

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO



DEPARTAMENTO REGIONAL DE OPERACIONES 1
DIVISION DE PROGRAMAS SOCIALES 1

URUGUAY

**EL SISTEMA EDUCATIVO URUGUAYO:
ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA
DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL SECTOR¹**

(UR-011)

¹ Este estudio fue coordinado por Gustavo Cuadra, Especialista Sectorial de Educación de la División de Programas Sociales 1, Región 1 del Banco Interamericano de Desarrollo. Su elaboración estuvo a cargo de María Ester Mancebo y Mariella Torello con la colaboración de Adriana Aristimuño, Adrián Fernández, Carlos Luján y Lira Rodríguez. Colaboraron con el procesamiento de la información Magdalena Furtado, Marcelo Perera y Andrés Scagliola. El documento fue revisado por Christian Gómez, Jefe RE1/SO1; Juan Manuel Fariña, Jefe RE1/OD1; Carlos Herrán, RE1/SO1; Jaime Vargas, RE3/SO3; Jaime Sujoy, RE1/RE1; y Ernesto Marrtínez, COF/CUR.

I. RESUMEN EJECUTIVO

Entre 1995 y 1999 Uruguay impulsó una reforma educativa guiada por cuatro objetivos definidos con precisión en el marco de una visión sistémica: el mejoramiento de la calidad educativa, el avance en la equidad, la dignificación de la función y profesión docente y la modernización de la gestión de la educación. Dicha reforma integró líneas múltiples de acción orientadas a la transformación de la educación primaria, la media y la formación docente.

Este trabajo realiza un diagnóstico del sistema educativo uruguayo luego del primer quinquenio reformista -comienzos del año 2000- y formula propuestas de políticas públicas para el sector. El análisis fue estructurado en cuatro dimensiones principales: el acceso, la equidad, la calidad, y el gobierno y la administración de la educación. A cada una de estas dimensiones se destina un capítulo, en el que se delinea la situación a partir de indicadores seleccionados, se presentan las políticas del período 1995-1999, y se concluye con un listado de medidas sugeridas para avanzar en el desarrollo educativo del país.

En cuanto al acceso a la educación, Uruguay se ubica en el mundo en los primeros lugar en materia de alfabetización y cobertura, tal como surge del Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Similar conclusión arroja la comparación con los valores promedio de la región latinoamericana. A la universalización de la educación primaria conseguida ya hace varias décadas, se ha añadido en los últimos años la cuasi-universalización de la educación inicial, a partir de una fuerte expansión de la matrícula concretada por la Reforma Educativa. La enseñanza media, por su parte, ha registrado un gran crecimiento en los últimos 30 años, pero aún no se ha llegado a niveles de cobertura satisfactorios ni en el CB obligatorio (que tiene una Tasa Neta de Escolarización (TNE) del 55%) ni en el 2do. Ciclo. De ahí la necesidad de desarrollar estrategias que conduzcan efectivamente a la universalización del CB y de reformular drásticamente el currículum vigente en el 2do. Ciclo.

En la dimensión "equidad" educativa, Uruguay logra nuevamente un buen posicionamiento en la comparación internacional. La Reforma desplegó, por otra parte, una amplia batería de acciones destinadas a incrementar los niveles de equidad del sistema, particularmente en primaria. Mirando hacia el futuro, el estudio sugiere mantener las líneas de trabajo iniciadas entre 1995 y 1999 e iniciar la implementación de políticas compensatorias en el CB.

La calidad de la educación uruguayana es observada a través de los resultados de pruebas estandarizadas de evaluación de aprendizajes, de indicadores clásicos como la repetición escolar y de la tasa de graduación de los docentes de la educación media. De estos diversos ángulos se desprende un panorama relativamente preocupante, frente al cual la Reforma desarrolló múltiples estrategias, desde la creación de un nuevo plan de estudios para el CB hasta la instauración de una fuerte innovación a nivel de la Formación Inicial (los llamados Centros Regionales de Profesores). Luego de revisar estas políticas, el informe sugiere un amplio conjunto de medidas destinadas a los distintos niveles educativos.

En cuanto al gobierno y la administración del sistema educativo uruguayo, en los cinco años de Reforma se hizo un notable esfuerzo de mejora de la gestión pedagógica, dejando trazadas una serie de líneas que, de continuarse, podrán rendir sus frutos en el corto plazo: se fortalecieron los cuadros de gestión pedagógica, se introdujeron nuevas formas de gestión como los "Proyectos de Centro", se establecieron procedimientos de evaluación de los resultados educativos. Las condiciones de trabajo de los docentes mejoraron pero en materia salarial la Reforma no pudo revertir la situación de desventaja relativa que sufren los docentes uruguayos en términos comparativos. A su vez, los avances en la administración de la educación fueron mínimos, lo que sin duda constituye un handicap para el funcionamiento dinámico de todo el sistema. En concordancia con esta dispar evolución, en lo referente a la gestión pedagógica este estudio articula recomendaciones que significan continuidad y ajuste respecto a las políticas del período 1995-1999 mientras que en la gestión administrativa se plantea la necesidad de un cambio profundo.

Finalmente, el estudio incluye un capítulo final de balance y perspectivas, en el que se formula una tipología de escenarios futuros, resultante de la combinación de una dimensión interna al sistema educativo -reformulación de la visión del período 1995-1999, mantenimiento de la misma visión o falta de visión- y una externa a ella, en la cual la variable económica es fundamental -se mantienen los recursos destinados a educación o crecen-. Se distinguen así seis posibles escenarios: una "realización imposible", la "profundización de la reforma de la educación", la "continuación de la Reforma Educativa", la "inercia del proceso educativo", el "retroceso del sistema educativo" y el "mantenimiento de los logros alcanzados". El estudio sugiere la "profundización de la reforma de la educación" como la alternativa de mayor potencialidad, con tres ejes fundamentales de políticas: la universalización de la educación media, la construcción de un nuevo modelo de escuela y el uso creativo de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo uruguayo.

II. INTRODUCCION

A. PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO

En el marco de la oleada de reformas educativas que vivió América Latina en la década de los años 90 Uruguay desarrolló, entre 1995 y 1999, una Reforma Educativa que se guió por cuatro objetivos fundamentales: el mejoramiento de la calidad educativa, el avance en la equidad, la profesionalización docente y la modernización de la gestión.

Dicha Reforma ha sido caracterizada como "exitosa" en cuanto logró la implementación de gran parte de los objetivos que se propuso inicialmente. En el entendido que el país ha hecho grandes esfuerzos en el referido proceso, este documento fue elaborado con una lógica de acumulación sobre los avances ya logrados. Concretamente, este estudio se propuso caracterizar la actual situación de la educación uruguaya y presentar un conjunto de propuestas factibles de desarrollar en el futuro inmediato.

Para cumplir con estos objetivos se trabajó, por un lado, con las fuentes editadas existentes -muy numerosas en tanto la Reforma ha dejado un legado muy importante de documentación y publicaciones-, se entrevistó a informantes calificados y se realizaron diversos procesamientos específicos -del último Censo de Población, Hogares y Viviendas realizado en 1996 y de la Encuesta Continua de Hogares del año 1998-. De esta forma, se buscó la caracterización del sistema a partir de indicadores relevantes en cuatro dimensiones centrales: el acceso, la equidad, la calidad, y el gobierno y la administración de la educación. Con fines comparativos, se incorporaron estadísticas de países de la región y desarrollados.

El documento se estructura en seis grandes partes. Luego de la Introducción, el capítulo II está dedicado al acceso a la educación en un país como Uruguay, que es considerado de "desarrollo educativo avanzado" en la región. El capítulo III analiza el grado de equidad de la educación uruguaya y el IV presenta los avances en materia de calidad realizados a lo largo de la década de los 90, así como también los déficit que aún hay que superar. El capítulo V está dedicado al gobierno y la administración de la educación, diferenciando entre la gestión pedagógica y la administrativa. Finalmente, el capítulo VI cierra el Informe con una síntesis de los principales hallazgos y una tipología de escenarios futuros. En los Anexos se presenta el estado de situación de la educación uruguaya por subsistema, una profundización de la información cuantitativa y una mirada prospectiva sobre la posible evolución de la reforma de la educación en el país.

B. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO URUGUAYO

En Uruguay la educación básica obligatoria consta de nueve años: seis de primaria (1ro. a 6to.) y tres de CB de Enseñanza Media (1ro. a 3ro.)¹, que se imparte en liceos y escuelas técnicas con el mismo currículum. Desde el punto de vista de su administración, las escuelas primarias dependen del Consejo de Educación Primaria (CEP)², los liceos del Consejo de Enseñanza Secundaria (CES) y las escuelas técnicas del Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP).

