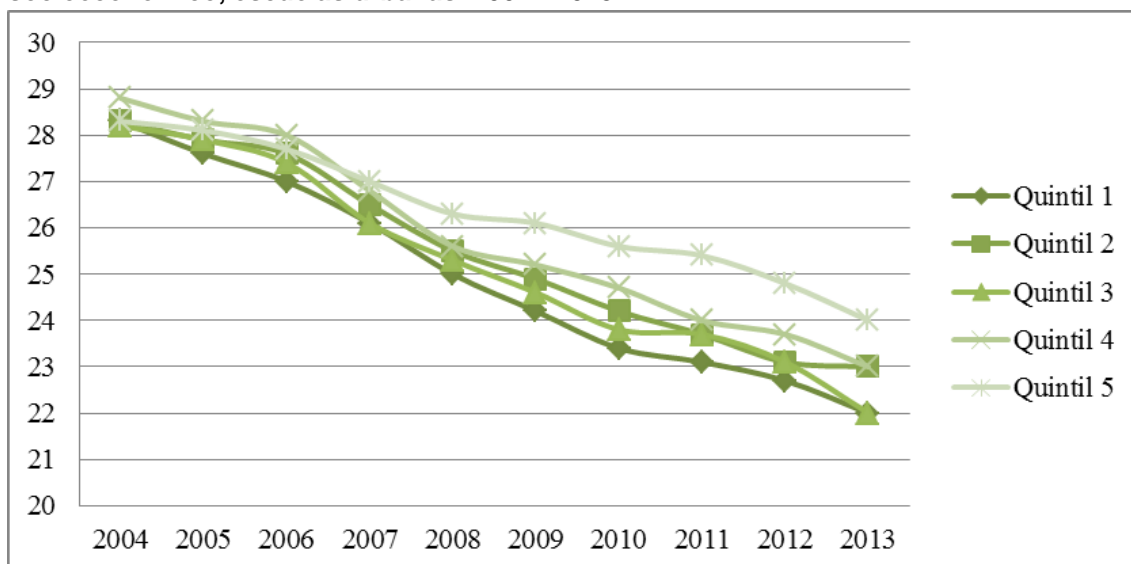
El tamaño de clase varía entre ciclos y tipos de centro. En la última década en primaria ha disminuido considerablemente el ratio de alumnos por clase, producto de la evolución demográfica y de la caída de la repetición: en la actualidad el tamaño medio

¹⁸⁸ El liceo n° 4 de Rivera y el liceo Ismael Cortinas en el departamento de Flores.

¹⁸⁹ Ver anexo III de propuestas sobre educación de los partidos políticos.

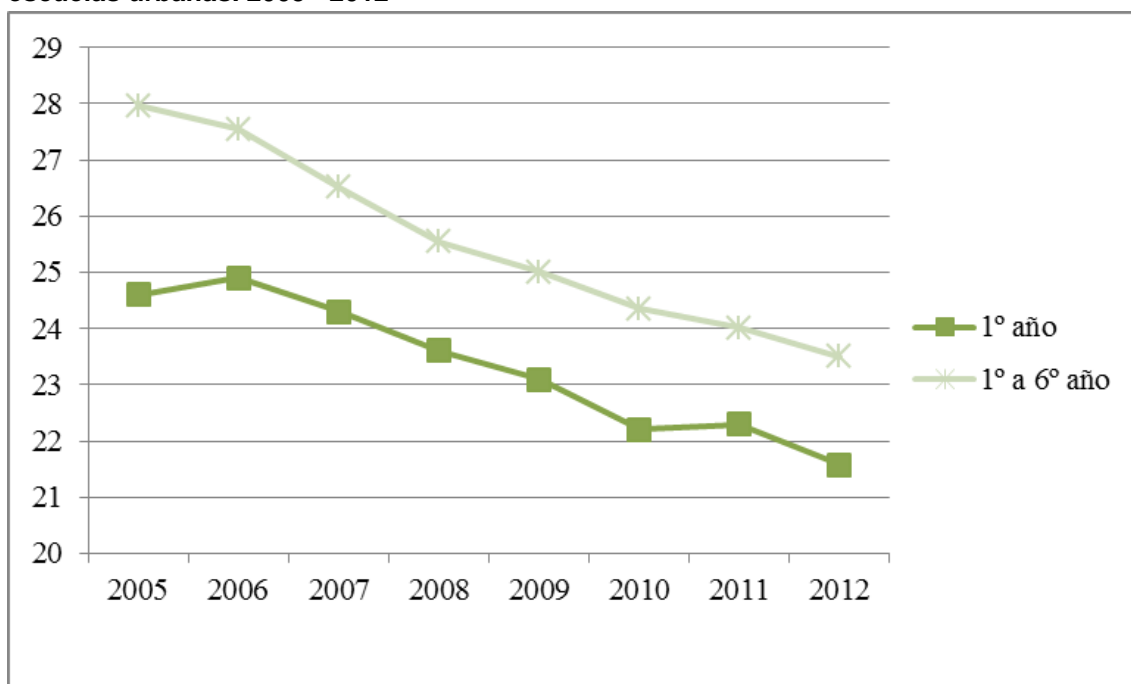
es de 24 alumnos. Como se observa en el gráfico siguiente, la disminución fue más acentuada en las escuelas de los contextos menos favorables y el ratio medio actual es menor para las escuelas del quintil más desfavorecido (primer quintil). A su vez, el tamaño de clase es menor en primer grado, si bien las mayores reducciones de este indicador ocurrieron en los grados subsiguientes.¹⁹⁰

Gráfico 5.1 Evolución de la cantidad de alumnos por clase según quintil de nivel socioeconómico, escuelas urbanas. 2004 - 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Monitor de Educación Primaria.

Gráfico 5.2 Evolución de la cantidad de alumnos por clase, para 1° y de 1° a 6°, escuelas urbanas. 2005 - 2012



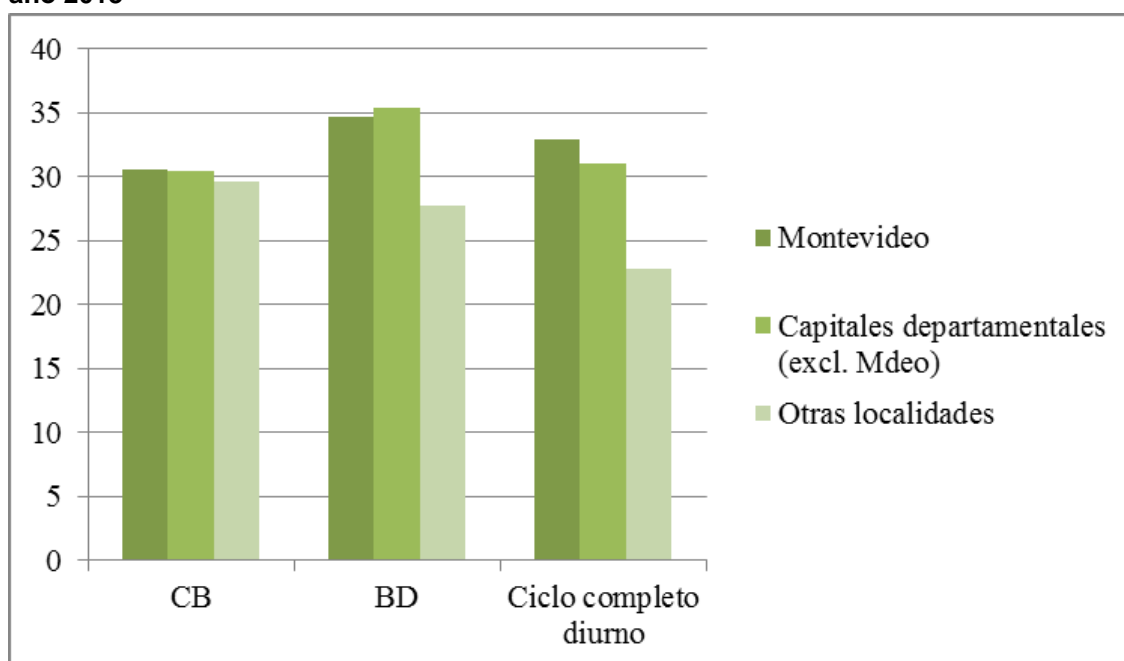
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Monitor de Educación Primaria.

¹⁹⁰ En primaria, el ratio de alumnos por maestro de aula es un indicador del tamaño de clase promedio porque, en general, existe un docente a cargo por aula.

En términos de tipo de escuela, las escuelas aprender son las que tienen tamaños de clase más pequeños, lo cual es deseable dadas las dificultades asociadas al contexto que presentan sus estudiantes. En cambio, las escuelas de práctica presentan tamaños de clase más grandes, pero, en contrapartida, cuentan habitualmente con practicantes de magisterio apoyando en las aulas.

En secundaria el tamaño de clase presenta diferencias según el ciclo. Como se observa en el gráfico siguiente, el tamaño promedio de clase de los liceos que solamente tienen ciclo básico ronda los 30 alumnos en promedio, tanto para liceos de Montevideo, capitales de otros departamentos del interior, y otras localidades más pequeñas. Sin embargo, en el caso de los liceos que solo dictan bachillerato diversificado o que dictan ambos ciclos el tamaño de clase de las capitales departamentales y Montevideo tiende a ser mayor que en otras localidades (ronda los 35 alumnos).

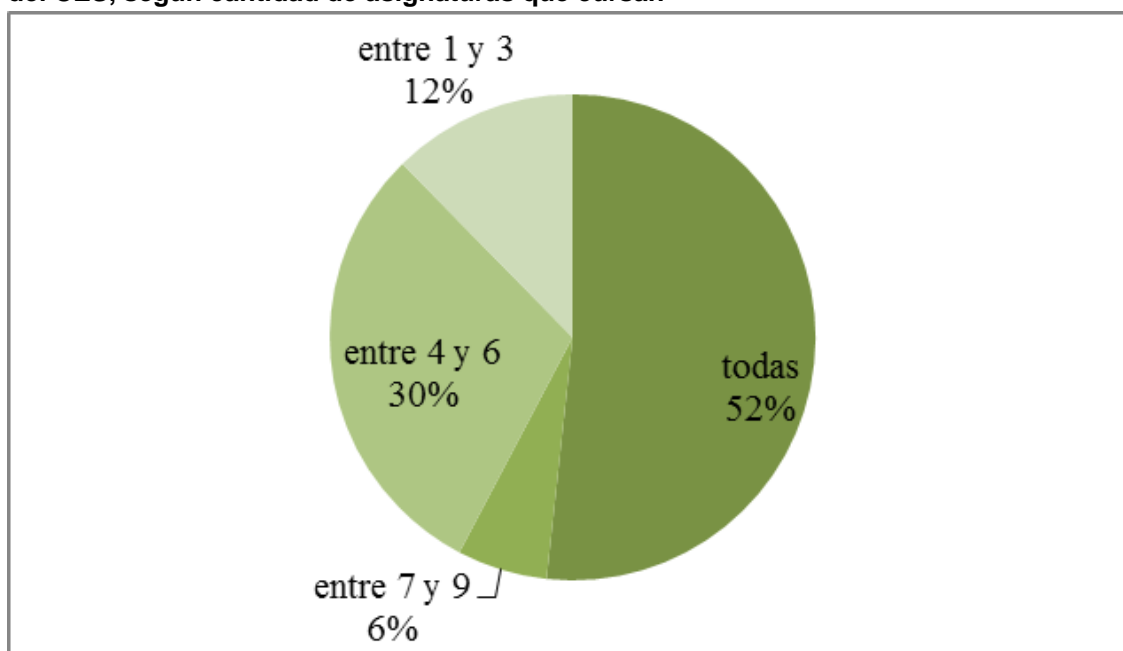
Gráfico 5.3 Tamaño promedio de clase en los distintos ciclos de secundaria, por región, año 2013



Fuente: elaboración propia a partir de la base propia de CES del año 2013.

Cabe notar que los grupos de 5° y 6° grado de bachillerato diversificado incluyen a estudiantes que asisten solamente a algunas asignaturas (alternativa que permite el plan de estudios para esos grados). De hecho, aproximadamente solo la mitad de los inscriptos en 5° y 6° grado cursa todas las asignaturas correspondientes al grado. Si se pondera a los estudiantes de 5° y 6° por la cantidad de asignaturas que cursan, la matrícula global equivale a un 75% de estudiantes que cursan todas las materias (véase el gráfico siguiente). El ratio de alumnos por clase de la educación media superior, corrigiendo a la cantidad de estudiantes para tener un equivalente a tiempo complemento alcanzaría a 27 alumnos por clase (véase el cuadro 3.2 del capítulo 3).

Gráfico 5.4. Distribución de los estudiantes de 5° y 6° año del bachillerato diversificado del CES, según cantidad de asignaturas que cursan



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el CES.

Por otro lado, el ratio de estudiantes por docente es indicativo de la asignación de recursos docentes en cada nivel, considerando tanto a docentes de aula como a docentes de apoyo e indirectos. Para la educación primaria el ratio asciende a 17 estudiantes por docente: 19 en Montevideo y 16 en el interior del país.

En el caso de secundaria, el ratio asciende a 8 estudiantes por docente, lo cual está muy por debajo de los tamaños de clase promedio presentados previamente (que oscilan entre 23 y 35 estudiantes, según sean el ciclo y la localización del centro). Esta notable diferencia se debe fundamentalmente a que los docentes de secundaria (a diferencia de los maestros de primaria) no trabajan, en general, a tiempo completo. Ello en parte está ligado a la diversidad de asignaturas en la que se divide la educación media, la especialización de los profesores en una asignatura y la forma como se asignan las horas de clase de cada profesor. En el caso de educación técnico profesional el ratio es incluso menor al de educación secundaria, y asciende a 4 en educación media básica, y a 3 en educación media superior, básicamente debido a las mismas consideraciones realizadas para la enseñanza secundaria.

De acuerdo a los microdatos de la encuesta continua de hogares (ECH) del 2012 que elabora el INE, el 40% de los profesores de educación media trabajaba menos de 30 horas semanales y el 16% menos de 20 horas. Si se ajustan los ratios presentados anteriormente por la distribución de la carga horaria de los profesores que surge de la ECH (de modo de acercarnos a un ratio de estudiante por docente a tiempo completo), la cifra para la enseñanza secundaria alcanzaría a 11 estudiantes por docente y en la enseñanza técnico profesional a 6 y 4 estudiantes por docente en educación media básica y educación media superior, respectivamente (véase el cuadro 5.14).

Cuadro 5.14 Ratio de estudiantes por docente (1), para cada nivel educativo, año 2013

Estudiantes/Docente	Estudiantes por docente <i>full-time</i> (2)	
Educación primaria	17	-
Educación secundaria	8	11
Educación técnico profesional (media básica)	4	6
Educación técnico profesional (media superior)	3	4

(1) En el caso de educación primaria se consideran el total del personal docente de educación común, y cargos de coordinación y apoyo por parte de personal docente. Para educación secundaria se realiza una estimación para educación media básica y media superior, considerando todos los docentes de asignatura, directores, subdirectores, secretarios, adscriptos, profesores orientadores bibliográficos, profesores orientadores pedagógicos y preparadores de laboratorio. En educación técnico profesional se desagrega el cálculo para la educación media básica y educación media superior, y se tiene en cuenta a todo el personal docente que participa en cada nivel.

(2) Estudiantes por docente a tiempo completo. Para primaria no se corrige el dato porque la mayoría de los maestros tienen cargas horarias acordes a la carga horaria del nivel. Para secundaria se considera *full-time* (a tiempo completo) una carga total de 40 horas (incluyendo horas de clase y de coordinación) y se pondera a los profesores según la distribución de las horas de trabajo semanales que surge de la ECH-INE.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEC y ECH-INE.

Organización del trabajo del docente

Las horas estatutarias de trabajo docente incluyen las de enseñanza en contacto con los alumnos y las dedicadas a otras tareas diferentes a la docencia directa. En el caso de Uruguay, los docentes dedican la casi totalidad de sus horas remuneradas en el centro educativo al trabajo en el aula y es prácticamente inexistente una remuneración asociada a otras actividades docentes (preparación de clases, planificación, participación en un proyecto colectivo u otras actividades conexas al trabajo directo con los estudiantes). Como excepción a este criterio general se encuentran las horas de coordinación remuneradas a los maestros que trabajan en escuelas aprender, dos horas semanales de coordinación en el caso de maestros de escuelas de tiempo completo,¹⁹¹ y las horas de coordinación que se pagan en la educación media (tanto en el ámbito del CES como del CETP) en función de la cantidad de horas aula del docente (véase el cuadro A.5.1 del anexo I). En el ámbito del CETP un caso especial son los profesores de escuelas agrarias, que tienen cargos básicos que se componen en un 50% de horas de docencia directa y en otro 50% en horas para actividades de producción.

De acuerdo a los entrevistados del CETP, las horas de coordinación no se organizan de manera clara, por lo que en muchos casos es muy difícil llevarlas a cabo con todos los docentes. Ello se debe a que los docentes trabajan en más de un centro educativo, lo que imposibilita compatibilizar todas las reuniones.¹⁹² Problemas similares ocurren en los liceos públicos.

¹⁹¹ En las escuelas de tiempo completo las 40 horas asignadas se distribuyen entre 37:30 horas de docencia directa y 2:30 horas de coordinación por semana.

¹⁹² Una aparente excepción es la oferta de formación profesional básica, donde se crearon ámbitos de coordinación denominados “espacios de docencia integrada” de dos horas semanales en los que todo el equipo de un grupo se reúne y arma la planificación de la semana.

Existe evidencia de que el trabajo de los docentes fuera del aula excede ampliamente las horas de coordinación existentes, tanto en primaria como en secundaria. De acuerdo a datos de la ECH 2012, los docentes dedican una cantidad de horas de trabajo en el hogar muy superior a la de otros ocupados. Se trata de horas de trabajo no remuneradas específicamente, destinadas a la planificación, corrección de tareas, entre otras actividades. En promedio, los maestros de primaria trabajan diez horas semanales en el hogar y los profesores de educación media nueve horas. Si se considera que el promedio de horas de trabajo semanales en la docencia se ubica en alrededor de 30, las horas de trabajo en el hogar significarían cerca del 25% de la carga laboral total de los docentes de primaria y media.

El desarrollo profesional de los docentes dentro de las horas regulares de trabajo en el centro puede implementarse durante las horas de coordinación, dependiendo en gran parte de las orientaciones que realice el director. Fuera de este ámbito, la asistencia a cursos de perfeccionamiento, actualización o capacitación depende de la iniciativa personal y, en general, quienes los realizan lo hacen en el IPES. Los entrevistados coinciden en que desde los consejos de educación se debería instrumentar una política de impulso a la actualización permanente que no existe en la actualidad. En cuanto a los requisitos para la capacitación, como fue mencionado en el capítulo 4, los cursos de perfeccionamiento exigen tener la titulación docente, mientras que los cursos de capacitación y actualización se dirigen a todos los docentes en servicio.

Estructura de la carrera e incentivos

La organización de la estructura de la carrera docente en el sistema educativo uruguayo no está asociada a etapas con distintas responsabilidades. Se estructura en 7 grados a los que se accede principalmente por antigüedad. Cada 4 años se asciende automáticamente, lo que implica aproximadamente un 8% de incremento salarial. El ascenso de grado no necesariamente implica asumir otro tipo de responsabilidades distintas a las de un docente de los primeros grados (no implica que deba participar en entrenamiento a otros docentes ni en tutorías ni encargarse de tareas de gestión o liderazgo pedagógico, entre otras). Ello se relaciona con que la actividad docente (y su remuneración) está básicamente ligada a sus horas-aula.

En la enseñanza primaria existe un pago diferencial a los maestros que orientan a estudiantes o a docentes recién egresados en las escuelas de práctica. Sin embargo, ello es exclusivo para los maestros orientadores de este tipo de escuelas, no está asociado a un ascenso de grado en la carrera docente. Para ejercer como orientador se debe realizar previamente un curso dirigido solamente a maestros radicados en escuelas de práctica. En todos los niveles educativos, el desempeño en otro tipo de tareas distintas a la docencia directa implica acceder a otros cargos de docencia indirecta, como los de director, inspector, profesor orientador bibliográfico, profesor orientador pedagógico, etc., a los que se accede por concurso y no están directamente asociados a grados de la carrera docente.

En la enseñanza secundaria los profesores del séptimo grado (el más alto de la carrera) que se dedican a la docencia directa concentran su actividad en el dictado de clases, ya que no se contempla la realización de otro tipo de tareas como las

mencionadas anteriormente. En la práctica, una proporción considerable de estos profesores suelen tomar una carga horaria muy amplia (a veces más de 50 horas semanales de clase) en sus últimos años de carrera.

El porcentaje de incremento salarial de un grado a otro del escalafón docente es relativamente reducido al inicio de la carrera, pero aumenta sensiblemente en el pasaje hacia grados más altos. En la actualidad, el pasaje de grado 1 a grado 4 (es decir, luego de aproximadamente 12 años de experiencia) implica un incremento salarial del 16,5% en promedio. Mientras tanto, el pasaje de grado 4 a 7 (aproximadamente otros 12 años de experiencia) implica actualmente un incremento salarial del 42%.

Una compensación adicional por antigüedad es la de un pago del 20% del salario básico a partir de los 25 años de antigüedad en el servicio (ley n° 11.021). Asimismo, todos los docentes que registran permanencia en la actividad en el séptimo grado después de cumplir 28 años de docencia efectiva perciben una prima del 5% sobre sus remuneraciones, que pasa a ser del 10% luego de 32 años de actuación.

Más allá de los incrementos salariales fuertemente basados en la antigüedad, hay pocos incentivos o compensaciones salariales. Las existentes son básicamente primas por presentismo, por titulación y por el trabajo en contextos desfavorables. También existen pagos diferenciales por el trabajo a tiempo completo y asociados al nivel educativo, específicamente por desempeñarse en la educación media superior. No existen incentivos monetarios al desempeño ni basados en resultados de los estudiantes ni en la evaluación de conocimientos y habilidades de los docentes.

Existe solamente un incentivo a la docencia en contextos vulnerables y es para maestros de educación inicial y primaria. Este incentivo consiste en una prima salarial por ejercer la docencia en escuelas aprender, si participan en salas docentes que se realizan una vez por mes (en promedio ocho anuales). Por su participación, los maestros reciben una partida fija (\$2.024 a precios corrientes de 2014¹⁹³), que en 2014 representaba un 10% del salario de un maestro grado 1 con 20 horas y un 6% del salario de un maestro grado 7 con 25 años de antigüedad. Esta compensación no constituye un incentivo propiamente dicho, ya que refiere al pago por horas adicionales trabajadas, que no corresponden estrictamente a la docencia directa. Sin embargo, constituye un pago diferencial respecto a maestros que trabajan en otro tipo de escuelas, quienes no perciben ninguna remuneración por las horas dedicadas a trabajo de planificación o coordinación.¹⁹⁴ Por su parte, los docentes de educación secundaria y técnico profesional no perciben ninguna remuneración adicional asociada al trabajo en contextos vulnerables.

¹⁹³ La compensación de escuelas aprender es un monto único e independiente del grado en que revista el docente. Este monto aumentó de \$1.595,70 en 2010 a \$ 2.023,85 en 2014 (precios corrientes de cada año). Este tipo de escuelas antes de 2010 se denominaban de contexto sociocultural crítico y la compensación hasta el año 2009 era de un 25,7% de la unidad docente compensada en grado 1.

¹⁹⁴ Si bien en todas las escuelas existen dos salas docentes anuales y dos ATD anuales, los docentes no reciben una remuneración extra por asistir.

Por otro lado, existe un monto llamado “unidad docente compensada”,¹⁹⁵ que se utiliza primordialmente para compensar a maestros con carga horaria superior a las 20 horas y también como pago adicional a otras categorías de docentes, como maestros de educación especial, maestros rurales y profesores agrarios bajo la órbita del CETP. Dependiendo de la categoría del docente, al sueldo básico se le adiciona un porcentaje de la unidad docente compensada. En el caso de maestro de tiempo completo, el maestro comunitario y el maestro Ceibal, dicho porcentaje alcanza el 100%. En el caso de maestros en escuelas especiales es el 70%. En las escuelas rurales en general es el 30%, en internados rurales el 45%, para maestro único escuela rural el 50% y para maestro único de escuela rural “mal ubicada” el 60%.

En cuanto al incentivo al presentismo, se otorga en forma trimestral y se calcula a partir de las inasistencias de cada trimestre. El máximo de esta prima se otorga en caso de no tener ninguna inasistencia no justificada, pero también se otorgan primas a quienes tengan hasta tres faltas no justificadas. En el acuerdo salarial entre la ANEP y la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay de diciembre de 2010 se estableció una bonificación del 15% del sueldo para quienes tengan cero falta en un trimestre, 10% con una falta, 5% con dos faltas y 3% con tres faltas (INEEd, 2014).¹⁹⁶

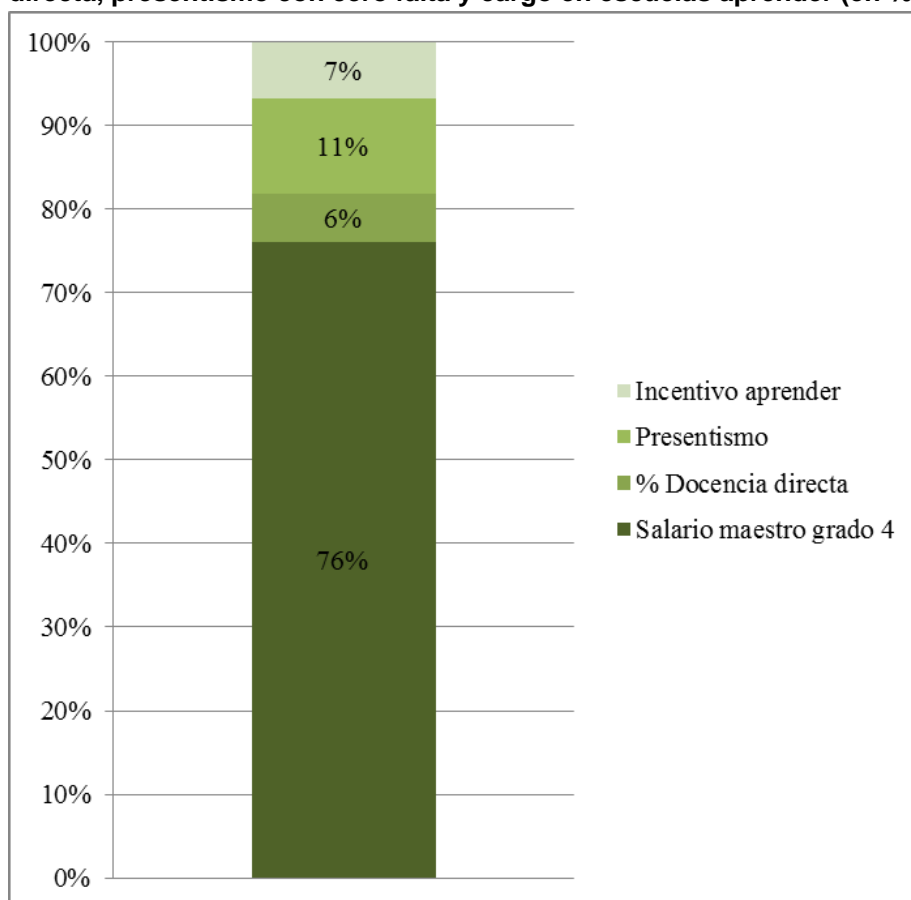
Otro tipo de incentivo consiste en un complemento salarial de 7,5% para los docentes titulados de educación media que busca incentivar la titulación. Sin embargo, no parece resultar suficientemente atractivo, dado que en los últimos años no se ha verificado un incremento en el porcentaje de profesores con título. En el caso de primaria, la titulación es obligatoria, por lo que no existe este incentivo. En su lugar, los maestros que se desempeñan frente a un grupo por más del 50% de los días del mes perciben una compensación por permanencia en el aula (o docencia directa) del 7,5%.

A los efectos de visualizar el peso de los distintos incentivos en el salario total, en el siguiente gráfico se considera el caso de un maestro grado 4 con prima por docencia directa, por presentismo con cero falta y por trabajar en una escuela aprender. Como se puede observar, el salario nominal, vinculado principalmente a la antigüedad como docente, representa un 76,1% del salario total, mientras que las compensaciones representan el 23,9% restante. Un 11,4% se debe al presentismo, un 6,8% por ejercer en escuelas aprender y un 5,7% por docencia directa.

¹⁹⁵ La unidad docente compensada se ubicaba en 2014 en \$17.740 para el CEIP, lo que representa casi el 100% del salario de un maestro grado 1, y se ubica en \$7.616 para el CODICEN, el CES, el CETP y el CFE, lo que representa un 43% del salario de un docente de primer ciclo grado 1, y un 42% de un docente de segundo ciclo.

¹⁹⁶ Los porcentajes pueden sufrir leves modificaciones año a año.

Gráfico 5.5 Composición del salario de un docente grado 4 con primas por docencia directa, presentismo con cero falta y cargo en escuelas aprender (en %). Año 2015.

