

# Un Sistema Educativo en transformación<sup>1</sup>

### 1. Breve reseña histórica

Se ha dicho, con razón, que la sociedad uruguaya es hija de la educación. La educación pública ha cumplido, en efecto, múltiples funciones en el país, desde integrar socialmente a criollos e inmigrantes hasta propiciar la movilidad social de amplios segmentos sociales, y desde dotar de un patrimonio común en términos intelectuales<sup>2</sup>, morales y actitudinales a un conjunto heterogéneo de personas hasta cooperar en la formación cívica de la futura ciudadanía. Además, la educación ha sido el sistema estatal de prestaciones sociales más universal, en donde no se perciben estratos, como en cambio se registran en el sistema de salud, el sistema de retiros y pensiones, etc<sup>3</sup>. Por último, constituye el aparato del Estado más lejano de prácticas clientelísticas para su acceso. Este proyecto de largo plazo, diseñado por José Pedro Varela y sostenido por el Estado, dio sus frutos hasta, aproximadamente, mediados de la década del 50, en que la educación, conjuntamente con el modelo de acumulación económico y los consensos ciudadanos, entró en crisis.

La crisis de la educación pública no provino de una rigidez extrema en la estratificación interna del sistema educativo ni de una selectividad según origen social. Al contrario, hay pruebas de la permeabilidad interna del sistema educativo uruguayo, que permitió la movilidad intra-ciclos de quienes se integraban al sistema (Filgueira, C., 1982). También hay indicadores que prueban la modalidad "progresiva" que caracterizó al reclutamiento social en la enseñanza, ya que los recién incorporados al sistema alcanzaron en general niveles educativos más altos que los de sus padres.

En realidad, a partir de 1955, las principales transformaciones que impactarían eventualmente sobre la capacidad del sistema fueron: a) la masificación de la matrícula en los sistemas de educación formal por incorpo-

ración de la mujer y difusión de pautas de la capital al interior; b) el deterioro de la carrera y salarios docentes; c) una estructura curricular humanista de tipo clásico; d) la cancelación progresiva de la educación como vehículo de movilidad social ascendente. Como veremos más adelante, la masificación de primaria respondió a un periodo de fuerte inversión en infraestructura y recursos humanos para poder efectivamente dar cabida a la demanda adicional. En cambio, el proceso de masificación del ciclo medio se produce en un contexto de menores recursos con lo cual la expansión de demandas debió ser acomodada en estructuras notoriamente más frágiles e incompletas. Por su parte, el deterioro del salario y del status de los docentes se manifiesta en forma por demás marcada entre 1960 y 1980. Finalmente, la pérdida de un rol claro de la educación en tanto canal de movilidad social e instrumento efectivo para el logro de inserción laboral contribuyó a debilitar la demanda por la educación media. Estos problemas, de escasa entidad al principio, fueron ganando magnitud a través del tiempo y no fueron visualizados como conjunto.

### 2. Escasez de recursos y el fin de la fase "fácil" de la expansión educativa (1950-1985)

La enseñanza se expandió marcadamente a partir de los 50 y a lo largo de la década posterior. La Constitución de 1967 impuso la obligatoriedad de la enseñanza durante nueve años, seis de enseñanza primaria y tres de secundaria básica. Para el año 1967 la matrícula en la enseñanza primaria cubría casi el 100% de los niños en edad escolar aunque solo el 40% lograba egresar del ciclo por efecto de una alta tasa de deserción. Entre 1950 y 1970 hay un crecimiento en la matrícula de la educación primaria oficial de más del 30%. Pero el crecimiento más espectacular de la matrícula se dio en la enseñanza media, que en trece años creció más del 110%. Según la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), la población matriculada en la educación pública y privada media (no técnica) pasó de 34.226 en 1950 a 79.510 en 1963, y luego, en 1970, ascendió a 132.145 (CEPAL, 1992). La principal dificultad de este proceso –en contraposición a la educación primaria que se masificara antes de los años 60– fue, desde el punto de vista del funcionamiento del sistema, la "expansión sin base"<sup>4</sup>, esto es,

<sup>1</sup> Este capítulo se apoya en el documento elaborado por el Soc. Fernando Errandonea para el Proyecto "Education Reforms in the Southern Cone", coordinado por Martin Carnoy.

<sup>2</sup> Uno de los legados más importantes de la escuela pública es haber dotado de un lenguaje común a individuos de diversos estratos sociales y orígenes nacionales. Los "sociolectos" o "dialectos" tan comunes en buena parte de las naciones latinoamericanas son notoriamente menos marcados en Uruguay, debido en parte a la contribución de la educación pública.

<sup>3</sup> Ello no quiere decir –tal como se argumenta en este punto, se evidencia en diversos informes y se documenta en esta publicación– que la educación no presente efectivamente una marcada estratificación en materia de logro educativo y aprendizaje. Lo que sí se afirma es que el sistema de educación público nacional no define en forma institucional estratos ni estratificaciones en la prestación del servicio.

<sup>4</sup> Filgueira y Filgueira (1994) afirman que, sobre comienzos de la década del 60, los recursos ahorrados del periodo de prosperidad estaban prácticamente agotados.

la extensión de la educación sin sustento en un funcionamiento dinámico de la economía, en una creciente recaudación y en una expansión de los recursos fiscales disponibles. La expansión de la enseñanza media estuvo asociada al cumplimiento de la función de formación de cultura general habilitante para el desempeño de variados roles ocupacionales. Uno de los corolarios fue la fragilidad de una estructura educativa que, debiendo dar cabida a un número creciente de alumnos, presentaba al menos dos déficits muy claros: infraestructura edilicia y recursos humanos titulados. Otro aspecto menos visible pero también deficitario que puede hipotetizarse en este proceso sería la debilidad de una cultura institucional y un ethos profesional como el que se encontró en la base de la construcción del sistema de educación primaria.

En lo que hace al salario y la carrera docente, debe indicarse que el deterioro sistemático en sus niveles de remuneración fisura la sustentabilidad de una carrera docente. Asimismo, una carrera con problemas en la formación de profesores y maestros impacta negativamente sobre el rendimiento docente. Sin embargo, la formación docente no constituyó un tema de preocupación pública hasta las décadas del 80 y 90.

El tercer problema surge de los currículos humanistas propios del modelo francés, que no dejaron margen a la incorporación de la ciencia y la tecnología a los planes y programas, ni permitieron una orientación más marcada hacia el mercado laboral como salida directa del egreso del ciclo medio. Asimismo, la enseñanza técnica se orientaba al aprendizaje de oficios para formar productores artesanales independientes, desentendiéndose de las necesidades de las industrias y de los requerimientos de tecnólogos y tecnologías. En definitiva, predominó una enseñanza teórica, poco actualizada, desconectada del mercado, de la ciencia y la tecnología.

El cuarto problema se manifiesta en el adelanto relativo de la extensión del sistema educacional con relación a la estructura ocupacional y a la distribución del ingreso. Ello contribuyó a un desfase entre nivel educativo, empleo y nivel de ingreso. Estas asincronías se endurecen hacia los años 80, lo que cooperó en conformar cuadros de inconsistencia de status tales como la "educación subcompensada", "sobre-educación" y diversas formas de "frustración relativa". Esta percibida "inutilidad" de la educación como factor asociado a la movilidad y a la ocupación puede estar en la base de cierta baja valoración que se le adjudica hoy a la educación media como herramienta para el trabajo y la movilidad social.

Frente al telón de fondo del estancamiento económico y la devaluación del rol del Estado, un grupo de técnicos, a través de la CIDE, planteó a mediados de los 60 un conjunto de alternativas orientadas a refundar el modelo de desarrollo. De ese ámbito surgieron algunas medidas para la educación formal, que no tuvieron mayor eco en

su momento. Entre ellas se ubicaron: la necesidad de una educación preescolar como forma de responder a los cambios en la composición de la familia y a la mayor inserción de la mujer en el mercado de empleo, y la necesidad de ajustar la oferta educativa al crecimiento de la población capitalina (ANEP, 2000).