Cuadro 1. Estructura de la Educación Primaria y Media de Uruguay

NIVEL	EDAD	GRADOS	CARÁCTER
Educación Inicial o Pre-primaria	4-5 años		Enseñanza obligatoria
Educación Primaria	6-11 años	1ro. a 6to.	
Primer Ciclo de Enseñanza Media (Ciclo Básico, CB)	12-14 años	1ro. a 3er.	
Segundo Ciclo de Enseñanza Media (Bachilleratos)	15-17 años	4to. a 6to.	Ens. no obligatoria

El 2do. Ciclo de la Enseñanza Media consta de tres años -el primero de los cuales (4to.) tiene carácter de transición desde el Ciclo Básico (CB)- y puede cursarse en liceos con la modalidad de "Bachillerato Diversificado" o en escuelas técnicas con la modalidad de "Bachillerato Tecnológico". Por su organización del 2do. Ciclo de la Enseñanza Media, Uruguay se ubica en la tradición de Europa continental, consistente en ofrecer "ramas" y "modalidades" en paralelos, en oposición a la tradición anglosajona de "opciones" que pueden elegir los establecimientos o los alumnos. Tal organización del currículum en ramas tiene como gran ventaja el facilitar la planificación (de matrícula, aulas, docentes, recursos, etc.) y la desventaja de restar flexibilidad.

En cuanto a la educación técnico-profesional, el CETP ofrece, además del CB y de los Bachilleratos Tecnológicos, educación técnica especializada de nivel terciario y atiende la capacitación y formación profesional de los recursos humanos del país mediante diversas estrategias educativas (formación profesional regular, formación en la empresa, módulos de complementación y especialización, cursos móviles, etc.).

La formación docente, de nivel terciario, ha conservado su carácter "normalista"³ y se imparte en diversas instituciones: la carrera de Magisterio se puede cursar en el Instituto Normal de Montevideo, en el Instituto Normal Experimental en la ciudad de la costa (Solymar) o en veintiún Institutos de Formación Docente (IFD) radicados en el Interior del país; por su parte, quienes aspiran a formarse como profesores de enseñanza media pueden hacerlo en forma libre en los IFD y en forma presencial en el histórico Instituto de Profesores Artigas (IPA) ubicado en Montevideo, o en los seis Centros Regionales de Profesores (CERP) creados por la Reforma Educativa en el Interior. Finalmente, el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, con sede en la

¹ En 1973 se implanta legalmente la obligatoriedad del Ciclo Básico de Enseñanza Media, tempranamente en el contexto regional.

² El CEP tiene a su cargo la educación inicial, la educación "común", la educación especial (niños con discapacidades específicas) y la educación primaria de adultos.

³ El país no ha vivido ni discutido la transferencia de la formación docente al ámbito universitario, como ha ocurrido en muchas de las reformas educativas implementadas a partir de los años 80.

capital, es responsable justamente de la capacitación en servicio de los maestros y profesores del sistema.

La administración de estas instituciones no está en la órbita de una única Dirección sino que corresponde a la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (Institutos Normales, IPA e IFDs) y a la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente (CERPs y Centro de Capacitación), ambas inscriptas en el ámbito del máximo órgano de la enseñanza no universitaria: el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

C. UN LUGAR DESTACADO EN LA REGIÓN, UNA BRECHA CON EL MUNDO DESARROLLADO

En el contexto regional Uruguay alcanzó tempranamente una alta cobertura en los niveles educativos básicos. El censo de 1963 da cuenta que el 90% de la población de 8 años y más había recibido instrucción, reflejando de esta forma el esfuerzo que la sociedad uruguaya había realizado para que la enseñanza básica alcanzara a todos los niños y niñas.

Actualmente, a nivel comparado internacional, Uruguay se ubica en los primeros lugares en materia de alfabetización y cobertura. En el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo⁴ el país alcanza el lugar 45 en términos de su Producto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Sin embargo, gracias a su buena performance en términos de indicadores sanitarios y educativos, el país se posiciona en el puesto 40 en términos del IDH. Más aún, si sólo se considerara el componente de educación del IDH, Uruguay alcanzaría el lugar 29. Asimismo, distintos indicadores permiten concluir que el nivel educativo de la población uruguaya está por encima de los valores promedio latinoamericanos, integrando un grupo que claramente se distingue en la región, formado también por Argentina, Chile y Costa Rica.

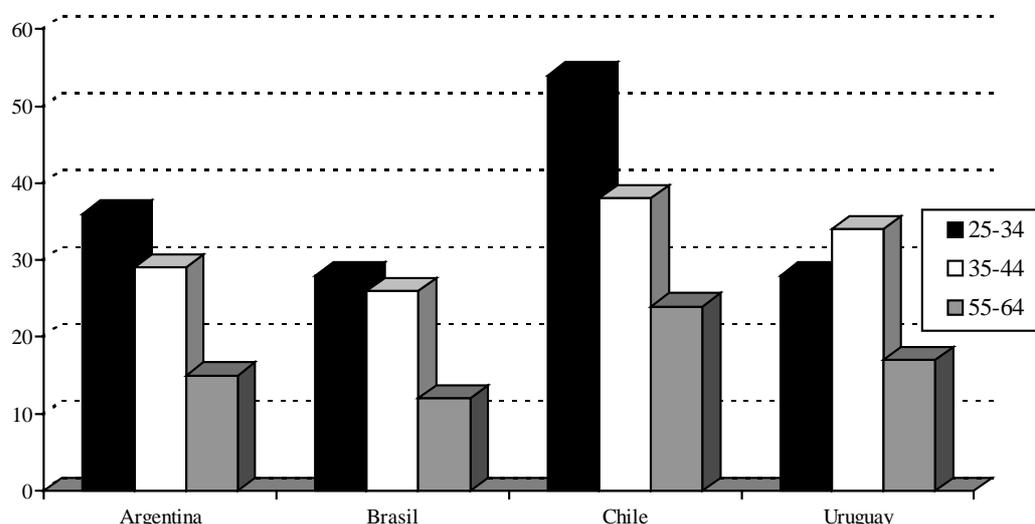
Profundizando en el análisis de la situación de Uruguay en el concierto internacional, tres aspectos deben ser resaltados. En primer lugar, la creciente internacionalización exige que la comparación del capital humano del país se realice con el conjunto de los países y, especialmente, con los de mayor desarrollo. En ese sentido, si bien Uruguay ocupa un lugar destacado regionalmente, la brecha -no sólo uruguaya sino del conjunto de la región- con los países desarrollados es muy amplia. Mientras que un 37% de la población de 25 a 34 años ha finalizado el ciclo secundario en cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) esta proporción asciende a 72%.

En segundo lugar, el buen desempeño de Uruguay se visualiza, fundamentalmente, en los indicadores educativos de nivel básico, pero cuando se consideran los niveles más avanzados (como el terciario o aún el segundo ciclo secundario) la posición del país desciende sustantivamente. La proporción de la población de 35 a 44 años que ha finalizado la educación terciaria es de 10% en Uruguay, prácticamente los mismos valores que en Argentina, Brasil, Chile y aún Paraguay, y sustancialmente por debajo

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1999.

del promedio de la OCDE, que es de 22%. En el gráfico siguiente se presenta el nivel educativo alcanzado por grupos de edades para países seleccionados de América Latina.

Gráfico 1 – NIVEL EDUCATIVO EN AMÉRICA LATINA
Aprobación del Ciclo Secundario (en % del grupo de edad)

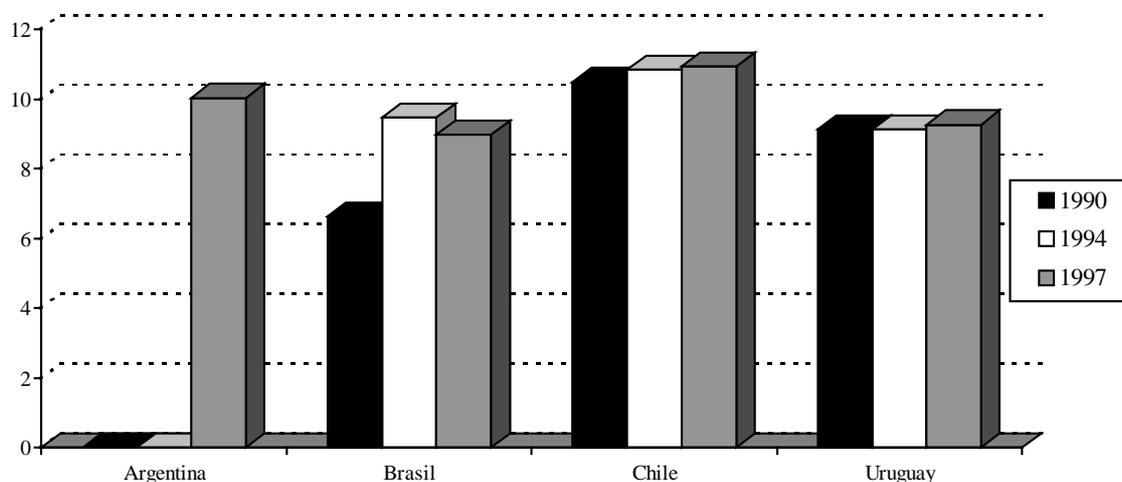


En ese sentido, es posible apreciar que, como resultado tanto de factores de oferta como de demanda educativa, las cifras indican que se ha priorizado la ampliación de la cobertura, especialmente en los niveles básicos de educación (primaria y primer ciclo secundario), respecto de mayores tasas de egresos en los niveles superiores. Si bien Uruguay dispone, en relación a otros países de la región, de una mayor proporción de jóvenes que finalizan el CB secundario, el porcentaje de los que continúan (y culminan) los estudios tanto secundarios (de 2do. Ciclo) como terciarios es inferior. Se plantea aquí uno de los ejes de análisis del sistema educativo uruguayo que corresponde a una tensión entre consideraciones de equidad (que han conducido a privilegiar la ampliación de la cobertura y las tasas de finalización de los ciclos básicos) y consideraciones de “calidad” del capital humano, que puede medirse -entre otros indicadores- a través de los porcentajes de egresados terciarios en la población.