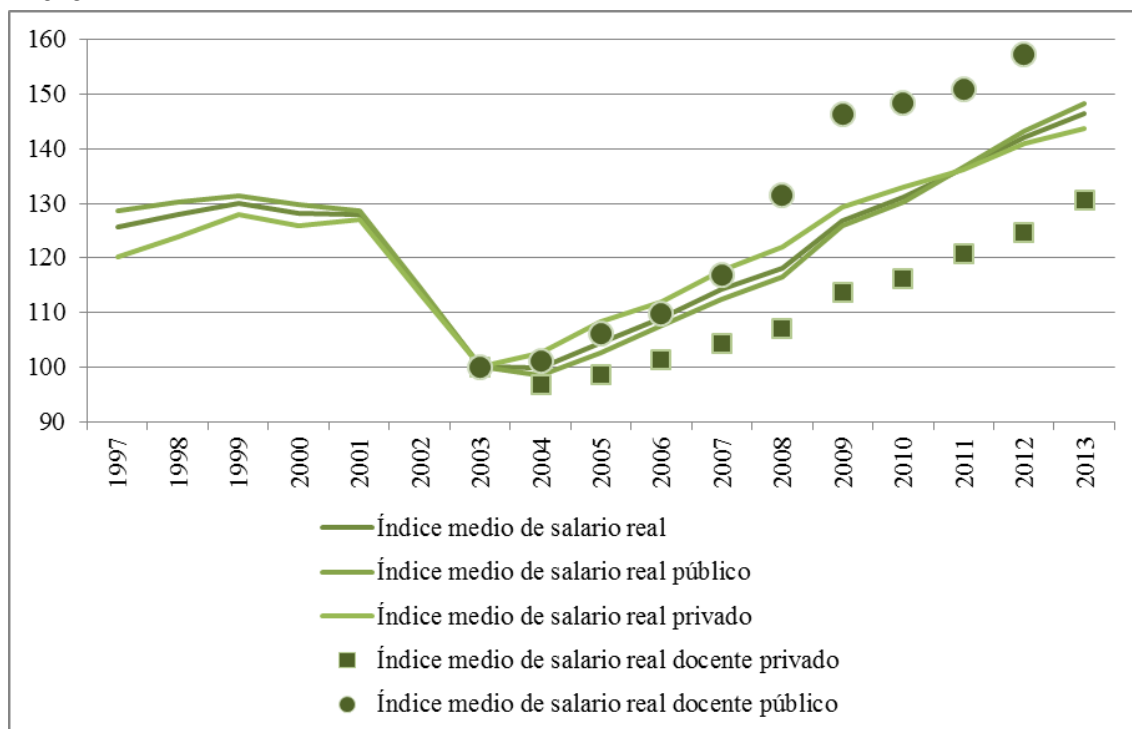


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la División de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

Salario docente versus otras ocupaciones

A partir de la recuperación posterior a la crisis económica del año 2002 las remuneraciones docentes se incrementaron sistemáticamente en términos reales por encima del crecimiento del salario real medio de la economía. Entre 2005 y 2013 el salario real de los docentes del sector público aumentó en promedio un 5,4% acumulativo anual, ante un 4,3% del salario real medio de la economía. Los salarios docentes del sector privado crecieron a un ritmo inferior al promedio de la economía, y muy inferior al de los docentes del sector público (3,4% anual).

Gráfico 5.6 Evolución del índice medio de salarios real (1) general y de la educación. 1997 - 2013



(1) Índice medio de salario real: 2003 =100.

Fuente: rendición de cuentas 2013, MEF.

Si bien el salario docente público ha mejorado en los últimos años, cabe preguntarse cómo se posiciona respecto al de trabajadores con características similares que se desempeñan en otras profesiones u ocupaciones. En INEEd (2014) se realiza este análisis en dos momentos del tiempo (2006 y 2012). Se comparan los ingresos por hora, para eliminar las diferencias provenientes de distintas cargas horarias de trabajo entre las ocupaciones, y se considera como grupo de comparación el de los trabajadores profesionales y técnicos,¹⁹⁷ que poseen características similares a las de los docentes (características sociodemográficas, educativas y relacionadas con el tipo de inserción laboral).

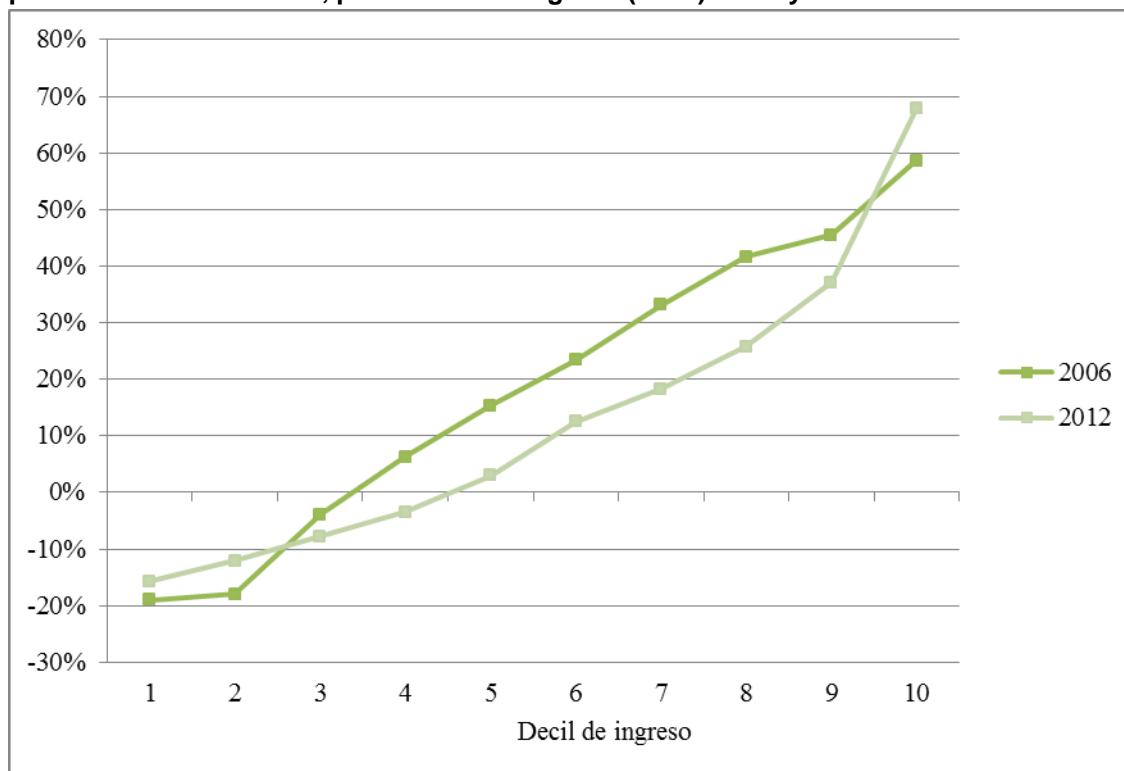
Para afinar la comparación entre docentes y otros profesionales o técnicos se realiza un *matching* exacto (Ñopo, 2004) entre aquellos individuos que comparten algunas características comunes (“soporte común”). Se consideran dentro de estas características observables el sexo, la edad, el nivel educativo, si es trabajador de medio tiempo, la formalidad del puesto de trabajo, si trabaja en el sector público, si reside en Montevideo y si es asalariado.

Los resultados indican que, en promedio, los profesionales y técnicos no docentes tenían un ingreso horario 28,8% y 21,8% superior al de los docentes en 2006 y 2012, respectivamente. Cuando se realiza el análisis por deciles de ingreso (ver el gráfico

¹⁹⁷ El grupo de comparación está integrado por las categorías “Profesionales científicos e intelectuales” y “Técnicos y profesionales de nivel medio”, respectivamente grupo 2 y grupo 3 de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones 2008 de la Organización Internacional del Trabajo.

5.7) se encuentra que existe un patrón similar en los años considerados: en los deciles inferiores la situación es moderadamente favorable a los docentes, en tanto que en los deciles superiores es ampliamente favorable a los otros profesionales y técnicos. En definitiva, en los primeros años de la carrera las remuneraciones docentes son competitivas con las de otras ocupaciones de similares requerimientos, pero dejan de serlo a medida que transcurren los años de trabajo. En INEEd (2014) se destaca que buena parte de la brecha de ingresos entre docentes y no docentes se explica por la diferente remuneración al nivel educativo y al trabajo a tiempo parcial.

Gráfico 5.7 Brecha ajustada de ingresos en la ocupación principal entre docentes y otros profesionales o técnicos, por deciles de ingreso (en %). 2006 y 2012



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH del INE.

Existen dos consideraciones adicionales que pueden ser tenidas en cuenta con la finalidad de ajustar aún más la comparación. Por un lado, los docentes tienen una mayor cantidad de horas trabajadas fuera de su lugar de trabajo y, por otro, tienen un total de semanas laborables en el año inferior al de otros profesionales y técnicos. Ambas consideraciones afectan la comparación de las remuneraciones, elevando considerablemente la brecha de remuneraciones entre docentes y no docentes. Considerando ambos aspectos, la brecha de ingresos horarios es en promedio un 43% superior para los profesionales no docentes. (INEEd, 2014).¹⁹⁸

¹⁹⁸ Para los docentes se asume un período de vacaciones pagadas de dos meses, por lo que los ingresos horarios se multiplican por 12/10; para los trabajadores profesionales o técnicos dependientes se asume un período de vacaciones pagadas de un mes anual, por lo que los ingresos se multiplican por la relación 12/11, y no se asumen vacaciones pagadas para los trabajadores independientes (es decir, los ingresos horarios ajustados en este caso son los mismos que los no ajustados). De esta forma, los ingresos horarios prorrateados son una transformación lineal de los ingresos horarios no ajustados y una medida de los ingresos relativos cuando se tienen en cuenta los períodos de trabajo.

Finalmente, cabe mencionar que, más allá del aumento de salario real generalizado para los docentes desde 2008 a la fecha, junto con una priorización en el aumento salarial de algunas categorías,¹⁹⁹ no ocurrieron otros cambios significativos ni en la estructura de la carrera docente ni en sus condiciones de trabajo. Como ya fue mencionado, se han planteado algunos cambios (en particular el del profesor-cargo en educación media, véase el capítulo 4), pero no fueron instrumentados.

Personal de apoyo en los centros

En la educación primaria existen varios cargos de apoyo a los maestros de aula. Uno de ellos es el maestro de apoyo. En 2013, el porcentaje de escuelas con maestro de apoyo estable alcanzó el 32,6% y ha aumentado de forma muy importante desde 2003 (22,3%). La distribución de los maestros de apoyo en las escuelas tiene un perfil progresivo, aumentando a medida que el contexto socioeconómico del centro es más desfavorable (ver el cuadro 5.15).

Por otra parte, el porcentaje de escuelas con presencia de maestro adscrito o subdirector y trabajador social ha aumentado en la última década. El porcentaje de escuelas con maestro adscrito o subdirector es superior en los contextos más favorables.²⁰⁰ En el caso de los trabajadores sociales, su distribución es progresiva, ya que los porcentajes son algo superiores en los quintiles correspondientes a contextos menos favorables (INEEd, 2014).

Cuadro 5.15 Distribución de escuelas públicas urbanas con presencia de maestro de apoyo fijo (1), maestro adscrito o subdirector, y trabajador social (2), según contexto sociocultural (en %). 2003 y 2013

Quintil	Presencia de maestro de apoyo fijo		Maestro adscrito o subdirector		Trabajador social	
	2003	2013	2003	2013	2003	2013
1	30,2	41,2	56,0	75,3	18,8	21,0
2	34,6	35,9	53,9	76,0	12,4	19,0
3	22,3	33,1	44,5	64,0	9,5	10,4
4	15,4	26,8	55,1	73,6	6,0	13,7
5	9,3	26,1	66,3	81,3	2,1	12,2
Diferencia quintil 5 - quintil 1	-20,9	-15,2	10,4	6,0	-16,7	-8,9
Total	22,3	32,6	54,7	74,0	12,0	15,2

(1) Cantidad de escuelas que cuentan con al menos un maestro de apoyo sobre el total de escuelas.

(2) Cantidad de escuelas urbanas de educación común que cuentan con subdirector o maestro adscrito y trabajador social sobre el total de escuelas.

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

¹⁹⁹ El aumento salarial fue mayor para los docentes que reciben la “unidad docente compensada” (fundamentalmente maestros de tiempo completo, rurales y profesores de escuelas agrarias). También se priorizó a los docentes de la educación media básica en relación a los de educación media superior.

²⁰⁰ La asignación de estos recursos está asociada al tamaño de las escuelas.

Finalmente, otro personal de apoyo presente en las escuelas primarias son los maestros comunitarios, el maestro de apoyo CEIBAL y los maestros del programa Maestro más Maestro. Los maestros comunitarios trabajan en los centros y sus barrios con niños con bajo rendimiento escolar o con problemas de integración y con sus familias, haciendo énfasis en el fortalecimiento de los aprendizajes y lo vincular, y están focalizados en las escuelas de contextos más desfavorables. El maestro de apoyo Ceibal colabora en la difusión de posibles usos de las *laptop* Ceibal en las propuestas educativas del centro, coordinando su trabajo con la Dirección y el equipo docente. Por otro lado, el docente de apoyo de Maestro más Maestro trabaja coordinadamente con un maestro de aula a contra turno brindando extensión horaria a los niños con mayores dificultades o en el espacio de aula integrando “parejas pedagógicas” junto con el docente a cargo del grupo, para lograr una atención más personalizada a los estudiantes (véase la sección 2.7).

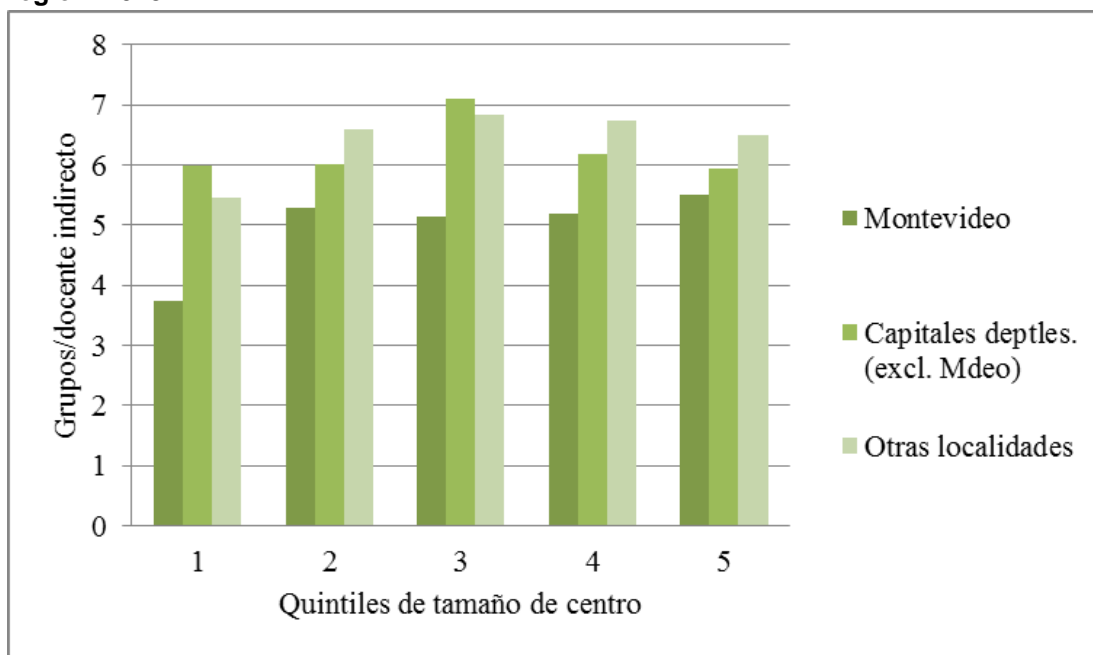
En la educación secundaria también existen docentes que apoyan la actividad de docencia directa. El profesor orientador bibliográfico tiene como responsabilidad principal brindar apoyo técnico a las bibliotecas y las salas multimedia de los centros. El profesor orientador pedagógico cumple funciones de coordinación entre los diferentes actores institucionales con el propósito de potenciar los logros educativos. Busca fortalecer los vínculos con las familias, las instituciones locales y la comunidad, y trabaja con los profesores tutores y en los proyectos educativos, especialmente en las instancias de coordinación, con el rol de potenciarlas. Otro docente que ejerce de forma indirecta es el preparador de laboratorio, responsable de que estén disponibles los materiales y que el laboratorio se encuentre en condiciones apropiadas para que se desarrollen allí las clases que así lo requieran.

El adscripto, por su parte, cumple una función de referente de grupo, sin ser el profesor a cargo de ninguna asignatura en particular. Cumple funciones docentes y, cuando el director lo indica, puede realizar tareas administrativas. Su asignación es por liceo y turno, y no puede adicionar horas de clase dentro del turno en el que se desempeña como adscripto. Dentro de sus tareas está mantener el orden y la disciplina de los estudiantes controlando su entrada y salida del establecimiento y los recreos, pudiendo solicitar a la dirección sanciones cuando correspondan. Son responsables de registrar la información de los alumnos sobre inasistencias, antecedentes escolares, de salud y de visitas de referentes familiares al centro. Atienden las clases libres (por ausencia de docentes) y asisten a las reuniones de profesores de los grupos a su cargo para aportar información que les sea requerida para la evaluación integral del alumno. Se comunican con las familias de los estudiantes ante su inasistencia, sanción o entrega de boletín de calificaciones.²⁰¹

En promedio la asignación de los docentes indirectos, profesor orientador bibliográfico, profesor orientador pedagógico y preparador de laboratorio oscila entre uno cada 6 o 7 grupos en los liceos de secundaria, aunque es mayor en Montevideo (uno cada 4 o 5 grupos, aproximadamente) (ver el gráfico 5.8).

²⁰¹ Circular CES n° 1625/79

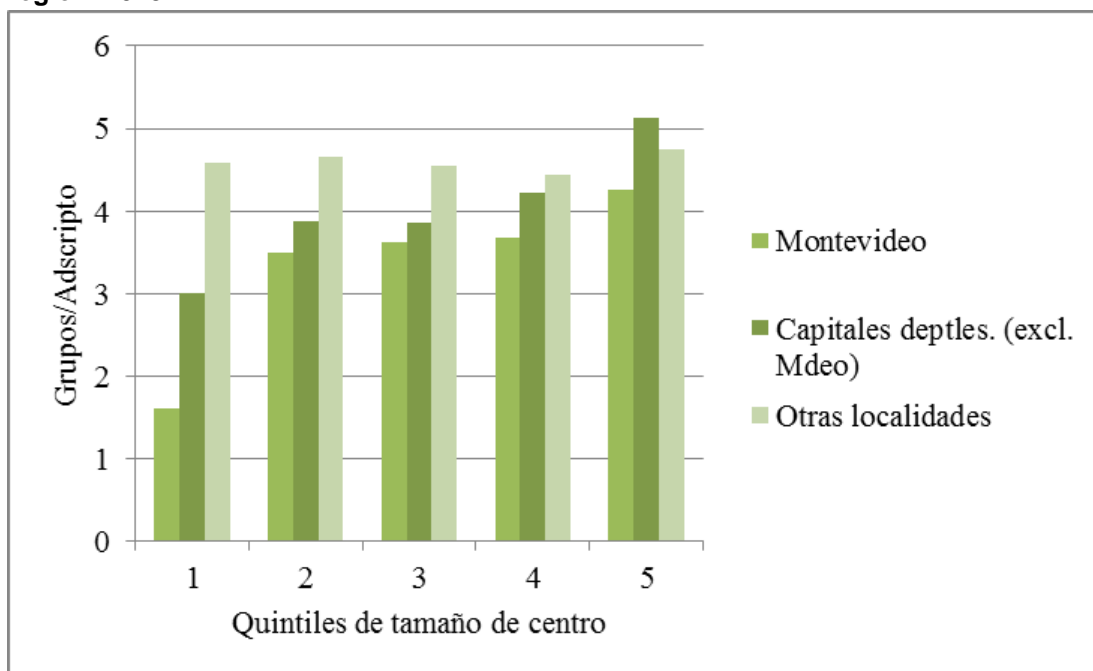
Gráfico 5.8 Grupos por docente indirecto (preparador, profesor orientador bibliográfico, profesor orientador pedagógico), según quintiles de tamaño de los centros para cada región. 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CES.

Los adscriptos, por su parte, se asignan a un ratio de uno cada cuatro grupos, aproximadamente. También en este caso hay una mayor asignación en Montevideo. La menor asignación se da en los liceos de mayor tamaño de las capitales departamentales del interior, donde en promedio se asigna un adscripto cada cinco grupos (ver el gráfico 5.9).

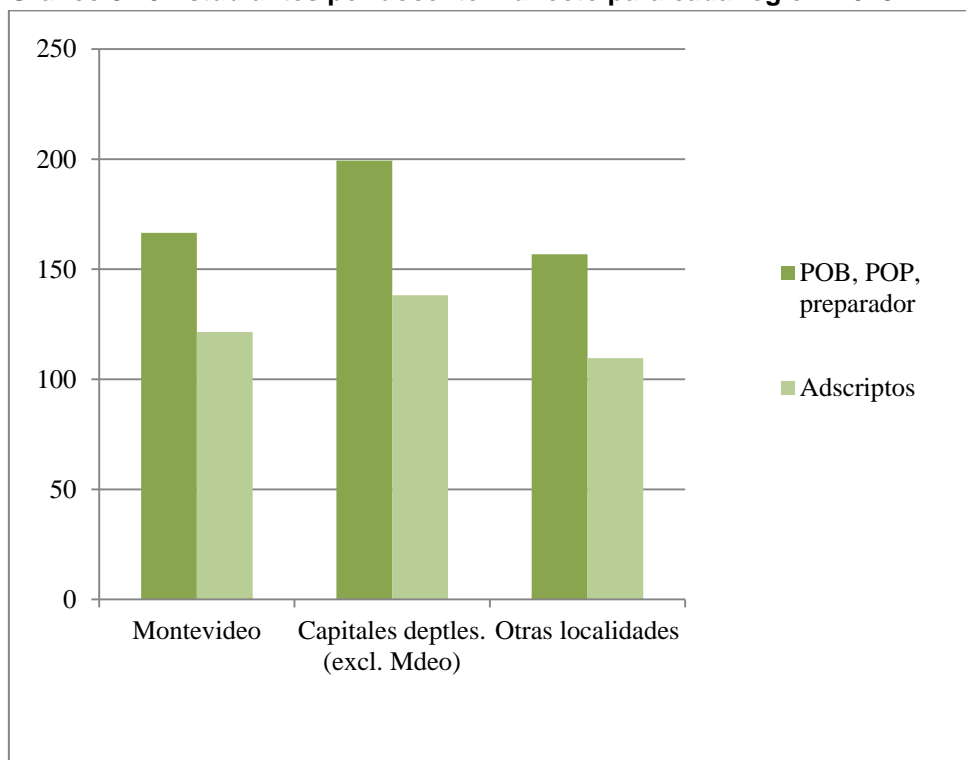
Gráfico 5.9 Grupos por adscripto, según quintiles de tamaño de los centros para cada región. 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CES.

Sin embargo, al analizar los ratios de estudiantes por docente indirecto (profesor orientador bibliográfico (POB), profesor orientador pedagógico (POP), preparadores, adscriptos), las localidades del interior del país son las que tienen menos estudiantes por docente, seguidas por Montevideo y, en tercer lugar, las capitales departamentales.

Gráfico 5.10 Estudiantes por docente indirecto para cada región. 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CES

Finalmente, en la enseñanza técnico profesional no se contempla personal de apoyo generalizado a todo el subsistema, más allá de los adscriptos. A nivel departamental existen los equipos multidisciplinares con el objetivo de atender distintas situaciones que generen problemas de aprendizaje en el aula. Sin embargo, estos equipos no siempre están disponibles para apoyar al docente en el trabajo cotidiano.

5.4. Organización de la dirección de los centros

Estructura de la dirección

La asignación del equipo de dirección (directores, subdirectores y secretarios) se encuentra ligada al tamaño de los centros, tal como establece la normativa. La mayor parte de los centros cuenta con dos o tres integrantes en la dirección, pero, en el caso de los centros de mayor tamaño, en general cuentan con tres o más (véanse las secciones 4.6-4.7). Por ejemplo, en secundaria se observa que el 30% de los centros ubicados en los dos primeros quintiles ordenados por tamaño no cuenta con subdirector, mientras que los centros más grandes tienen hasta tres subdirectores (ver

cuadros A.5.3 y A.5.4 del anexo). Ello se vincula también a la cantidad de turnos del centro y si incluye un turno nocturno.

Las tareas asignadas a la dirección suelen distribuirse entre todo el equipo. Solo algunas como la rendición de partidas en las oficinas de Hacienda de los consejos, asumir el rol de tesorero de la comisión de fomento o presidir las reuniones de coordinación, deben ser asumidas por el director.

Organización del trabajo de los directores

El tiempo del director se distribuye entre tres espacios: pedagógico, organizativo-administrativo y comunitario. En general, el equipo de dirección debe encargarse de variadas tareas administrativas (por ejemplo, controlar el carné de vacunas en primaria, gestionar trámites con el BPS y la DGI, responder a variados pedidos que se realizan desde los consejos, rendir las partidas monetarias, entre muchas otras), además de ejercer el liderazgo pedagógico del centro. Se ha señalado que comúnmente las tareas administrativas ocupan buena parte del tiempo de la dirección, lo que redundaría en que el espacio dedicado a las tareas pedagógico-curriculares y sociocomunitarias sea menor al deseable. En definitiva, existe una percepción generalizada de que el equipo es generalmente insuficiente para cubrir todas a las tareas de la dirección en forma adecuada.

El desarrollo profesional de los directores no suele estar contemplado, más allá de las orientaciones que puede darles la inspección. De acuerdo a los entrevistados, la sobrecarga de tareas cotidianas impide destinar tiempo para actualización y perfeccionamiento. En general, no se ofrecen cursos de actualización específicos para directores, salvo algunas excepciones (por ejemplo, los cursos para directores de escuelas de tiempo completo).

Una iniciativa reciente que procuró fortalecer institucionalmente a los centros educativos y sus equipos de dirección es el programa ProMejora²⁰², liderado por el CODICEN e implementado en 10 centros de primaria, 15 de secundaria y 9 de enseñanza técnico profesional. El programa fue concebido para promover planes de mejora y fortalecimiento de los centros en tres dimensiones: gestión, convivencia y aprendizaje.

Al momento en que se realiza el llamado a inscripciones para el programa, los centros que desean participar deben armar un proyecto de centro (Plan de Mejora). En función de eso, las inspecciones de los consejos desconcentrados seleccionan a los centros participantes, en los que luego participa un orientador que los asesora durante todo un año. Además, se realizan cursos de capacitación y se asignan partidas destinadas a gastos de materiales y horas extra de recursos docentes.

Las principales acciones incluyen una autoevaluación institucional que deriva en una elaboración de un Plan de Mejora a tres años, y metas de corto y mediano plazo. Se

²⁰² El programa fue discontinuado a fines de 2015.

realiza un monitoreo de las acciones definidas en el plan y se realiza un acompañamiento a los centros educativos en todo el proceso.²⁰³

Estructura de carrera y compensación

Los cargos de dirección tienen una estructura escalafonaria independiente de la de los docentes, basada en el tamaño del centro y en el cargo (dirección o subdirección). En primaria, los centros educativos se clasifican en tres tramos, según la matrícula. El salario de director de escuela nivel A (de mayor matrícula) es 5% superior al de una de nivel B y este último es 5% superior al de una de nivel C. Existe también un diferencial asociado al trabajo de dirección en escuelas de tiempo completo, cuyo salario es 5% superior al de los centros comunes, para igual nivel de matrícula.

En secundaria y la educación técnica existe otra clasificación, según la matrícula, que agrupa a los centros en cuatro categorías. El salario de la dirección en estos casos es también superior a mayor matrícula, con un diferencial de 5% entre una y otra.

De todas formas, dadas las estructuras de carrera de directores y docentes, el trabajo de los primeros está peor remunerado que el de los segundos para la misma cantidad de horas. En el caso de primaria, los directores perciben una remuneración de entre un 78% y un 86% de la de un maestro de tiempo completo en el máximo grado, según el tamaño del centro que dirigen. En el caso de secundaria, perciben un salario de entre un 72% y un 84% del de un profesor con 40 horas (INEEd, 2014).

El hecho de que el cargo de dirección esté peor remunerado que el de un docente del máximo cargo fue señalado por varios entrevistados de primaria y secundaria como un desestímulo para ejercer el rol. En secundaria incluso se planteó que debido a ello varios de los cargos de dirección de los centros no son cubiertos mediante concurso, sino que se debe recurrir al docente de mayor antigüedad del liceo.

Además de este desincentivo, el problema de la escasez docente, común a todos los subsistemas, también afecta la disponibilidad para los cargos de dirección, de acuerdo a las entrevistas realizadas.

Cabe destacar, asimismo, que los directores no reciben incentivos asociados al trabajo en contextos desfavorables y, al igual que los docentes, tampoco perciben incentivos asociados a su desempeño ni basados en resultados de su centro ni sobre la base de una evaluación de sus habilidades de conducción. Tampoco existen pagos adicionales para el personal docente por encargarse de actividades de liderazgo educativo en el centro.

No ha habido cambios recientes en la estructura de carrera o en las condiciones de trabajo de los directores. Sin embargo, varias de las propuestas de los partidos políticos de oposición apuntan a cambios en el rol. Lo más destacable en cuanto a

²⁰³ La DICE relevó la percepción de los actores en cuanto a la situación de la gestión y la convivencia en los centros participantes en 2013 a los efectos de contar con una línea de base y realizar un seguimiento. Por otro lado, en la evaluación nacional de aprendizajes de primaria se incluyeron intencionalmente los centros que desarrollan el ProMejora.

cambios es la iniciativa del Partido Nacional, que plantea otorgarles una mayor autonomía (incluyendo la capacidad de administrar cantidades significativas de recursos), profundizar la formación para la gestión, cambiar la forma en como son seleccionados (exigiendo menos años de docencia como requisito e introduciendo el requerimiento de elaborar un plan de centro) y evaluar los resultados del plan de centro como condición para la renovación en el cargo. Finalmente, la propuesta también incluye otorgar a los directores la capacidad de seleccionar a los docentes de su centro (véanse la sección 5.8 y el anexo III con propuestas sobre educación de los partidos políticos). Desde el lado de los sindicatos docentes se reclama que el director tenga mayor discrecionalidad sobre las partidas que se le asignan a su centro mensualmente.