En junio de 1967 se aprobó el "Plan José Pedro Varela" para la atenuación de las altas tasas de repetición escolar. El resultado fue un descenso de la tasa de repetición entre 1963 y 1975 de 8 puntos (25% y 17%, respectivamente)<sup>5</sup>, la mayor capacidad de retención del alumnado que ganó el sistema escolar y la mayor movilidad inter-ciclos. A fines de la década se creó la Inspección de Institutos y Liceos, separado de la Inspección de Asignaturas, con el objetivo de evaluar el cumplimiento de funciones por parte del establecimiento. Sin embargo, más allá de estas medidas, la educación en su conjunto se convertía en un problema difícil para un país que entraba en una fase crítica de antagonismo político, de crisis social y de estancamiento económico.

Posteriormente, la ley 14.101 de enero de 1973 intentó introducir algunas reformas en la educación aunque sin éxito: en junio de ese año, el golpe de Estado interrumpió todo proceso reformista y el debate público sobre la enseñanza debió esperar más de diez años. Durante ese periodo el sistema de educación no fue modificado. Sin embargo, durante los 70 y 80, se intensificó la masificación de la matrícula y egresos (CEPAL, 1992)<sup>6</sup>, se agudizaron los procesos de deterioro en la calidad de la formación docente, siguió deteriorándose el salario real docente y el presupuesto para la enseñanza disminuyó.

Por último, resultado del deterioro de la enseñanza oficial y la percepción por parte de algunos padres de una lógica doctrinaria que el régimen cívico-militar pretendía imponer (recuérdese las clases de educación moral y cívica), comenzó una tendencia hacia la "salida" de la educación pública en los niveles primarios y secundarios (no así en el ciclo terciario) por parte de una porción cada vez mayor de los estratos medios. En efecto, el

<sup>5</sup> El texto refiere a la tasa de repetición de las escuelas públicas. La reducción de la tasa de repetición escolar es un fenómeno de larga duración ya que entre 1975 y 1989 vuelve a reducirse ocho puntos, y llega a 9,6%, esto es, un alumno repetidor sobre diez matriculados. A pesar de ello y de acuerdo a datos de países con similares niveles de desarrollo educativos los niveles de repetición en Uruguay siguen siendo altos, con una marcada concentración de los mismos en los primeros grados y en las escuelas de contexto más desfavorable. Este tema se discute en detalle en el capítulo relativo a la educación primaria.

<sup>6</sup> Por ejemplo, entre 1979 y 1986 el conjunto de la matrícula de la enseñanza media se incrementó un 30%. Entre las razones se cuenta que una parte del mercado de empleos comenzó a tomar la totalidad del ciclo básico como requisito mínimo de reclutamiento del personal. En este periodo se aceleró, además, el "asalto social a la Universidad" (Errandonea, A., 1997): la matrícula creció de 26.220 inscriptos en 1974 a 61.450 en 1988. El proceso, asociado en gran medida a la universalización de la educación secundaria en las décadas anteriores, posibilitó un fuerte acceso de la mujer a este nivel de enseñanza.

crecimiento porcentual de la matrícula de la enseñanza privada frente a la matrícula de escuelas y liceos públicos tomó cuerpo en el periodo 1970-1975. Hirschman (1977) dice que hay cierto tipo de bienes y servicios cuyo deterioro por falta de modernización es percibido de inmediato por los usuarios, sean estos consumidores o ciudadanos. Hay otras actividades, como la educación, en que tanto el deterioro como la reacción frente a él son percibidos y ejecutados con mayor lentitud<sup>7</sup>. Según él, los individuos, para revertir el deterioro progresivo del bien o servicio de que se trate, tienen a su disposición dos mecanismos: el de la "voz" y el de la "salida". El primero consiste en diversas demandas, presiones y reclamos para recomponer la calidad del producto o actividad, mientras que el segundo se manifiesta a través de una mudanza de opción. Durante la dictadura militar (1973-1984), con la enseñanza intervenida y bajo la dirección de un Consejo Nacional de Educación (CONAE), el ejercicio de la "voz" y la formación de procesos de opinión pública estuvieron vedados como *modus operandi* a la población. En consecuencia, ante la ineficiencia de la enseñanza estatal, solo quedó disponible la posibilidad de desertar y contratar servicios privados. Claro que esta opción está desigualmente distribuida en la sociedad. Quienes tuvieron a mano la posibilidad de elegir una oferta privada de educación fueron los sectores más privilegiados de la población; los restantes se convirtieron en rehenes de una educación en general hipermasificada, con una currícula poco actualizada y un plantel docente desmotivado. Al no tener más que la opción pública, los actores involucrados redujeron sus expectativas y emprendieron diversos procesos de acomodación.

Sin embargo, la mudanza hacia la enseñanza privada no se registró de manera sostenida durante todo el periodo dictatorial sino que se concentró casi exclusivamente en los primeros años de la dictadura, como continuación de un proceso que se inició antes, hacia los últimos años de los 60. Así, en el periodo 1970-1975, mientras la matrícula de los liceos públicos se mantuvo básicamente estable, ya que pasó de 109.207 a 113.108 entre 1970 y 1975, la matrícula de los privados habilitados aumentó un 33%: 22.938 matriculados en 1970 y 31.389 cinco años después. Téngase en cuenta que, luego, tanto la matrícula de la enseñanza pública como privada descienden. Una de las dimensiones del deterioro que probablemente una parte de la clase media sintió con mayor fuerza en el periodo anterior al golpe de Estado fue la porosidad de la enseñanza pública frente al 'desorden so-

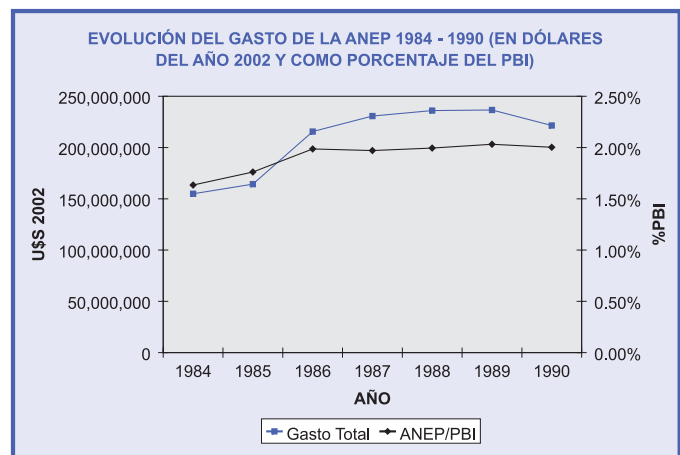
cial' y a la pérdida de horas-clase. Hubo una 'corrida' importante hacia los servicios privados entre 1970 y 1975, y eso podría leerse, en efecto, como la reacción de un porcentaje de las capas medias frente a la alta permeabilidad que tuvieron los centros públicos de enseñanza a paros, huelgas e interrupción de clases promovidas por los gremios estudiantiles durante los primeros años de la década.

### 3. La enseñanza en la restauración democrática

Después de la experiencia de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO)<sup>8</sup> entre partidos políticos, corporaciones y movimientos sociales, el primer gobierno de la transición democrática (1985-1989) promulgó la *Ley de Educación* n° 15.739 dirigida a afirmar la estructura de la enseñanza. Esta ley fue más importante por las repercusiones que tuvo a corto y mediano plazo sobre la organización de los docentes en términos de actor técnico-profesional que por el resto de sus aspectos formales o sustantivos. Al estipular la creación de cuatro "Asambleas Técnico-Docentes" (ATD), la ley creó incentivos para un uso calificado de la 'voz' en el entorno de los Consejos desconcentrados.

Durante este periodo se intentó también subsanar los problemas más urgentes de la enseñanza, como destituciones de docentes y mayor presupuesto. En cuanto a lo primero, se restituyeron e indemnizaron a los docentes que habían sido destituidos discrecionalmente por la dictadura militar. En cuanto a lo segundo, el gasto en educación, como porcentaje del PBI, creció de 1,6% en 1984 a 2,0% en 1990, lo que representa un incremento del 24,5%<sup>9</sup>.

Grafico 1.1.



Fuente: Gerencia de Programación y Presupuesto de la ANEP (2003).