En tercer lugar, además del análisis de la situación actual, es importante realizar una comparación de los distintos ritmos de avance de la educación en Uruguay y los restantes países. El país ha registrado una continua mejora de los indicadores educativos, tanto en relación a la cobertura y otras variables relacionadas con la eficacia del sistema, como al nivel educativo de la población: en los Censos de Población de 1963, 1975 y 1985, había finalizado el primer ciclo secundario un 11%, 23% y 37% del grupo etario de 25 a 34 años, respectivamente; en la misma dirección, en base a la información disponible de 1996, se aprecia también una ganancia en términos del nivel educativo alcanzado por la población respecto de 1985.

Sin perjuicio de lo anterior, la mejora que se observa para las variables uruguayas se ha producido a un ritmo muy lento en la comparación internacional. En el gráfico siguiente se presenta el promedio de años de educación para países seleccionados de la región en tres momentos del tiempo: 1990, 1994 y 1997.

Gráfico 2- NIVEL EDUCATIVO JUVENIL EN AMÉRICA LATINA
Años de educación aprobados



El indicador de Uruguay prácticamente se mantiene estable en los siete años considerados, en un contexto en el que otros países logran avances muy importantes⁵. Los datos utilizados en el IDH del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también aportan argumentos en el sentido de un potencial riesgo de rezago en el desarrollo educacional del país. Si se realiza una regresión⁶ que vincula el PIB *per capita* de los países de alto desarrollo humano y sus logros educativos, se observa que Uruguay se ubica por debajo del “promedio” (es decir, de la relación promedio entre las variables para el conjunto de los países) para el indicador más relevante, la Tasa Bruta de Escolarización (TBE) combinada del primer, el segundo y el tercer nivel educativo.

⁵ Cabe precisar que el período considerado es reducido como para evaluar la evolución de variables tan “rígidas” como las presentadas, teniendo en cuenta además que a partir de 1995 el país comenzó a implementar una profunda reforma de su sistema educativo.

⁶ Se estimó la relación entre los indicadores del IDH y el PIB per capita (en logaritmos) para el grupo de países al que pertenece Uruguay, de alto desarrollo humano, excluyendo los países árabes productores de petróleo. En base a la regresión, se estimó el valor que tendría cada indicador para Uruguay, a partir de su PIB per capita.

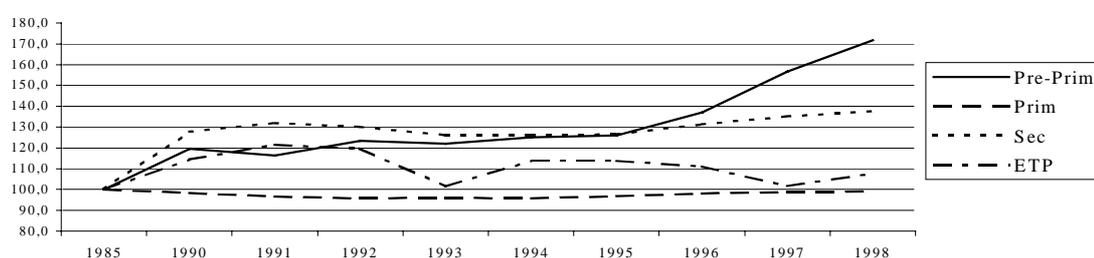
III. EL ACCESO EN UN PAÍS DE "DESARROLLO EDUCATIVO AVANZADO"

A. LA UNIVERSALIZACIÓN COMO META: DE LA EDUCACIÓN INICIAL A LA EDUCACIÓN MEDIA

1. La cobertura en los distintos ciclos

La evolución de la matrícula en los distintos ciclos educativos puede apreciarse en el gráfico siguiente.

Gráfica 3- EVOLUCION DE LA MATRICULA EN URUGUAY
Enseñanza Pública y Privada. Indices 1985=100



Mientras que la matrícula de la educación primaria se ha estabilizado en el orden de los 340.000 alumnos, reflejando la universalización de la cobertura en una población de muy bajo crecimiento, tanto la educación pre-primaria como la secundaria han presentado un comportamiento fuertemente creciente en el período 1995-1999. En 1998 la matrícula total de los ciclos de educación inicial, primaria, secundaria y ETP, en establecimientos públicos y privados, alcanzó a más de 722.000 alumnos.

Cuadro 2 – Tasas Brutas de Escolarización por ciclos. Año 1998

	GRUPOS DE EDADES CONSIDERADOS				
	4-5	6-11	12-17	12-14	15-17
Pre-Primaria	84,5				
Primaria		107,9			
Enseñanza Media			75,6		
Idem sólo turnos diurnos			67,4		
Ciclo Básico				89,7	
Idem sólo turnos diurnos				85,3	
2º Ciclo					61,6
Idem sólo turnos diurnos					49,7

1/ Matrícula de Ciclo Básico y Bachillerato Tecnológico de ETP en lo pertinente
Fuente: Datos de ANEP y proyecciones de población del INE.

Desagregando por forma de administración, la educación privada alcanza al 15% en el ciclo primario y al 16% en el ciclo medio, evidenciando en este último nivel un

comportamiento levemente decreciente. A continuación se realiza un análisis para cada uno de los distintos ciclos.

Las políticas educativas del período 1995-1999 priorizaron la expansión de la cobertura en la educación inicial, focalizándola especialmente sobre los sectores de menores ingresos, en los que, precisamente, se encuentra el mayor porcentaje de niños en dicha edad: un 47,3% de los niños y niñas de 3 a 5 años pertenece a hogares por debajo de la línea de pobreza.

De los 63.000 niños y niñas que asistían a centros públicos o privados en 1995, se llegó a una matrícula de 94.700 en 1998, de los cuales la enseñanza pública representó aproximadamente el 77% del total. Dado el crecimiento que registro la educación pública en las inscripciones para el año lectivo 2000, y suponiendo que la educación privada mantenga su participación -aún cuando es posible prever un traspaso a la enseñanza pública-, la Tasa Bruta de Escolarización alcanzaría al 93% del grupo de 4 y 5 años de edad. Esto último constituye uno de los principales logros de la Reforma Educativa.

Por su parte, la Educación Primaria (primero a sexto grado) tiene una cobertura universal⁷, lo que se verifica tanto en las altas tasas brutas de escolarización como en las tasas netas, que continúan creciendo en el período 1990-97. Dicho crecimiento se produce además para todos los quintiles de ingreso al que pertenecen los hogares de las niñas y los niños en edad escolar, ya que frente a una tasa neta promedio de 94%, los pertenecientes a hogares del primer quintil registran un 90%.

La universalización de la cobertura resulta de la combinación de dos factores: una inscripción casi completa de las cohortes a la edad de inicio (si bien en el pasado con problemas de retraso en la edad de comienzo) y muy reducidas tasas de deserción. Es de esperar que el efecto sobre la repetición e inscripción “a tiempo” derivadas de la universalización pre-primaria o inicial consoliden la tendencia favorable, ya observada, en las tasas netas de escolarización de primaria. La tasa de deserción, por su parte, ha sido estimada en 3.500 niñas y niños por año en el período 1991-1995 (respecto de una matrícula de 280.000 niñas y niños) pero además presenta una tendencia decreciente.

El ciclo medio presentó un fuerte crecimiento de la matrícula en los últimos 30 años, a una tasa de 19% anual acumulativa (a.a.), lo que determinó que en 1998 la cantidad de alumnos fuera un 70% superior a la de 1970. Sin embargo, a diferencia de la educación primaria, todavía no se ha llegado a niveles de cobertura que puedan considerarse satisfactorios para que sea efectiva la obligatoriedad del primer ciclo secundario establecida por ley en 1973. A su vez, en la perspectiva de la comparación internacional, se observa un desfase relativo de Uruguay inclusive con países de la región⁸.

⁷ En 1997 un 92% de los niños de 14 años había completado los seis años escolares.

⁸ Un 65% de la población de 20 a 24 años en Uruguay había completado el primer ciclo de secundaria, frente al 88% de Chile. Por otro lado, aunque ello no necesariamente indica una baja cobertura en el primer ciclo de Secundaria, el porcentaje de entrantes al 2do. Ciclo, sobre la población de la edad respectiva, fue de 50% en Uruguay y de 58% en Argentina. Ver OCDE (2000) y OCDE(1998).

Concretamente, la matrícula de 1998 del CB alcanzó a 144.200 estudiantes en educación pública y privada, turnos diurnos y nocturnos⁹, lo que arroja una TBE de 90%. Si se excluye la población de los turnos nocturnos (que, especialmente en el caso del CB, cae fuera del tramo de edad) la TBE se ubica en 85%.

Actualmente el CB de la Enseñanza Media recibe algo más del 90% de cada generación. Los “desertores” del sistema se descomponen en un 2% de niños y jóvenes que no completaron el ciclo Primario y aproximadamente un 7% que lo completaron pero que no continúan sus estudios. Estos porcentajes han mejorado respecto de la situación observada diez años atrás, aunque parece verificarse una disminución de la tasa de transición para los hogares de menores ingresos.