5.5. El entorno para la enseñanza y el aprendizaje en los centros educativos

Organización del aprendizaje, evaluación y desarrollo de los centros educativos

Como fue mencionado anteriormente, los centros educativos no tienen autonomía para definir los aspectos centrales del currículo, el cual se define a nivel central (véase el capítulo 2). Respecto a la evaluación estudiantil, a nivel de primaria se implementó recientemente la evaluación formativa en línea, que se realiza utilizando la plataforma Ceibal. El formato y contenido de la evaluación son definidos centralmente por la DIEE del CODICEN. La evaluación no tiene el fin de valorar el alcance de estándares ni objetivos de aprendizaje a nivel nacional, sino que se concibe como una herramienta para que el maestro juzgue el desempeño de sus alumnos e implemente, a partir de ello, medidas durante el año. Los docentes pueden usar ítems de pruebas “liberadas” para crear sus propias evaluaciones en la plataforma Ceibal.²⁰⁴ Las áreas que se evalúan son lectura, matemática y ciencias, y también se realizó recientemente una evaluación adaptativa de inglés. La evaluación final del estudiante le compete al maestro y su director, y se toma en cuenta básicamente el juicio del maestro sobre el desempeño del estudiante durante el año.

En el ámbito del CERP y el CES existe el reglamento de pasaje de grado, pero tampoco están definidas metas de aprendizaje y la evaluación de los estudiantes se determina básicamente a juicio de los profesores, como fue mencionado antes.

No es común que existan prácticas de autoevaluación en el centro, ni un sistema interno al centro de evaluación docente. Tampoco es una práctica habitual preparar un plan de desarrollo en los centros educativos. Con excepción de los centros que participan en el ProMejora, que deben realizar una autoevaluación y elaborar un plan de mejoramiento en alguna de las dimensiones que atiende el programa, estas actividades quedan libradas a la iniciativa del director o del equipo de dirección.

²⁰⁴ Véase http://www.anep.edu.uy/sea/?page_id=2654.

Bienestar y acercamiento a la comunidad educativa

El fomento de entornos de aprendizaje adecuados más allá del aula depende enteramente de la iniciativa del director o del equipo de dirección. En general, en la enseñanza inicial, primaria y técnico profesional es común realizar actividades en las que se abren los centros a las familias. En primaria, las escuelas organizan talleres (de manualidades, sexualidad, etc.), exposiciones de trabajos, “muestras pedagógicas” (en donde padres y vecinos entran a las clases), festivales, entre otras actividades. En las escuelas técnicas del CETP suelen haber muestras de los trabajos realizados en el año, a las que generalmente puede asistir la comunidad. Todas estas actividades deben ser autorizadas por el respectivo consejo de educación. Los directores coinciden en señalar que los escasos recursos que pueden gestionar suelen ser una restricción para organizar y llevar adelante este tipo de iniciativas.

Respecto a las políticas de seguridad, recientemente se han incrementado las situaciones de violencia y robo en los centros educativos, lo que ha provocado que se refuerce la seguridad a través de sistemas de alarmas o contratando un sistema de patrullaje de policía durante algunas horas del día.

Colaboración docente y aprendizaje profesional

En cuanto a las políticas de cooperación entre docentes para facilitar el desarrollo de comunidades de aprendizaje, vale mencionar que Uruguay forma parte de la Red Global de Aprendizajes,²⁰⁵ integrada por 100 centros educativos de los 3 subsistemas analizados en este trabajo. En el marco de esta red, los centros que participan en ella suelen intercambiar experiencias innovadoras.

Más allá de la participación en esta iniciativa, en la enseñanza primaria se realizan regularmente reuniones de coordinación entre los directores de un departamento o localidad y, además, el inspector puede sugerir que se encuentren dos escuelas para compartir experiencias innovadoras. Asimismo, se está extendiendo el uso de la videoconferencia, que tiene como uno de sus fines facilitar el intercambio de experiencias y la cooperación entre docentes y centros educativos.

En la enseñanza técnico profesional no es habitual el intercambio entre las escuelas técnicas. Si bien existe consenso entre los entrevistados en valorar positivamente la regionalización como forma de favorecer la comunicación y el intercambio entre los centros educativos, las experiencias han sido esporádicas y por iniciativas de las escuelas. Similar situación ocurre en la enseñanza secundaria.

5.6. Utilización de las instalaciones educativas y las TIC

Las instalaciones de los centros educativos son utilizadas ocasionalmente para otros fines fuera del horario regular de enseñanza. Algunos fueron mencionados anteriormente e incluían actividades con los padres (talleres educativos, muestras de

²⁰⁵ Por más información se puede consultar en la siguiente dirección:
<<http://www.ceibal.edu.uy/art%C3%ADculo/noticias/institucionales/red-global-de-aprendizajes>>.

trabajos, etc.) y de acercamiento con la comunidad (festivales, etc.). Algunas escuelas de primaria también se utilizan para cursos de verano, en el marco del PEV (véase la sección 2.7). En secundaria parte de la infraestructura se emplea para cursos nocturnos, dirigidos primordialmente a estudiantes con extra edad. También existen experiencias (acotadas) de utilización de la infraestructura los fines de semana.²⁰⁶ Asimismo, existen propuestas puntuales de centros que comparten infraestructura, en particular algunas instalaciones (gimnasios, espacios deportivos abiertos, salones de usos múltiples, que suelen “prestarse” de unos centros a otros).

En el caso de la enseñanza técnico profesional, los entrevistados afirman que la infraestructura está a disposición de cualquier institución estatal que la necesite (siempre que no afecte el normal funcionamiento de las clases) y que en los centros del interior del país es más frecuente el uso de las instalaciones para actividades comunitarias.

El alcance y uso de las TIC en la educación se aborda en la sección 4.5.

5.7. Organización de la gobernanza educativa

Estructura de la administración educativa

La estructura organizacional de la ANEP está definida por la organización de cada consejo que la compone, cada una de las cuales se ilustran en el anexo II de organigramas de la ANEP.²⁰⁷ En términos generales, dentro de la estructura organizacional global hay una parte que es de planeamiento educativo y estadísticas, otra es de gestión de recursos humanos e infraestructura, y una tercera está vinculada a los aspectos financieros y presupuestales.²⁰⁸ Toda la administración educativa se encuentra a nivel central, en los distintos consejos, no hay estructuras administrativas regionales ni locales, con excepción de los campus regionales del CETP.

Un aspecto distintivo es que cada consejo tiene su división o dirección que se encarga de cada tema (recursos humanos, presupuesto, infraestructura, planeamiento educativo), por lo cual existen tantas direcciones de cada tema como consejos en la ANEP. En el área de recursos humanos, cabe destacar que, en algunos casos, se encuentran separadas las divisiones encargadas de recursos docentes y no docentes, y en el caso de los primeros su gestión puede estar repartida en varias divisiones o departamentos.²⁰⁹

²⁰⁶ Un ejemplo es el programa + Centro que lleva adelante el CETP junto con el Instituto Nacional de la Juventud.

²⁰⁷ Hay que mencionar que hay tareas y actividades que se coordinan entre divisiones o departamentos de un consejo y de otro. De todas formas, para simplificar el organigrama de la ANEP, en el anexo de organigramas se incluyen únicamente las relaciones de dependencia, pero no las de coordinación y de relación horizontal entre direcciones, divisiones o departamentos. El cometido de estas gráficas es dar una noción de los componentes de las estructuras.

²⁰⁸ En el anexo II de organigramas de la ANEP se presentan las estructuras de cada consejo con hasta tres niveles por debajo del consejo para no recargar la presentación visual.

²⁰⁹ Por ejemplo, en el CES hay un Departamento Docente y una División de Concursos Docentes que dependen de la Dirección de Gestión y Soporte a la Enseñanza, y la Inspección Docente está fuera de

Otro aspecto a destacar es que las divisiones y direcciones del CODICEN no tienen potestades sobre las divisiones que se encargan del mismo tema en cada consejo de educación. Por ejemplo, la Dirección Sectorial de Recursos Humanos del CODICEN no puede implementar una política docente en el nivel de primaria, secundaria o educación técnica sin el acuerdo previo de los consejos y, en tal caso, es en general la división del consejo de educación correspondiente la que la implementa. Asimismo, la Dirección Sectorial de Planificación Educativa del CODICEN no toma decisiones ni realiza recomendaciones sobre asignación de recursos en primaria, secundaria o educación técnica. Lo mismo ocurre con las direcciones de presupuesto y hacienda. Al decir de una de las autoridades entrevistadas, la autonomía de los consejos de educación se traduce en una “total independencia”.

El CODICEN coordina los servicios de estadística y evaluación de todo el ente a través de una división de estadística y análisis para lo que refiere a lo presupuestal, y la DICE para lo educativo. No obstante, como fue mencionado, los consejos de educación también tienen divisiones o departamentos propios para estadística y evaluación educativa, y la DICE no tiene potestades sobre ellos.²¹⁰

En definitiva, el papel de los consejos de educación tanto en el diseño y aplicación de las políticas como en la definición de los procedimientos de gestión es clave. El CODICEN queda en un rol más de articulador que de conductor del sistema, y a menudo debe interactuar con varios interlocutores para implementar una política o un procedimiento. Ello promueve al interior de la ANEP una excesiva compartimentación, tanto de las funciones sustantivas como de gestión. Por otro lado, el hecho de que la administración educativa esté centralizada en Montevideo concentra la ejecución de las políticas y la gestión de los recursos, lo que resta flexibilidad y capacidad de iniciativa a nivel departamental o local y genera frecuentemente lentitud en la resolución de problemas.

El personal de la administración educativa en general tiene carácter de funcionario público, en la modalidad de presupuestados (contratos permanentes) o de contratados (contratos de renovación anual, en general automática). Su carrera se rige por el régimen escalafonario aplicado al personal no docente del sector público, que básicamente distingue seis categorías: A) Profesional; B) Técnico; C) Administrativo; D) Especializado; E) Oficios; F) Servicios generales. El Texto Ordenado de Funcionarios Públicos establece una tabla de grados mínimos y máximos y “sueldos de grado” para los funcionarios de los Ministerios en cada escalafón. No obstante, los entes autónomos como ANEP y Udelar no se rigen por esa escala salarial, aunque se estructuran a partir de la apertura escalafonaria y grados mínimos y máximos establecidos.

esa dirección. Para docentes hay un Departamento de Concursos, en el caso de no docentes existe una División de Recursos Humanos no Docentes

²¹⁰ En el CEIP son el Departamento de Estadística Educativa y el de Investigación y Evaluación, en el CES la Dirección Planeamiento y Evaluación Educativa, en el CETP el Departamento de Estadística y la Unidad de Planificación, Investigación y Evaluación.

Según lo constatado por Grafe (2001), una cantidad importante de los funcionarios no docentes carece de la calificación necesaria para desarrollar las funciones y tareas del cargo en el que se desempeña. Tampoco existen mecanismos ágiles para reubicar al personal no docente en los servicios que requieran más personal o que se ajusten mejor a su perfil profesional. No se han generado en la última década cambios sustantivos en la carrera no docente, ni en la formación del personal que hayan modificado sustancialmente estas constataciones, más allá de que se han realizado cursos y talleres para desarrollar capacidades de administración en varias áreas. En particular, algunas autoridades entrevistadas de Secundaria han señalado un estancamiento de la carrera administrativa de modo tal que el personal de la institución carece de calificaciones suficientes para asumir cargos de dirección.

Procedimientos de evaluación y valoración

En el sistema educativo uruguayo no existe un marco general bajo el cual son evaluados los centros, los directores o los docentes. Como se mencionó anteriormente, los docentes son evaluados por la inspección y por el director del centro, mientras que los directores son evaluados por la inspección.

En la enseñanza primaria cada centro tiene asignado un inspector que evalúa a los docentes y al director. La calificación del inspector a los docentes se computa de 1 a 100 puntos y debe ser homologada por una junta anual en la que el director también participa con voz y sin voto. Los docentes reciben un puntaje anual que surge de una combinación de tres variables: la antigüedad (20 puntos), la asiduidad (20 puntos) y la calificación.

En general los maestros no señalan grandes dificultades respecto a la evaluación que realizan los inspectores, excepto respecto al carácter de control que le dan algunos, por oposición al perfil de orientación pedagógica (nótese que los inspectores deben cumplir ambas funciones). Con respecto a las evaluaciones realizadas por los directores, los maestros consideran que se producen ciertos sesgos a partir de cómo es la relación personal del director con el docente (INEEd, 2014).

Las autoridades y los directores, en cambio, identifican grandes carencias en la evaluación de los maestros. Consideran que se evalúa con mucha subjetividad, lo que genera grandes inequidades en las calificaciones finales. Los dirigentes sindicales también señalan problemas importantes en el sistema de evaluación, como la excesiva cantidad de maestros por inspector y el escaso vínculo que ello genera. En general, los inspectores dedican unas pocas horas a la orientación durante el primer semestre y otras a la calificación en el segundo. Al ser tan escaso el tiempo del inspector con el maestro, se afirma que la calificación final está fuertemente condicionada por la antigüedad del docente (INEEd, 2014).

Desde el CEIP se señala que se ha fijado la meta de que la relación supervisor/maestro sea menor a 100 y además asegurar un acompañamiento académico y un intercambio profesional, no obstante, aún esto no está instrumentado.

En el CES la Inspección General²¹¹ cumple una función de asesorar al consejo sobre lo que sucede en el territorio: supervisa, controla y evalúa a docentes y directores, además de llevar al territorio lo que decide el consejo. La Inspección de Institutos y Liceos supervisa a los centros educativos y califica a los directores. Estos inspectores concurren al liceo al menos cuatro o cinco veces al año, y trabajan con el equipo de dirección y el equipo docente en temas variados (macro habilidades, desarrollo profesional de docentes, entre otros). Cumplen funciones de orientación pedagógica, pero también de fiscalización y de evaluación de la dirección. Cada vez que uno de estos inspectores concurre al centro tiene que elevar un informe. Dado que cada inspector de Institutos y Liceos tiene cerca de 20 centros a su cargo, realizan alrededor de 100 informes por año.

La evaluación final del director y del subdirector se realiza a fin de año y, al igual que lo descrito para primaria, se compone de la calificación del inspector (100 puntos), la antigüedad (20 puntos) y la asistencia (20 puntos). Una calificación de la inspección de menos de 50 puntos es “observada”, pero para que existan consecuencias sobre la renovación, la baja calificación debe repetirse durante dos años consecutivos. En tales casos, la inspección puede solicitar al consejo la no renovación del cargo; el consejo generalmente recurre a una junta de inspectores para tomar la decisión final. En la práctica, estos casos muy raramente ocurren y, de acuerdo a las entrevistas realizadas, la mayoría de los directores son calificados como “excelentes”.

Por su parte, las Inspecciones de Asignatura tienen la función de orientar y evaluar el desempeño de los docentes y asignar a cada uno una calificación que, junto con la que le otorga el director, forma parte de su puntaje y su posición en la lista a los efectos de la elección de horas cada año.²¹² Son los únicos que pueden solicitar la destitución de un docente y, básicamente, están radicados en Montevideo. Los inspectores de asignatura realizan visitas a los docentes en el aula y los califican en el momento en que realizan la visita, luego elevan un informe con el puntaje de la calificación. Solo en algunos liceos los inspectores de asignatura realizan dos visitas: una primera de orientación y una segunda (durante el segundo semestre) de evaluación y calificación. Las situaciones de bajas calificaciones a docentes se resuelven de igual manera que las descritas anteriormente para directores y subdirectores.

Varias carencias se señalaron sobre el funcionamiento de las inspecciones en secundaria. En primer lugar, el reducido equipo de inspectores de asignatura en relación al plantel docente (aproximadamente 225 profesores por inspector de asignatura) redundaba en que no puedan visitar a todos los profesores a su cargo. Algunos docentes incluso afirman que nunca fueron inspeccionados en toda su carrera (INEEd, 2014). Sin embargo, los inspectores de asignatura tienen una altísima incidencia en la calificación del profesor, lo que no condice con el conocimiento que pueden tener de ellos. Por su parte, la falta del informe de inspección provoca un estancamiento en el puntaje del docente. Las autoridades de la inspección del CES

²¹¹ La Inspección General de Secundaria incluye a la Inspección Técnica (encargada de la normativa, la regulación, el pasaje de grado, etc.), la Inspección de Institutos y Liceos, y la Inspección de Asignaturas.

²¹² Los docentes de secundaria deben elegir todos los años sus horas en los centros educativos (véase cap. 4).

reconocen que tienen dificultades para supervisar a todos los profesores del país, en la medida en que cada docente de cada asignatura debe ser examinado por un inspector de su materia específica. En segundo lugar, existe escasa articulación entre los inspectores de institutos y liceos, y los de asignatura, si bien ello está actualmente en proceso de mejora. En tercer lugar, los docentes señalan que, en términos generales, no hay criterios definidos y universales para la asignación de puntajes de los inspectores, lo cual determina que el sistema genere situaciones de inequidad. Finalmente, no existen mecanismos de rendición de cuentas de los inspectores.

También en la educación media, los informes de evaluación de los directores se perciben como menos objetivos, dependiendo mucho de la relación que tenga el docente con el director.

En el ámbito del CETP existe la inspección técnica, que debería evaluar a todos los docentes anualmente. Los docentes también son evaluados por el director del centro, quien debe hacer un informe anual de cada uno sobre aspectos pedagógicos o de actitud, puntualidad y asistencia. De acuerdo a los entrevistados, también en este ámbito se verifica un problema importante en cuanto al ratio de docentes por inspector, por lo que resulta imposible cumplir con la evaluación de todos los docentes cada año.

Los resultados de las evaluaciones no tienen consecuencias directas en términos de sanciones o recompensas, ni necesariamente en términos de necesidades de formación o apoyo adicional. Sí tienen consecuencias directas en el ranking que el docente ocupa en la lista para la elección de horas o cargos.

En cuanto al monitoreo de resultados a nivel nacional o departamental, como ya fue mencionado, no están definidos perfiles de egreso ni metas de aprendizaje para cada nivel y, por lo tanto, no existe un monitoreo regular nacional sobre el alcance de objetivos de aprendizaje. No obstante, cabe subrayar que recientemente se ha conformado un grupo de trabajo para la definición de los fundamentos y perfiles, y se ha elaborado un primer documento para la educación media básica (ANEP, 2013a).²¹³

El único instrumento nacional que se aplica actualmente en forma regular con el fin de evaluar el alcance de algunas competencias es la prueba estandarizada en el último grado de primaria (sexto grado), que se realiza cada tres años sobre una muestra representativa de estudiantes a nivel nacional.²¹⁴ También se aplican en forma regular dos pruebas estandarizadas internacionales (PISA y las evaluaciones de logro que realiza el LLECE, véase el capítulo 2).

Cabe destacar que la última ley de educación (2008)²¹⁵ previó la creación del INEE para evaluar la calidad de la educación del Uruguay en sus niveles inicial, primario y medio. Comenzó a funcionar en 2012 y entre sus fines se encuentra favorecer la producción de conocimiento sobre los procesos de evaluación, aportar información

²¹³ El documento puede consultarse en este enlace:

http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/dspe/aportes_mb2014/libro%20emb140716.pdf.

²¹⁴ En algunos años la prueba se aplicó a todos los alumnos de sexto grado.

²¹⁵ Ley N° 18, 437, art. 113.

acerca del aprendizaje de los estudiantes y realizar sugerencias para la mejora educativa. Uno de sus principales cometidos es elaborar un informe cada dos años sobre el estado de la educación en el Uruguay. El primero fue presentado en diciembre de 2014.²¹⁶

El INEEd participó en actividades vinculadas a las pruebas de evaluación de aprendizaje. Prestó apoyo técnico a la DIEE del CODICEN²¹⁷ en: la equiparación de todas las pruebas nacionales estandarizadas realizadas en sexto grado de primaria desde el año 1996 (censo de 1996; muestrales de 1999, 2002, 2005, 2009, 2013); en el apoyo en la calibración del puntaje en Lengua, Matemática y Ciencias; y en el establecimiento de puntos de corte por nivel de desempeño.

A partir del año 2015, el INEEd tiene previsto en su plan de acción trabajar en el desarrollo de sistemas propios de evaluación de logros educativos (de tercer grado de primaria a tercer grado de educación media básica) con tres componentes: habilidades socioemocionales, conocimiento ciudadano, y lenguajes y saberes, alineados con los perfiles de egreso que están siendo diseñados.

Estructuras de apoyo a la enseñanza

Existen escasas estructuras de apoyo al trabajo de los centros educativos. El principal apoyo generalizado a todos los centros y subsistemas es el provisto por la inspección, descrito anteriormente. Asimismo, desde la DIEE del CODICEN se estructuran apoyos a los centros educativos (principalmente de la enseñanza primaria), por lo general enfocados a la implementación de las evaluaciones formativas y al uso de los resultados de las evaluaciones. Por otra parte, desde el Plan Ceibal se estructuran apoyos y formación a los centros y docentes, enfocados en el uso de las distintas plataformas de aprendizaje que se desarrollan en el marco del plan. No se cuenta con servicios generalizados de asesoramiento o de mejora de la calidad de la educación, más allá del rol que cumple la inspección en la orientación a los docentes y los directores.

Una estructura a destacar son las Unidades Regionales de Educación Permanente (UREP),²¹⁸ en el ámbito de la enseñanza técnico profesional. Son unidades de apoyo y orientación pedagógica para los docentes, creadas en el marco del Plan Quinquenal 2010-2014 del CETP. Se trata de un espacio que incluye dos dimensiones: participación y profesionalización. El equipo que conforma la UREP visita los centros, se reúne con los docentes y en función de ello establece un plan de trabajo. Uno de los objetivos planteados es desarrollar líneas estratégicas a nivel local y regional en el marco del proceso de descentralización que ha emprendido el CETP con la creación de los campus regionales. Los docentes entrevistados destacaron el hecho de poder

²¹⁶ El informe puede consultarse y descargarse completo o por capítulo desde el sitio web <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.

²¹⁷ Único organismo que en la actualidad realiza evaluaciones que dan cuenta de los logros de los estudiantes a nivel del sistema.

²¹⁸ El proyecto incluye la creación de ocho unidades regionales distribuidas en todo el país. Cada unidad está integrada por cuatro personas con distintos perfiles que trabajan directamente con los docentes en los centros. Véase <http://ureps.webnode.es/>.

contar con esa figura, si bien señalan que aún debe mejorarse su forma de trabajo con los centros educativos.

5.8. Principales desafíos

A continuación se resumen los principales desafíos respecto a los temas tratados en este capítulo.

Revisión del rol y funcionamiento de las inspecciones

Se percibe necesaria una revisión y modificación de los actuales sistemas de supervisión, orientación y evaluación del trabajo docente en todos los subsistemas. Ello incluye reestructurar a las inspecciones, ajustando la cantidad de personal y readecuando sus tareas. La tarea de supervisión directa a todos los docentes del país por parte de los inspectores (objetivo que, como fuera señalado, no se cumple) podría ser sustituida por nuevas figuras de orientación pedagógica dentro de las instituciones educativas o a nivel carácter zonal, según el tamaño de los centros.

Por ejemplo, en el informe del INEE (2014) se plantea la opción de incorporar nuevos espacios institucionales de pertenencia de los docentes (por ejemplo, departamentos), con figuras de responsabilidad intermedia que formen parte del equipo de conducción institucional y que tengan algunas de las funciones de orientación del trabajo docente que hoy corresponden a los inspectores.

Algunas propuestas que surgieron en la campaña electoral plantean sustituir el actual trabajo de las inspecciones por sistemas de auditoría pedagógico-organizacional, a cargo de equipos multidisciplinarios. Cada institución sería evaluada en todos los aspectos de su funcionamiento por un equipo que luego realizaría una devolución al conjunto de la comunidad educativa, incluyendo a las familias. De la evaluación debería surgir un plan de mejora que podría tomarse como punto de referencia para una auditoría futura.²¹⁹ Otras propuestas apuntan a organizar la supervisión y orientación en forma transversal a todos los subsistemas educativos, a través de la creación de Áreas Regionales de Orientación y Supervisión.²²⁰

Revisión del rol de los directores de las instituciones educativas

Una iniciativa compartida ampliamente por varios actores institucionales y políticos refiere al fortalecimiento y ampliación de los equipos de dirección (ANEP-UNESCO, 2010), lo que se liga a la propuesta de otorgar mayor autonomía de gestión a los centros educativos. Varios planteos apuntan a fortalecer a la dirección en la dimensión de orientación pedagógica y en la gestión de recursos, junto con jerarquizar su incidencia en el proceso de evaluación del desempeño docente.

Para ello, existe amplio consenso en que es necesario dotar a las instituciones de una mayor cantidad de personal de apoyo a la gestión administrativa, además de generar

²¹⁹ Véase el Anexo III. Propuesta del Partido Nacional.

²²⁰ Véase el Anexo III. Propuesta del Partido Colorado.

instancias de formación básica para la gestión y elaborar material de apoyo que ayude al ejercicio de la función.

Un tema transversal a todos los subsistemas analizados es el de la insuficiente formación en gestión de los equipos de dirección. En definitiva, es necesario diseñar un programa orientado a fortalecer las capacidades de liderazgo y de gestión de los directores. En el informe del INEEd (2014) se plantea un conjunto de aspectos a reformular o definir, a saber: a) revisión formal de la norma que regula sus competencias; b) una nueva descripción de las funciones de la dirección y el perfil del cargo; c) revisión de los mecanismos de selección y evaluación de los directores; d) instancias de formación específicas para la planificación y gestión; e) revisión de la remuneración que, como se vio, está rezagada en la escala salarial actual.²²¹

Organización del trabajo docente, carrera y estructura salarial, y profesionalización

En general, existe acuerdo en que la docencia debería ejercerse, salvo algunas excepciones, en régimen de dedicación completa en un establecimiento. Ello posibilita el conocimiento más profundo de los estudiantes, el trabajo colaborativo con otros docentes, el trabajo en un proyecto de centro y previene el ausentismo derivado de asumir múltiples compromisos en múltiples centros. Además, la dedicación completa debería incluir la asignación de horas de trabajo a un conjunto de actividades extra aula tales como el trabajo de planificación y evaluación, la atención a estudiantes fuera de clase, la atención a familias, la participación en actividades de orientación de otros docentes, entre otras múltiples tareas posibles.

En paralelo, también se requieren cambios en la carrera docente, específicamente la implementación de mecanismos de ascenso que jerarquicen la formación, el desempeño o la asunción de mayores responsabilidades (orientación de profesores, tareas de liderazgo) y estén menos basados en la antigüedad. Ambos aspectos (dedicación a tareas extra aula en el centro y carrera menos basada en antigüedad) son en general compartidos por los docentes (ANEP-UNESCO, 2010), si bien también reivindican que ello se acompañe con mejoras salariales. En definitiva, un camino posible de continuación de la mejora salarial docente tendría que asociarse a incentivar la dedicación completa de los docentes en los centros educativos (remunerando específicamente actividades extra aula), y a modificar la estructura de la carrera, incorporando consideraciones para el ascenso salarial que no estén basadas exclusivamente en la antigüedad (INEEd 2014: capítulo 11). Esto último también exige incorporar mejores prácticas de evaluación docente.

Ligado a los cambios en la carrera docente se encuentra la necesidad de profundizar el desarrollo profesional y la formación en servicio en una variedad de formatos.²²² Se

²²¹ Algunas propuestas de la pasada campaña electoral plantean cambiar las exigencias para la selección, reduciendo la cantidad de años de docencia y, en cambio, exigiendo la elaboración de un plan de centro que, al cabo de un período, sea evaluado para confirmar o no al director en el cargo. Véase la propuesta del Partido Nacional en el Anexo III.

²²² Por ejemplo, se ha propuesto que la formación en servicio sea desarrollada por instituciones universitarias públicas y privadas habilitadas por el MEC, que los candidatos puedan elegir la institución

destaca la necesidad de compensar la formación de los docentes no titulados y de aumentar la formación en algunas actividades (segundas lenguas, tecnología, uso de TIC en procesos educativos, evaluación, atención a estudiantes con necesidades especiales).

Tiempo de instrucción

Existe un consenso amplio en que es deseable aumentar el tiempo de instrucción, especialmente en la enseñanza primaria, nivel en el que las horas de enseñanza se encuentran en niveles relativamente bajos en la comparación internacional. El Plan Nacional de Educación 2010-2030 (ANEP-UNESCO, 2010) enfatiza la valoración positiva de las escuelas de tiempo completo y existe un consenso bastante amplio sobre la orientación de los espacios de actividades extracurriculares (idiomas, formación tecnológica, actividades recreativas, apoyo escolar individualizado, actividades de integración). Todos los partidos políticos incluyen, en sus propuestas, la extensión de las escuelas de tiempo completo e incluso extender esta modalidad de forma significativa a la educación media básica.

No obstante, no todas las familias estarían demandando una cobertura de jornada completa en la enseñanza pública. Además, la modalidad de tiempo completo se ha instalado en una variedad de formatos y no existen evaluaciones que identifiquen la efectividad de cada uno en los resultados educativos. Finalmente, debe considerarse que la política de tiempo completo exige un incremento considerable de inversión en infraestructura y un aumento significativo del gasto corriente, fundamentalmente de remuneraciones. Una continuación de esta política exige, por tanto, optimizar los recursos existentes, posiblemente elevando el ratio de alumnos por clase en las escuelas donde este es relativamente bajo o, al menos, inferior al máximo “deseable” establecido por primaria, de modo de minimizar los requerimientos de infraestructura y horas docentes adicionales.