<sup>7</sup> La lentitud en el ejercicio de la 'salida' del sistema público de enseñanza no debe adjudicarse exclusivamente a la lentitud en la percepción de las señales sino, siguiendo al mismo Hirschman, a vínculos de lealtad que bloquean por un tiempo más o menos considerable la mudanza a opciones privadas de educación. En el caso uruguayo, esa lentitud se manifiesta en un desfase de 15 a 20 años entre el comienzo de la crisis en la educación y la salida, acotada y parcial, de la enseñanza estatal a la privada por parte de capas medias y medias altas.

<sup>8</sup> Resultado de un espíritu de reencuentro democrático y síntoma de la rearticulación de la sociedad civil organizada, la CONAPRO constituyó una instancia de diálogo maduro entre partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales y movimientos sociales, en que cada actor colectivo estableció, a través de sus representantes, una plataforma mínima de soluciones para la reconstrucción pausada del país.

<sup>9</sup> Datos de la Gerencia General de Programación y Presupuesto de la ANEP (2003).

Es importante destacar que el incremento logrado durante este periodo corresponde en casi su totalidad a recursos genuinos, o en otras palabras, a recursos provenientes de las arcas estatales y no del endeudamiento externo. Para todo el periodo el endeudamiento externo no supera en promedio el 1% de los gastos financiados por rentas generales.

La matrícula de primaria se mantuvo esencialmente estable, en tanto que aquella correspondiente al ciclo medio de la enseñanza aumentó de forma significativa. En la década de los 80 se produjo el acceso de una alta proporción de población previamente no incorporada, por lo que el número de matriculados en secundaria pública pasó de 97.070 en 1980 a 132.184 en 1985, y alcanzó los 167.034 en el año 1990. La expansión de la enseñanza, por lo tanto, se dio sobre todo por "extensión vertical", al incorporar estudiantes de estratos de menor educación familiar y menores ingresos, y "extensión horizontal", al incorporar a poblaciones anteriormente no usuarias, la mujer y población del interior previamente no incorporada. El incremento masivo de población en el ciclo medio se vio solo parcialmente acompañado de un incremento concomitante de recursos docentes y materiales. Los problemas de eficiencia interna de la educación media se vieron así agravados, y se constató una inconsistencia debida a que el incremento de matrícula no tuvo una contraparte similar en lo que hace a la retención y egreso de estos estudiantes. En otras palabras, se avanzó en el área blanda de desarrollo educativo (matriculación) pero mucho menos en las áreas duras (retención y egreso). Por su parte, frente a la escasez de opciones públicas en pre-escolares, prosperaron las alternativas privadas, sobre todo en el periodo 1985-1995. Éstas comenzaron a perder peso a partir de 1995, frente a la política de educación iniciada en dicho año.

Más allá de lo que hace a la evolución del gasto y de la matrícula, a lo largo de la década de los 80 se aplazó el tratamiento de los problemas vinculados con la eficiencia, dignificación profesional, calidad, adecuación y actualización curricular de la enseñanza oficial. Como en otros niveles de la enseñanza, caso de la Universidad, en la educación primaria, secundaria y técnico-profesional primó la *restauración*. Esto es, la pauta de acción público-estatal que, sin resolver los problemas de base ni discutir posibles vías de solución estructural al sistema, reinstala la normalidad democrática<sup>10</sup>. Salvo por la atención a las escuelas de los barrios carenciados y por la inauguración del Ciclo Básico Único (un ciclo de tres años común a estudiantes de la enseñanza Secundaria y de la Universidad del Trabajo), la enseñanza no fue afectada por reformas sustantivas. Los cambios fueron leves y escasos, y el conjunto de medidas adoptadas no excedió el umbral de la administración de la crisis.

<sup>10</sup> En este sentido se restituyó la regulación de Primaria, Secundaria y Enseñanza Técnico-Profesional a consejos desconcentrados, y se volvió a la vigencia del Estatuto del Funcionario Docente.

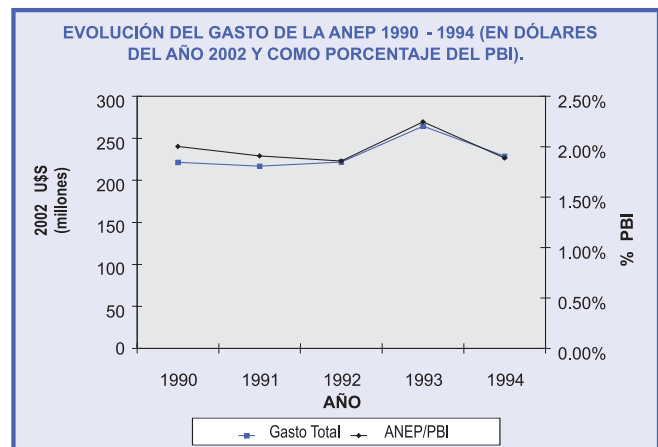
#### 4. Inicios de la década de los 90: focalización y diagnóstico

Hacia 1990 cambió el abordaje al problema educativo. Lejos del tono restaurador de los años anteriores, aunque sin iniciar un decidido proceso de cambios, se estrenaron algunas innovaciones importantes y se extendieron otras ya iniciadas (Escuelas de Tiempo Completo, las Escuelas de Requerimiento Prioritario). Asimismo, en estas fechas se da inicio a un plan de construcción edilicia, al tiempo que, con los fondos de la cooperación internacional, se instaló un programa permanente, el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP).

La orientación general de las transformaciones educativas eran acordes al tono que tiñó la orientación de las políticas sociales en su conjunto, en donde se enfatizaba la selectividad del gasto y la inversión social. El objetivo de este esquema era dirigir los llamados "fondos de emergencia" exclusivamente hacia "poblaciones vulnerables", para evitar un inadecuado direccionamiento del gasto público. El Estado debía dejar de lado la atención universal en materia de prestaciones sociales y focalizar su acción pública a efectos de maximizar la *eficiencia*. A pesar de este tono general, la existencia de una larga tradición de políticas universales y sectoriales inhibió una transformación más radical de los sistemas de políticas sociales en el Uruguay (Midaglia, 2000). En lo que hace a educación, si bien los principios de focalización y atención a la población más vulnerable fueron incorporados, lo fueron esencialmente dentro del marco de prestaciones universales que caracterizó a la enseñanza pública del país.

En lo que refiere al gasto, en este periodo, a pesar de que comienzan a ensayarse un conjunto de iniciativas y se procuran establecer diagnósticos para atacar los problemas estructurales heredados de la enseñanza, el esfuerzo económico del país y el monto real destinado no se incrementan. De hecho, el gasto en educación medido como porcentaje del PBI baja de 2% a 1,89% entre 1990 y 1994.

Gráfico 1.2



Fuente: Gerencia de Programación y Presupuesto de la ANEP (2003).

Si bien el gasto se mantiene esencialmente estable, la proporción destinada a inversiones en este periodo es en promedio mayor (10% del total del gasto) que la que se destinó a este cometido entre 1985 y 1990 (6%). Adicionalmente, se produce un leve incremento del endeudamiento externo como fuente de financiamiento, que pasó de un promedio de poco menos de 1,5% al 2,3% del gasto.

Por su parte, la matrícula en educación primaria se mantuvo estable, en tanto sí se producen transformaciones en los dos extremos de la cobertura educativa: educación inicial y secundaria. La educación inicial presenta un muy leve incremento, y persiste una fuerte presencia de la cobertura por la vía privada. Esta alta presencia de la oferta privada (considérese que en lo que hace a la educación primaria y secundaria la cobertura pública se encuentra cercana al 90%) arrojaba niveles de regresividad inaceptables en un modelo educativo que pretendiera equiparar las chances de niños de diferentes estratos sociales. Asimismo, sorprende el estancamiento y aun disminución de la matrícula en la enseñanza secundaria pública. En efecto, la matrícula del ciclo básico público cae de 94.767 en 1990 a 92.390 en 1995, en tanto la de bachillerato se incrementa muy levemente de 72.267 a 73.849. Esto se explica por dos razones fundamentales: el ingreso de los sectores medios bajos y bajos a un mercado laboral relativamente dinámico con el abandono concomitante del sistema educativo, y el pasaje de estudiantes de sectores medios altos y altos de la educación pública a la privada<sup>11</sup>.