En todo el CB se observan altas tasas de repetición y, a diferencia del primario, también altas tasas de deserción. El Plan 1996¹⁰ implementado en la administración 1995-1999 tuvo como resultado un importante abatimiento de la tasa de deserción en el CB. En un estudio realizado en 1998 se constató que los centros educativos con Plan 1996 -“centros piloto”- tuvieron en los tres grados tasas de deserción inferiores a las de los centros con Plan 1986 -“centros testigo”-: en los centros piloto los guarismos fueron de 10,4% en 1ro. -frente a 14,9% de los centros testigo- 6,7% en 2do. -frente a 11,1%- y 5,5% en 3ro. -frente a 13,0%-.

Pese a la deserción que experimenta el ciclo, las altas tasas de repetición influyen en una matrícula relativamente alta, lo que arroja una Tasa Bruta de Escolarización de 85% en el CB (considerando sólo turnos diurnos), con importantes rezagos en los alumnos asistentes. De acuerdo al modelo de proyección de matrícula elaborado para este estudio, TNE del CB se sitúa en 55%¹¹.

En el cuadro siguiente se presentan dos cálculos de rezago para el tramo de 14 a 19 años. Dado que la edad de ingreso al ciclo primario es de 6 años se considera que los estudiantes presentan un rezago “débil” si se han retrasado en su nivel educativo dos años; esto es, si su edad menos la edad de ingreso al sistema escolar es inferior al nivel educativo alcanzado en dos años. Análogamente, el rezago se considera “fuerte” cuando los jóvenes se han retrasado tres años.

⁹ Estos últimos son aproximadamente 7.000 estudiantes.

¹⁰ Para disminuir el gran número de asignaturas propio del currículum del Plan 1986, el Plan 1996 creado por la Reforma Educativa combinó asignaturas y áreas en el diseño curricular e introdujo una serie de medidas de carácter organizacional tendientes a mejorar los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

¹¹ Se incluye en este cálculo la educación privada y la Educación Técnico-Profesional (en la parte correspondiente), pero debe tenerse en cuenta que estas dos administraciones representaban sólo un 15% de la matrícula del ciclo en 1998.

Cuadro 3 – Índices de rezago de alumnos de 14 a 19 años que asisten a establecimientos educativos. Zonas urbanas. Porcentaje de la matrícula respectiva. Año 1996.

	TIPO DE ADMINISTRACIÓN	
	Pública	Privada
Total del País		
Sin Rezago	86,9	94,4
Débil	13,1	5,6
Fuerte	4,0	0,0
Montevideo		
Sin Rezago	85,4	93,8
Débil	14,6	6,3
Fuerte	3,8	0,0
Interior Urbano		
Sin Rezago	87,8	95,5
Débil	12,2	4,5
Fuerte	4,1	0,0

Fuente: Cálculos propios en base a la Enc. de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En este indicador, al igual que en los anteriores, no se aprecian diferencias sustantivas entre el Interior Urbano y Montevideo pero sí una correlación con el nivel socioeconómico de los hogares, lo que se refleja en los distintos niveles de rezago por forma de administración (pública y privada). A este respecto, para el total del país, mientras que más de un 98% de los asistentes no están rezagados, en el primer quintil de hogares este porcentaje descende a 80% (quintil en el cual, por otra parte, también se registran menores tasas de asistencia).

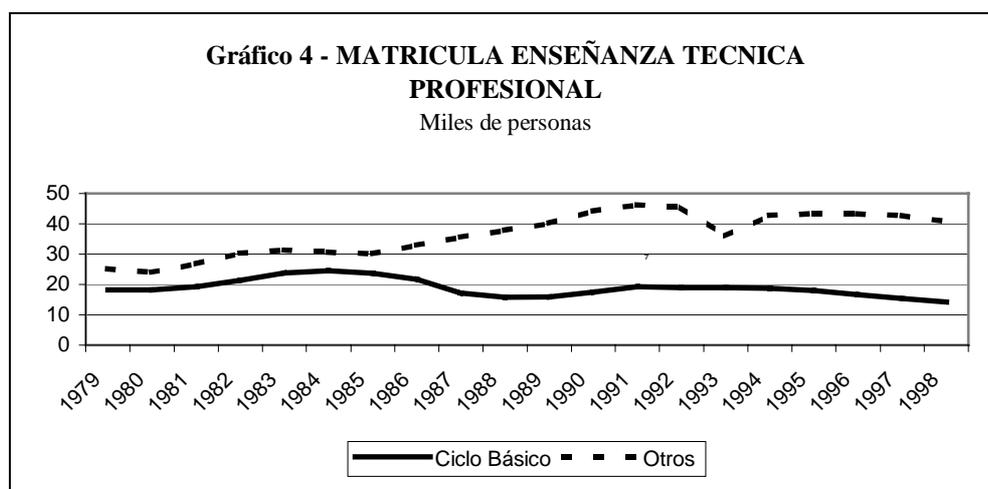
De los indicadores anteriormente considerados surge que la ampliación de la cobertura del CB requiere una mejora significativa en la tasa de egreso o culminación del ciclo. Si bien el CB recibe como ingresos a poco más del 90% de los integrantes de cada generación, egresa solamente un 55%.

En el 2do. Ciclo de Enseñanza Secundaria se observa, en grandes líneas, un panorama con problemas similares a los del CB, aunque más agudizados¹². Tomando como base el año 1985, la matrícula de ambos ciclos ha evolucionado en forma similar, con un crecimiento de casi 40% entre 1985-1998. La TBE del 2do. Ciclo se situó en un 50% en 1998, excluyendo la matrícula de los cursos nocturnos. De acuerdo a las estimaciones realizadas en el marco de este estudio, la TNE es muy baja, ubicándose en el orden del 30% del grupo de jóvenes de 15 a 17 años. La modalidad de "estudios libres" en el Bachillerato puede influir en esta baja TNE.

Finalmente, la matrícula de la Enseñanza Técnica Profesional (ETP) ha presentado fuertes fluctuaciones en las últimas décadas. En particular, en el gráfico siguiente puede observarse que la correspondiente al CB presentó desde mediados de la década de los 80 una clara tendencia descendente, que ha sido parcialmente contrarrestada por el comportamiento de la matrícula de los cursos restantes. En el período 1995-1999 se implementaron innovaciones importantes como los Bachilleratos Tecnológicos, cuya

¹² La mayor complejidad de la currícula y la menor disponibilidad de datos básicos generan importantes dificultades para el análisis.

matrícula alcanzó a 1.785 personas en 1998 y a 3.543 en 1999, dando cuenta de un 5,2% del total de estudiantes en el 2do. Ciclo de Enseñanza Media pública.



2. Los logros de la reforma educativa

Como se vio, la Reforma hizo de la expansión de la educación inicial una línea central de su política educativa, colocando al Estado en un papel muy activo en la promoción de la oferta en este ciclo. En un enfoque racional de maximización de los recursos existentes, la estrategia adoptada se orientó a la inclusión de los preescolares en "Clases Jardineras" de las escuelas comunes, lo que implicó el abandono de la creación de Jardines de Infantes, separados de las escuelas, que había sido privilegiada históricamente en Uruguay. Esta exitosa política educativa -en términos cuantitativos y de reconocimiento social a nivel de la ciudadanía- confluyó en la sanción, en 1998, de una ley de obligatoriedad de la educación inicial para todas las niñas y los niños de cinco años, con plazo hasta el año 2002 para alcanzar la meta.

En cuanto al CB, la creación de un nuevo plan de estudios puede interpretarse como un esfuerzo de producir un salto cualitativo en tres dimensiones simultáneamente: el acceso, la calidad y la equidad. De este modo el Plan 1996 buscó superar la gran fragmentación en asignaturas que había sido diagnosticada como un problema central del Plan 1986, tanto en el plano curricular como en el organizacional. Para ello combinó en el esquema curricular las asignaturas con las áreas, y creó un nuevo "modelo de centro" con permanencia de los estudiantes por más tiempo en los centros educativos (cinco horas y media, frente a las escasas tres horas veinte minutos del Plan 86); concentración de los docentes en el establecimiento por media jornada (treinta horas semanales en un mismo establecimiento, vs. "profesor-taxi" del Plan 86); coordinación semanal a nivel del cuerpo docente y de la dirección (con cinco horas semanales pagas a los docentes para la misma); mayor autonomía para los directores, para lo cual cuentan con mayor disponibilidad de recursos (reciben casi 15 dólares por alumno por año para financiar gastos del establecimiento); proyecto de Centro como guía que articula la gestión.

El funcionamiento de los centros con estos nuevos "arreglos estructurales" fue monitoreado durante dos de los tres años del "Estudio de Seguimiento de la experiencia piloto" (1996-1998), constatándose potencialidad en el nuevo plan para la

transformación pedagógica. En términos de acceso, como se vio, el Plan 1996 evidenció una mayor capacidad de retención de los estudiantes, particularmente a nivel de los jóvenes de los contextos sociales más desfavorables.