Otra forma propuesta de incrementar el tiempo pedagógico es modificar el calendario escolar hasta llegar a un mínimo de 200 días efectivos de clase en todos los niveles educativos.²²³

Atención a dificultades y necesidades especiales

Existe consenso en que los docentes tienen escasa preparación para afrontar dificultades de aprendizaje de los estudiantes o atender estudiantes con necesidades especiales y, de hecho, recurrentemente se plantea la necesidad de incorporar este tema a la formación docente, tanto inicial como en servicio. Paralelamente, se señala frecuentemente la escasez de equipos multidisciplinares de apoyo para atender a alumnos con dificultades o con riesgo de repetición. En este aspecto las propuestas se enfocan en ampliar los sistemas de acompañamiento a estudiantes (tutorías, apoyos a contra turno, equipos de apoyo zonales, entre otras).

en la que realizarán su maestría, que el MEC cuente con un fondo presupuestal para pagar la formación y que se instrumente un sistema de becas para la formación en el exterior.

²²³ Véase la propuesta del Partido Colorado en el Anexo III.

Evaluación de aprendizajes en el aula y uso de la herramienta de repetición

Una cuestión relevante es que la ausencia de definiciones claras en cuanto a los aprendizajes que se espera que los estudiantes alcancen deriva en que 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 (INEEd, 2014). Ello plantea dudas acerca del uso de la repetición que, si bien desde los colectivos docentes se sostiene que no se utiliza de forma excesiva, alcanza valores muy elevados en la comparación internacional.

Al respecto, se ha propuesto crear un nuevo régimen de evaluación y pasaje de grado para la educación media y extender la política de evaluación en línea a este nivel. Respecto a la medición de los resultados de aprendizaje, resulta imprescindible instrumentar pruebas nacionales en todos los niveles de modo de poder monitorear los resultados del sistema.

Capítulo 6. Gestión de los recursos

6.1. Gestión de recursos y creación de capacidades

Con respecto a la gestión de recursos, cabe destacar, en primer lugar, que en Uruguay prácticamente toda la gestión está centralizada en los consejos de la ANEP (los centros educativos tienen escasísima autonomía para gestionar recursos). Si bien casi toda la gestión se realiza centralmente, se verifica una ausencia de herramientas para la planificación estratégica y una ausencia de sistemas integrados de información.

Más allá de los documentos presentados para los presupuestos quinquenales y las sucesivas rendiciones de cuentas anuales, existen escasos instrumentos de programación a mediano plazo de los recursos de todo el sistema educativo. Una excepción la constituye el recientemente implementado sistema de información para la localización de nuevas obras de infraestructura y mejor organización de la red escolar, gestionado por la Dirección Sectorial de Infraestructura en coordinación con la DIEE y la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, todas en el ámbito del CODICEN (véase el capítulo 4). En todo caso, existen planes o proyectos sectoriales que son definidos e implementados por cada consejo, pero sin una visión de conjunto.

En cuanto a las herramientas de gestión, en la actualidad coexisten en la administración educativa una gran variedad que se emplean para un mismo proceso, como resultado de que cada consejo de la educación tiene autonomía para implementar sus propios sistemas de gestión. Como consecuencia, existe falta de integración entre las diferentes herramientas.

Por ejemplo, cabe citar la ausencia de un sistema integrado de información de docentes que permita acceder con facilidad a la historia laboral del docente al interior de toda la administración, o gestionar y cuantificar con precisión el número total de docentes y sus funciones en toda la ANEP, o incluso controlar las liquidaciones de sueldos y las acumulaciones de horas docentes en los distintos subsistemas de forma integrada.²²⁴

La ausencia de sistemas de gestión integrados que involucren a toda la administración impide la generación de información para la toma de decisiones a partir de las herramientas de gestión, lo cual afecta directamente a los decisores de política y a los mandos medios.

Dada esta situación, la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto del CODICEN ha impulsado acciones para la construcción de un sistema de información que permita elaborar un presupuesto por programa, orientado a resultados, integrando los sistemas de todos los consejos de forma tal que la información pueda ser utilizada como herramienta para la toma de decisiones. En este marco, a través de un acuerdo con el MEF, se contrató en primer lugar una consultoría para analizar el proceso de

²²⁴ Existe un sistema de liquidación de sueldos común instalado en el CODICEN, el CERP, el CFE y el CES, pero no en el CEIP.

planificación presupuestal de la ANEP y elaborar un plan de acción para mejorar la gestión presupuestal, y, en segundo lugar, se contrató una consultoría informática para la elaboración de un sistema de información que brinde soporte al presupuesto por programa (Roure, 2013).

Esta última consultoría identificó varias debilidades en los sistemas de información de la ANEP, destacándose la multiplicidad de sistemas implantados en cada consejo y la diversidad de proveedores y equipos de desarrollo interno de los distintos consejos, lo que dificulta la integración de la información. A partir del diagnóstico realizado, se propuso construir un sistema de información externo donde se centralicen, recopilen y procesen todos los datos provenientes de los distintos sistemas ya existentes, lo cual está actualmente en proceso de desarrollo. El sistema centralizado se propone integrar la información de los sistemas de contabilidad y presupuestos, sueldos y bedelías. Entre otros objetivos, se procura que permita contar con datos integrados de los estudiantes (que sea posible conocer la historia y el desempeño curricular de los alumnos de todo el sistema educativo de la ANEP, algo con lo que hoy no se cuenta) e información individualizada por centro educativo, de modo de poder monitorear la distribución de los recursos y de los resultados a ese nivel. Esto último permitiría un monitoreo de la equidad en la distribución de los recursos, lo que actualmente resulta difícil de realizar.

A nivel de los funcionarios de la administración educativa se ha constatado una baja capacitación en métodos y técnicas para la gestión de los recursos a nivel gerencial, de mandos medios y de personal operativo (Grafe, 2001), si bien cabe mencionar que en el marco de la construcción del nuevo sistema de información integrado se previeron acciones de capacitación del personal administrativo de la ANEP. No obstante, las iniciativas desarrolladas hasta el momento han sido desorganizadas y muy diferentes entre consejos.

A nivel de la gestión de centro, los directores reciben cursos al momento de concursar para el cargo, pero se ha señalado que carecen de la formación necesaria para la gestión. Si bien han existido diferencias en la calidad de los cursos que se dictan en los distintos subsistemas, los entrevistados coinciden en su insuficiencia en este tema.

En el caso de la enseñanza técnico profesional, el problema de la insuficiencia de capacitación para la gestión es aún más grave, ya que los requisitos para acceder al cargo de director no siempre incluyen el curso de formación previa. Asimismo, los directores que acceden al cargo por otras vías distintas del concurso (por ejemplo, por ser el docente de mayor antigüedad en el centro) no necesariamente realizan el curso para directores. En definitiva, la opinión generalizada es que quienes ejercen la función carecen de formación orientada al manejo efectivo de los recursos.

El apoyo que reciben para esta tarea luego de que asumen el cargo es básicamente el que puede brindarles la inspección, o las experiencias que puedan compartir en las reuniones regionales de directores o, en el caso de la educación técnica, el asesoramiento del director del campus regional y los cursos de actualización que se han comenzado a organizar a través de los campus. Finalmente, los centros que participan del programa ProMejora reciben distintos tipos de apoyos: un orientador que

los asesora, cursos de capacitación y horas de docentes asignados al proyecto (véase la sección 5.4).

Cabe recordar que en la práctica los directores tienen escasos márgenes de autonomía para gestionar los recursos del centro que dirigen. Los directores no gestionan la compra de materiales educativos y establecen escasas relaciones con proveedores, dado que manejan una partida acotada de recursos.

6.2. Monitoreo del uso de los recursos

Como ya fuera mencionado anteriormente, la asignación presupuestal tiene un alto componente inercial y no se dispone de un documento en donde se plasmen los lineamientos estratégicos de política para toda la ANEP. La única forma de identificar las prioridades del CODICEN en este aspecto son los documentos de presupuesto quinquenal y de rendición de cuentas que se presentan anualmente.

No obstante, tampoco en estos documentos están claramente definidos los objetivos, las acciones, las metas y los resultados que, además, se presentan de forma heterogénea según el consejo del que se trate. Asimismo, los pedidos presupuestales que la ANEP presenta en cada presupuesto quinquenal o rendición de cuentas al Parlamento no son aprobados en su totalidad y, en la práctica, ocurre que realiza una solicitud presupuestal mucho más elevada que los recursos que finalmente se le otorgan. Los pedidos presupuestales se presentan sin una visión del conjunto del sistema y sin una jerarquización, por lo cual lo que sucede en la práctica es que no se establece claramente cuáles serán finalmente las acciones que se implementarán con los recursos otorgados. El proceso de ajuste de la ANEP luego de que conoce su presupuesto para el quinquenio no sigue tampoco procedimientos claros de jerarquización de acciones. Todo lo anterior dificulta enormemente la evaluación del cumplimiento de metas.

Al interior de todo el sistema educativo, el control y la supervisión de los gastos ejecutados lo realiza la Unidad de Auditoría Interna de la ANEP, que depende jerárquicamente del CODICEN, pero tiene competencias sobre todos los consejos y programas que funcionan dentro de la administración. Entre sus cometidos están controlar la utilización de los recursos, evaluar el cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias, analizar los sistemas de información para evaluar su confiabilidad, brindar asesoramiento a la ANEP para el cumplimiento de sus objetivos y “proponer las medidas correctivas que se estimen convenientes, con el fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos, tanto humanos como materiales”.²²⁵

La Unidad de Auditoría Interna de la ANEP tiene libre acceso a todas las oficinas y depósitos de la institución, por lo que en teoría puede examinar a centros educativos individualmente. En la práctica, los centros educativos solamente manejan partidas limitadas que deben rendir a cada consejo, por lo que la unidad habitualmente supervisa las oficinas centrales, donde se encuentra toda la administración educativa.

²²⁵ Por más información consultar <<http://www.anep.edu.uy/anep/index.php/auditoria-interna>>.

La ANEP es controlada externamente por el Tribunal de Cuentas, que es la entidad que ejerce el contralor de toda la hacienda pública. El Tribunal de Cuentas realiza controles preventivos de gastos y pagos, controles posteriores de rendiciones de cuentas, control de la responsabilidad administrativa en materia financiero-contable, control de la gestión de los directores de entes y servicios descentralizados, y también “control de eficiencia”, entre otros.²²⁶ Puede observar gastos o procedimientos e imponer sanciones administrativas.

En la práctica, el Tribunal de Cuentas realiza constantemente intervenciones del gasto, de procedimientos y observaciones sobre los balances (presupuestales y financieros) de todos los consejos de la ANEP. Los informes de observaciones son elevados por el tribunal y analizados por las autoridades y las direcciones de hacienda o presupuesto del consejo correspondiente. En la práctica no se levantan todas las observaciones y no es poco frecuente que se reitere el procedimiento o gasto observado.

Finalmente, tanto la Unidad de Auditoría Interna de la ANEP como el Tribunal de Cuentas se enfocan en la transparencia económica y no en la responsabilidad de cada agente con respecto a resultados educativos. Tampoco estos organismos monitorean específicamente la distribución equitativa de los recursos entre grupos de estudiantes y regiones. Como se vio anteriormente, los sistemas de información actuales de la ANEP impiden acceder con facilidad al nivel de gasto por estudiante en cualquier desagregación, por lo que en la práctica resulta difícil monitorear estas dimensiones, al menos hasta que no se implemente completamente el nuevo sistema de información proyectado.

Tampoco existe una tradición de evaluación de políticas y programas de la ANEP, si bien existen algunas evaluaciones puntuales (véase la sección 3.4). En general, las evaluaciones de programas son conducidas por la DIEE, pero esta división no tiene potestades directas sobre los programas que se implementan a nivel de los consejos de la educación.

Finalmente, no todos los funcionarios que gestionan recursos son evaluados. En particular, los cargos de confianza (por ejemplo, los directores sectoriales) no son evaluados y ni siquiera se les exige un plan de trabajo. Para el resto de los funcionarios no docentes existe la evaluación de desempeño que establece el Estatuto no docente de la ANEP y que realiza el supervisor inmediato. Por el momento, no se evalúa contra resultados ni respecto a compromisos de gestión, si bien existen intenciones de avanzar hacia esa meta. En los últimos años la evaluación de desempeño comenzó a tener incidencia en la carrera funcional, dado que el puntaje es tomado en consideración para los concursos de ascenso.

También en la evaluación de los directores de los centros educativos se incluye un ítem sobre gestión de recursos, pero esencialmente se controla que los gastos se encuentren dentro de lo reglamentariamente permitido; no existe una evaluación de la gestión a través de resultados dado que en la práctica los directores no deben realizar

²²⁶ Tomado del sitio web del Tribunal de Cuentas: <http://www.tcr.gub.uy/institucional_competencias.php>.

planes estratégicos para su centro, con excepción de los que participan del programa ProMejora.

6.3. Informes y transparencia

Las instancias en donde la ANEP debe comunicar sobre la ejecución de recursos son las rendiciones de cuentas y balances de ejecución presupuestal que se presentan anualmente al parlamento. Estos documentos informan sobre la ejecución del gasto en grandes rubros y la de algunos programas desagregados, pero sin vincularlos a metas ni resultados. Si bien la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto del CODICEN ha impulsado acciones tendientes a lograr un presupuesto por programas vinculado a resultados, hasta ahora los documentos de rendición de cuentas no han seguido esa lógica. La descripción de acciones implementadas no se acompaña de evidencia de su impacto sobre los resultados educativos (recuérdese, además, que no hay mediciones regulares nacionales de resultados de aprendizaje). Más bien se presentan, en algunos casos, algunas tendencias de indicadores de resultados (promoción, repetición, tasa de matriculación), pero sin ligarlos específicamente a acciones emprendidas. Los documentos de rendición de cuentas presentados por la ANEP al Parlamento son públicos.²²⁷

En cuanto a la comunicación de los centros educativos sobre el uso de los recursos que gestionan, se limita a la rendición de las partidas de “caja chica”. De acuerdo a algunas autoridades entrevistadas, se realiza un control de que dicho gasto se ajuste a lo reglamentariamente permitido, pero no se evalúa su pertinencia en el marco de ningún plan. Recuérdese que estos gastos son menores y, en general, destinados a mantenimiento de la higiene del centro; no están relacionados a planes de gestión.

6.4. Incentivos para el uso efectivo de los recursos

En el sistema educativo uruguayo no se han implementado mecanismos que vinculen la asignación futura de recursos para centros educativos con el desempeño pasado, ni en términos de premios ni en términos compensatorios (por ejemplo, asignando recursos adicionales condicionados a un plan de mejora). Tampoco existen mecanismos por los cuales se recompense a las autoridades, a los centros o a los agentes educativos por aumentar su eficiencia.

6.5. Principales desafíos

A lo largo de este capítulo se expusieron los principales problemas que enfrenta la administración educativa para la gestión de recursos, quedando en evidencia que existen múltiples dificultades que derivan en una gestión ineficiente de los recursos.

Existe un punto crítico relevante, que es la ausencia de potestades de las divisiones y direcciones del CODICEN respecto a las divisiones que se encargan del mismo tema en cada consejo de la educación, lo que promueve al interior de la ANEP una excesiva

²²⁷ <http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Presupuestosyrendiciones/RCBEP-2013/RendiciondeCuentasyBalancedeEjecucionPresupuestal2013.pdf>

compartimentación, tanto de las funciones sustantivas como de gestión. No obstante, el partido de gobierno no ha propuesto cambios sustanciales en el rol, las funciones y las estructuras del CODICEN y los consejos de la educación.

Con respecto a las funciones de gestión, se destaca la necesidad de incorporar la planificación estratégica a las funciones del personal de conducción y dirección, y de elaborar herramientas que proporcionen información para la toma de decisiones y faciliten la planificación, el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de metas. Actualmente, la administración carece de información para monitorear cuestiones básicas como distribución de docentes, de programas, de otro personal, entre otros aspectos. Para ello, resulta imprescindible la elaboración de un sistema integrado de información de todos los consejos como el que actualmente está en proceso.

Otro aspecto que resulta necesario es descentralizar la toma de decisiones hacia las direcciones y divisiones de las estructuras centrales, liberando al órgano de dirección (los consejos) de la tarea de emitir resoluciones sobre una amplísima variedad de temas. Dicha cantidad de tareas de gestión administrativa sobrecarga a los órganos de dirección y conlleva una reducción del tiempo que se le dedica a la discusión de temas sustantivos del quehacer educativo. Paralelamente, parecería existir la necesidad de fortalecer la capacitación de los niveles de dirección y de los cuadros intermedios.

Asimismo, surge también como necesario fortalecer los mecanismos de auditoría interna y rendición horizontal de cuentas. La auditoría interna debería evaluar no solo el cumplimiento reglamentario de la ejecución de recursos, sino también el alcance de las metas definidas. Por otra parte, un efectivo proceso de descentralización de la toma de decisiones hacia los niveles regionales y los centros educativos exigiría mayores esfuerzos en términos de control *ex post* de la gestión de los recursos y los resultados alcanzados.

Referencias bibliográficas

- Acosta, S. (2013), “Plan Ceibal: impacto del programa y efectos heterogéneos”. Informe de Proyecto de Iniciación a la investigación, CSIC-Udelar, Montevideo.
- Alves, G., Brum, M y Yapor M. (2009), “Cambios en la estructura salarial en Uruguay. 1986-2007. Un análisis de regresiones cuantílicas”. *Documento de Trabajo #01/09*. Instituto de Economía, Udelar.
- Amarante, V. y Vigorito, A. (2012), “The Expansion of Non-Contributory Transfers in Uruguay in Recent Years”. *Policy Research Brief n° 29*, International Policy Centre for Inclusive Growth <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPolicyResearchBrief29.pdf>>.
- Amarante, V., Colafranceschi, M. y Vigorito, A. (2011), “Uruguay’s income inequality under right and left regimes over 1981–2010”. *Working Paper 94/11*. WIDER.
- ANEP (2014), “Relevamiento de Programas Centrales y de los Consejos Desconcentrados”. ANEP, Montevideo.
- ANEP (2013a), “Aportes iniciales a la discusión sobre fundamentos y perfiles de la Educación Media Básica”. Grupo de Trabajo educación media básica. Acta N° 54, Resolución N° 32/2013, CODICEN.
<http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/dspe/aportes_mb2014/libro%20emb140716.pdf>.
- ANEP (2013b), “Evolución de la asignación y distribución presupuestal 1985-2013”. ANEP, Montevideo.
- ANEP (2012), “Programa Maestros Comunitarios. Características generales”. ANEP, Montevideo.
- ANEP (2008), “Censo Nacional Docente 2007”. ANEP, Montevideo.
- ANEP (2001), “Aportes para el desarrollo curricular del plan 1996”. ANEP, Montevideo.
- Bértola, L. (2000), *Ensayos de Historia Económica. Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990*. Ed. Trilce, Montevideo.
- Borraz, F. y Pampillón, N. G. (2011), “Assessing the Distributing Impact of More than Doubling the Minimum Wage: The Case of Uruguay”. Udelar, DECON-Working Papers.
- BPS (2004), “Exoneraciones de aportes patronales del Banco de Previsión Social. Algunos de sus efectos en los programas de Previsión Social”. Comentarios de la Seguridad Social, n°2, Asesoría Económica y Actuarial del BPS.
- Brum, M. y Butschek, S. (2011), “Plan Ceibal_ master thesis”. Trabajo monográfico.

Bucheli, M., Lustig, N., Rossi, M. y Amábile, F. (2014), "Social Spending, Taxes, and Income Redistribution in Uruguay.", en Lustig, N., C. Pessino and J. Scott, editores, *Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, Public Finance Review*.

CEIP-MIDES (2013), "Programa Maestros Comunitarios: Características generales del Programa". Disponible en:
<<http://www.ceip.edu.uy/documentos/2013/ProgramaMaestrosComunitarios/evaluacion-pmc-2013.pdf>>

CEPRE (2004), "Informe de evaluación de impacto del Programa Sectorial de Reforma del Estado". Montevideo

D'Avenia, L. (2014) "Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública. Agenda actual y desafíos a futuro". En Harari, L., Mazzeo, M. y Alemany, C. (coords.), *Uruguay +25. Documentos de Investigación*, Fundación Astur, Montevideo.

Da Rosa, T. y Mas, M. (2014), "Discapacidad y educación inclusiva en Uruguay", CAIFO-FUAP, Montevideo.

De Melo, G., Machado, A., Miranda, A. y Viera, M. (2013), "Profundizando en los efectos del Plan Ceibal". Instituto de Economía, Udelar, Montevideo.

Domínguez, M., Rego, S. y Regueira, P. (2013), "Un motor a diferentes velocidades. Un análisis del capital humano y su composición en los últimos 20 años". *Documento de Trabajo N° 05/2013*, CINVE.

Duarte, J., Bos, M. S. y Moreno, M. (2009), "Inequidad en los aprendizajes escolares en Latinoamérica". *Notas técnicas 4*, División de educación -BID.

Duro, E. y Perazza, R. (2012), *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional*. UNICEF, Buenos Aires.

Filardo, V. y Mancebo, M. E. (2013), *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*. Colección Art.2 Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General, Montevideo.

FUM-TEP (2014), "Educación: trabajar, pensar, comprender y hacer. Interrogantes públicas al sistema político" FUM-TEP, disponible en www.ademumontevideo.com.uy/docs/fum1415.doc

FUNDAPRO (2013), "Días perdidos y horas de clase no dictadas en la educación pública de Uruguay durante el año 2012", en *Observatorio FUNDAPRO de la Educación*, reporte n° 1/2013. Disponible en:
<http://educacion.observatoriodfundapro.com/wp-content/uploads/2012/12/Reporte-N%C2%B0-1-2013-D%C3%ADas-y-horas-de-clase-perdidos-2012-vf.pdf>

- González, G., Montero, M., Olmos, L. y Peláez, F. (2011), “Gasto tributario en Uruguay: Hacia su inclusión en el presupuesto y rendición de cuentas”. Asesoría Económica – DGI, Montevideo.
- Grau, C. Aguerro, I., Llambí, C. Mancebo, E. y Torello, M. (2007-2008). “Estudio Sectorial de Educación en Uruguay”. Informe elaborado para el BID. CINVE.
- Grau, C. (2001), “Cuantificación del gasto educativo en Uruguay”. *Documentos de Trabajo del Rectorado, N° 13*, Mayo. Udelar, en www.rau.edu.uy.
- Grafe, R. (2001), “Lineamientos y plan de acción para la mejora de la gestión” Programa De Modernización De La Educación Media UR-0132, Informe de consultoría ANEP, Montevideo.
- INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*. INEEEd, Montevideo.
- INEEd (s.f), “Repertorio de programas educativos 2012”. INEEEd (borrador), Montevideo.
- Labadie, G., Opertti, R., Mizala, A., Retamoso, A. y Romaguera, P. (2006), “Gestión educativa, remuneraciones e incentivos: análisis comparado de las experiencias de Chile y Uruguay”. *Documento de trabajo n° 20*, Universidad ORT Uruguay, Montevideo.
- Lanzaro, J. (2004), “La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”. *Serie Políticas Sociales, n° 91*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ley N° 18.834. “Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal-Ejercicio 2010”. Diario Oficial, Montevideo, 17 de noviembre de 2011.
- Ley N° 18.653. “Municipios y Distritos Electorales”. Diario Oficial, Montevideo, Uruguay, 19 de marzo de 2010.
- Ley N° 18.567. “Descentralización política y participación ciudadana”. Diario Oficial, Montevideo, Uruguay, 19 de octubre de 2009.
- Ley N° 18.437. “Ley General de Educación”. Diario Oficial, Montevideo, Uruguay, 16 de enero de 2009.
- Ley n° 18.381. “Acceso a la Información Pública”. Diario Oficial, Montevideo, Uruguay, 17 de octubre de 2008
- Ley N° 14.101. “Ley sobre enseñanza pública primaria, normal, secundaria e industrial, denominándola consejo nacional de educación”. Montevideo, Uruguay, enero de 1973.

Llambí, C., Mancebo, M. E. y Zaffaroni, C. (2014), *Asistencia escolar en escuelas públicas de Uruguay. Educación inicial y primeros grados de primaria*. UNICEF, Montevideo.

Llambí, C. y Perera, M. (2014), “La incidencia del mercado de trabajo en la evolución de la desigualdad de ingresos en Uruguay en la última década”. Background paper para: *Multi-dimensional Review of Uruguay Volume 1: Initial Assessment*. OECD/ECLAC (2014), *OECD Development Pathways*, OECD Publishing.

Llambí, C. (2012), “Evaluación económica y del impacto fiscal de la extensión de las modalidades de Escuelas de Tiempo Completo y Escuelas de Tiempo Extendido en Uruguay”. Informe para el Banco Mundial.

Llambí, C., Laens, S., Perera, M., y Ferrando, M. (2011), “Assessing the Impact of the 2007 Tax Reform on Poverty and Inequality in Uruguay”. *PEP MPIA Working Paper No. 2011-14* <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1937756>

Llambí, C., Perera, M. y Velázquez, C. (2009), “Dimensionamiento económico de la instauración de centros educativos de enseñanza media de escala tal que posibilite un vínculo más personalizado entre los adolescentes y la institución educativa”. Estudios Prospectivos para la Estrategia Nacional de la Infancia y Adolescencia (ENIA). Ministerio de Desarrollo Social.

Mancebo, E. (2012), “Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 21, n° 1.

Mancebo, E. (2001), “La ‘larga marcha’ de una reforma ‘exitosa’: de la formulación a la implementación de políticas educativas”. Montevideo. <<http://www.reduc.cl/wp-content/uploads/2014/08/largamarcha.pdf>>.

Mancebo, E., Vaillant, D., Llambí, C. González, G. y Piñeyro, L (2013), “Public Service Delivery in Basic Education: Institutional Arrangements, Governance and School Results in Chile and Uruguay”. *Global Development Network, Working Paper n°. 85 Setiembre*.

MEC (2013), *Desarrollo Profesional Docente y Mejora de la Educación. Informe País*. MEC, Montevideo.

MEF (2012), “Informe Económico Financiero. Rendición de Cuentas 2012”, MEF, Montevideo.

MIDES (2013), *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011- 2012*. MIDES, Montevideo.

Míguez, M. N. (2014), “Inclusión e integración en la Educación Media de adolescentes en situación de discapacidad: una tarea postergada”. En Fernández, T y Ríos, A (coordinadores) *El tránsito educativo en la educación media y superior del Uruguay*, CSIC-Udelar, Montevideo.

Mokate, M. K. (2000), "El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social, en Diseño y gerencia de políticas y programas sociales". BID-INDES, Bogotá.

Narbondo, P. y Ramos, C. (1999), "La reforma de la Administración Central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999)". *Revista uruguaya de Ciencia Política* N°11: 35-58.

Nollenberger, N. (2013), "Equidad y eficiencia en la asignación de recursos al Interior del sistema de enseñanza media en Uruguay". Consultoría para el MEF.

Ñopo, H. (2004), "Matching as a Tool to Decompose Wage Gaps". En *IZA Discussion Papers 981*, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*, OCDE Publishing.

OCDE (2013b), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices. (Volume IV)*, OCDE Publishing.

OCDE (2013c), *Education at a Glance 2013*. OCDE Publishing.

Oddone, G. (2010), *El Declive. Una mirada a la economía de Uruguay del siglo XX*. Linardi y Risso, Montevideo.

OREALC/UNESCO-LLECE (2010), *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. SERCE, OREALC/UNESCO-LLECE, Santiago de Chile.

OREALC/UNESCO-LLECE (2008), *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. SERCE, OREALC/UNESCO-LLECE, Santiago de Chile.

Patrón, R. y Vaillant, M. (2012), "Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relación compleja. El caso uruguayo". *Revista Uruguaya de Ciencia Política - Volumen 21 n°1*.

Perazzo, I. (2012), "El mercado laboral uruguayo en la última década". *Documento de Trabajo 12-01*, Instituto de Economía – Udelar, Montevideo.

Pérez Gomar, G. y Ravela, P. (2012), "Impactos del plan ceibal en las prácticas de enseñanza en las aulas de primaria". Instituto de Evaluación Educativa- Universidad Católica de Uruguay, Montevideo.

Rivoir, A. y Pittaluga, L. (2011), "Evaluación de resultados en la comunidad y la inclusión social 2009-2010". Facultad de Ciencias Sociales Udelar-Observatorio, Montevideo.

Roure, J. (2013) “Informe sobre análisis informático de herramienta a utilizar para la construcción de un presupuesto por programa”, consultoría ANEP, Montevideo.

UNESCO (2009), *Indicadores de la Educación. Especificaciones técnicas*. Institute for Statistics, UNESCO.

Winocur, R. y Sánchez, R. (2012), “La experiencia de apropiación de las computadoras XO en las familias y comunidades beneficiarias del Plan CEIBAL”. Universidad Autónoma Metropolitana de México-Universidad Católica de Uruguay, Montevideo.