Más allá de esta evolución del gasto y matrícula, en este periodo se ensayan, por primera vez en mucho tiempo, respuestas a los problemas heredados. Las medidas, en sintonía con los esquemas en boga pero igualmente conectadas con la herencia estadocéntrica y universalista en educación, se concentraron en la experiencia de las Escuelas de Requerimiento Prioritario, la creación de las Escuelas de Tiempo Completo, la implementación de un boleto bonificado para docentes del interior y la ejecución de un plan de construcción edilicia en todo el país.

Sin embargo, faltaba saber cuál era la situación de la enseñanza en su conjunto, en qué consistía el conjunto de problemas de la educación. A esos efectos, el CODICEN contrató los servicios de la Oficina de Montevideo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la que emprendió, entre 1990 y 1994, la tarea de elaborar un detallado diagnóstico sobre la educación en el Uruguay. El país, que carecía de precedentes en materia de evaluaciones masivas de conocimientos y en estudios del sistema educativo y de sus actores, se encontró, en el lapso de cuatro años con una realidad que intuía pero que, en gran parte, desconocía (ver recuadro 1.1).

<sup>11</sup> En el capítulo correspondiente a Enseñanza Media es posible encontrar una discusión más detallada del vínculo entre el estado del mercado laboral y la asistencia al sistema educativo.

El informe de la CEPAL permitió al país, a las autoridades nacionales y a las autoridades de la enseñanza avanzar en tres piedras angulares de todo proceso de transformación educativa. En primer lugar, el informe colocó en la agenda y documentó una serie de carencias del sistema educativo, que si bien habían sido señaladas y percibidas difusamente por diversos actores del sistema, nunca habían sido constatadas con investigación sistemática e integradas en un diagnóstico conjunto. En segundo lugar, el informe no se limitó a un mero señalamiento de las carencias y déficits del sistema educativo. Por el contrario, procuró identificar los factores causales que estaban detrás de dichos déficits. De esta manera, ofrecía a quien fuera a enfrentar la conducción de la educación pública un mapa de ruta acerca de los elementos que debían ser transformados para lograr mejorar la calidad y equidad del sistema educativo. Finalmente, la elaboración del informe implicó una acumulación de recursos humanos y de información que rara vez se había hecho presente en cualquier diagnóstico sectorial del estado uruguayo.

## 5. El proceso de los cambios desde 1995 hasta nuestros días

Sobre la base del diagnóstico esbozado en el informe de CEPAL, en 1995 se comenzó a impulsar una serie de transformaciones, muchas de las cuales continúan hasta nuestros días, ya sea de la forma original como fueron concebidas o mostrando algunos signos de innovación y ajuste.

Los instrumentos desplegados en este periodo procuraron incrementar la equidad, eficiencia y calidad de la educación pública. Al igual que en los periodos anteriores, sigue recayendo en manos del Estado la tarea de conducción y liderazgo de las transformaciones (y permanencias) del sistema; de esta forma se descartó toda estrategia que asignase al mercado cualquier rol significativo en la prestación de servicios educativos. En este sentido, las transformaciones planteadas fueron congruentes con la *tradición* uruguaya estadocéntrica en política educativa.

Los dos lineamientos básicos que Fajnzylber (1991) plantea como necesarios para el logro de un sistema educativo de alta calidad y equidad en buena medida describen los principios rectores de la política educativa durante estos años. En primer lugar, el uso de instrumentos que permitan enfrentar el rezago de equidad, cobertura, calidad y pertinencia de los conocimientos. Esta opción no fue casual en la medida que cada vez era mayor la acumulación de evidencia que mostraba una correlación fuerte entre situaciones de pobreza, nuevas formas familiares, bajo nivel educativo de los progenitores y escasos logros educativos. Diversos estudios de la CEPAL y de la ANEP mencionaban en este sentido dos dimensiones relevantes: la primera es que a causa de una alta tasa de fecundidad en los sectores bajos de la población,

## RECUADRO 1.1

### El informe de la CEPAL: señalando carencias e indicando razones

#### Educación inicial: Baja y regresiva cobertura

En virtud de la hegemonía de la clase media, se desarrollaron los servicios públicos primario, medio y universitario, con relativa indiferencia hacia la educación inicial. El punto importa, ya que el informe documentaba el alto poder predictivo de la asistencia a la educación inicial sobre el posterior rendimiento en la enseñanza primaria.

#### Educación primaria: Estratificación de recursos y de resultados

Se detectaba la formación de estratos al interior del sistema primario público. A pesar de contar con iguales programas, la estratificación de los recursos docentes, de la infraestructura didáctica y no didáctica, la sensación de impotencia y su impacto sobre las expectativas y prácticas de los docentes de contextos escolares carenciados, y la ausencia de mecanismos de focalización compensatoria para las escuelas con predominio de población vulnerable, contribuían a altos diferenciales en términos de aprendizaje y repetición al interior del sistema público.

#### Educación media (ciclo básico): Deserción, ausencia de cultura organizacional y desprofesionalización docente

La baja tasa de profesores con título, la heterogeneidad del cuerpo docente, la dispersión de asignación horaria por establecimiento y programa (profesores taxi), el ausentismo, la impuntualidad, y la formación predominantemente humanista pensada como antesala a un bachillerato universitario inhibían la percepción por parte de familias y estudiantes de la utilidad de este ciclo educativo. Esto favorecía altas tasas de deserción vinculadas, en muchos casos, a reiterado fracaso educativo. El hecho de que este ciclo hubiera incrementado su población en forma aluvional entre 1970 y 1990, sin haber solucionado estos problemas estructurales, favorecía una sensación generalizada de anomia organizacional y fracaso del sistema.

#### Educación media superior (bachillerato): Estratificación de acceso y elitización en el ingreso

Un bachillerato preuniversitario, al que ya de por sí accedía esencialmente la población de sectores medios y altos, presentaba problemas estructurales similares a los del ciclo básico, agravados por su casi único énfasis en la preparación para el ingreso a carreras de tercer nivel. El resultado final era un bachillerato que contribuía a frustrar y expulsar estudiantes. La ausencia de un vínculo con el mercado laboral y las exigencias propias de un modelo pensado para la élite intelectual del país se conjugaban para producir estos resultados. Ello se encontraba agravado por el hecho de que las altas exigencias y filtros del sistema no parecían poseer una contrapartida en la dedicación y calidad docente.

#### Educación Técnica: Fracaso en la formación de demanda e inadecuación de la oferta

La Universidad del Trabajo, esencialmente orientada a artes y oficios que cargó siempre con el estigma de ser la última opción de los estudiantes fracasados, no había logrado, a la fecha del informe, modificar su status. La inadecuación de la oferta de cursos, desarrollada sin apoyatura en las demandas del mundo empresarial y sin adecuación a los requerimientos de capacitación del momento, se conjugaba con un deterioro de la infraestructura didáctica de buena parte de sus centros. Sumado a ello, la UTU era percibida como el depósito de quienes no podían acceder y desempeñarse en la educación media "normal".

el 40% de los niños del Uruguay pertenecen a hogares ubicados en el quintil inferior de la distribución de ingresos; la segunda es que la desigualdad de capital cultural familiar se manifiesta en diferenciales códigos comunicacionales y posibilidades de aprender y, como consecuencia, en fracaso escolar por parte de los niños de menor capital cultural (ANEP, 2000).