Debe notarse que la Reforma Educativa instauró esta nueva modalidad de CB primero con carácter de experiencia piloto y posteriormente como Plan 96. En un total de 219 liceos y 60 escuelas técnicas con CB, la integración al nuevo plan fue paulatina: 11 centros en 1996, 26 en 1997¹³, 56 en 1998, 146 en 1999 -35 en Montevideo y 111 en el Interior-. Esto es importante porque permite visualizar que al año 2000 coexisten, a nivel del CB, dos Planes de estudio.

La Reforma dio, pues, una gran prioridad al CB e innovó en el 2do. Ciclo de la Educación Técnico-Profesional con la creación de los Bachilleratos Tecnológicos. En cambio, en el 2do. Ciclo de Secundaria no se avanzó en la propuesta de transformación, ni en el plano del diseño curricular, en la adquisición de materiales específicos o en la elaboración de sugerencias para el trabajo docente. Tampoco se evaluó sistemáticamente la llamada "micro-experiencia" del 2do. Ciclo instaurada en 1993 en ocho liceos del país. De ahí que sea posible afirmar que los problemas de este ciclo educativo quedaron pendientes para la próxima Administración.

B. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La meta de universalizar la educación inicial y primaria ya está lograda. Es preciso plantearse ahora la universalización de la educación media, condición necesaria para que la actual brecha con la realidad educativa de los países desarrollados no se amplíe sino que, por el contrario, disminuya. Su logro depende de la apuesta simultánea a dos componentes: el CB y el 2do. Ciclo. En los próximos cinco años el país puede alcanzar la efectiva universalización del primer ciclo, como escalón para la universalización plena de la Enseñanza Media hacia el 2010 y para la generalización de la educación superior hacia el 2030. Desde esta perspectiva se plantean las siguientes dos recomendaciones en materia de acceso a la educación.

1. Desarrollar estrategias pedagógicas y estrategia de discriminación positiva que contribuyan a la efectiva universalización del CB, con una meta del 95% en la TNE, es decir equivalente a la ya estabilizada en primaria. En materia de discriminación positiva habrá que considerar medidas como el incremento de la asignación familiar mensual para menores de 18 años que concurren a la educación secundaria. Esto por una doble consideración: el "costo de oportunidad" del niño o adolescente que estudia (y que no trabaja o lo hace a tiempo parcial) es mayor cuanto mayor es su edad; y el costo directo derivado de la educación secundaria (la compra de vestimenta apropiada, textos, materiales, etc.) es mayor que en la etapa escolar; simultáneamente será necesario efectivizar los controles de asistencia de dichos jóvenes a los establecimientos educativos para el cobro de la referida prestación.
2. El país debe apuntar a la universalización del 2do. Ciclo de la Enseñanza Media, para lo cual habría que actuar en dos líneas fundamentales: trabajar en un horizonte temporal de diez años -no sería realista pensar en un plazo menor para alcanzar esa meta- y reformular con audacia el currículum vigente, considerando:

¹³ A estos 26 centros (liceos y escuelas técnicas) hay que agregar siete escuelas agrarias de alternancia, que también adoptaron en ese año el nuevo Plan.

- i. La necesidad de generar una oferta decididamente atractiva para los jóvenes. En Uruguay -como en otros países- no hay "una juventud" sino "muchas juventudes"¹⁴, por lo que se impone la necesidad de formular una oferta variada, no concebida exclusivamente como preparación para los estudios universitarios -como ocurre en la actualidad-;
- ii. La posibilidad de incluir en el currículum un importante núcleo de educación común en todas las modalidades que asuma el 2do. Ciclo;
- iii. La importancia de que trabajen aunadamente en la conceptualización de la propuesta los dos Consejos Desconcentrados (CES y CETP) que hoy administran las diversas modalidades de 2do. Ciclo, como garantía de la complementariedad de dos puntos de vista que tradicionalmente fueron considerados divergentes: el tecnológico y el académico;
- iv. La necesidad de coordinar académicamente con el sistema universitario en aspectos tales como los perfiles de salida, los niveles de exigencia, las pruebas de evaluación, en virtud de que una parte de los egresados del 2do. Ciclo ingresarán a la universidad; y
- v. La conveniencia de que se inicie una experiencia piloto del nuevo 2do. Ciclo en el año 2001.

¹⁴ CEPAL, 1991.

IV. LA EQUIDAD Y LA EDUCACIÓN: REDUCIENDO LA BRECHA

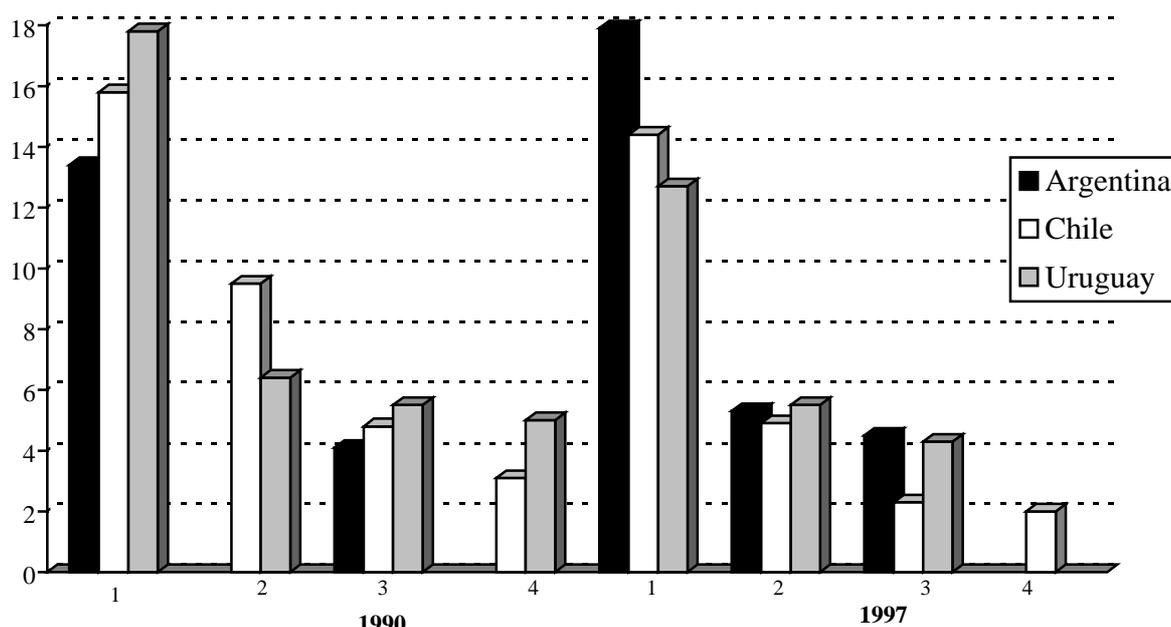
A. IGUALDAD Y DESIGUALDAD EN LOS AÑOS 90

1. ¿Qué nos dicen los indicadores?

A nivel comparado, en los últimos años Uruguay realizó amplios progresos en materia de cobertura del sistema educativo entre las niñas y los niños provenientes de los hogares más pobres, como puede observarse en el siguiente gráfico. Al realizar la apertura de los hogares por niveles de ingreso, se observa el porcentaje de los niños y niñas de los hogares de la primer cuartila de ingresos (el 25% más pobre) que no había culminado seis años de estudio se redujo de 18% al 13% en 1997, logrando la mayor disminución de los tres países considerados.

Gráfico 5 - DEFICIT EDUCATIVO EN AMÉRICA LATINA

Niños de 14 años que no completaron seis años de estudio.
En % por cuartilas de ingreso de los hogares



Nota: 1990 y 1997, Argentina= 0 % 1997, Uruguay=0%

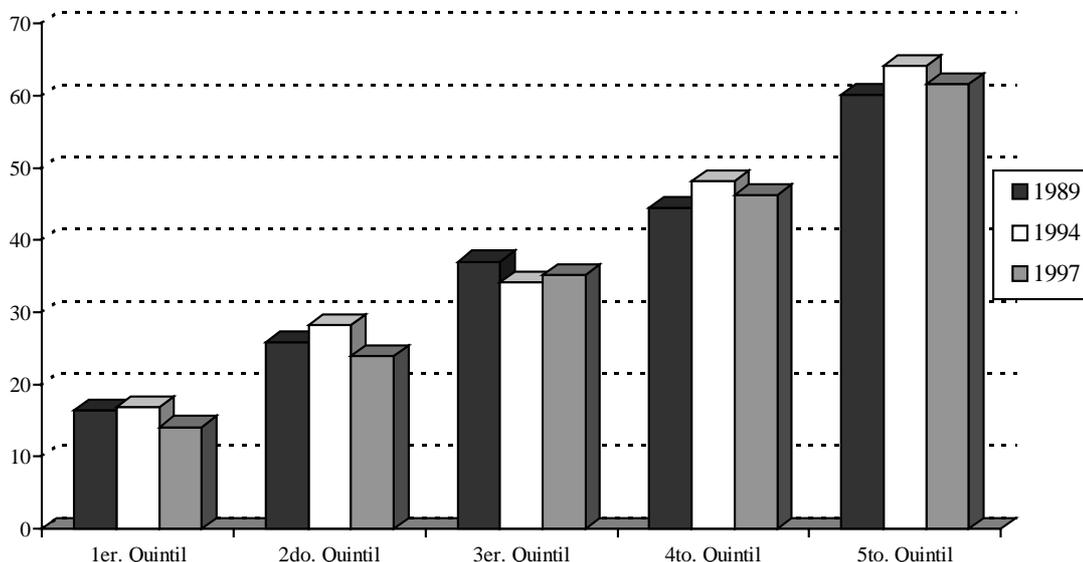
El buen posicionamiento de Uruguay en la comparación internacional no significa la inexistencia de desigualdades en educación. La variable ingreso es la principal, sino la única, que discrimina adecuadamente por asistencia y niveles educativos alcanzados, al menos para el ciclo secundario¹⁵. Como puede observarse en el siguiente gráfico, entre los jóvenes de 20 a 24 años del primer quintil de ingresos, el porcentaje de los que

¹⁵ Los niveles educativos alcanzados no se diferencian a través de otras variables investigadas, como el género y el área geográfica (Montevideo e Interior).

aprobaron el ciclo medio¹⁶ se ha mantenido relativamente estable, en torno al 16% (inclusive los datos de 1997 insinúan un empeoramiento).