Referencias de cuadros y gráficos

Base de datos PISA 2003. OCDE
Base de datos PISA 2006. OCDE
Base de datos PISA 2012. OCDE
Banco Central del Uruguay
Censo Nacional Docente 2007 - CODICEN.
Consejo Directivo Central
Consejo de Educación Inicial Primaria
Consejo de Educación Secundaria
Consejo de Educación Técnico-Profesional
Departamento de Estadística - CETP
Dirección General Impositiva
División de Investigación y Evaluación Educativa -CODICEN
Encuesta Continua de Hogares 2006 a 2013 - INE
Instituto Nacional de Estadística
Instituto Nacional de Evaluación Educativa
Ministerio de Economía y Finanzas
Ministerio de Educación y Cultura
Monitor Educativo de Primaria – CODICEN
Monitor Liceal - CES
Observatorio de la Educación – DIEE - CODICEN
Proyecciones de Población - INE

Anexo I: Cuadros y gráficos

Capítulo 2

Cuadro A.2.1 Número de establecimientos de educación inicial según oferta y tipo de centro. 2013

Oferta y tipo de centro	Establecimientos
Total	2.192
Sub total públicos	1.006
Jardines de infantes y guarderías públicos	190
Escuelas urbanas públicas con clase jardinera	675
Escuelas rurales públicas con maestro de clase jardinera	104
Diurnos INAU	37
Sub total privados con financiamiento público (CAIF)	345
Sub total privados	841
Jardines de infantes privados (órbita ANEP)	56
Colegios privados con clases jardineras (órbita ANEP)	345
Centros de educación infantil privados (órbita MEC) (1)	440

(1) Incluye el Proyecto Nuestros Niños de la Intendencia de Montevideo.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Anuario Estadístico del MEC, y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

Cuadro A.2.2 Número de establecimientos de educación primaria según categoría. 2013

Oferta y tipo de centro	Establecimientos
Total	2.556
Total pública	2.143
Urbana	952
Común	329
De práctica	129
Tiempo completo	188
Aprender	265
Tiempo extendido	29
Jardines de infantes de ciclo inicial	12
Rural	1.111
Común	1.105
Internado rural	6
Especial	80
Total privada	413
Común	345
Especial	68

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Anuario Estadístico del MEC, y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

Cuadro A.2.3 Número de establecimientos de educación media según categoría (1). 2013

Oferta y tipo de centro	Establecimientos
Total educación media	1.163
Total media básica	663
Sub total pública	486
Secundaria	255
Técnico-profesional	138
7°, 8° y 9° rural	61
Aulas comunitarias	25
Áreas Pedagógicas	7
Sub total privada	177
Total media superior	500
Sub total pública	333
Secundaria	195
Técnico-profesional	138
Sub total privada	167

(1) En un mismo establecimiento del CES puede coexistir educación media básica y educación media superior. Se contabilizan establecimientos con cursos de educación media superior, independientemente de que en el mismo espacio locativo se impartan cursos de educación media básica. Del mismo modo, en establecimientos del CETP coexisten ofertas educativas de diferentes niveles. Se contabilizan los establecimientos con cursos de educación media superior, independientemente de que en el mismo espacio locativo se dicten, además, cursos de otros niveles.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Anuario Estadístico del MEC.

Cuadro A.2.4 Matrícula de primera infancia y educación inicial por edad, según oferta y tipo de centro. 2013

Oferta y tipo de centro	Primera infancia			Educación inicial			
	0 y 1 años	2 años	Total	3 años	4 años	5 años	Total
Total	24.967	23.539	48.506	32.529	49.444	47.360	129.333
Sub total públicos	527	643	1.170	8.353	35.266	37.272	80.891
Jardines de infantes y guarderías públicos	0	102	102	7.729	13.738	12.386	33.853
Escuelas públicas con clase jardinera				106	21.359	24.886	46.351
Diurnos INAU	527	541	1.068	518	169	0	687
Sub total privados con financiamiento público (CAIF) (1)	17.928	12.106	30.034	11.837	3.279	0	15.116
Sub total privados	6.512	10.790	17.302	12.339	10.899	10.088	33.326
Jardines de infantes privados (órbita ANEP)	807	1.262	2.069	1.267	1.074	745	3.086
Colegios privados con clases jardineras (órbita ANEP)	1.372	3.412	4.784	4.944	6.986	7.725	19.655
Centros de educación infantil privados (órbita MEC) (2)	4.333	6.116	10.449	6.128	2.839	1.618	10.585

(1) Los menores de 2 años en CAIF concurren a los centros una vez por semana junto a sus padres (Programa Experiencias Oportunas).

(2) Incluye el Proyecto Nuestros Niños de la Intendencia de Montevideo.

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico del MEC y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

Cuadro A.2.5 Porcentaje de estudiantes en centros donde el director reporta que la residencia en un área particular es siempre considerada para la admisión. Total y por tipo de centro, 2012

Total	Centros públicos	Liceos privados	Liceos públicos	Escuelas técnicas
26,7	31,6	0,8	37,4	9,4
(2,6)	(3,1)	(0,8)	(3,6)	(4,9)

Nota: errores estándar entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PISA-OCDE.

Cuadro A.2.6 Porcentaje de estudiantes en centros donde se considera para la admisión los resultados anteriores de aprendizaje o las recomendaciones de centros anteriores. Total y por tipo de centro, 2012

	Promedio OCDE	Total Uruguay	Centros públicos	Liceos privados	Liceos públicos	Escuelas técnicas
Estos dos factores "nunca" se consideran	32,0	50,4	57,9	13,2	57,4	59,7
		(0,04)	(0,04)	(0,08)	(0,05)	(0,09)
Al menos uno de estos dos factores "a veces" se consideran	24,7	22,1	20,7	29,3	20,9	19,8
		(0,03)	(0,04)	(0,09)	(0,04)	(0,07)
Al menos uno de estos dos factores se considera siempre	43,2	27,5	21,4	57,4	21,7	20,6
		(0,03)	(0,03)	(0,11)	(0,03)	(0,09)

Nota: errores estándar entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PISA-OCDE.

Cuadro A.2.7 Porcentaje de estudiantes en centros donde los resultados son públicos. Total y por tipo de centro, 2012

Total Uruguay	Centros públicos	Liceos privados	Liceos públicos	Escuelas técnicas
9,8	11,8	0,0	12,8	8,1
(0,02)	(0,03)		(0,03)	(0,04)

Nota: errores estándar entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PISA-OCDE.

Cuadro A.2.8 Tasa neta de asistencia (1) por edad. Años 2006 a 2012

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
3 años	Total	46	49	49	58	61	60	64
	Centros públicos/ CAIF	27	26	27	s/d	s/d	36	35
	Centros privados	19	24	22	s/d	s/d	24	29
4 años	Total	76	79	81	87	86	86	89
	Centros públicos/ CAIF	57	59	59	s/d	s/d	55	60
	Centros privados	19	20	22	s/d	s/d	24	23
5 años	Total	95	94	96	97	97	98	98
	Centros públicos/ CAIF	79	77	76	s/d	s/d	74	74
	Centros privados	16	17	20	s/d	s/d	24	24

(1) Porcentaje de asistentes en la edad de referencia respecto a la población de dicha edad.
Fuente: Llambí, Mancebo y Zaffaroni (2014), a partir de datos de la ECH del INE.

Cuadro A.2.9 Tasa neta de asistencia (1) por edad según quintil de ingreso per cápita del hogar. Años 2006 a 2012. En porcentajes

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1°	3 años	31	36	35	42	46	47	49
	4 años	67	70	76	82	82	82	84
	5 años	93	91	95	96	96	95	96
2°	3 años	42	47	49	59	63	62	65
	4 años	75	83	78	84	83	86	89
	5 años	95	96	96	99	98	96	98
3°	3 años	55	64	60	68	74	70	78
	4 años	84	86	90	96	94	90	94
	5 años	99	99	100	98	99	97	100
4°	3 años	71	75	74	87	86	83	83
	4 años	92	93	94	96	98	94	99
	5 años	99	98	99	99	97	98	100
5°	3 años	87	86	85	96	98	78	93
	4 años	95	94	98	97	96	91	98
	5 años	99	98	99	99	97	98	100
Total	3 años	46	49	49	58	61	60	64
	4 años	76	79	81	87	86	86	89
	5 años	95	94	96	97	97	96	98

(1) Porcentaje de asistentes en la edad de referencia respecto a la población de dicha edad.

Fuente: Llambí, Mancebo y Zaffaroni (2014), a partir de datos de la ECH del INE.

Cuadro A.2.10 Tasa neta de asistencia (1) según departamento. Año 2012. En porcentajes

Departamento	3 años			4 años			5 años		
	Total	Centros públicos/CAIF	Centros privados	Total	Centros públicos/CAIF	Centros privados	Total	Centros públicos/CAIF	Centros privados
Montevideo	69	27	42	89	56	33	97	61	36
Artigas	53	48	4	90	87	3	96	94	2
Canelones	56	27	29	90	65	25	97	77	21
Cerro Largo	65	62	3	77	71	6	99	81	17
Colonia	67	39	28	91	75	16	100	90	10
Durazno	86	51	35	83	75	8	93	67	26
Flores	78	59	19	100	66	34	100	54	46
Florida	69	62	7	91	80	11	100	89	11
Lavalleja	56	29	27	95	91	4	100	85	15
Maldonado	57	33	25	92	65	27	100	71	29
Paysandú	72	55	16	98	73	24	97	79	18
Río Negro	57	51	7	89	84	5	96	86	10
Rivera	53	35	18	85	76	9	100	81	19
Rocha	61	47	14	92	85	7	100	90	10
Salto	65	45	20	90	72	18	98	83	15
San José	48	27	21	79	66	13	97	92	5
Soriano	65	50	15	100	91	9	99	80	19
Tacuarembó	56	47	9	74	72	2	100	84	16
Treinta y Tres	74	74	0	100	91	9	100	100	0
Total	64	35	29	89	66	23	98	74	24

(1) Porcentaje de asistentes en la edad de referencia respecto a la población de dicha edad.

Fuente: Llambí, Mancebo y Zaffaroni (2014), a partir de datos de la ECH del INE.

Cuadro A.2.11 Tasas netas de asistencia según nivel. País urbano, por región. En porcentajes, años 2006 a 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primaria	95,3	95,2	94,8	95,2	95,4	94,1	95,3	95,1
Montevideo	95,7	95,1	94,6	94,6	95,1	93,8	94,6	95,1
Interior urbano	95,0	95,3	95,0	95,6	95,6	94,3	95,8	95,2
Educación media básica (secundaria y técnico-profesional)	68,5	68,2	67,8	71,1	73,8	75,0	74,6	75,8
Montevideo	69,0	69,1	66,1	70,5	72,7	76,5	72,2	74,1
Interior urbano	68,2	67,6	69,0	71,6	74,5	74,1	76,0	77,1
Educación media superior (secundaria)	43,2	41,9	38,8	41,0	40,7	40,5	40,1	44,4
Montevideo	45,5	44,1	40,5	41,8	41,3	41,3	40,7	45,3
Interior urbano	41,3	40,4	37,6	40,5	40,3	40,0	39,8	43,7

Fuente: Elaborado por la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN a partir de datos de la ECH del INE.

Cuadro A.2.12 Relación de extraedad según nivel. País urbano, por región. En porcentajes, años 2006 a 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Educación Media Básica (Secundaria y Técnico-Profesional)	1,43	1,40	1,42	1,44	1,42	1,47	1,49	1,45
Montevideo	1,46	1,43	1,47	1,48	1,45	1,51	1,55	1,45
Interior Urbano	1,41	1,38	1,39	1,42	1,40	1,44	1,46	1,45
Educación Media Superior (Secundaria)	1,66	1,62	1,63	1,62	1,58	1,62	1,61	1,62
Montevideo	1,73	1,71	1,73	1,69	1,69	1,73	1,72	1,68
Interior Urbano	1,61	1,55	1,56	1,57	1,51	1,54	1,54	1,57

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio de la Educación –CODICEN.

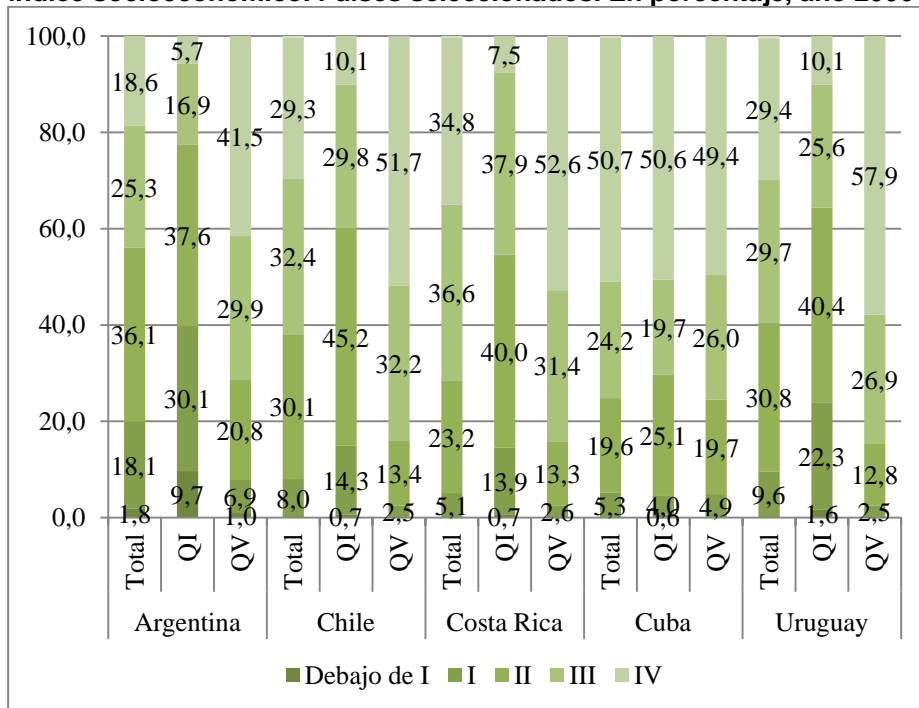
Cuadro A.2.13 Repetición en ciclo básico de educación secundaria pública, según grado (1). 2000 a 2013

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primero	23,9	22,7	22,2	22,8	23,2	24,9	28,3	26,1	28,1	29,5	30,2	31,5	31,2	30,0
Segundo	21,0	20,8	20,8	20,4	20,6	21,5	22,4	21,3	22,4	25,5	25,4	26,9	25,8	25,0
Tercero	23,3	21,3	21,2	20,5	19,8	22,4	23,8	23,0	25,0	27,8	27,2	30,0	28,4	28,2

(1) Los datos son de los liceos diurnos. No incluye liceos con Plan 2003 ni 7º, 8º y 9º rural.

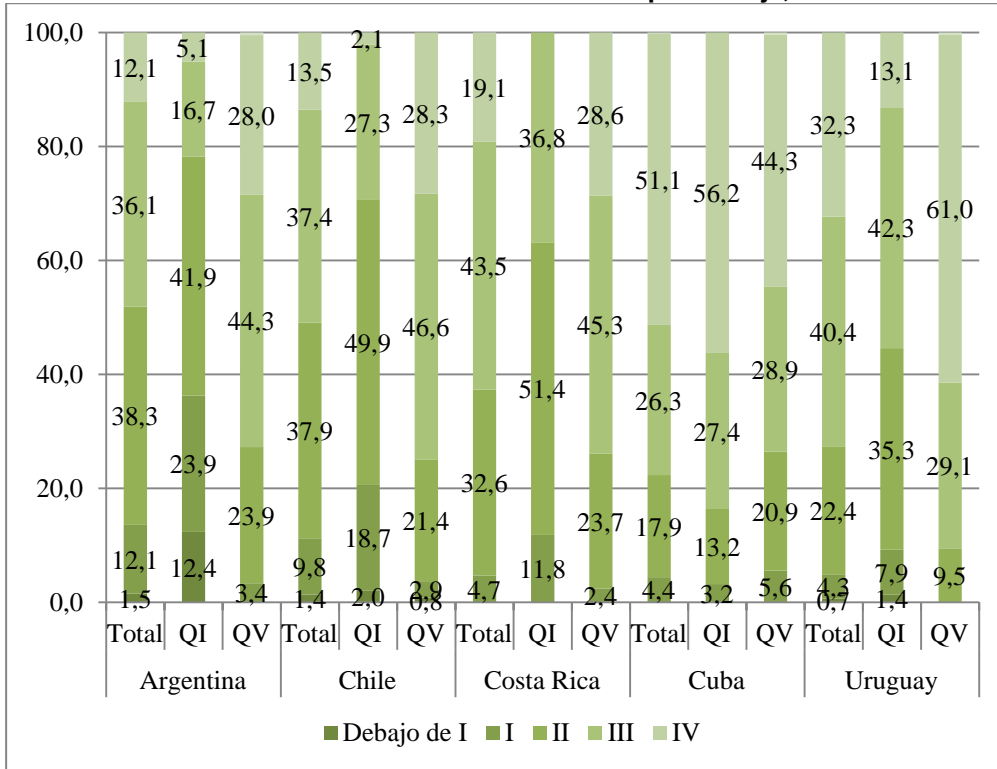
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Estadística del CES.

Gráfico A.2.1 Distribución de alumnos de sexto grado de educación primaria según nivel de desempeño en lectura, por quintiles extremos del índice socioeconómico. Países seleccionados. En porcentaje, año 2006



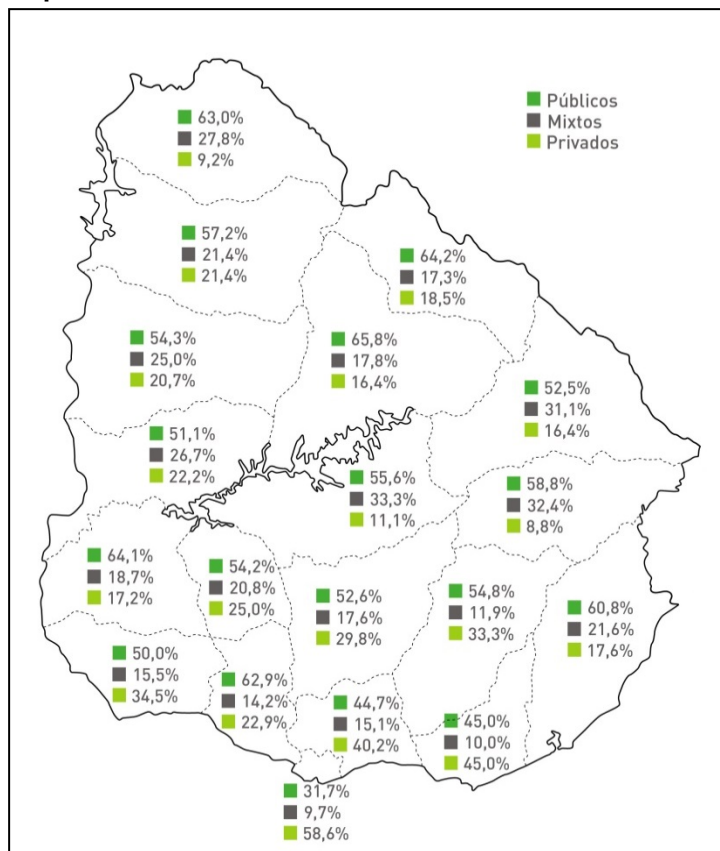
Fuente: OREALC/UNESCO-LLECE (2006).

Gráfico A.2.2 Distribución de alumnos de sexto grado de educación primaria según nivel de desempeño en matemática, por quintiles extremos del índice socioeconómico. Países seleccionados. En porcentaje, año 2006



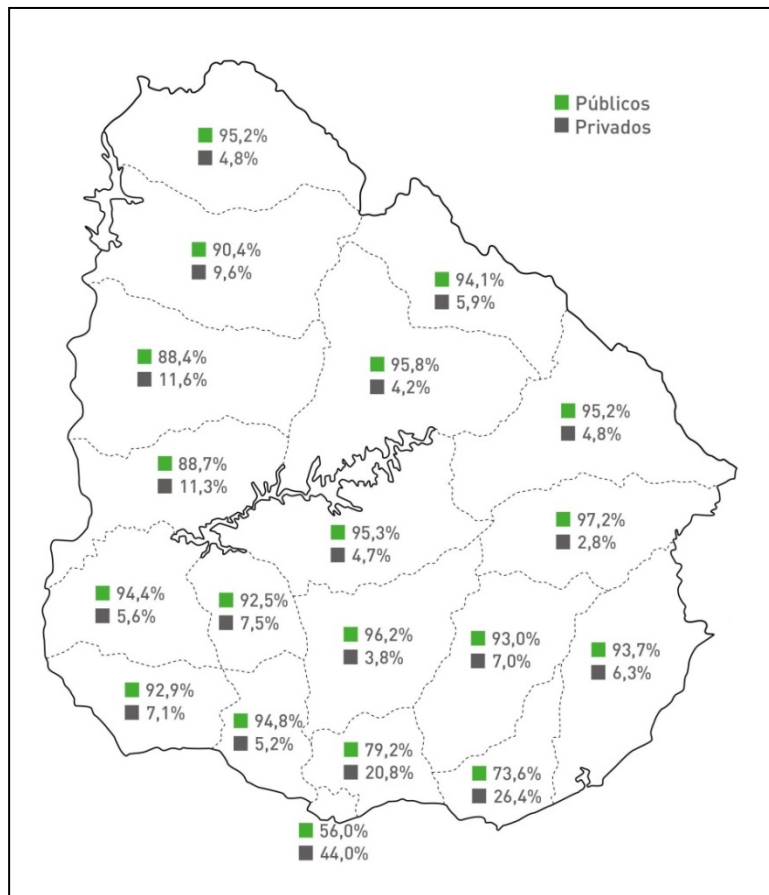
Fuente: OREALC/UNESCO-LLECE (2006).

Mapa A.2.1 Distribución de establecimientos de educación inicial por departamento, según tipo de oferta (en %). 2013



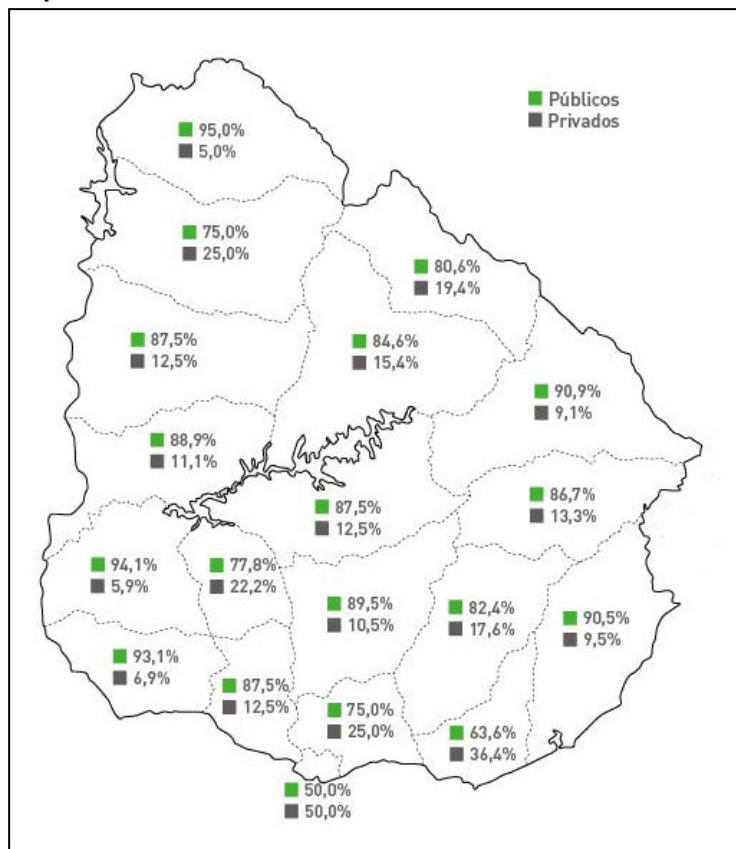
Fuente: INEEd (2014) elaborado a partir de datos del Anuario Estadístico del MEC y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

Mapa A.2.2 Distribución de establecimientos de educación primaria por departamento, según tipo de oferta (en %). 2013



Fuente: INEEd (2014) elaborado a partir de datos del Anuario Estadístico del MEC y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

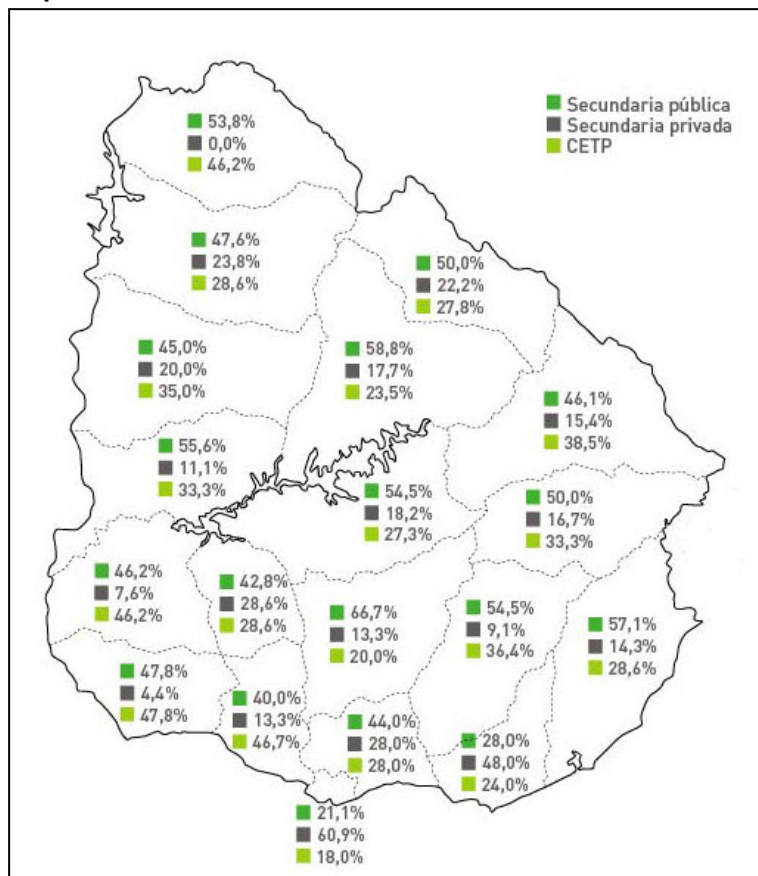
Mapa A.2.3 Distribución de establecimientos de educación media básica por departamento, según tipo de oferta (1) (en %). 2013



(1) En la oferta pública se incluyen los liceos del CES, las escuelas rurales del CEIP con 7°, 8° y 9° grado, los centros de educación media básica del CETP, las Aulas Comunitarias y los establecimientos en los que se dictan Áreas Pedagógicas.

Fuente: INEEd (2014) elaborado a partir de datos del Anuario Estadístico del MEC y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

Mapa A.2.4 Distribución de establecimientos de educación media superior por departamento, según tipo de oferta (en %). 2013



Fuente: INEED (2014) elaborado a partir de datos del Anuario Estadístico del MEC.

Capítulo 3

Cuadro A.3.1 Matrícula de educación inicial y primaria por año, según oferta y modalidad. 2003-2013 (1)

Oferta y tipo de centro	Año										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total inicial y primera infancia	103.619	105.215	105.571	106.636	124.620	152.310	173.251	153.606	152.602	153.694	155.152
Subtotal inicial y primera infancia público	85.628	84.612	83.546	81.833	81.176	82.649	83.854	81.875	79.969	79.985	80.408
Subtotal inicial y primera infancia privado	17.991	20.603	22.025	24.803	25.702	27.005	28.037	27.944	28.839	29.617	29.594
Subtotal CAIF					17.742	42.656	61.360	43.787	43.794	44.092	45.150
Total primaria	365.495	367.428	365.840	365.879	360.653	354.852	349.271	342.356	336.762	329.795	324.783
Sub total pública	320.025	319.903	317.665	314.251	308.056	300.320	293.627	286.861	280.726	273.259	268.001
Común	311.141	311.350	309.286	306.030	300.143	292.542	286.092	279.445	273.440	266.349	261.188
Urbana Común	199.229	173.676	171.142	153.809	136.451	119.455	114.021	111.705	104.956	95.170	90.187
Aprender	47.064	46.410	46.821	58.252	74.734	87.582	86.538	83.772	82.740	80.289	77.268
Tiempo completo	18.700	20.469	20.844	21.994	21.834	23.924	25.748	25.660	28.778	30.238	32.957
Práctica	27.927	52.101	52.207	50.681	46.524	41.658	40.604	40.279	39.518	41.185	41.157
Tiempo extendido										2.239	3.559
Rural	16.959	17.471	17.143	20.204	19.589	19.051	18.454	17.253	16.665	16.464	15.348
JICI	1.262	1.223	1.129	1.090	1.011	872	727	776	783	764	712
Especial (2)	8.884	8.553	8.379	8.221	7.913	7.778	7.535	7.416	7.286	6.910	6.813
Sub total privada	45.470	47.525	48.175	51.628	52.597	54.532	55.644	55.495	56.036	56.536	56.782
Común	43.702	44.218	45.491	47.498	48.436	49.956	50.773	51.103	52.069	52.889	53.572
Especial	1.768	3.307	2.684	4.130	4.161	4.576	4.871	4.392	3.967	3.647	3.210

(1) Incluye educación inicial y primera infancia en la órbita de la ANEP y CAIF.

(2) Incluye alumnos de escuelas especiales y en clases especiales de escuelas comunes.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Anuario Estadístico del MEC y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

Cuadro A.3.2 Matrícula de educación media básica y superior por tipo de oferta. 2000-2013

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total educación media básica (1)	152.595	157.389	162.660	163.079	161.515	158.130	159.515	160.367	171.502	177.018	178.176	182.175	181.444	182.087
Secundaria pública	115.154	120.226	125.367	127.162	123.869	120.487	121.195	120.960	127.681	130.013	130.073	130.978	127.593	124.749
Secundaria privada	22.100	21.876	21.221	19.984	20.505	20.256	21.155	21.460	24.117	25.396	25.371	25.440	25.694	26.452
Aulas comunitarias													1.459	1.429
Áreas Pedagógicas										373		700	974	1.017
7°, 8° y 9° rural	641	1.037	1.498	1.771	1.869	1.797	1.818	1.784	2.028	1.991	1.934	1.966	1.916	1.812
CETP	14.700	14.250	14.574	14.162	15.272	15.590	15.347	16.163	17.676	19.618	20.798	23.791	26.241	29.074
Total educación media superior	128.267	134.653	144.989	153.492	151.838	150.535	145.800	142.166	139.870	144.259	145.888	149.669	154.118	155.522
Secundaria pública	93.433	99.008	108.589	115.157	112.669	108.459	103.938	97.136	94.506	96.319	96.902	99.175	100.265	99.485
Secundaria privada	13.799	13.631	14.028	14.297	14.687	16.053	15.480	15.741	16.001	16.345	16.425	16.942	17.210	17.042
CETP	21.035	22.014	22.372	24.038	24.482	26.023	26.382	29.289	29.363	31.595	32.561	33.552	36.643	38.995

(1) Sin incluir PAC ni Áreas Pedagógicas, para las que se dispone de datos solamente de los últimos años.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Estadística del CES, Boletines de educación pública del Departamento de Estadística Educativa del CEIP y Departamento de Estadística del CETP.