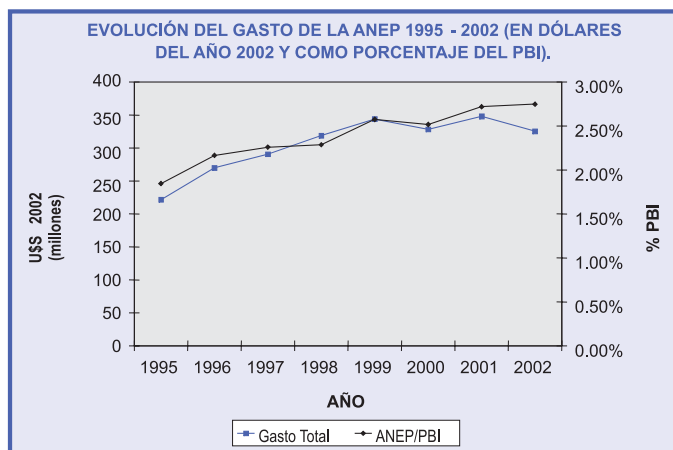
El segundo lineamiento básico tiene que ver con la aplicación de instrumentos de investigación para indagar hasta dónde se cumplen esos propósitos en el proceso educativo. Por ejemplo, uno de los componentes que ha distinguido a la educación pública en los últimos años ha sido el diseño y puesta en marcha de una serie de

herramientas estandarizadas para la evaluación de aprendizajes. Esta "tradición" tiene su punto de partida en el Censo Nacional de Aprendizajes de 6tos años de Educación Primaria en 1996 y cuenta además entre sus mojonnes fundamentales la evaluación de aprendizajes a estudiantes de los terceros años de ciclo básico en 1999. Asimismo, se destacan la evaluación de aprendizajes del bachillerato (a fines del año 2003) y la segunda edición del censo de sextos años de Educación Primaria prevista para el año 2005.

Antes de presentar algunas experiencias y herramientas de política educativa concretas, cabe detenerse en la evolución del gasto y de la matrícula durante el periodo.

A partir de 1995 se produce un marcado incremento del gasto de la ANEP, tanto en términos absolutos como de la proporción del PBI. De hecho, entre 1995 y 2002, el porcentaje del PBI destinado a ANEP aumentó de 1,85% en 1995 a 2,75% en 2002. Asimismo, en el mismo periodo, el gasto real medido en dólares del año 2002 pasa de aproximadamente 221 millones a más de 325 millones de dólares.

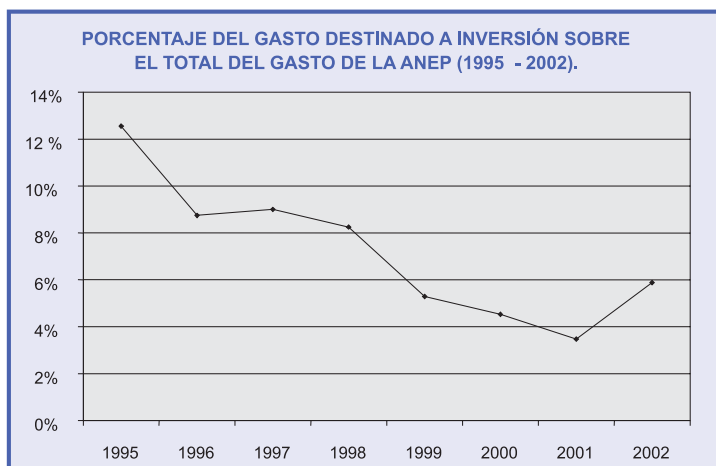
**Gráfico 1.3**



Fuente: Gerencia de Programación y Presupuesto de la ANEP (2003).

Durante el periodo 1995-2002, el gasto en inversión representa, en promedio, el 7% del total<sup>12</sup>. Como puede observarse en el siguiente gráfico el gasto en inversión presenta, como sería de esperar, una concentración en los primeros años del periodo, para luego disminuir en términos absolutos y obviamente relativos.

**Gráfico 1.4**



Fuente: Gerencia de Programación y Presupuesto de la ANEP (2003).

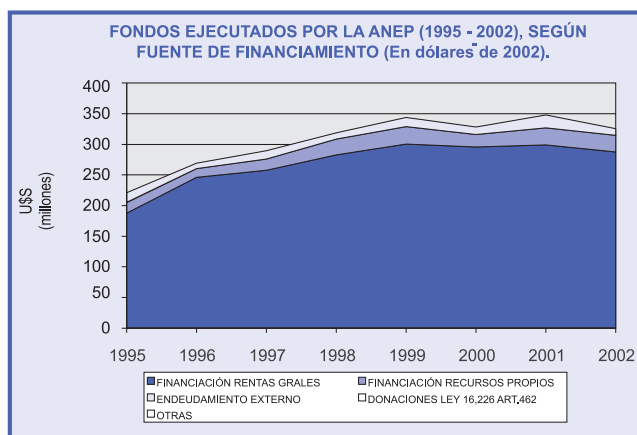
Este comportamiento de los tipos de gasto es consistente y funcional a la consolidación de los procesos de transformación educativa. En efecto, luego de importantes inversiones que constituyen la base necesaria para impulsar las transformaciones educativas, éstas deben consolidarse con un concomitante incremento de los

<sup>12</sup> Durante el periodo anterior (1990-1994) el gasto promedio en inversiones representaba el 10% del gasto total.

gastos corrientes que permitan la operación adecuada de las nuevas estructuras y programas. Uno de los "talones de Aquiles" de las reformas educativas del continente han sido los fuertes gastos de inversión financiados casi íntegramente por endeudamiento externo sin una contraparte adecuada de gastos genuinos para solventar el funcionamiento de las nuevas estructuras educativas.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, Uruguay presenta una pauta positiva en lo que hace a las fuentes de financiamiento. Aunque es claro el incremento del componente de endeudamiento externo, el gasto financiado desde rentas generales y recursos propios es el motor principal del incremento del gasto.

**Gráfico 1.5**

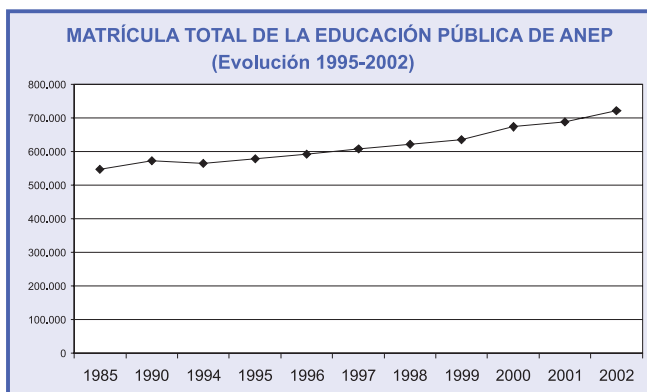


Las contribuciones de "Otras fuentes" y "Donaciones Ley 16.226 Art. 462" no se visualizan en el gráfico dado el bajo peso relativo frente a otras fuentes de financiamiento.

Fuente: Gerencia de Programación y Presupuesto de la ANEP (2003).

Este periodo, pautado por un fuerte dinamismo de las políticas educativas, fue acompañado por un aumento sostenido de la matrícula pública de ANEP. Entre 1995 y 2002 la matrícula en los establecimientos públicos de la ANEP aumentó en forma sostenida, lo que se aprecia en el siguiente gráfico.

**Gráfico 1.6**



Fuente: Los datos de Educación Inicial y Educación Primaria fueron proporcionados por el Departamento de Estadística Educativa (DEE) del Consejo de Educación Primaria (CEP). Los datos de Educación Secundaria fueron proporcionados por el Consejo de Educación Secundaria (CES). Los datos de Educación Técnico Profesional fueron proporcionados por el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y Programa MEMFOD. Los datos de Formación docente surgen del documento "La Formación Docente en Cifras" de la Serie Estadística Educativa, del Programa MEMFOD y de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente.

## 5.a. Instrumentos aplicados

En la siguiente tabla se sintetizan las prioridades atendidas por la ANEP a lo largo de los años analizados. Estas prioridades se presentan en dos tablas diferenciadas que

corresponden a los sub-periodos 1995-2000 y 2000-2004. Estos dos cuadros son de carácter acumulativo, es decir, que en el segundo de ellos (2000-2004) se incluyen únicamente las nuevas líneas de acción, las que se incorporan a las ya iniciadas en el sub-periodo anterior.