Gráfico 6 - NIVEL EDUCATIVO EN URUGUAY

Personas de 20 a 24 años que finalizaron el ciclo medio de educación, en %, por quintiles de ingreso per capita de los hogares



Los reducidos niveles educativos alcanzados por los jóvenes de los hogares más pobres tiene, al menos, dos consecuencias relevantes. En primer lugar, se ha concluido¹⁷ que, en Uruguay, es necesario un nivel educativo de 13 años (es decir, al menos un año de educación terciaria) para que la persona tenga una alta probabilidad de evitar las situaciones de pobreza, *ceteris paribus*. Una segunda consecuencia es la conformación de un verdadero “círculo vicioso”, donde bajos niveles educativos inciden en reducidos ingresos en la vida adulta y generan una probabilidad elevada que la segunda generación tampoco pueda alcanzar niveles educativos altos, reproduciendo la situación de desventaja comparativa. Finalmente, son también importantes las consideraciones en torno a la distribución del capital educativo. Para zonas urbanas del país, con los datos de Encuesta de Hogares se realizó una aplicación del índice de Gini a la distribución del nivel educativo alcanzado para distintos grupos de edades. Los resultados indican que la concentración del capital educativo de nivel medio es mayor que la correspondiente al ingreso¹⁸. Los cálculos se presentan en el cuadro siguiente.

¹⁶ Se incluye la totalidad de la ETP.

¹⁷ Ver Panorama Social de la CEPAL, edición de 1998.

¹⁸ Sin embargo, ello se explica, al menos en parte, por la forma de ordenamiento de los hogares. Obsérvese que se está comparando el capital educativo de las personas (entre 20 y 64 años de edad) en su hogar actual, cuyo ingreso está precisamente afectado por el nivel educativo adquirido en el pasado. El indicador más pertinente correspondería al ordenamiento con respecto al ingreso del hogar de origen, variable que no es investigada en la Encuesta de Hogares.

**Cuadro 4 - Concentración de la distribución del capital educativo.
Coeficiente de Gini de estudios secundarios completos 1/.
Hogares ordenados por ingreso *per capita*.**

	1989	1994	1997
20 a 64 años	0.412	0.414	0.414
20 a 29 años	0.353	0.354	0.362
20 a 24 años	0.322	0.325	0.330

1/ Incluye estudios terciarios completos e incompletos.

Fuente: Cálculos propios en base a los microdatos de la Enc. de Hogares del INE.

En términos de la evolución en la concentración del ingreso, Uruguay se destaca por la reducción de la desigualdad en los años 90, ubicándose como el mejor país de la región. Entre 1990 y 1997, el coeficiente de Gini para la distribución del ingreso disminuyó de 0,35 a 0,30. No obstante, la concentración del capital educativo "secundario" (*stock* de personas en la población con al menos 2do. ciclo de secundaria completo) empeoró, si bien ligeramente, en el mismo período. Simultáneamente, es importante observar que la concentración del capital humano disminuye a medida que se consideran grupos de menores edades, lo que estaría pautando una tendencia a la mejora en la distribución para el conjunto de la sociedad con el transcurrir del tiempo.

2. Los esfuerzos por la equidad en la reforma educativa uruguaya

La equidad es un principio muy caro a la sociedad uruguaya, en cuyo imaginario pesa la noción de una sociedad altamente integrada donde la educación ha cumplido históricamente un papel promotor de la igualdad de oportunidades y la movilidad social ascendente. La Reforma tomó con énfasis este principio y lo plasmó en una serie de políticas dirigidas a los subsistemas primario, medio y de formación docente.

En la Educación Primaria el balance del período 1995-1999 revela una fuerte presencia de las políticas compensatorias, guiadas por el objetivo último de asegurar no sólo igualdad de acceso al ciclo sino igualdad de oportunidades "en el punto de llegada" (resultados educativos) a aquellas alumnas y alumnos que provienen de los hogares más desfavorecidos socialmente. Esto se tradujo en una multiplicidad de líneas de acción, entre las que cabe destacar las Escuelas de Tiempo Completo (ETC) y el Programa "Todos los niños pueden aprender".

En relación a las ETC cabe señalar que la meta del CODICEN del período 1995-1999 fue que el 20% de la matrícula de educación común correspondiente a los hogares de mayores déficits socioculturales recibiera una educación de tiempo completo¹⁹, para que estos niños y niñas adquieran a lo largo del ciclo escolar los conocimientos y competencias incorporados por los alumnos de las escuelas públicas de mejores contextos sociales y mayores logros de aprendizaje. Para concretar esta meta se crearán, en el marco de un préstamo acordado con el Banco Mundial, 50 nuevas ETC, las que se unen a las 30 escuelas liberadas por la reubicación de los niños y niñas en las nuevas instalaciones. La construcción de la infraestructura necesaria ha sido acompañada por

¹⁹ De acuerdo a los datos de la evaluación muestral de los 6tos. años realizada en 1999, el 46,2% del alumnado de estas escuelas proviene de un contexto sociocultural muy desfavorable, el 33,3% de un contexto desfavorable, el 18,2% de uno medio y sólo el 2,2% pertenece a un contexto favorable.

la elaboración de un nuevo proyecto para la socialización y formación, dada la característica de la matrícula en este tipo de escuela.

En el año 1999 existían 15 escuelas de este tipo en Montevideo y 49 en el Interior (64 en total), lo que significa que el sistema de ETC abarcaba en ese año un 4% de la matrícula de educación primaria común, proyectándose alcanzar un 7% en el año 2000 y un 15% en el 2002.

Por su parte, el Programa "Todos los niños pueden aprender" tuvo como objetivo central enfrentar la problemática del fracaso escolar, traduciéndose en variadas acciones tales como la realización de encuentros regionales de docentes basados en los objetivos del Programa, la distribución de 20.000 capas y pares de botas de lluvia a niños de primer grado, la promoción y prevención de la salud para los 10.000 niños incluidos en el Programa a través de convenios con instituciones privadas, la concreción de una publicación quincenal destinada a los padres -apuntando al acercamiento de la familia a la escuela- y la articulación de la Inspección Común e Inicial.

A nivel del CB cabe señalar la implantación, por sobre la matriz básica, de dos modalidades significativas desde el ángulo de la equidad: la educación post-escolar y la modalidad de alternancia.

Ante la dificultad de instalar y mantener liceos o escuelas técnicas en zonas rurales de difícil acceso, se cambió el mecanismo de entrega de la educación: en lugar de los liceos rurales, el formato escogido fue el de las "escuelas integradas con séptimo, octavo y noveno"; es decir, escuelas primarias en las que no sólo se desarrollan los seis cursos de primaria sino también los tres del Ciclo Básico de Educación Media -que funcionan en horario distinto al escolar habitual-. Esta nueva modalidad de CB se dirige a niños que terminan 6to. año escolar -con la condición de que no superen los 16 años de edad-, quienes al finalizar el noveno grado estarán habilitados para continuar estudios en el primer año del Bachillerato, en igualdad de condiciones que los egresados del Ciclo Básico de liceos y escuelas técnicas urbanos.

La atención de esta población también se ha abordado desde las Escuelas de Alternancia del CETP, cuya propuesta fue renovada por la Reforma Educativa. Frente a la anterior política en la cual las Escuelas de Alternancia significaban una formación terminal, sin salida, en 25 Escuelas de Alternancia se implantó el Plan 1996 como "CB Agrario en Régimen de Alternancia". A partir de entonces estas escuelas tienen la misma carga horaria que el resto del Plan 1996, con un componente tecnológico adaptado a las condiciones, los equipamientos y la producción de la zona de la escuela. Los estudiantes concurren durante dos semanas de cada cuatro, en régimen de tiempo completo. A los jóvenes de las Escuelas Agrarias se les reconocen sus estudios pudiendo así ingresar al 1er. año de 2do. Ciclo.

En el ámbito de la formación docente, la Reforma también hizo un significativo esfuerzo por avanzar en la equidad del sistema, a través de la compensación de las desigualdades de origen de los estudiantes. De allí la implementación en los Centros Regionales de Profesores (CERP) de un programa de becas (parciales y totales) destinadas a los jóvenes de condición socioeconómica baja interesados en seguir la carrera de Profesorado.

B. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En el marco de una sociedad que asigna gran importancia a la equidad, la Reforma asignó prioridad a este principio y lo concretó en varias líneas de discriminación positiva. En virtud de ello, las recomendaciones de política que se presentan en este apartado se inclinan por la continuidad o el ajuste de las políticas del período 1995-1999, más que por el cambio de las mismas.

1. La Reforma buscó convertir a la escuela primaria en un centro integrador de las políticas sociales. Es necesario mantener esa concepción, evaluando algunos de los principales programas de focalización instrumentados, en el espíritu de extraer enseñanzas capitalizables en próximas líneas de acción.
2. La línea de formación postescolar en el medio rural iniciada en el período 1995-1999 cuenta con elementos para convertirse en un canal efectivo de equidad para los jóvenes del medio rural. Con vista a su potencialización parece conveniente sostener en el tiempo el equipo de apoyo constituido al inicio de la experiencia, monitorear la implantación y uso de las nuevas tecnologías, y realizar un estudio de seguimiento de la innovación.
3. Desarrollar políticas compensatorias en el Ciclo Básico similares a las ya implantadas en Primaria (copa de leche, almuerzo, atención de salud a través de convenios con las mutualistas, por ejemplo).
4. Continuar con la política de becas para estudiantes de Profesorado iniciada en el Interior en los Centros Regionales de Profesores y extenderla a Montevideo, como forma de promover la realización de esta carrera por jóvenes talentosos con vocación docente provenientes de hogares de menores ingresos.

V. LA CALIDAD: AVANCES EN LOS 90 Y DÉFICIT A SUPERAR

A. LA IRRUPCIÓN DEL PROBLEMA Y LAS SOLUCIONES PROPUESTAS

1. Los resultados en las pruebas de evaluación de aprendizajes

La implementación de pruebas de evaluación estandarizada de aprendizajes se destaca como uno de los grandes pilares en la construcción de una cultura de la calidad en el sistema. El esfuerzo de diagnóstico realizado a través de este mismo instrumento durante el período previo (1990-1994)²⁰ permitió el comienzo de un proceso de adquisición de experiencia, el desarrollo de capacidades en este ámbito y la valoración del instrumento y de los indicadores resultantes para la toma de decisiones, que continuó consolidándose en el período 1995-1999.

Como se consigna en el Cuadro siguiente, las instancias de evaluación fueron numerosas y en todas ellas se incluyó un relevamiento sociocultural de los hogares de pertenencia de los estudiantes y de cuestionarios institucionales, con el objetivo de contextualizar los resultados por nivel socio-económico.

Cuadro 5. Principales instancias de la evaluación educativa estandarizada en Uruguay. 1996-1999

FECHA	GRADO/ NIVEL	CARÁCTER	TIPO DE PRUEBA	ÁREAS EVALUADAS
1996	6° Primaria	Censal	<ul style="list-style-type: none"> • Opción múltiple • Preguntas abiertas • Producción escrita 	<ul style="list-style-type: none"> • Lengua • Matemática
1996-1999	Ciclo Básico	Muestral	<ul style="list-style-type: none"> • Opción múltiple • Preguntas abiertas • Producción escrita 	<ul style="list-style-type: none"> • Lengua • Matemática • Ciencias Experimentales • Ciencias Sociales
1998	3° Primaria	Muestral externa-Censal interna	<ul style="list-style-type: none"> • Preguntas abiertas • Producción escrita 	<ul style="list-style-type: none"> • Lengua • Matemática • Ciencias Naturales
1999	6° Primaria	Muestral	<ul style="list-style-type: none"> • Opción múltiple • Preguntas abiertas • Producción escrita 	<ul style="list-style-type: none"> • Lengua • Matemática
1999	3° Ciclo Básico	Censal	<ul style="list-style-type: none"> • Opción múltiple • Preguntas abiertas • Producción escrita 	<ul style="list-style-type: none"> • Lengua • Matemática • Ciencias Experimentales • Ciencias Sociales

Fuente: ANEP-Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria y Formación Docente (MESyFOD), 1998.

En 1999, los resultados de las pruebas aplicadas a los 6tos años de Primaria, para evaluar el nivel en Lengua y Matemática, arrojaron un resultado satisfactorio para el 61% de los alumnos en la primera y el 41% en la segunda. En ambos casos se verifica un incremento en la proporción de alumnos suficientes con respecto a los resultados obtenidos en 1996. Adicionalmente, los resultados por competencias verifican que los niveles mejoraron más en las competencias más complejas (en el caso de Lengua en comprensión de texto argumentativo y reflexiones sobre el lenguaje, y en el de Matemática, en comprensión de conceptos y resolución de problemas) y ello particularmente en el contexto muy desfavorable.

²⁰ La referencia es a los estudios realizados por la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Montevideo durante el período 1990-94: CEPAL, 1990, 1992, 1994.

Por su parte, los resultados de las pruebas aplicadas en el CB de la Educación Media, a los efectos del monitoreo de la innovación introducida por el Plan 1996, señalaron que en el primer año de implementación los resultados fueron superiores en los centros piloto en Idioma Español respecto de los centros testigo, pero no en Matemática y Ciencias Experimentales, donde los logros obtenidos fueron similares en uno y otro tipo de establecimiento. Las diferencias se volvieron más significativas a favor de los primeros en el seguimiento realizado en los segundos años en 1997, si bien los niveles de suficiencia absolutos en uno y otro caso eran aún muy bajos: sólo un 25% de los estudiantes logró un nivel de suficiencia en la prueba de Matemática en los centros piloto, porcentaje que era de un 15% en los centros testigo; en el caso de Ciencias Experimentales, en uno y otro tipo de centro, los porcentajes se situaban en el preocupante entorno del 25%.

Los resultados obtenidos para 1997 y 1998 en los primeros años del CB comenzaron a mostrar una tendencia más clara a favor de los centros piloto. No obstante, en algunos casos las diferencias aparecieron aún erráticas en nivel, si bien no en signo. Los resultados fueron más claros por nivel socioeconómico: en todos los casos los centros piloto presentaron porcentajes de suficiencia mayores en el grupo de estudiantes pertenecientes a contextos familiares socioeconómicos bajos. La observación de las series de resultados en el trienio muestra, más allá de las diferencias de logros en uno y otro tipo de centro educativo, los reducidos porcentajes de suficiencia obtenidos en cada una de las áreas de conocimiento evaluadas.

Cuadro 6. Ciclo Básico 1er. año. Resultados en pruebas de evaluación por tipo de establecimiento. % de estudiantes que alcanzaron la suficiencia. Años 1996 a 1998

	1996	1997	1998
Matemática			
Tipo de establecimiento			
Piloto	29,7	34,0	13,0
Testigo	30,0	37,6	7,9
Idioma Español 1/			
Tipo de establecimiento			
Piloto	45,3	62,1	33,9
Testigo	32,9	61,1	29,7
Ciencias Experimentales			
Tipo de establecimiento			
Piloto	20,3	31,2	28,0
Testigo	20,5	40,4	22,7

1/ se refiere a comprensión de texto escrito solamente.

Fuente: Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)- MESyFOD, 1996 y ANEP-CODICEN, 2000

Los porcentajes de suficiencia en el Censo nacional de terceros años del CB de 1999 fueron superiores, en promedio, a los obtenidos en las instancias de evaluación anteriores para la misma cohorte de estudiantes, en particular con respecto a los verificados en 1996 en el primer año del CB. El Censo constató nuevamente diferencias significativas de resultados entre las instituciones privadas y las públicas, así como también entre los establecimientos de secundaria y los de la Educación Técnico-Profesional²¹. Estos diferenciales en el nivel de aprendizajes obedecen, fundamentalmente, a los diferentes contextos socioeducativos de los estudiantes.

²¹ Para citar sólo un indicador: en los liceos privados se registró un 17,0% de insuficiencia en Idioma Español, frente a un 42,3% en los liceos públicos y un 63,8% en las escuelas técnicas.

En síntesis, los resultados de las sucesivas instancias de evaluación realizadas en primaria y en el CB indican algunas mejoras en los niveles de aprendizaje pero también revelan déficits de aprovechamiento en algunas asignaturas como Matemática y Ciencias²². Por otra parte, confirman persistentemente la asociación de los rendimientos a los contextos socio-educativos de los hogares de los niños y jóvenes en el sistema. Por lo anterior, desde el punto de vista de la calidad educativa, el país está lejos de haber superado los déficits diagnosticados a comienzos de los años 90 por la CEPAL.

En relación al 2do. Ciclo de Enseñanza Secundaria, no se cuenta con indicadores de calidad del período 1995-1999, por lo que es preciso basarse en la preocupante fotografía trazada por la investigación realizada por CEPAL en el primer lustro de los años 90 (1994). En pruebas estandarizadas de Lengua aplicadas en 1992, logró la suficiencia alrededor del 30% de los estudiantes de 6to., siendo los resultados en Matemática más bajos aún. Complementariamente, un contingente muy importante de jóvenes -que incluía a aquellos que habían tenido buena escolaridad hasta el 2do. Ciclo- debió recurrir a 5to. y/o 6to. por imposibilidad de aprobar las correspondientes materias.