Cuadro A.3.3. Gasto real ejecutado por la ANEP (1) por año según nivel. 2004 – 2013

Nivel	Año									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inicial	1.947	1.980	2.079	2.348	2.858	3.323	3.359	3.668	3.958	4.365
Primaria	7.124	7.278	7.698	8.594	10.044	11.299	11.472	12.575	13.147	14.054
Ciclo básico - secundaria		3.952	4.274	4.650	5.696	6.944	6.949	7.438	7.744	7.975
Bachillerato - secundaria		1.852	1.892	2.284	2.645	3.107	2.991	3.346	3.455	3.524
Técnico-profesional	2.019	2.142	2.293	2.559	3.130	3.855	3.948	4.338	4.892	5.634

(1) En millones de pesos 2013, actualizado por IPC.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEF e INE.

Cuadro A.3.4. Indicadores de recursos educativos en liceos públicos y escuelas técnicas según contexto de los centros (1). 2003 y 2012

Tipo de centro y contexto	Años e indicadores seleccionados				
	2003				
	Calidad de los recursos educativos	Razón computadoras por estudiante	Calidad infraestructura	Escasez docentes	Proporción de docentes titulados
Liceos públicos - muy desfavorable	-1,521	0,036	-1,350	0,081	0,443
	(0,2)	(0,0)	(0,4)	(0,3)	(0,1)
Liceos públicos - desfavorable	-1,052	0,061	-0,934	0,840	0,452
	(0,2)	(0,0)	(0,1)	(0,2)	(0,0)
Liceos públicos - medio	-1,367	0,062	-1,296	0,978	0,531
	(0,1)	(0,0)	(0,1)	(0,2)	(0,0)
Liceos públicos - favorable	-1,211	0,026	-1,029	1,309	0,617
	(0,2)	(0,0)	(0,2)	(0,1)	(0,0)
Liceos públicos: diferencia favorable-muy desfavorable	0,310	-0,010	0,322	1,23*	0,174*
Escuelas técnicas - muy desfavorable	-1,808	0,084	-1,316	1,070	0,258
	(0,1)	(0,0)	(0,2)	(0,2)	(0,0)
Escuelas técnicas - desfavorable	-1,406	0,048	-1,442	1,152	0,365
	(0,2)	(0,0)	(0,2)	(0,2)	(0,0)
Escuelas técnicas - medio	-1,549	0,083	-1,029	0,842	0,342
	(0,2)	(0,0)	(0,2)	(0,2)	(0,1)

Escuelas técnicas - favorable	-1,724	0,091	-1,404	0,383	0,288
	(1,0)	(0,0)	(0,8)	(0,5)	(0,1)
Escuelas técnicas: diferencia favorable - muy desfavorable	0,084	0,007	-0,088	-0,687	0,030
	2012				
Liceos públicos - muy desfavorable	-0,650	0,421	-0,165	-0,362	0,702
	(0,6)	(0,1)	(0,5)	(0,5)	(0,1)
Liceos públicos - desfavorable	-0,101	0,425	-0,512	0,449	0,539
	(0,2)	(0,1)	(0,2)	(0,2)	(0,0)
Liceos públicos – medio	0,099	0,312	-0,754	0,296	0,522
	(0,1)	(0,0)	(0,3)	(0,2)	(0,0)
Liceos públicos – favorable	0,042	0,126	-0,009	0,315	0,710
	(0,1)	(0,1)	(0,2)	(0,2)	(0,0)
Liceos públicos: diferencia favorable-muy desfavorable	0,692	-0,295*	0,156	0,676	0,008
Escuelas técnicas - muy desfavorable	-0,525	0,813	-0,516	0,826	0,287
	(0,3)	(0,2)	(0,3)	(0,5)	(0,0)
Escuelas técnicas - desfavorable	0,033	0,494	-0,758	0,879	0,459
	(0,2)	(0,1)	(0,3)	(0,2)	(0,0)
Escuelas técnicas - medio	0,363	0,277	-0,478	0,375	0,526
	(0,3)	(0,1)	(0,5)	(0,3)	(0,1)
Escuelas técnicas – favorable	-0,730	0,133	-0,898	0,691	0,587
	(1,1)	(0,0)	(0,4)	(0,7)	(0,1)
Escuelas técnicas: diferencia favorable - muy desfavorable	-0,206	-0,680*	-0,382	-0,134	0,300*

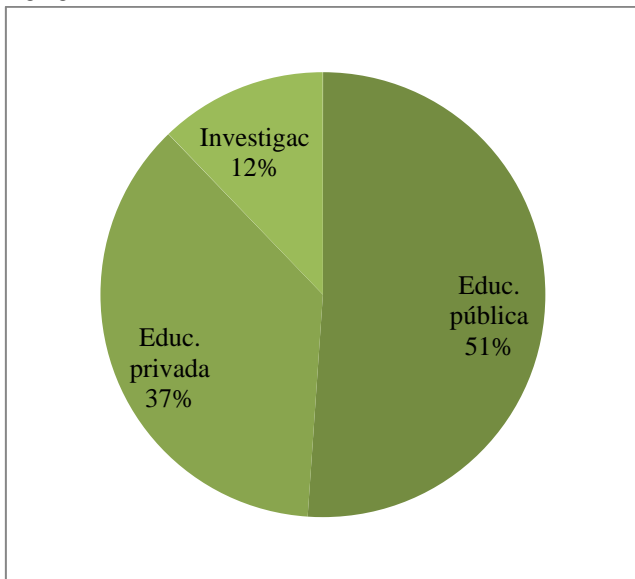
(1) Errores estándar entre paréntesis.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.

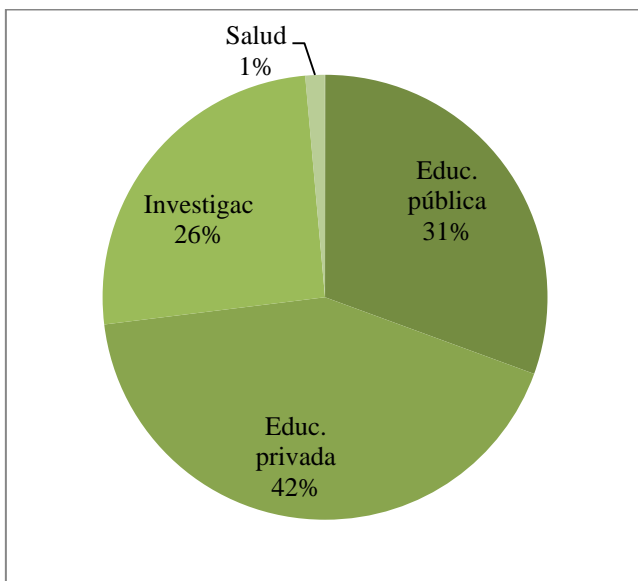
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PISA-OCDE.

Gráfico A.3.1. Distribución porcentual de las donaciones de empresas amparadas por la Ley 18.834, según destino

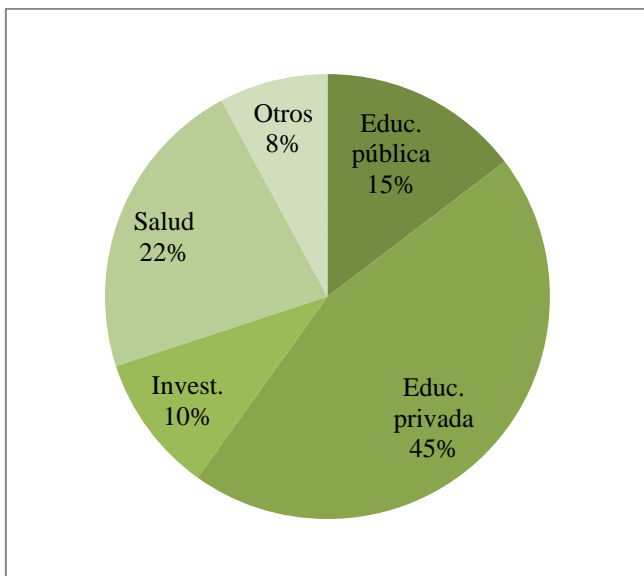
2010



2011



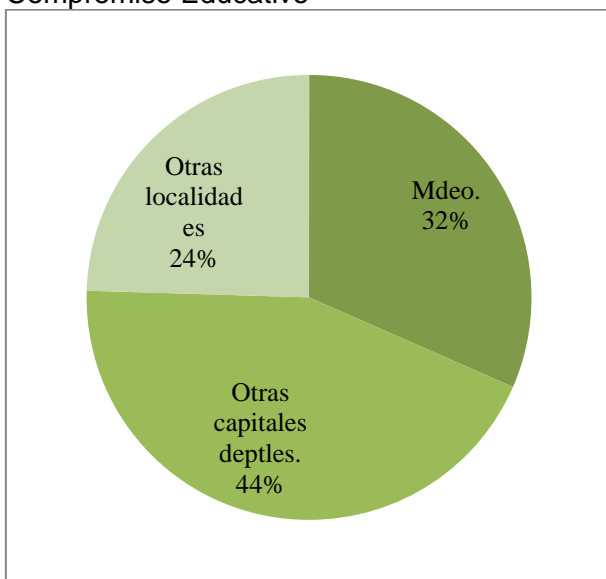
2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEF.

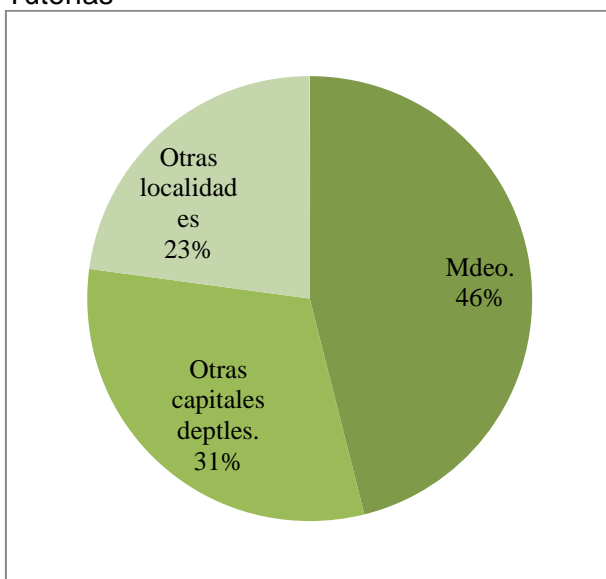
Gráfico A.3.2. Distribución porcentual de los beneficiarios de los programas Compromiso Educativo y Tutorías, según zona geográfica

Compromiso Educativo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CES.

Tutorías



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CES.

Capítulo 4

Cuadro A.4.1. Cantidad de estudiantes medio, mínimo y máximo de liceos (secundaria), según tipo de localidad

	Promedio	Máximo	Mínimo
Montevideo	1.029	5.321	159
Otra capitales departamentales	1.076	3.216	181
Otras localidades	537	2.120	45

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CES.

Cuadro A.4.2 Cantidad de estudiantes medio, mínimo y máximo de escuelas (primaria), según tipo de escuela

	Promedio	Máximo	Mínimo
Urbana común	308	894	9
Aprender	348	1008	19
Tiempo completo	217	465	33
Práctica	377	728	118
Rural	18	211	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Monitor Educativo de Primaria-CODICEN.

Capítulo 5

Cuadro A.5.1 Horas de coordinación en educación secundaria

Educación secundaria - general

Horas docentes	Horas de coordinación
2 a 5 horas	1 hora
6 a 10 horas	2 horas
11 a 15 horas	3 horas
16 a 20 horas	4 horas

Educación secundaria - Programas educativos especiales

Programa	Horas de coordinación
Aulas comunitarias	2 horas por Aula.
Áreas Pedagógicas	2 horas por turno, salvo en la Escuela Dr. Berro que los docentes coordinan 2 horas para ambos turnos.
Educación en contexto de encierro	2 horas independientemente de la carga horaria asumida.
CECAP	2 horas independientemente de la carga horaria asumida.
Experiencia con estudiantes sordos e hipoacúsicos	Intérprete de Lengua de Señas
	Hasta 4 horas según carga horaria asignada, de acuerdo a lo estipulado para Plan 2006.

Educación Secundaria - Planes experimentales

Planes experimentales	Horas de coordinación
Plan 2009	2 horas independientemente de la carga horaria asumida.
Modelo Curricular CB. Extraedad 2012	No corresponden horas de coordinación
Modalidad Experimental Extraedad C.B. (Propuesta de ATD. RC 77/10/12)	1 hora por nivel y por asignatura

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CES

Cuadro A.5.2 Salario nominal (con partida de alimentación) de maestros y docentes de secundaria (titulados, efectivos, 20 horas). Para los grados 1, 4 y 7. Años 2005 a 2014 (a valores constantes de 2013)

G	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Maestro										
1	10.581	11.262	12.136	13.536	14.708	14.987	15.583	16.232	17.104	17.894
4	11.950	12.772	13.863	15.617	17.172	17.501	18.196	18.954	19.972	20.893
7	16.636	17.815	19.464	22.123	24.405	24.891	25.900	26.989	28.402	29.783
Profesor 1er. ciclo										
1	10.581	11.262	12.136	13.536	14.593	14.870	15.461	16.105	16.970	17.754
4	11.950	12.772	13.863	15.617	17.038	17.364	18.054	18.806	19.816	20.730
7	16.636	17.815	19.464	22.123	24.206	24.688	25.689	26.769	28.171	29.541
Profesor 2do. ciclo										
1	11.339	12.064	12.888	14.191	15.126	15.432	15.762	16.319	17.260	18.053
4	12.648	13.574	14.616	16.165	17.547	17.902	18.290	18.952	20.034	20.954
7	17.423	18.778	20.367	22.742	24.781	25.296	25.871	26.843	28.324	29.693

(1) Los salarios se expresan a valores constantes con base de 2013. Corresponden a docentes titulados, efectivos, con una carga horaria de 20 horas. Incluyen partidas de alimentación.

(2) En el grado 7 se incluye un 20% adicional por cumplimiento de 25 años de actuación docente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto -CODICEN.

Cuadro A.5.3 Distribución de equipos de dirección, según tamaño de centros de secundaria. Año 2013

	Integrantes del equipo de dirección							
Quintiles tamaño	0	1	2	3	4	5	6	Total
1	2%	0,30%	17%	1%				
2			11%	9%	0,30%			
3				14%	4%	2%		
4				7%	6%	7%		
5				1%	3%	12%	4%	
Total	2%	0%	28%	31%	13%	22%	4%	100%

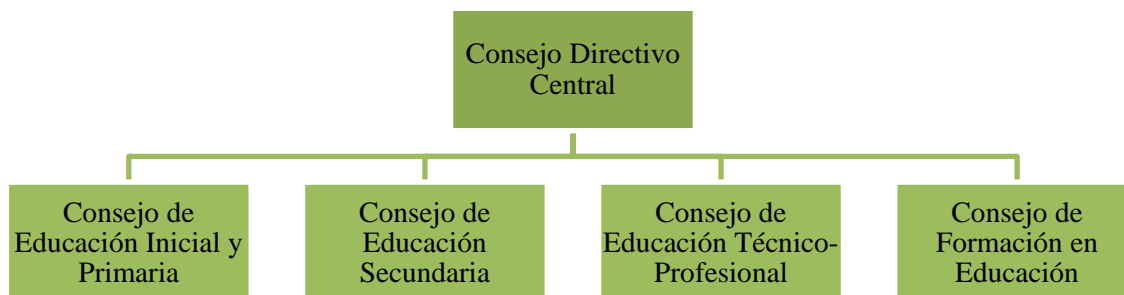
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CES.

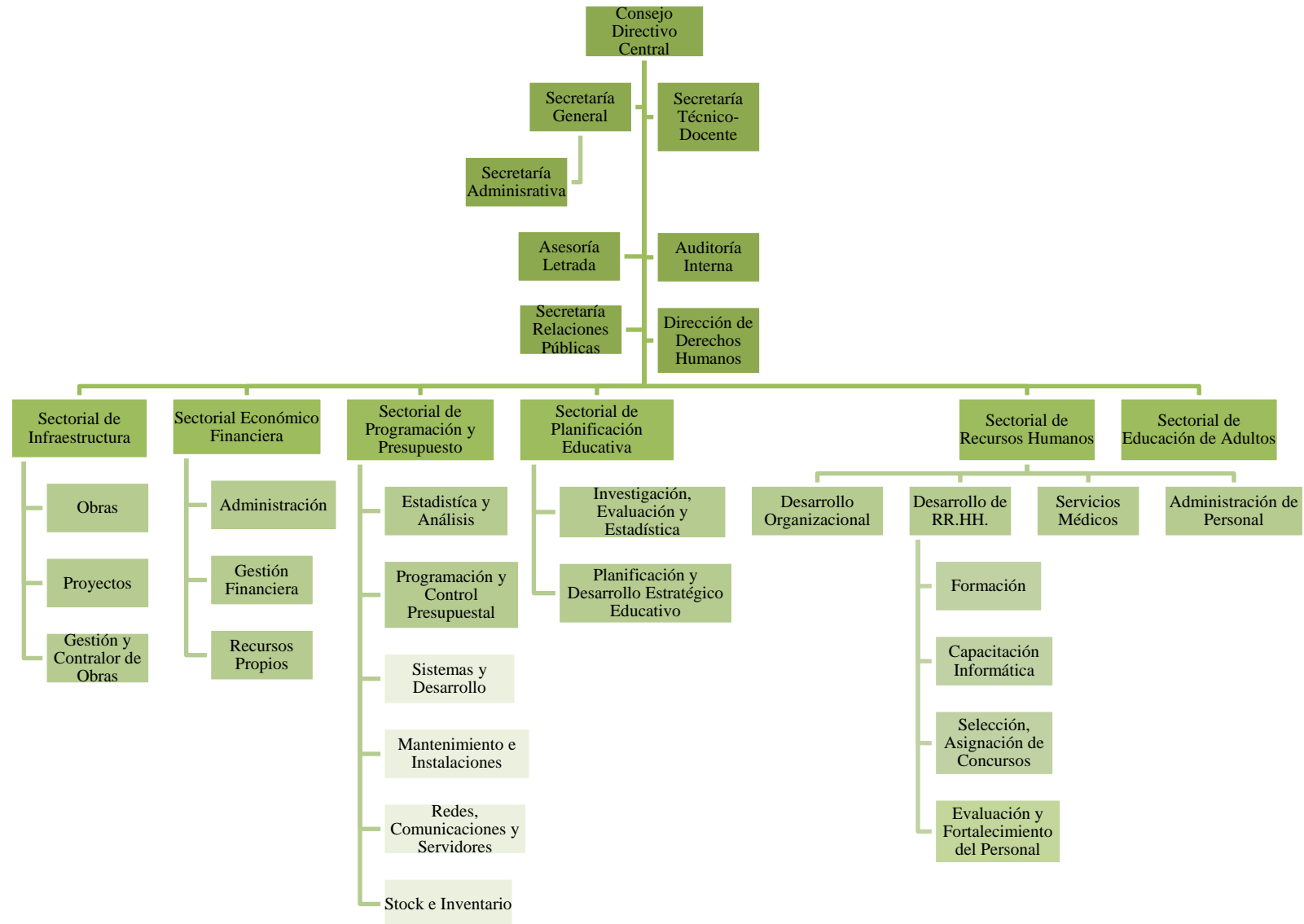
Cuadro A.5.4 Distribución de subdirectores, según tamaño de centros de secundaria. Año 2013

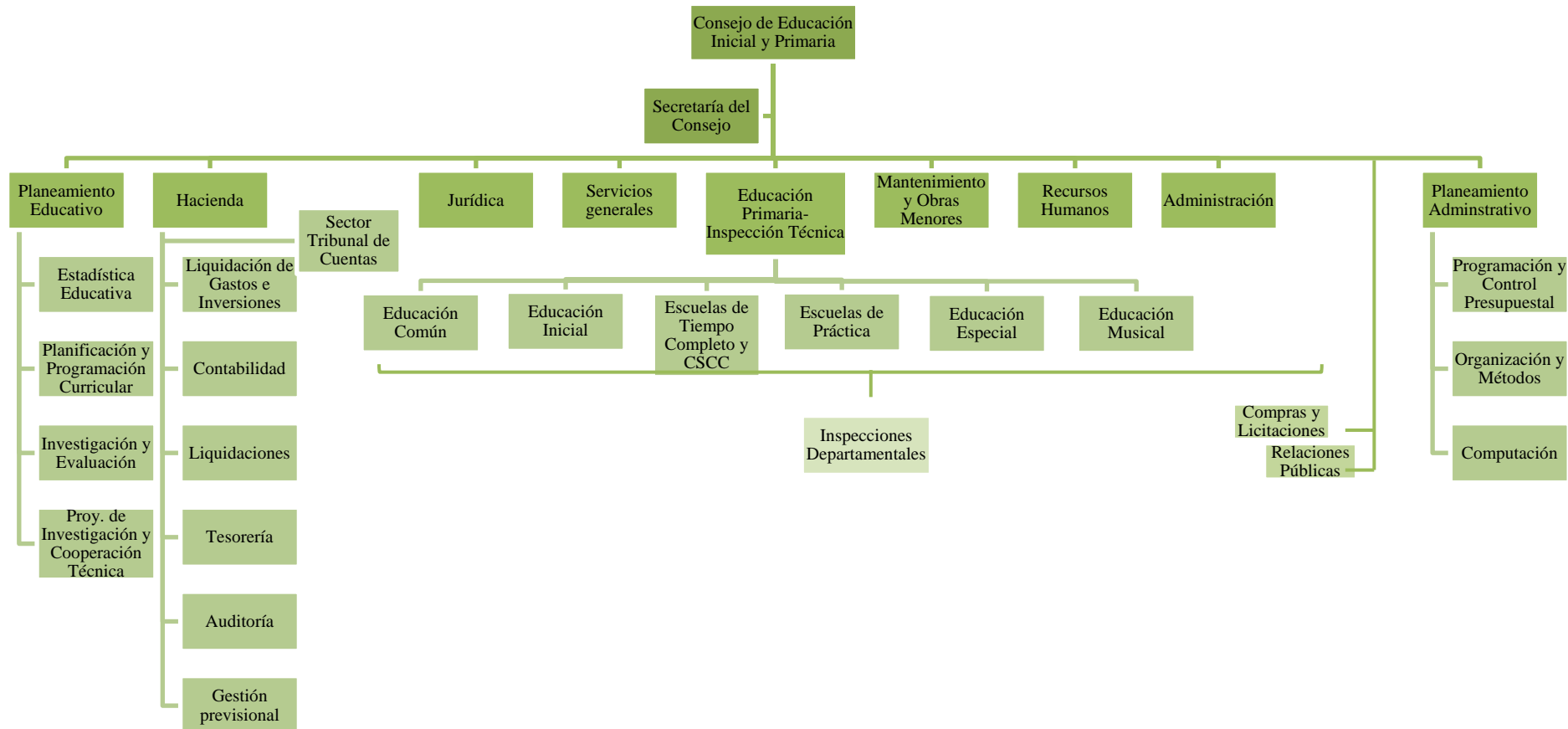
	Subdirectores				
Quintiles tamaño	0	1	2	3	Total
1	18%	2%			
2	13%	7%			
3		14%	6%		
4		8%	11%	1%	
5		1%	14%	5%	
Total	31%	32%	31%	6%	100%

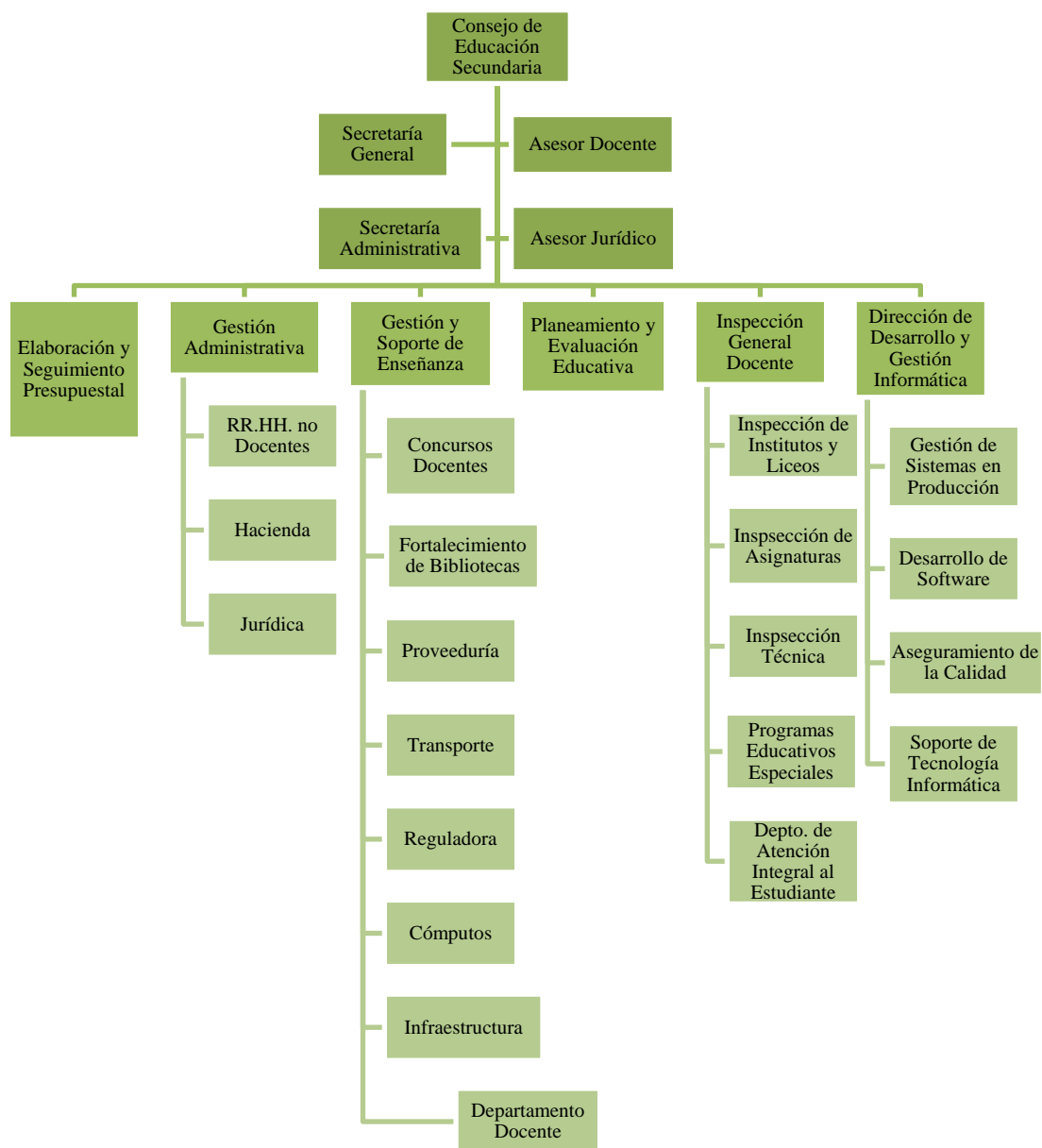
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CES.