Cuadro 1.1

Prioridades atendidas en la línea de la equidad. 1995-2000

Nivel educativo	Equidad social Cobertura	Calidad Educativa		Gestión de los centros
		Recursos y estrategias	Formación y capacitación docente	
Inicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Construcción de Jardines y aulas.</li> <li>1 Expansión de la cobertura de 4 años.</li> <li>1 Obligatoriedad escolarización para 5 años.</li> <li>1 Equipamiento de materiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Nuevo currículo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Capacitación directores y maestros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Creación de Jardines de Infantes de Ciclo Inicial (JICI).</li> </ul>
Primaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Construcción de edificios y aulas de ETC.</li> <li>1 Programa "Todos los niños pueden aprender".</li> <li>1 Extensión de Escuela de Tiempo Completo.</li> <li>1 Programa de alimentación escolar.</li> <li>1 Equipamiento de materiales y libros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Programa "Todos los niños pueden aprender".</li> <li>1 Experiencia de Áreas Integradas.</li> <li>1 Sistema de producción y distribución de textos y guías.</li> <li>1 Evaluación nacional de aprendizajes.</li> <li>1 Programa de fortalecimiento vínculo escuela- familia-comunidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Capacitación de maestros. Directores e inspectores de ETC y de práctica.</li> <li>1 Concursos para cargos de maestros, directores e inspectores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Proyectos de Mejoramiento Educativo.</li> <li>1 Devolución de resultados de evaluación de aprendizajes.</li> <li>1 Establecimiento de horas de coordinación para ETC, escuelas de contexto socio cultural crítico y escuelas con la experiencia de Áreas Integradas.</li> </ul>
Educación Media (Ciclo Básico)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Construcción de edificios.</li> <li>1 Extensión horaria.</li> <li>1 Educación rural (7mo. 8vo. y 9no.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Enseñanza por Áreas: Plan 1996.</li> <li>1 Sistema de producción y distribución de textos y guías.</li> <li>1 Centros de Lenguas Extranjeras (CLE)</li> <li>1 Evaluación nacional de aprendizajes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Cursos de capacitación para profesores, directores e inspectores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Proyectos de centro.</li> <li>1 Regionalización de inspecciones.</li> <li>1 Establecimiento de horas de coordinación.</li> </ul>
Educación Media Superior (Bach. Tecnológ.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Extensión edilicia.</li> <li>1 Equipamiento informático.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Programa para Bachilleratos Tecnológicos.</li> </ul>		
Formación Docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Inversión edilicia.</li> <li>1 Regionalización de la formación de profesores.</li> <li>1 Sistemas de becas (completas y parciales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Plan de formación de profesores para los Centros Regionales.</li> <li>1 Reformulación del Plan de formación de maestros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Cursos de formación de formadores.</li> <li>1 Cursos para directores de Formación Docente.</li> <li>1 Concursos de profesores y directores de Formación Docente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Proyectos de centro.</li> <li>1 Centros Regionales de Formación de Profesores (CERP).</li> </ul>

Fuente: Tomado del documento "Uruguay: políticas y acciones en el ámbito de la Administración Nacional de la Educación Pública y en el Ministerio de Educación y Cultura". Presentado en el Foro de Políticas de Equidad, Sector Educativo del MERCOSUR, por Mag. Sonia Scaffo.

Cuadro 1.2

## Prioridades atendidas en la línea de la equidad. 2000-2004

Nivel educativo	Equidad social Cobertura	Calidad Educativa		Gestión de los centros
		Recursos y estrategias	Formación y capacitación docente	
Inicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Universalización nivel 4.</li> </ul>			
Inicial – Primaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Experiencia piloto de escuelas con ciclo inicial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Ciclo de educación inicial: 4, 5, primero y segundo escolar.</li> <li>1 Guías, libros documentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Capacitación de maestros y directores.</li> </ul>	
Primaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Extensión de ETC con incorporación de programas complementarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Experiencia de bilingüismo (inglés, portugués). ETC.</li> <li>1 Proyecto ITEEA (introducción de tecnologías educativas en el aula de ETC y escuelas rurales).</li> <li>1 Programa de recreación ETC.</li> <li>1 Programas de conectividad (Acceso gratuito a Internet en escuelas).</li> <li>1 Experiencia pedagógica en Educación en Valores.</li> <li>1 Propuesta de mejora de los aprendizajes en primer y segundo años (focalizada en escuelas con alto índice de repetición).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Capacitación de maestros, directores e inspectores en programa de mejoramiento de la enseñanza de Matemática.</li> <li>1 Capacitación de maestros y directores en los nuevos programas de ETC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Proyectos de Mejoramiento Educativo en Inclusión, Medio Ambiente, y de usos de tecnologías de información y comunicación en el aula.</li> <li>1 Proyectos pedagógicos.</li> <li>1 Construcción del Monitor Educativo.</li> </ul>
Educación Media (Ciclo Básico)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Extensión Plan 96 en Educación Secundaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Ajustes programáticos al Plan 1996.</li> <li>1 Experiencia de Educación en valores.</li> <li>1 Proyectos con estrategias pedagógicas para la retención (en liceos y escuelas técnicas).</li> <li>1 Conectividad en los centros (acceso gratuito a Internet).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Capacitación de profesores en mejoramiento de enseñanza de la Matemática, y para los ajustes programáticos del Plan 96.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Construcción de una ficha de autoevaluación de centros.</li> <li>1 Proyectos sociales de centro.</li> <li>1 Sistema de Secretarías informatizadas (SECLI).</li> </ul>
Educación Media Superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Extensión edilicia.</li> <li>1 Equipamiento informático, de libros y materiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Transformación de la Educación Media Superior: nuevo plan. Experiencia piloto.</li> <li>1 Espacios y recursos multimediales para el aprendizaje.</li> <li>1 Ingreso al Programa de evaluación PISA.</li> <li>1 Evaluación de los bachilleratos.</li> <li>1 Conectividad en los centros (Acceso gratuito a Internet).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Capacitación de profesores y directores para la transformación de la Educación Media Superior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Sistemas de Secretarías Informatizadas (SECLI).</li> <li>1 Coordinadores pedagógicos.</li> <li>1 Horas de coordinación.</li> </ul>
Formación Docente		<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Estudios sobre la formación docente.</li> <li>1 Elaboración de un nuevo plan de formación de maestros.</li> <li>1 Ajustes curriculares al plan de formación de profesores.</li> <li>1 Sistemas de créditos académicos.</li> <li>1 Experiencias de formación a distancia con empleo de tecnologías de formación y comunicación.</li> <li>1 Conectividad en los centros (con acceso gratuito a Internet).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Plan de titulación a distancia de profesores.</li> </ul>	

Fuente: Tomado del documento "Uruguay: políticas y acciones en el ámbito de la Administración Nacional de la Educación Pública y en el Ministerio de Educación y Cultura". Presentado en el Foro de Políticas de Equidad, Sector Educativo del MERCOSUR, por Mag. Sonia Scaffo.

A continuación, se desarrollan de forma narrativa las distintas transformaciones para cada uno de los ciclos de la educación pública. En cada sección se mencionarán y describirán aquellos programas e instrumentos de

mayor relevancia tanto en términos de su impacto como de su inversión, muchos de los cuales serán nuevamente tratados y evaluados en mayor profundidad en los siguientes capítulos de este trabajo.

## Educación inicial

En cuanto al objetivo de *equidad*, en tanto la educación inicial tiende a contrarrestar el déficit cultural y social de los niños procedentes de los hogares más pobres y a promover mejoras en los niveles de rendimiento durante el ciclo escolar, su expansión y consolidación constituyó el objetivo primordial del último periodo.

Los estudios realizados confirmaban que la *“educación inicial tiene efectos positivos y universales en la disminución de la tasa de repetición en la educación común”* (ANEP, 2000: 85). En el Censo Nacional de Aprendizajes, 1996, se constató que *“los hijos de madres cuya educación era de Primaria incompleta o completa, si no habían asistido a la Educación inicial, en casi un 60% habían repetido una o más veces en la Educación Común. Si, inversamente, habían recibido Educación Inicial desde los 4 años de edad, la frustrante experiencia de la repetición ascendía a menos del 35%”* (ANEP, 2000:85).

Como la mayoría absoluta de la población entre 3 y 5 años residente en hogares pobres no acudía a la educación inicial, la universalización en el acceso a ésta fue uno de los objetivos prioritarios. Para esto se llevó adelante un plan de construcciones que se desglosa en obras nuevas y remodelación de las ya existentes. Más del 70% de las construcciones se concentró inicialmente en escuelas con una tasa de repetición superior al 20% en 1er. año.