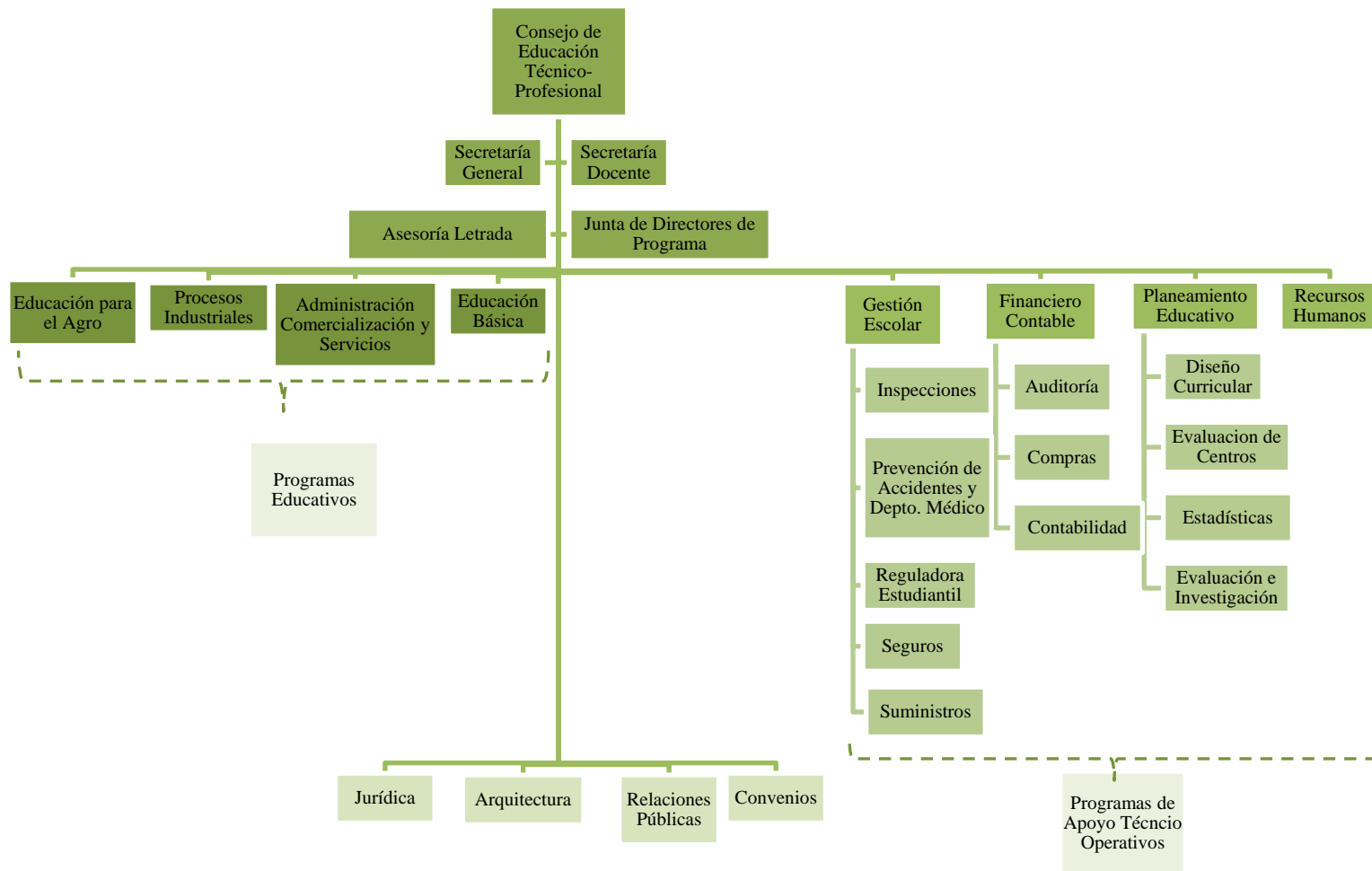
Anexo II: Organigramas de la ANEP

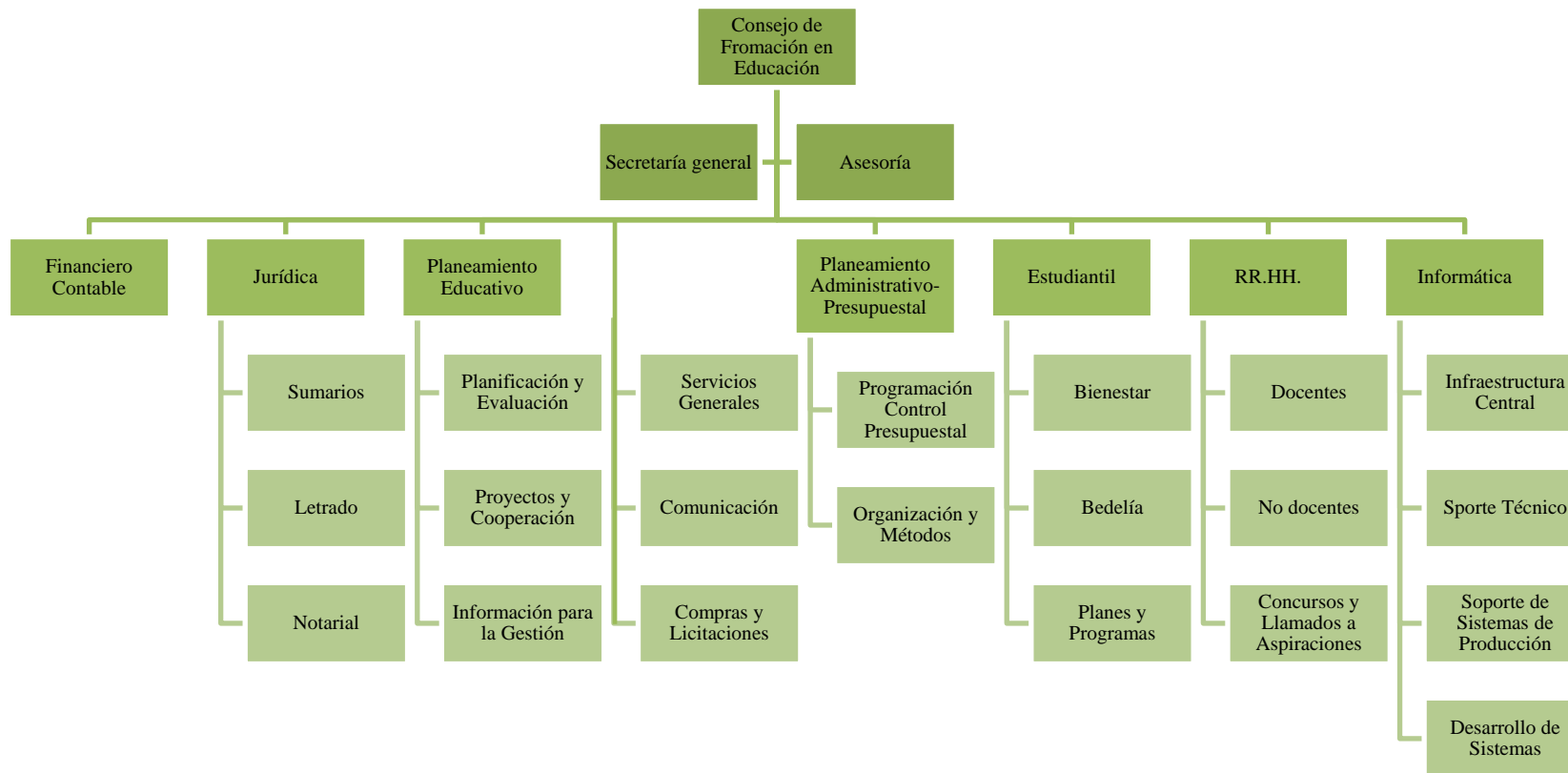












Nota: En los organigramas de CEIP y CFE se presentan las direcciones y sus secretarías y/o asesorías, divisiones y departamentos. En los de CODICEN, CES y CETP se exhibe el consejo con sus asesorías y/o secretarías, direcciones y divisiones. En el caso de CETP se presentan las divisiones que dependen directamente del consejo, los Programas Educativos y los de Gestión Técnico-Operativos. En ningún caso se presenta interacciones cruzadas o niveles de coordinación transversales, que si bien existen, el cometido de estas gráficas es dar noción de los componentes de las estructuras, y no tanto de presentar como se vinculan.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CODICEN, CEIP, CETP, CFE y Mazzini, P. (coord.), Campanella, J., Corbo, G., Morales, P. Silva, M. (2014) "Estructuras y procedimientos de gestión de la educación secundaria en Uruguay", estudio realizado a solicitud del INEE.

Anexo III: Resumen de las propuestas sobre educación de los partidos políticos con representación parlamentaria, elecciones 2009

Este anexo presenta un resumen de las propuestas vinculadas a educación realizadas por los partidos políticos con representación parlamentaria entre 2010 y 2014, presentadas en el período previo a las elecciones de 2014. Las fuentes de información utilizadas fueron las propuestas sobre educación plasmadas en los programas de cada partido: “Bases Programáticas tercer gobierno nacional del Frente Amplio 2015-2020”, “Un País de Oportunidades” (agenda de gobierno del Partido Nacional, programa de gobierno 2015-2020 capítulo 2), “Compromiso de Cambio - el Uruguay del futuro” (programa 2015-2020 del Partido Colorado) y “Transformar el crecimiento en desarrollo humano, el camino del Partido Independiente”.

Para organizar la presentación de las propuestas se establecieron ejes temáticos que giran en torno a algunos de los principales temas de debate público, y dentro de ellos se asignaron subtemas según lo que plantean los diferentes programas políticos.

Cabe aclarar que para algunos temas o subtemas no se presentan las propuestas de algunos partidos por no encontrarse disponible dicho punto en la fuente consultada. Por otra parte, podría haber algunas propuestas que no fueron incluidas en el análisis por no ajustarse a los ejes temáticos propuestos, aunque la inmensa mayoría está dentro de este resumen. Por último, es importante mencionar que algunas propuestas abarcaban múltiples temas, por lo que se las incluyó en todos los ejes temáticos que correspondían, por lo que algunas propuestas se repiten a lo largo del resumen.

Las propuestas de los diferentes partidos se presentan básicamente tal como fueron enunciadas en los diferentes documentos consultados.

Institucionalidad

Respecto a la ley de Educación

Frente Amplio (FA)

Acuerdo con la ley.

Partido Nacional (PN)

Derogación parcial de la ley: con el objetivo de reducir el peso de los intereses corporativos en el gobierno de la educación. Asimismo, se reasignarán las actuales potestades del CODICEN y los Consejos de Educación, a efectos de simplificar y acelerar la gestión, mejorar la coordinación y fortalecer la ejecutividad de la administración, sin perjuicio del control posterior. Incluye al menos los siguientes puntos: redefinición del rol de los consejeros votados por los docentes en el CODICEN y los Consejos de Educación; eliminación del requerimiento de 10 años de experiencia en la enseñanza pública para ser miembro del CODICEN o de los Consejos de Educación (retorno al régimen anterior); eliminación de la obligación de convocar al Congreso Nacional de Educación (que pasaría a ser optativa); modificación del inciso L del artículo 63, trasladando al MEC la potestad de revalidar títulos de formación docente.

Partido Colorado (PC)

Reformulación de la Ley que permita disminuir la burocratización de la educación, propiciando una estructura más flexible, descentralizada y que acompañe los procesos de transformación

Cambiar el gobierno de la educación (ANEP) manteniendo a los representantes de los docentes con voz y sin voto.

Acuerdos y planes nacionales

FA

Elaboración de un Plan Nacional de Educación a largo plazo, con amplios consensos sociales y políticos, orientado a la transformación de la educación pública que tome en cuenta para su debate: fines y objetivos de la educación; la cobertura del sistema; la profesión docente; aprendizajes deseables (su diversidad, integralidad, universalidad y democratización); la evaluación continua, y la construcción y distribución social del conocimiento. Para su discusión, elaboración y seguimiento se tendrían en cuenta los aportes del Congreso Nacional de Educación previsto por la Ley de Educación.

Elaboración de una Estrategia Nacional de Respaldo al Aprendizaje.

PN

Creación del Compromiso con la Política Educativa Nacional como requisito para solicitar al Senado la venia a los tres miembros políticos del CODICEN. El procedimiento a seguir sería el siguiente: a) el Ministerio de Educación elabora una propuesta de documento donde se definen las grandes líneas y objetivos de política educativa para el quinquenio; b) ese documento es sometido a consideración y aprobado en Consejo de Ministros; c) se redacta una declaración que incluye el compromiso público de tomar en forma sistemática decisiones que sean consistentes con esa política; d) la firma y divulgación de ese compromiso será tomada por el Poder Ejecutivo como condición política para presentar a la consideración del Senado de la República el nombre de un candidato a integrar el CODICEN.

PC

Elaboración de un proyecto asumido por todos a través de un verdadero y sostenido acuerdo que se traduzca en un Plan Nacional de Educación. Para ello se convocaría a todos los actores del quehacer educativo.

Coordinación de políticas

FA

Promoción de la coordinación de políticas públicas de manera que se atiendan las condiciones socioeconómicas, de convivencia y culturales necesarias para el desarrollo de la misión pedagógica de los centros educativos.

Construcción de una malla de protección educativa que apunte a coordinar y vincular programas de respaldo existente, institucionalizándolos e incorporándolos al Sistema Nacional de Educación Pública (Compromiso Educativo, PMC, Tránsito Educativo, etc.) creando una Estrategia Nacional de Respaldo al Aprendizaje.

Profundización de la coordinación interinstitucional del Sistema Educativo Público.

PC

Creación de un “ecosistema” donde las políticas industriales, las políticas de investigación y desarrollo y las políticas educativas se unan para el desarrollo nacional. Desarrollar políticas públicas integradas, contextualizadas y coordinadas entre las distintas entidades del área social.

Competencias institucionales y estructura organizativa

FA

Fortalecimiento del papel de coordinación y articulación del CODICEN, como organismo que potencie los canales de comunicación, interacción y articulación entre los consejos.

Avance en la construcción de campus donde se haga efectiva la integración de distintos subsistemas, ofreciendo diversos servicios y creando áreas compartidas para que desde las políticas educativas, culturales y sociales, diferentes instituciones, manteniendo su especificidad y sus espacios, coordinen acciones y optimicen recursos.

Respeto a la autonomía de las instituciones educativas del Estado y de los Consejos de Educación.

PN

Reasignación de las actuales potestades del CODICEN y los Consejos de Educación, a efectos de simplificar y acelerar la gestión, mejorar la coordinación y fortalecer la ejecutividad de la administración, sin perjuicio del control posterior.

Creación de niveles de gestión intermedios, que operen entre las autoridades nacionales y las departamentales. Eso implica la creación de subsistemas regionales de asistencia técnica, seguimiento de gestión y control de resultados.

Incorporación del INEEEd a la órbita del MEC (donde funcionará como órgano descentralizado) y la modificación de su directorio, reduciendo el peso de los representantes de ANEP.

PC

Creación de la Agencia para la Calidad y Desarrollo de la Educación: La educación debe pensarse en forma integral, desde una perspectiva sistémica que permita conocer en forma permanente la realidad y planificar su futuro a través de espacios estratégicos de reflexión, planeamiento y diseño de marcos de acción.

Partido Independiente (PI)

Asignación de las principales responsabilidades de la política educativa a las autoridades nacionales, con instancias de consulta a los distintos actores del sistema educativo.

Mejora de procesos

PN

Desburocratización, simplificación administrativa y mecanismos de delegación en la toma de decisiones, en toda la estructura del sistema educativo.

PC

Reducción del 50% de los cargos de confianza o de designación directa durante el año 2015 y realización de llamados públicos abiertos para la provisión de las funciones de gestión en la Administración central de la Educación.

Fortalecimiento y desarrollo de la Auditoría Interna en todas las entidades educativas, en especial a nivel central y regional.

PI

Racionalización de la estructura; por ejemplo, reemplazo de los múltiples órganos colegiados por cargos unipersonales; que cuenten con mecanismos de consulta obligatoria pero no vinculante.

Gestión escolar

Coordinación local

FA

Coordinación fuerte con instituciones educativas, realizando redes que integren jardines, escuelas, liceos, instituciones formales y no formales (OSC) que se ocupan de la educación. Un planteamiento por zonas de referencia y cercanías al radio escolar, buscando fortalecer las instituciones.

PN

Eliminación de la Unidad de Diagnóstico Integral, dependiente del CODICEN y creación gradual de gabinetes psicopedagógicos interdisciplinarios que atiendan a los alumnos con necesidad de apoyo en un conjunto de entre 2 y 6 establecimientos ubicados en una misma zona.

Implementación de maestros de apoyo a la comprensión lectora que articulen con las bibliotecas públicas presentes en la zona, a las que se dotará de materiales adecuados. Se buscarán acuerdos con los gobiernos departamentales para obtener financiamiento. En la medida de lo posible, estas acciones se realizarán en forma coordinada con el PMC.

PC

Tratamiento de temas que involucran a las comunidades desde los propios centros educativos a través del diálogo con entidades como la Unidad Nacional de Seguridad Vial, la Junta Nacional de Drogas, el Ministerio de Salud Pública, entre otras.

Directores

FA

Aseguramiento de la tarea en lo pedagógico de los directores de las escuelas de educación Inicial y Primaria como soporte y apoyo al maestro/a en el aula.

PN

Política de fortalecimiento de los directores. Un establecimiento educativo autónomo necesita estar dotado de una autoridad propia con capacidad de liderazgo. Puede tratarse de un director individual, de un equipo de dirección o de la comunidad docente en su conjunto, pero lo importante es que se pueda tomar decisiones dentro del propio centro de estudios. Esto supone trasladar una parte del poder de decisión a los centros, incluyendo la capacidad de administrar cantidades significativas de recursos. Para lograrlo, entre otras cosas, hay que poner mayor énfasis en la formación para la gestión.

Introducción de cambios en las reglas de juego para seleccionar directores. Entre ellas:

- Profundización de la formación en gestión y liderazgo, a ser dictada por una diversidad de instituciones tanto públicas como privadas (incluyendo escuelas de gestión).
- Reducción de la cantidad de años de docencia que se exigen como requisito para poder aspirar a una dirección (las exigencias actuales son excesivas en términos comparados).
- Mínimo de tres años de permanencia en un mismo establecimiento para los directores en efectividad, y de dos años para los directores que no ocupen cargos efectivos.
- Exigencia de elaboración de un plan de centro como condición para ser confirmado en el cargo en todos los centros educativos del sistema (como lo hacen los centros de CETP). Junto con la aprobación del plan, las autoridades podrán otorgar fondos para su ejecución.
- Evaluación de resultados del plan propuesto como condición para confirmar al director en el cargo.
- Se otorgará a los directores la capacidad de seleccionar a los miembros de su cuerpo docente mediante procedimientos fundados.
- Se tomarán las previsiones necesarias para aplicar esta medida en forma gradual y respetuosa de los derechos adquiridos.

PC

Fortalecimiento y profesionalización del liderazgo directivo

Establecimiento de políticas de promoción y de selección de los mejores docentes para integrar los equipos de dirección de los centros educativos, restableciendo en todos los niveles, concursos para ocupar en efectividad los cargos de Dirección y de

Subdirección. Se fortalecerán estos equipos y se estudiará la situación actual del Escalafón directivo en el marco de una realidad funcional que debe cambiar.

Personal técnico y de apoyo a la gestión educativa con carreras profesionales pre establecidas, con funciones y perfiles determinados y con concursos públicos para el ascenso, como ser el caso de los secretarios administrativos de centros educativos los que están llamados a potenciar su rol para que las direcciones ejerzan el efectivo liderazgo pedagógico.

PI

Fortalecimiento del rol de los directores y la capacidad de gestión de cada centro.

Autonomía de los centros

FA

Proyectos de centro: Desarrollo de proyectos institucionales contextualizados en los centros educativos.

PN

Proyectos de centro: Centros con identidad propia y con capacidad de tomar decisiones, en el marco de objetivos nacionales y una vocación universalista. La identidad pedagógica de cada institución se construiría a partir de propuestas educativas contextualizadas y flexibles que, en su diversidad, respondan a las necesidades de los alumnos y sus comunidades territoriales.

Creación de fondos presupuestales a ser administrados por el MEC a los que puedan aspirar los centros educativos públicos.

Creación o aumento de partidas de gastos, mantenimiento, inversiones y contratación de personal suplementario, a ser administradas por los propios centros, en un régimen de rendición de cuentas ex post.

PC

Proyectos de centro: Fortalecer a los centros educativos en el marco de proyectos de centro que otorgarán las capacidades directamente a las comunidades educativas fomentando su empoderamiento, generando redes locales, regionales y nacionales. Extender los proyectos de centro con participación de toda la comunidad, con involucramiento de alumnos, de padres y de docentes.

Descentralización efectiva del sistema educativo: la atención a las diversidades existentes entre regiones y contextos hace necesario dotar de mayor autonomía a las comunidades educativas.

Otorgamiento de mayores potestades y recursos presupuestales a los centros educativos para la atención de sus necesidades, así como mayor autonomía para el manejo de los recursos humanos y la toma de decisión en general.

Incorporación de espacios optativos de formación/aprendizaje elegibles por cada centro educativo. La nueva formulación sería flexible y permitiría la existencia de

espacios que contemplen las necesidades y características de los distintos contextos en los que están los centros educativos.

PI

Fortalecimiento y dotación de progresiva autonomía a la gestión de los centros educativos. Esto supone una descentralización que transfiera recursos, capacidades de decisión y también responsabilidad a cada centro y, con distintos roles, a sus distintos actores locales. Incremento de los recursos de cada centro, logrando mayor capacidad operativa en ellos y no en niveles centrales. Cada escuela, liceo o escuela técnica debe planificar, gestionar y evaluar su trabajo educativo y la gestión de sus recursos.

Los centros educativos deben ser los que realicen el mantenimiento y las reformas de infraestructura hasta determinado límite, como estrategia para superar el deterioro y la incapacidad de gestión edilicia que ha tomado conocimiento público en los últimos años.

Evaluación de centros

PN

Renovación profunda del sistema de inspecciones, transformando las actuales inspecciones de asignatura y de centro en un sistema de auditoría pedagógica y organizacional, a cargo de un equipo multidisciplinario (integrado por pedagogos, expertos en gestión, especialistas en arquitectura educativa, etc.) que se instale varios días en un establecimiento y evalúe todos los aspectos de su funcionamiento (incluyendo entrevistas con alumnos, padres y egresados). Al cabo de ese lapso, el equipo de auditoría hace una devolución al conjunto de la comunidad educativa (dirección, docentes, funcionarios, padres), que se complementa con un ejercicio de autoevaluación. De allí saldría un plan de mejora que sería el punto de referencia para una auditoría futura. La sustitución del antiguo régimen de inspecciones por el nuevo se haría en forma progresiva.

Se impulsará la creación de una Agencia Nacional de Acreditación que ponga al país en sintonía con las mejores prácticas internacionales y con las políticas acordadas en el Mercosur. La agencia debe funcionar con total independencia técnica y debe ofrecer programas de acreditación voluntaria a instituciones tanto públicas como privadas. Esos programas incluirán un componente de autoevaluación y una evaluación externa a cargo de pares expertos que actuarán en función de estándares previamente definidos. Es necesario promover una cultura de la calidad y de la transparencia que permita el acceso a información relevante por parte de los estudiantes y sus familias, así como de los empleadores.

PC

Transformación de las inspecciones y creación de un nuevo diseño de la supervisión/orientación de los centros educativos y de los docentes en general. El ciclo educativo único requeriría coordinaciones y visiones compartidas, por lo que se crearían Áreas Regionales de Orientación y Supervisión que involucren a todos los subsistemas educativos desde una perspectiva transversal orientada al acompañamiento del equipo de cada centro educativo.

Descentralización de la orientación y supervisión de los docentes y de la gestión de los centros educativos a través de la regionalización conjunta de todos los niveles educativos.

Se debe trabajar por un verdadero sistema de información educativa para identificar inequidades de recursos, distribución y características de alumnos según nivel socioeconómico, de los propios centros educativos, evolución de los aprendizajes y competencias adquiridas, entre otros aspectos. En este marco, también se debe potenciar los procesos de autoevaluación a nivel de centros educativos y de los diferentes actores involucrados, propiciando desde dichos ámbitos a la evaluación como un instrumento de cambio y de aprendizaje permanente.

Comunidad

PN

Creación de una plataforma informática a través del Plan Ceibal, dirigida a madres o adultos referentes, con el fin de favorecer el apoyo domiciliario al proceso educativo. Servirse de esta red para ofrecer programas de educación de padres en el marco del Programa de Paternidad Responsable.

PC

Extensión los proyectos de centro con participación de toda la comunidad, con involucramiento de alumnos, de padres y de docentes. Valorizar y potenciar la alianza entre la familia, el centro educativo y la comunidad, base para una educación de calidad.

Generación de espacios virtuales de comunicación/intercambio con las familias de los alumnos a través de la utilización de TIC. Utilización de las herramientas informáticas disponibles con el propósito de que los alumnos y sus familias puedan acceder en forma permanente a noticias e información en general y de interés, así como verificar la evolución pedagógica de los niños y jóvenes.

Incentivo a la participación desde el propio centro educativo involucrando a la comunidad, fomentando la difusión de buenas prácticas y el intercambio e integración.

Realización de publicaciones impresas y/o digitales que fomenten y fortalezcan el intercambio y vínculo directo con el hogar, a través de los cuales se abordarán temáticas de importancia como ser la prevención de la salud, el medio ambiente, la igualdad de género, la alimentación saludable, la seguridad vial, la no discriminación, los derechos humanos, los valores, entre otros.

Jerarquización de las comisiones de apoyo al centro educativo que integradas por padres de alumnos constituyen enclaves de participación e integración destacables.

Utilización del servicio de la televisión pública para la generación de programas y actividades con contenidos educativos/culturales que involucren a las familias y sus comunidades. Desarrollo de campañas institucionales/publicitarias a nivel nacional para la difusión y promoción de la educación nacional, generando acciones tendientes al fortalecimiento de la educación y de la cultura nacional.

La participación e integración de las familias en el proceso de educación de los niños y jóvenes es de vital importancia, por lo que es necesario jerarquizar el acompañamiento de estas durante la trayectoria escolar. Se deben implementar nuevos programas de integración, así como acciones vinculadas y desarrolladas con los maestros referentes o comunitarios, entre otras instancias.

Desarrollo e implementación de nuevos sistemas de información, que permitan que los alumnos y sus familias se interioricen de diferentes opciones de trayecto formativo futuro.

Currículo

Diseño curricular

FA

Construcción de un marco curricular común que dote de coherencia al trabajo en los distintos campos de conocimiento a lo largo de los diferentes ciclos y, especialmente, posibilite un tránsito adecuado de las y los alumnos de enseñanza primaria al ciclo básico.

PN

Sustitución del diseño curricular por contenidos a un diseño curricular por objetivos pedagógicos escalonados, formulados en términos de adquisición de destrezas y contenidos de alto valor estratégico. Fortalecimiento del vínculo entre las tareas de diseño curricular y la tarea de evaluación de resultados que ha sido encomendada al Instituto Nacional de Evaluación (sin que ello implique que la tarea de evaluación quede reducida a este punto).

A nivel de la enseñanza media, se impulsará una organización del currículo en tres anillos de prioridad pedagógica:

- El primer anillo estará constituido por las áreas curriculares consideradas de máxima prioridad: lenguas (incluyendo idioma español y una segunda lengua), matemáticas y ciencias. En cada una de estas áreas habrá cursos obligatorios y cursos remediales para quienes no alcancen niveles de logro satisfactorios. Los objetivos a alcanzar en estos cursos se ajustarán a estándares internacionales.
- El segundo anillo estará constituido por áreas curriculares de alta prioridad y tránsito obligatorio: informática, competencias emprendedoras, expresión, valores y formación ciudadana.
- El tercer anillo estará constituido por áreas curriculares complementarias de acceso condicionado (literatura, filosofía, historia del arte, tecnología, cursos avanzados de ciencia, etc.). Se podrá optar por estos cursos en la medida en que no sea necesario tomar cursos remediales. La oferta en este tercer anillo podrá variar de un establecimiento a otro, según decisiones a ser tomadas en el propio establecimiento.

Como parte del esfuerzo por desarrollar nuevos esquemas institucionales, se pondría en ejecución un programa piloto consistente en la creación de establecimientos que abarquen los seis años de Primaria y los tres del Ciclo Básico de la enseñanza media,

en régimen de tiempo completo. En estos establecimientos se introducirán otras iniciativas innovadoras, como los docentes coordinadores o referentes de asignaturas.

Establecimiento de un plan de estudios específico para escuelas de tiempo completo alternativo al Programa de Escuelas Urbanas que hoy les sirve de marco, para aumentar los márgenes de innovación pedagógica.

Inglés en todas las escuelas.

PC

Creación de una nueva propuesta educativa curricular unificada de 4 a 14 años de edad durante el 2015, la que comenzaría a aplicarse en marzo de 2016, abandonando la lógica de una educación separada en ciclos fuertemente diferenciados y orientados a través de asignaturas asociadas a disciplinas específicas. Se articularía a través de Espacios de Aprendizaje Fundamental con un nuevo régimen de evaluación que acompañe al alumno durante el proceso de adquisición de aprendizajes, propiciando una mayor participación de ellos y sus familias.

Transformación del currículo de la educación media superior con un fuerte componente tecnológico y con sistema de créditos académicos transferibles entre orientaciones, lo que se aplicaría a partir de 2016, comenzando un proceso que avance respecto de la histórica y tradicional separación entre educación general y educación técnica. Incorporaremos el componente tecnológico, particularmente a partir de los primeros años y en todos los niveles educativos. El sistema de créditos académicos transferibles generará movilidad entre las orientaciones y subsistemas educativos potenciando los saberes adquiridos.

Implementaremos una educación para los jóvenes que les permita aprender a aprender, aprender a vivir y trabajar juntos y también aprender a emprender.

Desarrollar la tecnología al servicio del proceso pedagógico.

Oferta educativa

FA

Desarrollo de nuevos enfoques pedagógicos, competencias profesionales y propuestas didácticas que permitan dar respuestas a las nuevas realidades y cambios culturales de la sociedad uruguaya.

Avance hacia una propuesta integradora de los conocimientos fundamentales para la formación ciudadana, científica y artística con la resolución de problemas, la construcción de estrategias propias de conocimiento y la inclusión de campos de saber. Se valora especialmente la inclusión en el currículo de un enfoque sustentado en los derechos humanos, educación sexual, el estudio de la historia reciente y el estudio de lenguas (inglés, portugués). También la incorporación de la educación física en todas las escuelas, que nos desafía a superar el déficit de profesores y de espacios adecuados para su desarrollo.

Desarrollo de centros educativos de pequeño y mediano porte que garanticen vínculos interpersonales entre docentes, alumnos, funcionarios y familias, y permitan desarrollar procesos de enseñanza y aprendizaje centrados en las niñas y niños.

PN

Intensificación del ritmo de creación de Escuelas de Tiempo Completo. Se aspira a llegar a las 500 escuelas de este tipo, priorizando el acceso de la población más vulnerable. Se continuaría la política de creación de jardines de tiempo completo. Progresiva conversión de los actuales jardines y escuelas de Tiempo Extendido en establecimientos de Tiempo Completo.

Fortalecimiento de los Centros de Tecnología de Educación Primaria de cada departamento, como forma de fomentar la incorporación de tecnologías al trabajo pedagógico.

Fortalecimiento y extensión de los programas que han resultado exitosos. Además se propone la creación del programa “Estudiando se llega más lejos”, que ofrecerá pasantías laborales a alumnos que hayan terminado Bachillerato antes de los 20 años. El programa apuntará al doble objetivo de crear incentivos para concluir la enseñanza media y orientar hacia la actividad económica formal a los bachilleres que no aspiren a realizar estudios terciarios.