Luego de una importante expansión de la matrícula en 4 y 5 años, sobre la base de la evaluación técnica de logros y cobertura en la educación inicial en 2002, a partir de 2003 y tal como lo preveía la ley, el Consejo Directivo Central comunica a la Poder Legislativo que la ANEP se encuentra en condiciones de cubrir toda la demanda efectiva y potencial de niños de 5 años, por tanto se define la obligatoriedad de este nivel.

## Educación primaria

En cuanto a la *equidad*, la ANEP hizo hincapié en tres aspectos: la valorización de la educación como política social, la integración coordinada de otros sectores sociales (alimentación y salud) en la acción educativa y la extensión de los tiempos escolares como forma de compensar las desigualdades en los ritmos de aprendizaje.

Entre las acciones sociales integrales de mayor impacto se cuenta el Programa de Alimentación Escolar (PAE). Entre 1995 y el año 2002, y apoyado en los ingresos provenientes del Impuesto de Primaria, el sistema desarrolla una agresiva estrategia de expansión del sistema de comedores en las escuelas del país.

En cuanto a la experiencia de *Escuelas de Tiempo Completo*, se destaca en los últimos años su transformación, tanto en términos pedagógicos (a partir del diseño

de una propuesta pedagógica específica para el trabajo educativo con población en situación de pobreza), como de la expansión de su cobertura. En la actualidad el porcentaje de niños que asisten a las escuelas de Tiempo Completo, se aproxima a poco más del 10% de la matrícula de los contextos más desfavorables. El objetivo es que estos niños logren un conjunto de conocimientos y herramientas equivalentes a los de los niños de las escuelas públicas de mejores contextos sociales, donde la intervención educativa de la familia apoya fuertemente el trabajo escolar.

En los últimos años, la ANEP ha hecho especial hincapié en la necesidad de expandir esta modalidad de centro. Por esta razón, la cantidad de escuelas de Tiempo Completo ha aumentado significativamente: pasó de 57 en 1999 a 95 en 2003. Esta expansión también ha tenido un claro correlato en términos de capacitación de maestros y directores: entre 1998 y 2002, la cantidad de docentes que han participado en cursos de apoyo a la propuesta pedagógica de las ETC es de aproximadamente 800, mientras que los que han participado en los cursos de apoyo a la implementación de proyectos de Lenguaje, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales superan los 1000.

En el marco de las escuelas de Tiempo Completo, además, se han desarrollado otros programas:

- a. El Programa de adquisición de una segunda lengua por inmersión parcial en escuelas de Tiempo Completo. Este programa comenzó a fines del año 2000 y se aplicó en el año 2001 en 5 escuelas, en 15 en 2002 y en 40 en el año 2003. Sirviéndose de las ventajas del horario extendido de las escuelas de Tiempo Completo, esta experiencia busca la adquisición de una segunda lengua a través del dictado de los contenidos curriculares del programa de educación común impartidos en inglés o portugués, según el programa que se aplique en la escuela. Los maestros del programa son maestros de primaria que han realizado cursos de capacitación específicos para el desarrollo de esta tarea.
- b. El Programa de Fortalecimiento del vínculo escuela/familia/comunidad fue creado en el marco del Proyecto MECAEP a fines de 1999 con el fin de diseñar, experimentar y realizar una evaluación sobre la posibilidad de expandir un modelo de prestación de servicios orientado a fortalecer el vínculo escuela-hogar, como forma de contribuir a una mejora en la integración escolar y al logro de más rendimiento y mejores resultados educativos de los alumnos. Este programa procura proporcionar a la escuela un equipo técnico interdisciplinario (asistentes sociales y psicólogos) que, en conjunto con directores, maestros y padres,

puedan trabajar desde el inicio del año en la identificación de situaciones problemáticas y en la fijación de metas estratégicas.

- c. Programa de actividades recreativas y expresivas en escuelas de Tiempo Completo. El programa surgió en 1999, a través de un convenio con organizaciones no gubernamentales para realizar actividades de recreación en seis centros piloto. En 2002 el Programa se extendió a 19 escuelas y en 2003 a 30, y alcanzó al 36% de la matrícula total en las escuelas de Tiempo Completo.

A su vez, a partir de 1996 el sistema se propone el objetivo de garantizar a cada niño en todos los grados escolares el acceso a libros de texto de Matemática, Lengua y Ciencias Naturales (y Ciencias Sociales para 5tos y 6tos). Adicionalmente, se producen guías didácticas para cada uno de estos libros de texto. Esta iniciativa implicaba un correctivo de equidad, ya que ante la ausencia de un sistema centralizado y homogéneo de recursos didácticos, el acceso a libros de texto y materiales de lectura se estratificaba de acuerdo a los contextos sociales de las escuelas.

El desarrollo de los proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) constituye otra estrategia con énfasis en la equidad orientada a mejorar la calidad del sistema y de sus centros educativos. Su cometido es la elaboración de un plan de desarrollo que atienda aquellas dimensiones consideradas prioritarias por los docentes y directores para contribuir a mejorar la calidad de la enseñanza en aquellas escuelas que tienen mayores niveles de carencias.

Asimismo, se llevó adelante en 1996 el primer censo de evaluación de aprendizajes de sextos años en escuelas públicas y privadas, que aplicó pruebas estandarizadas que permiten comparar resultados entre escuelas e individuos más allá de los grupos o subsistemas a los que pertenezcan. Los resultados de estas pruebas y su análisis permiten identificar áreas de aprendizaje diferenciadas no solo a nivel de grandes disciplinas (Lenguaje y Matemática) sino al interior de éstas (producción de textos, comprensión de textos, algoritmos, resolución de problemas, etc.).

A partir del año 2001, en el marco de las actividades que empieza a desarrollar la Gerencia de Investigación y Evaluación, se elabora un primer instrumento que permite la sistematización y la consolidación de fuentes de información diversas, que posibilitó la desagregación a nivel de cada centro educativo. Dicho instrumento, el Monitor Educativo de Primaria, releva, analiza y publica información a nivel de centros, de inspecciones y del país sobre recursos, procesos y resultados educativos (ANEP - Gerencia de Investigación y Evaluación - MECAEP: 2003).

## Educación media

Uno de rasgos fundamentales de este periodo es la redefinición de la currícula para los tres primeros años de la enseñanza media (Plan 96 del Ciclo Básico). Esta redefinición se llevó adelante sobre la base de diversas áreas de conocimiento: Instrumental (Matemática, Idioma Español, Inglés), Ciencias de la Naturaleza, Ciencias Sociales, Informática, Expresión, Espacio de currículum abierto. También incluyó la extensión horaria, la que aumentó 2 horas diarias, por lo que el tiempo escolar pasó de 3 horas y media a 5 horas y media.

La instalación de los Centros de Lenguas Extranjeras (CLE) ofrece la opción al alumno que así lo desee de estudiar una segunda lengua extranjera (Francés, Italiano y Portugués son las opciones) aparte de Inglés, de carácter curricular obligatorio. La enseñanza está organizada a través de cursos de tres años a razón de dos sesiones semanales de una hora y media reloj cada una.

Por su parte, también se introdujeron modificaciones a la estructura de supervisión: se crearon las Inspecciones Regionales del Ciclo Básico que se suman a las ya existentes inspecciones-asignatura e inspecciones de institutos y liceos. Las inspecciones regionales se piensan como instancias de planificación y desarrollo institucional que permitan acceder al asesoramiento en los procesos de transformación institucional, el diseño y aplicación de proyectos, y el desarrollo de la investigación como práctica permanente.

Otra iniciativa fue la de *7º, 8º y 9º rural*: en el año 1999 la ANEP comenzó a implementar este plan experimental en escuelas rurales de escasa accesibilidad. Se pretende que el alumno que egrese del noveno año de la formación post-escolar rural esté plenamente habilitado para continuar avanzando en el sistema de educación formal, al igual que los egresados del Ciclo Básico. También se espera revertir la tendencia al abandono post-primaria que es más frecuente en el medio rural que en el medio urbano.

Desde el año 2000, se ha iniciado un proceso de transformación en la educación media superior, de manera de compatibilizar el nuevo ciclo básico con una estructura de bachillerato adecuada. En este sentido, el nuevo bachillerato toma la noción de "áreas" desarrollada en el plan 96 de ciclo básico y las transforma en "trayectos". El diseño por trayectos mantiene la estructura de dictado de clases por asignatura, pero introduce un fuerte componente de coordinación entre asignaturas afines. En 2003 comenzó a implementarse la fase experimental en 17 centros (11 liceos y 7 escuelas técnicas) solo en el primer año de enseñanza media superior (lo que corresponde a 4to año). En el marco de la transformación del bachillerato también comenzó a desarrollarse el sistema de evaluación de aprendizajes en este nivel de enseñan-

za, cuyo primer relevamiento se realizó a fines del año 2003.

En otro orden, en el año 1999 se realizó la primera evaluación censal de aprendizajes a estudiantes de los terceros años de ciclo básico, con la misma lógica que se anotara para las evaluaciones de aprendizaje de primaria. Este relevamiento, a diferencia de los de primaria, no se ha constituido en un procedimiento establecido de seguimiento y análisis del sistema.

Desde el año 2002 el Uruguay viene preparando su ingreso al sistema internacional PISA de evaluación de competencias. Este sistema dependiente de la OCDE permitirá, por primera vez, evaluar en términos comparados los logros en materia de competencias que el sistema educativo provee. La evaluación se realiza a una muestra representativa de todos los adolescentes escolarizados de 15 años, sin importar el grado en el que se encuentran (con excepción de quienes se encuentran en primaria).

### La educación técnico-profesional

El sistema educativo estatal dependiente de la administración central se estructuró con un subsistema de primaria, uno de formación secundaria de carácter preuniversitaria y otro de formación técnica dirigida a quienes desean desempeñarse en oficios y ocupaciones calificadas a través del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP). Este sistema de formación técnico profesional en Uruguay estuvo asentado hasta principios de los 90 en una oferta principalmente estatal y casi nula a nivel privado.

Frente a los cambios socioeconómicos y del mundo del trabajo, hubo una propuesta de transformar el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) en un Centro Nacional de Educación Tecnológica para responder a las demandas de actualización, perfeccionamiento y especialización de los recursos humanos ya insertos en el mercado de trabajo.

Se invirtió en la extensión edilicia, se profundizó la presencia de la oferta educativa técnica en el interior del país y se agregó "Iniciación a la Tecnología" al Ciclo Básico como forma de tener en cuenta la especificidad de la opción estudiantil técnico-profesional.

Al mismo tiempo, se modificaron los requerimientos de acceso al sistema. Por primera vez, el CETP habilitó a que jóvenes egresados de las escuelas agrarias cursen el 1er. año de Bachillerato Tecnológico o el 4to. año de liceo.

También existe una modalidad técnica correspondiente al 2do. ciclo de la enseñanza media: los Bachilleratos Tecnológicos (de tres años de duración). Sus objetivos son, por un lado, constituir una instancia de educa-

ción media terminal y, por otro, otorgar la certificación de Auxiliar Técnico para la inserción en el mercado de empleo.

La oferta educativa de los bachilleratos es hoy más amplia: Mantenimiento Informático, Química Básica e Industrial, Termodinámica, Administración y Servicios, Tecnología Agraria, Electro-electrónica, Electromecánica y Mecánica Automotriz, Diseño y Tecnología de la construcción, y Organización y Promoción del Turismo.

Adicionalmente, se brindó formación intensiva a profesores del Ciclo Básico y a profesores del Bachillerato Tecnológico. En total se capacitaron más de 1500 docentes. La gestión de centros, al menos en lo que refiere al Ciclo Básico, también tuvo modificaciones: se incorporaron los ya mencionados criterios que rigen el funcionamiento de este ciclo en la educación secundaria.

### Formación docente

Desde 1995, las transformaciones más importantes a destacar en el área de Formación Docente incluyen la creación de los CERP, la reorganización curricular de Magisterio, el programa de fortalecimiento institucional del IPA y el Plan de Titulación de docentes de secundaria.

Todas estas medidas apuntan a incrementar los egresos de maestros y profesores para cubrir los déficits o la demanda adicional requerida por los sistemas, y fortalecer la calidad de la formación docente. Tal vez por su magnitud en materia de inversión y por lo novedoso de su diseño, los Centros Regionales de Profesores constituyen la innovación más importante.

El principio de la *equidad* ha estado presente en el régimen de los CERP implementado a partir de 1997 a través de acciones de 'discriminación positiva'. En efecto, las novedades en materia curricular fueron acompañadas por un programa de becas tendiente a captar a aquellos bachilleres de condición socio-económica baja. Estas becas, financiadas mayoritariamente por ANEP y, en menor medida, por las Intendencias del interior, se clasifican, según su cobertura en: becas de alimentación, alojamiento y transporte; becas de alimentación exclusivamente y, por último, becas de alimentación y transporte. Aquellos estudiantes de condición socioeconómica humilde que no pertenecen al lugar de localización del CERP han accedido a becas que cubren los tres rubros. Diferente es la cobertura de aquellos estudiantes pertenecientes a la ciudad-sede del CERP, que han sido beneficiados con becas parciales.

El sistema de los CERP implementó diversos mecanismos de profesionalización. Entre ellos se pueden destacar: (a) la mayor dedicación que para los estudiantes implica el régimen de estudio full-time, para compensar

dificultades de aprendizaje, etc.; (b) el tamaño de los grupos, lo que facilita una atención más personalizada por parte de los docentes; (c) los criterios de selección de los docentes<sup>13</sup>; (d) la asignación horaria (40 horas) a los formadores, con tiempo disponible no solo para el dictado de clases sino para consultas fuera del aula, preparación de clases, actualización, etc.

También la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente tomó algunas medidas en favor de la *calidad de enseñanza* a través de concursos para directores del IPA, para directores de los Institutos Normales y para los de Formación Docente; pruebas de Lengua con carácter eliminatorio a los aspirantes a cursar carrera de Formación Docente; reformulación del Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET), entre otros.

En este sentido, a partir de 1997 se realizaron cursos de capacitación para los futuros formadores de profesores en los CERP, tanto en actualización disciplinar como en temáticas pedagógicas. Los docentes que participaron del curso debían ser egresados del IPA o haber obtenido un título universitario.

Al mismo tiempo, la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente se orientó a realizar concursos para la dirección del IPA, a cooperar en el fortalecimiento de la formación didáctico-pedagógica de los docentes de INET a través de cursos, y a la implementación de pruebas con carácter eliminatorio para el acceso al IPA.

Por último, la *gestión institucional* en los CERP apuesta a la instalación de Proyectos Educativos de Centro que deben ser construidos por una multiplicidad de actores: comunidad, autoridades, docentes, estudiantes.

### A modo de cierre

Hasta aquí se ha presentado una apretada reseña histórica que ha intentado encuadrar las transformaciones recientes del sistema educativo en las grandes tendencias de cambio que éste ha experimentado desde mediados del siglo pasado. A partir de este encuadre, el panorama profundiza en los capítulos subsiguientes en la evolución reciente de cada uno de los subsistemas, sus logros y fracasos, así como los desafíos que enfrenta de cara al futuro. Es así que los tres capítulos que siguen tratarán sucesivamente sobre educación inicial, educación primaria y educación media.

A su vez, cada uno de los capítulos se estructura de forma similar. En primer lugar, se analiza la evolución de la matrícula y la cobertura de asistencia en función de su universalización y su equidad. En segundo lugar, se estudia la trayectoria de los estudiantes a través del sistema y se sistematiza la acumulación generada por la ANEP en materia de evaluación de aprendizajes. Cada capítulo cierra con un análisis de los recursos (físicos, humanos y sociales) disponibles en el sistema y la forma en que éstos se distribuyen.

<sup>13</sup> La selección de los docentes de los CERP se hace en dos pasos, ya que los candidatos deben primero pasar por un concurso de méritos para realizar, en una segunda instancia, un Curso de Capacitación de Formadores orientado a actualizar a los participantes en su disciplina, sensibilizarlos respecto a la propuesta de formación docente en los CERP y seleccionar los mejores docentes a través de un concurso de oposición.