PC

Creación de una nueva oferta educativa de educación media superior (Bachillerato) en Ciencia y Tecnología, la que estará asociada a un régimen de becas para los estudiantes que opten por el mismo y que logren culminar sus estudios, propiciando la continuidad educativa en esta área.

Implementación de nuevos centros educativos de educación media superior en todo el país avanzando en la complementariedad entre los subsistemas existentes (Secundaria y Técnico-Profesional).

Ampliación del Tiempo Pedagógico a través de la implementación de más días y más horas de clase, en forma escalonada en los distintos niveles educativos, asegurando un mínimo de 200 días efectivos de clase.

Extensión de la educación de Tiempo Completo a 60.000 niños de las escuelas de contexto crítico. Incorporar a 20.000 jóvenes a la educación media básica de tiempo completo, continuando con la experiencia que solamente comprende, en la actualidad, a tres centros educativos.

Desarrollo de los liceos rurales priorizando la atención de jóvenes en zonas aisladas o de difícil acceso, y llevándolos a tiempo completo.

Creación de centros educativos de gestión comunitaria de tiempo completo en contextos vulnerables del país. Esta nueva modalidad complementaría la oferta pública existente a la fecha en las zonas de contexto crítico en el marco de la necesaria articulación y potenciación del rol de la sociedad civil.

Fomento de la educación física y del deporte, y desarrollo de una política nacional en materia de Segunda Lengua, comprensiva de todos los niveles educativos a través de formación presencial, semipresencial y a distancia. En particular, se extenderán los centros de lenguas extranjeras en todo el país.

PI

Existen centros educativos privados con capacidad ociosa, que han expresado reiteradamente su disposición e interés en recibir alumnos que no pueden acceder a los estatales. Para ello debe asignarse financiamiento del Estado, con todos los controles que correspondan, a los centros privados.

Expansión de inicial y primera infancia

FA

Expansión de la educación en Primera Infancia de niñas y niños de hasta 3 años. Comienzo de escolarización a los 3 años, universalizar la educación de esa edad.

PN

Creación de nuevos centros CAIF, y otros con similar función, en la medida necesaria para alcanzar la universalización de la escolarización de niños de tres años y completar la de 4 años.

Se continuaría la política de creación de jardines de tiempo completo. Progresiva conversión de los actuales jardines y escuelas de Tiempo Extendido en establecimientos de Tiempo Completo.

PC

Creación de 150 CAIF para incorporar a niños de 0 a 3 años a la educación formal, universalizando la educación de tres años.

Extensión de la educación de tres años en los centros educativos del CEIP, con el propósito de aumentar la matrícula actual y cumplir el objetivo de universalización.

Expansión de la cobertura de centros educativos de tiempo completo de los niños de 4 y 5 años de contexto crítico.

Acompañamiento y apoyo a estudiantes

FA

Promoción de una política de acompañamiento y aprendizaje activo para reducir la deserción en todos los niveles educativos, revisando las prácticas docentes, desde la evaluación y roles de direcciones y cuerpos inspectivos que deben proponer, evaluar, gestionar y acompañar.

PN

Dentro de cada ciclo operará un régimen de promoción condicional no acumulable y un sistema de tutorías para quienes sean promovidos en esas condiciones.

Tanto para los alumnos promovidos en forma condicional como para otros que evidencien niveles significativos de dificultad o rezago, se instalarían clases remediales en contra turno a cargo de maestros tutores. En el caso de las escuelas de tiempo completo o de tiempo extendido, la actividad de los tutores se desarrollará dentro del horario escolar, en sustitución de otras actividades. Estas acciones de tutoría en pequeños grupos se aplicarán cuando no resulten suficientes las prácticas inclusivas en el aula. En la medida de lo posible, estas acciones se realizarán en forma coordinada con el Programa de Maestros Comunitarios.

Programa de apoyo a la comprensión lectora. Busca mejorar los niveles de comprensión y generar hábitos de lectura, especialmente en escuelas ubicadas en las zonas más desprotegidas. Maestros de apoyo a la comprensión lectora que articulen con las bibliotecas públicas presentes en la zona, a las que se dotará de materiales adecuados. En la medida de lo posible, estas acciones se realizarán en forma coordinada con el Programa de Maestros Comunitarios.

Eliminación de la Unidad de Diagnóstico Integral, dependiente del CODICEN y creación gradual de gabinetes psicopedagógicos interdisciplinarios que atiendan a los alumnos con necesidad de apoyo en un conjunto de entre 2 y 6 establecimientos ubicados en una misma zona.

PC

Desarrollo de un Programa Personalizado de Éxito Educativo en el marco de la nueva propuesta curricular que se implementará para el acompañamiento/seguimiento de los alumnos durante su trayecto educativo básico. Nuevo régimen de evaluación que acompañe al alumno durante el proceso de adquisición de aprendizajes, propiciando la mayor participación de ellos y sus familias.

Promoción y acreditación de estudiantes

FA

Plan Nacional de Acreditación de aquellos conocimientos que los trabajadores se apropian en su relación con el mundo del trabajo.

PN

Reorganización curricular de la educación primaria y eliminación del “pase social”. Los seis años se organizarán en tres ciclos de dos años cada uno. Dentro de cada ciclo operará un régimen de promoción condicional no acumulable y un sistema de tutorías para quienes sean promovidos en esas condiciones. El régimen de promoción condicional implica que el alumno podrá cursar el año siguiente pese a no haber alcanzado la suficiencia en el año actual. Si promueve el nuevo año, también se le dará por promovido el anterior. Este régimen no se aplicará a todos los alumnos, sino a aquellos que exhiban déficits moderados en su proceso de aprendizaje. Al cabo de un año lectivo, los alumnos de primaria quedarán ubicados en tres grupos: aquellos que promueven, aquellos que promueven condicionalmente y aquellos que repiten.

Las promociones condicionales no serán acumulables: si un alumno no alcanza la suficiencia en el año al que fue promovido de manera condicional, deberá repetirlo. Las clases remediales se dictarán durante todo el año siguiente a la promoción condicional.

Instrumentación, en coordinación con el INEE y las instituciones de educación terciaria, la prueba nacional de egreso de la enseñanza media. Los estudiantes podrán presentarse a la prueba hasta con dos asignaturas pendientes. Si obtienen un puntaje de suficiencia, serán exonerados de rendir esas asignaturas. De este modo se crea un incentivo para que los estudiantes se preparen y rindan la prueba en condiciones adecuadas.

PC

Creación de un nuevo régimen de evaluación y pasaje de grado para toda la educación media superior.

Desarrollo de un sistema nacional de acreditación de saberes a través de políticas de promoción, difusión e incentivo en el marco de convenios que se celebren con entidades públicas y privadas de todo el país.

Docentes

Asignación de docentes a centros, carrera docente y condiciones laborales

FA

Promoción del desarrollo de una carrera para profesionales de la educación basada en condiciones de mayor estabilidad y ascensos por concurso.

Construcción de canales institucionales que faciliten la planificación, la formación continua y la superación permanente en la labor docente.

PN

Modificación del régimen de elección de horas docentes en Secundaria y la educación técnica, que incluya al menos las siguientes innovaciones:

- Obligación de mantener las horas elegidas durante un mínimo de dos años;
- Derecho a mantener las horas en un establecimiento una vez concluido el período de dos años, cualquiera sea la situación escalafonaria del docente, con la única condición de contar con el acuerdo de la dirección;
- Concentración de las horas de coordinación/corrección/planificación en el instituto donde el docente tenga un mayor número de horas.
- Avance progresivo hacia un esquema de profesor/cargo.

Creación de un programa de desarrollo de instrumentos de formación y apoyo a la tarea docente en coordinación con el Plan Ceibal.

PC

Transformación de la carrera docente de los maestros y profesores considerando la evaluación, asiduidad y capacitación como elemento principal de promoción y ascenso profesional, además de la antigüedad.

Creación de cargos efectivos y radicados en establecimientos educativos para los profesores de educación media, cambiando el actual sistema de elección de horas anual que genera tanta incertidumbre, destrato y desigualdad a los docentes.

Para la profesionalización docente se propone entre otros seguir con el proceso de recuperación salarial de los docentes, unido a mejores prácticas de evaluación y de medición de resultados.

Se implementarán acciones para reforzar la importancia del papel que juegan los docentes creando “el docente de establecimiento” en todos los centros educativos del país durante un período determinado.

PI

Deben mejorarse las condiciones de ejercicio de la docencia, crear equipos de trabajo, concentrar horas en un centro, mejorar la formación en servicio

Deberá trabajarse hacia el cambio de asignación de los docentes a cada centro y concretar su permanencia durante por lo menos tres años.

Mejores ingresos, mejores condiciones y también mayores exigencias y mejores formas de evaluación. Redefinición de los contratos docentes, que deberán negociarse con los sindicatos, pero en la negociación debe ser muy clara la iniciativa y la propuesta del gobierno.

Salarios e incentivos docentes

FA

Mejora salarial.

Generación de propuestas de especialización y concursos para ocupar los puestos de mayor dedicación y riesgo con incentivos especiales y ponderando especialmente la experiencia previa.

PN

Creación de un programa en la órbita del MEC que financie hasta 150 becas de excelencia dirigidas a docentes en actividad, con una lógica similar a la del Sistema Nacional de Investigadores. Las becas operarán como un sobresueldo y no estarán gravadas por el IRPF. Los beneficiarios serán seleccionados mediante concurso de méritos, entre los que se valorarán especialmente las prácticas pedagógicas e institucionales innovadoras. En el caso de la enseñanza media, también contará como mérito el hecho de trabajar en un centro de estudios que tenga una baja tasa de deserción, o la haya bajado significativamente en los años anteriores. Como contrapartida a la beca, los beneficiarios desarrollarán tareas de apoyo a centros y a docentes, así como tutorías a docentes recién incorporados al sistema.

Mandar por ley el descuento de las horas de clase no dictadas como consecuencia de medidas gremiales en todos los niveles de la enseñanza, excepto en el caso de que se establezcan planes formales y debidamente auditados de recuperación del total de horas perdidas.

PC

Para la profesionalización docente se propone entre otros seguir con el proceso de recuperación salarial de los docentes, unido a mejores prácticas de evaluación y de medición de resultados.

PI

Mejoramiento de las remuneraciones, asociándolas con otras medidas que viabilicen que esa inversión se traduzca en mejor calidad de la enseñanza y sobre todo de los aprendizajes.

Formación docente

FA

Diseño de estímulos para el aumento de la matrícula en las diferentes opciones de formación docente para atender las crecientes necesidades del Sistema Nacional de Educación Pública.

Implementación de una política de postgrados que impacte en la calidad de las prácticas de enseñanza, e incluya líneas de investigación y extensión aplicadas.

Hacer efectivo el desarrollo profesional de las y los educadores, aumentando los niveles de titulación de los docentes en actividad mediante propuestas formativas específicas, fortaleciendo la formación inicial de grado, la actualización, especialización y perfeccionamiento de las/los docentes titulados.

PN

Elaboración de una ley sustitutiva del proyecto de creación de la Universidad de la Educación, que otorgue rango universitario a la formación docente e integre los esfuerzos que hoy se realizan tanto en el sector público como en el privado. La formación docente de nivel universitario debe abarcar desde los docentes de educación inicial hasta los de bachillerato, en todas las ramas de la enseñanza que están a cargo de la ANEP.

Creación de un programa en la órbita del MEC, llamado "Docentes siglo XXI", dirigido a renovar y fortalecer la práctica docente mediante la formación en el exterior de docentes y administradores de centros educativos. El programa ofrecería becas a egresados de bachillerato que aspiren a profesionalizarse en estas funciones, con el fin de que se formen en el exterior.

Desarrollo de cursos de perfeccionamiento, actualización y especialización para docentes en actividad, acordes con las exigencias de cada subsistema (por ejemplo, especializaciones en segunda lengua, uso de TIC en procesos educativos, evaluación, resolución de conflictos, alumnos con capacidades diferentes). La participación en los cursos se realizará en tiempo remunerado. Los diplomas finales solo se otorgarán tras

haber aprobado una instancia de evaluación. Las actividades de perfeccionamiento y especialización podrán realizarse tanto en el país como en el exterior.

Se incluirá el desarrollo de competencias emprendedoras como objetivo curricular, y se dictarán cursos al respecto en la enseñanza primaria, en la media y en los programas de formación docente. El diseño curricular de estos cursos se realizará en diálogo con el sector privado y con los programas académicos existentes en el sector universitario.

Modificación y generalización del régimen de año sabático de perfeccionamiento docente.

Aseguramiento de una formación docente de calidad, mejoramiento de las condiciones de ejercicio de la función docente (lo que incluye el salario, pero va bastante más allá de eso), e incorporación a la función docente a gente que hoy no está dedicándose a esa tarea. Mientras no se ejecute la medida anterior, los consejos de las distintas ramas de la enseñanza deberán seleccionar mediante procedimientos transparentes hasta un total de 200 maestros y profesores por año, durante los cinco años del período de gobierno, con los que se conformarán 10 grupos para realizar estudios de especialización y maestría en el área educativa. Los cursos podrán ser impartidos por instituciones universitarias tanto públicas como privadas, a partir de un núcleo común. Las instituciones que impartirán los cursos serán seleccionadas mediante un proceso licitatorio organizado por el MEC. Los candidatos seleccionados podrán elegir la institución en la que realizarán su maestría, y el MEC contará con un fondo presupuestal para pagar una anualidad por docente inscripto. Los docentes que se incorporen al programa se comprometerán a seguir trabajando en la enseñanza por un mínimo de cinco años luego de haber obtenido el título. Objetivo para el quinquenio: 700 maestros y docentes con título de maestría y 300 con título de especialización.

Desarrollo de una política de reclutamiento de nuevos perfiles para la docencia de nivel medio, como política de corto plazo para subsanar la carencia de docentes titulados, especialmente en algunas asignaturas y en algunas regiones del país.

Acuerdos de cooperación con instituciones privadas de enseñanza de inglés que actúan en el país, así como con organizaciones y gobiernos extranjeros. El objetivo de esos convenios sería lograr el acceso a recursos docentes, materiales de apoyo y recursos tecnológicos como software educativo. También se recurrirá al Sistema Nacional de Voluntariado para reclutar docentes que, tras el debido entrenamiento, trabajen en el aula bajo el monitoreo de la maestra. Este recurso permitirá reforzar la enseñanza presencial a un costo moderado, ya que los voluntarios no cobrarán sueldo, aunque sí tendrán cobertura de Fondo Nacional de Salud y aportes jubilatorios.

PC

Profesionalización de los docentes jerarquizando su función a través de modificaciones varias en sus programas y carreras profesionales. Modificación del Plan y los programas de estudio vigentes a la fecha para la formación de maestros y profesores. Estos deben atender las particularidades de los contextos en donde desempeñarán funciones los futuros docentes, contemplando la transmisión de saberes, tanto como la capacidad para la investigación, así como prever el ámbito

para la producción intelectual. A las asignaturas comunes necesarias que hacen a la formación básica, independientemente de la especialización, debe incluirse la investigación educativa; incorporación de la dimensión cultural conjuntamente con la dimensión cognitiva; énfasis en tecnologías de la información y comunicación; énfasis en segundas lenguas.

Diseño de un nuevo perfil de egreso y un esquema de profesionalización permanente de los docentes.

Creación de la Universidad de la Educación. Profesionalización del sistema de reclutamiento y selección de personal docente para la nueva Universidad de Educación.

Desarrollo de programas de formación para maestros y profesores en una segunda lengua y en tecnología. Merece una especial mención la necesidad de establecer, dentro del plan de estudios universitario, dos ejes transversales: formación en tecnología e inglés.

Extensión de la oferta semipresencial para la formación de profesores e inicio de esta para la formación de maestros. Por otra parte, crear un Centro Pedagógico Agrario para formación y actualización de docentes.

Especialización de docentes en la formación docente especial, y desarrollar una política nacional de formación en postgrados y profesionalización permanente de los docentes.

Realización de concurso para que expertos internacionales del área de educación se radiquen en el país y desarrollen programas de capacitación y formación desde la Universidad de Educación, los que tendrán un alcance nacional. Por otra parte, se propone otorgar becas para estudios internacionales.

La formación y profesionalización debe ser continua. Instalación de un sistema de concursos y de formación permanente.

Formación e incorporación de profesionales universitarios egresados a la docencia en educación media.

Evaluación docente

PN

Renovación del sistema de inspecciones (véase el apartado de Evaluación de Centros).

Desarrollo de una política de mejoramiento de los salarios docentes, asociado a mejoras en términos de capacitación y desempeño. En las etapas avanzadas del proceso, y con la finalidad de estimular el trabajo en equipo, el desempeño a considerar no será únicamente el del docente individual sino el del centro de estudios en el que trabaja.

PC

Cambio del régimen y de la concepción de la supervisión y evaluación de la tarea docente y de los centros educativos. El ciclo educativo único requerirá coordinaciones y visiones compartidas, por lo que se crearán Áreas Regionales de Orientación y Supervisión que involucren a todos los subsistemas educativos desde una perspectiva transversal orientada al acompañamiento del equipo de cada centro educativo.

Transformación de las inspecciones y creación de un nuevo diseño de la supervisión/orientación de los centros educativos y de los docentes en general.

Transformación de la orientación y supervisión de los docentes y de la gestión de los centros educativos.

Se debe potenciar los procesos de autoevaluación a nivel de centros educativos y de los diferentes actores involucrados, propiciando desde dichos ámbitos a la evaluación como un instrumento de cambio y de aprendizaje permanente.

Incorporación de Uruguay a TALIS de OCDE como instrumento que releva la realidad docente de los distintos países que participan.

Asambleas Técnico Docentes

PN

Fortalecimiento de las Asambleas Técnico Docentes como espacios de reflexión y discusión pedagógica.

PC

Fortalecimiento de las Asambleas Técnico Docentes como espacio privilegiado de discusión y aporte técnico al desarrollo de las políticas educativas que se lleven adelante, procurando la participación de todo el colectivo docente en forma plural. Se impulsará la efectiva y fecunda participación, se apoyará su gestión a partir de la plena aplicación de las normas que establecen cuáles son sus cometidos originales.

Recursos y resultados a nivel macro

Gasto público y planificación

FA

6% del PBI para la educación.

PC

Optimización del uso de los recursos públicos y establecimiento de un presupuesto por resultados. Sobre este particular se fortalecerán las reparticiones de gestión de la Administración de la educación, ya que se debe priorizar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos asignados, velando por su pronta ejecución, debida y justa distribución y la posterior rendición de cuentas a través de la verificación de la obtención de los resultados que se hayan establecido.

Creación y potenciación de un área de planificación estratégica en las entidades de la educación, internalizando esta herramienta de gestión en todo el sistema. Esto sin

perjuicio de las acciones que especialmente se realizarán a través de la Agencia para la Calidad y Desarrollo de la Educación.

Infraestructura

FA

Fortalecimiento del Plan de recuperación y construcción edilicia para garantizar la infraestructura física requerida para las transformaciones previstas.

PC

Creación de un área interinstitucional de coordinación de infraestructura y estudio de mecanismos de asignación de recursos a las entidades regionales para la ejecución directa hasta el monto de la licitación internacional.

PI

Los centros educativos deben ser los que realicen el mantenimiento y las reformas de infraestructura hasta determinado límite, como estrategia para superar el deterioro y la incapacidad de gestión edilicia que ha tomado conocimiento público en los últimos años.

Becas

FA

Creación de un Sistema Nacional de Becas, integrando los diversos mecanismos existentes y estudiando posibles formas de financiamiento basadas en la progresividad de la contribución, así como otros estímulos a la inclusión educativa.

PN

Creación de un programa de detección y promoción de la excelencia, que permita acceder a becas y oportunidades de estudio a alumnos que obtengan un alto rendimiento académico sostenido en el tiempo.

Creación de un programa en la órbita del MEC que financie hasta 150 becas de excelencia dirigidas a docentes en actividad. Las becas operarán como un sobresueldo y no estarán gravadas por el IRPF. Los beneficiarios serán seleccionados mediante concurso de méritos, entre los que se valorarán especialmente las prácticas pedagógicas e institucionales innovadoras. En el caso de la enseñanza media, también contará como mérito el hecho de trabajar en un centro de estudios que tenga una baja tasa de deserción, o la haya bajado significativamente en los años anteriores. Como contrapartida a la beca, los beneficiarios desarrollarán tareas de apoyo a centros y a docentes, así como tutorías a docentes recién incorporados al sistema.

Otorgamiento de becas a egresados de bachillerato que aspiren a profesionalizarse en funciones docentes, con el fin de que se formen en el exterior, en el marco del programa "Docentes siglo XXI" (véase apartado de Formación Docente).

PC

Establecimiento de un régimen de becas para propiciar la continuidad educativa, asociadas a la culminación de una nueva oferta educativa de educación media superior en Ciencia y Tecnología.

Organización, ampliación y optimización del sistema de becas, creando un Sistema Nacional que promueva una política nacional en ese sentido, descentralizando la toma de decisión y el otorgamiento de los beneficios, incorporando premios por excelencia académica, atendiendo situaciones como las de estudiantes del interior, así como el desempeño exitoso en determinadas áreas, sin perjuicio de las que están vigente a la fecha.

Otorgamiento de becas para estudios internacionales.

Evaluaciones nacionales y resultados del sistema

FA

La evaluación de los desarrollos educativos en todos los niveles debe hacerse con predominio de los fines y no meramente en relación con los resultados; debe darse en el marco de las autonomías y la saludable coordinación general así como la atención de parámetros nacionales e internacionales a los efectos comparativos en relación a los fines de la educación pública uruguaya.

La evaluación continua debe ser considerada en el diseño de un Plan Nacional de largo plazo, que para su discusión, elaboración y seguimiento se tendrán en cuenta los aportes del Congreso Nacional de Educación previsto por la Ley de Educación.

PN

Se encomendará al INEEEd el desarrollo de nuevas formas de evaluación de aprendizajes en línea, que tomen como base las experiencias realizadas en los últimos años. El propósito es contar con un sistema de pruebas preceptivas y enfoque curricular y formativo, que permitan una rápida apropiación de resultados por parte de los docentes y de las autoridades educativas. El sistema también podrá usarse para evaluar niveles de satisfacción de los alumnos, de los docentes y de las familias.

Mandarar por ley la participación permanente de Uruguay en las pruebas PISA. Realización de las gestiones pertinentes ante la OCDE para ampliar el tamaño de la muestra de estudiantes a los que se administra la prueba PISA, con el fin de generar conocimiento nuevo y más detallado sobre la distribución de los déficits de aprendizaje en el alumnado uruguayo. Estos resultados serán de particular utilidad al ser confrontados con los que obtenga el INEEEd.

Fortalecimiento del vínculo entre las tareas de diseño curricular y la tarea de evaluación de resultados que ha sido encomendada al Instituto Nacional de Evaluación, sin que ello implique que la tarea de evaluación quede reducida a este punto.

A partir de los resultados de las Pruebas PISA 2015 aumentar en un tercio los alumnos que se encuentran en el nivel 2 de las pruebas PISA en lengua, matemática y ciencias.

PC

Establecimiento de un nuevo régimen de evaluación con el objetivo de personalizar al máximo el proceso de enseñanza y de aprendizaje atendiendo las características

específicas de los alumnos y de sus contextos, dotando a los centros educativos de mayor protagonismo.

Extensión de la política de evaluación en línea utilizando la tecnología incorporada a través del Proyecto Ceibal a educación media. Esto permitirá atender uno de los problemas que experimenta la educación media como ser la evaluación centrada en el aula, interna y por parte del propio docente en forma aislada y personal librada a criterios individuales y sin fijación de resultados/estándares esperados de aprendizaje.

A partir de los resultados de las Pruebas PISA 2015 reducir la dispersión entre el quintil de estudiantes de mayor rendimiento y el quintil de menor rendimiento en las pruebas referidas.

Reducción del fracaso en la educación media básica al 15% al año 2020. Para ello se implementarán una serie de programas y planes.

Logro de una tasa de egreso, de por lo menos el 50% de los alumnos de entre 18 y 20 años en educación media superior al 2020.

Integración del país a nuevas pruebas de evaluación de alumnos de educación primaria y media.

Desarrollo de acciones que vayan más allá de la evaluación de aprendizajes cognitivos, integrando las dimensiones afectivas y actitudinales.

Información y Transparencia

FA

Alineamiento de la conducción y gestión de la ANEP con los objetivos educativos reforzando los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas.

PN

Para la postulación a los fondos presupuestales para centros educativos públicos (véase en el apartado de Autonomía de los Centros), estos presentarían solicitudes con la forma de proyectos evaluables, y la continuidad del fondo (o la posibilidad de presentarse a nuevos fondos) estaría ligada a los resultados de la evaluación.

PC

Generación de nuevos y más eficientes sistemas de información y de rendición de cuentas. El desempeño, la mayor eficacia y eficiencia de la inversión en educación son desafíos para Uruguay, por lo que la utilización de estas herramientas resulta clave.

Se debe potenciar la creación de portales, utilización de plataformas educativas, de sistemas que faciliten la gestión en sus diversas áreas.

Se debe trabajar por un verdadero sistema de información educativa para identificar inequidades de recursos, distribución y características de alumnos según nivel socioeconómico, de los propios centros educativos, evolución de los aprendizajes y competencias adquiridas, entre otros aspectos.

Utilización de las herramientas informáticas disponibles con el propósito de que los alumnos y sus familias puedan verificar la evolución pedagógica de los niños y jóvenes.

PI

Para los nuevos incrementos de gasto e inversión educativa y de los salarios del sector se propone aplicar dos criterios rigurosos: todo incremento debe asociarse a un determinado resultado, y condicionarse su efectivización a cambios a implementarse; y nuevos roles, nuevos servicios, nuevas modalidades de intervención.

Anexo IV: Entrevistados

Entrevistado	Profesión	Cargo
Héctor Florit	Maestro	Director General del CEIP
Celsa Puente	Profesora - Inspectora	Directora General del CES
Eduardo Davyt	Ingeniero Agrónomo	Director General del CETP
Wilson Netto	Profesor	Presidente del CODICEN
Héctor Bouzón	Lic. En Economía	Director Sectorial de Presupuesto - ANEP
Cristina González	Profesora - Inspectora	Inspectora Técnica de Primaria
Margarita Romero	Profesora - Inspectora	Inspectora General de Secundaria
Teresita Rey	Maestra - Directora	Representante de ATD Primaria-Mesa Permanente
Carlos Rivero	Profesor	Representante de ATD Secundaria-Mesa Permanente
Daniel Pollo	Profesor - Director	Representante de ATD UTU-Mesa Permanente
María Cristina Cataldo	Maestra - Directora	Directora Escuela de Tiempo Completo
Claudia Constantini	Maestra - Directora	Directora Escuela de Práctica
Lilian Miranda	Maestra - Directora	Directora Escuela Urbana Común
Alicia Guerrero	Maestra - Directora	Directora Escuela APRENDER
Margarita Rufino	Profesora - Directora	Directora Liceo Ciclo Básico
Isabel Jaureguy	Profesora - Directora	Directora Liceo Bachillerato Diversificado
Óscar Sánchez	Profesor - Director	Director Escuela Técnica (FPB/EMS/EMT)
Mario Albornoz	Director	Director Campus Litoral Norte
Marcelo Cravea	Profesor Agrario de Nivel Superior - Director	Director Escuela Agraria (CBT Agrario en Alternancia/EMP)
Gerardo Borggio	Maestro Técnico	Director Escuela Técnica (Cap. Prof. Básica/EMP/EMT/CT Terciario)

Fuente: Elaboración propia.

Anexo V: Cronogramas de la ANEP

Cronograma CEIP 2014

10 de marzo – Inicio de cursos.
30 de junio al 13 de julio – Vacaciones de Invierno.
15 al 17 de diciembre – Actividades de fin de cursos.
18 y 19 de diciembre – Tareas administrativas.
22 de diciembre – Cierre del Ciclo Escolar.

Cronograma CES 2014

Ciclo Básico diurno Plan 2006

10 de marzo – Inicio de cursos.
30 de junio al 12 de julio – Vacaciones de invierno.
13 de diciembre – Finalización de cursos.

Ciclo Básico Nocturno y Extraedad Plan 1996

10 de marzo – Inicio de cursos.
30 de junio al 12 de julio – Vacaciones de invierno.
21 de noviembre – Finalización de cursos.

Ciclo Básico Nocturno Plan 2009

10 de marzo – Inicio de cursos.
30 de junio al 12 de julio – Vacaciones de invierno.
28 de noviembre – Finalización de cursos.

Ciclo Básico Plan Experimental 2012

10 de marzo – Inicio de cursos.
30 de junio al 12 de julio – Vacaciones de invierno.
12 de diciembre – Finalización de cursos.

Ciclo Básico Plan Experimental 2013

10 de marzo – Inicio de cursos.
30 de junio al 12 de julio – Vacaciones de invierno.
12 de diciembre – Finalización de cursos.

Bachillerato diurno Plan 2006

10 de marzo – Inicio de cursos.
30 de junio al 12 de julio – Vacaciones de invierno.
15 de noviembre – Finalización de cursos.

Bachillerato Nocturno y Extraedad Plan 1994/Reformulación 2009

10 de marzo – Inicio de cursos.
30 de junio al 12 de julio – Vacaciones de invierno.
15 de noviembre – Finalización de cursos.

Cronograma CETP 2014

10 de marzo – Inicio de cursos.

Días previos – Actividades preparatorias.

30 de junio al 12 de julio – Vacaciones de Invierno.

Finalización de cursos anuales diurnos:

13 de diciembre – Ciclo Básico Tecnológico.

13 de diciembre – Ciclo Básico Tecnológico de Alternancia.

15 de noviembre – Educación Media Profesional, Educación Media Tecnológica, Formación Profesional Superior, Bachillerato Profesional, Bachillerato Figari, Cursos Técnicos de Nivel 2 y Cursos Terciarios (en sus diversas modalidades).