El estudio de la CEPAL encontró, además, cuatro grandes niveles de calidad educativa, indicativos de la presencia de un grado significativo de segmentación por tipo de liceo (privados de nivel socioeconómico alto, privados medios, públicos capitalinos y públicos del interior). Los resultados de la investigación no sólo cuestionaron entonces la calidad del 2do. Ciclo de Secundaria sino también la equidad. Aplicando la categoría conceptual de "mutantes" -estudiantes con pobre capital cultural de origen que logran buena performance educativa (CEPAL, 1991)-, frente al 37,8% de mutantes registrados en Primaria en 1990, se encontró sólo un 17,3% en el 2do. Ciclo. A su vez, los "perdedores" -estudiantes con buen capital cultural en sus familias que tienen bajos rendimientos (CEPAL, 1991)-, habían sido en Primaria 35,9% y fueron más del doble (72,3%) en el 2do. Ciclo.

2. Un indicador clásico de fracaso escolar: la repetición

En Primaria, si bien la tasa de egreso es elevada, corresponde considerar distintos aspectos relacionados con la repetición en el ciclo. En primer lugar, en términos comparados, particularmente en el ámbito regional, la tasa de repetición global (de 10,7% en los grados 1ro. a 6to.) es reducida²³, lo que unido a la baja deserción, incide también en la obtención de la tasa de rezago más baja de los países latinoamericanos. En 1997, 93,6% de los niños de 9 años habían aprobado dos años o más de estudio en Uruguay, frente a 64,4% en Brasil, 89,9% en Chile y 79,9% en Costa Rica.

En segundo lugar, la desagregación de la tasa por grado indica que ella se concentra fuertemente en el primer grado escolar²⁴ y que se encuentra altamente correlacionada

²² Específicamente, el Censo de aprendizajes realizado en grupos de 3er. año del Ciclo Básico en octubre de 1999 mostró en niveles de insuficiencia a un 20,7% de alumnos en Ciencias Sociales, 39,2% en Idioma Español, 43,7% en Matemática y 47,8% en Ciencias Sociales.

²³ De acuerdo a OCDE (1999), mientras que el porcentaje de repetición de un grado al otro en Uruguay es de 3,3%, alcanza a 5,7% en Argentina y 25,8% en Brasil.

²⁴ Casi un 40% de los repetidores de la Educación Primaria pública se concentra en el primer año escolar y si se considera conjuntamente el primer y segundo grado, se acumula casi un 60% de los repetidores en el ciclo.

con los niveles socioeconómicos que atienden las escuelas²⁵. Precisamente, dos de las más importantes innovaciones de la Reforma Educativa -la generalización de la educación inicial y las Escuelas de Tiempo Completo- apuntan directamente a mejorar este indicador de desempeño en las escuelas pertenecientes a los contextos más desfavorables.

En cuanto al CB, en los tres grados se observan tasas de repetición altas. En el Plan 1986 se registra promedialmente un 18% de repetición en los turnos diurnos. Dicha proporción bajó al entorno del 15% en el Plan 1996 introducido por la Reforma, aunque debe considerarse que el reglamento de evaluación de las dos modalidades de CB no es el mismo, lo cual distorsiona la comparación.

Lamentablemente no se cuenta con este clásico indicador de calidad educativa para el 2do. Ciclo de Secundaria.

3. La tasa de graduación de los docentes

El sistema uruguayo presenta la característica de un nivel de educación primaria donde el 100% de los maestros son titulados²⁶. Este logro, alcanzado hace décadas, no se ha extendido a la Educación Secundaria ni a la Técnico-Profesional. Más aún, todas las investigaciones realizadas desde principios de los años 90 señalan que el nivel de formación de los docentes constituye uno de los principales problemas para la mejora de la calidad en el nivel medio de enseñanza. El Censo realizado en 1995²⁷ arrojó como principales características del cuerpo docente, en primer lugar, su baja profesionalización y formación dado el porcentaje reducido de docentes titulados, por un lado y, en segundo lugar, la alta proporción de docentes que no habían culminado ningún tipo de formación de nivel terciario. Esta realidad presentaba además alta variabilidad según las asignaturas consideradas.

En un total de 13.233 docentes censados en 1995, poco menos de un 31% había culminado sus estudios de profesorado. Este porcentaje ascendía al 44% en Montevideo y descendía a tan sólo 20% en el Interior. Por su parte, la realidad del Interior mostraba en algunos departamentos porcentajes de titulados aún inferiores: 10% en Durazno y Treinta Tres, para citar algunos ejemplos. Y, en ningún caso, excedían niveles del 22 o 23% (porcentajes máximos verificados en los departamentos de Canelones, Paysandú, Salto, San José, Rivera y Flores).

²⁵ Este es uno de los determinantes de la diferencia en las tasas de repetición entre formas de administración (pública y privada). A ello cabe agregar la práctica de varios colegios privados de no aceptar alumnos con uno o más episodios de repetición.

²⁶ La formación de los maestros es uniforme en todo el país. De acuerdo al Plan de 1992 vigente, se ingresa a Magisterio con educación secundaria completa y la carrera dura 3 años. Luego de los dos primeros años, el estudiante opta entre dos especializaciones: “Maestro de Educación Común” o “Maestro de Educación Inicial”.

²⁷ La referencia es al Segundo Censo Nacional de Docentes de Enseñanza Secundaria realizado en noviembre de 1995. El anterior fue realizado en 1990.

Cuadro 7 - Docentes de Secundaria por nivel de formación según área geográfica. En porcentaje sobre el total. Año 1995.

NIVEL ALCANZADO	MONTEVIDEO	INTERIOR	TOTAL
Profesorado Completo	44,4	19,6	30,6
Magisterio Completo	3,4	17,9	11,5
INET o ISEF Completo	4,9	5,0	4,9
Universidad Completa	9,8	8,8	9,2
Nivel terciario Completo (profes. y otros)	62,5	51,3	56,2
Profesorado Incompleto	16,2	17,4	16,9
Magisterio Incompleto	0,8	2,8	1,9
INET o ISEF Incompleto	0,5	0,7	0,6
Universidad Incompleta	15,8	10,6	12,9
Secundaria o UTU Completa	3,2	14,6	9,6
Secundaria o UTU Incompleta	0,8	1,9	1,4
Otros	0,2	0,6	0,5
Nivel Terciario Incompleto y otros	37,5	48,7	43,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Número de docentes	5.847	7.386	13.233

Fuente: Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)- Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria y Formación Docente (MESyFOD) (1996a)

La disparidad entre ambas regiones del país se atenúa si se consideran los docentes con algún nivel de formación terciario terminado: poco más del 50% de los docentes del Interior había culminado algún tipo de estudio a nivel terciario. La mejora en este porcentaje obedece fundamentalmente a la inclusión de los maestros titulados, los que tenían en 1995 una participación similar a los profesores titulados en el cuerpo docente de la enseñanza media en el Interior.

La realidad resultó, además, muy heterogénea por asignatura. En el cuadro siguiente, donde se presentan las asignaturas ordenadas en forma decreciente según porcentaje de titulados, se observa que en Matemática los niveles de titulación eran poco menos del 13% mientras en Historia, Filosofía y Literatura excedían largamente el 50%. Tal heterogeneidad se traducía en situaciones dramáticas en algunos departamentos del Interior en los que ciertas asignaturas no tenían ningún profesor titulado.

Cuadro 8 - Docentes titulados (egresados del IPA) por asignatura. Año 1995. En porcentaje sobre el total de docentes de la asignatura.

ASIGNATURAS	EGRESADOS IPA
Matemáticas	13,3
Ciencias Físicas 1/	17,7
Idiomas Extranjeros 2/	19,0
Música	19,3
Dibujo	28,9
Ciencias Biológicas	33,8
Idioma Español	34,1
Química	34,9
Geografía	42,7
Educ. Cívica, Derecho y Soc.	47,4
Historia	57,8
Filosofía	63,1
Literatura	66,0
TOTAL	30,6

Fuente: ANEP (1996a)

Una tercera característica resultante del relevamiento fue la baja dedicación horaria de un porcentaje significativo de la nómina docente. Más de las tres cuartas partes de los docentes de secundaria que ejercían la docencia directa en aula al momento del Censo (78% del total) tenían una carga horaria que en el 46,5% de los casos no excedía las 20 horas semanales, y en un 29% era superior a 20 pero inferior a 30 horas.

Una cuarta característica era el alto porcentaje de interinatos (61% de los cargos) y la alta proporción de docentes cuya antigüedad en la institución no excedía los 9 años (50%). Ello se reflejaba a su vez en la estructura de grados donde la nómina se encontraba concentrada en los grados inferiores (1, 2 y 3) grados asociados, a su vez, a peores niveles de titulación.

Por último, la tasa anual de retiros se ha estimado en un 5% anual por razones de jubilación o renuncia, lo que significa que cada año se deberían cubrir 650 nuevas vacantes. Teniendo en cuenta que las tasas de egreso de los institutos de formación docente (IFDs e IPA) eran, en promedio, de 140 nuevos profesores titulados por año, el sistema se enfrentaba a déficit anuales del orden de 510 vacantes. Esto explica que el sistema educativo haya recurrido a la contratación de personal no profesional o con capacitación insuficiente.

4. El mejoramiento de la calidad educativa como objetivo de la Reforma

A lo largo del período la referencia al tema de la calidad fue permanente en el discurso de las autoridades y las líneas de acción instrumentadas al respecto fueron numerosas. Las más audaces de ellas se concentraron en la formación de los docentes y en el CB.

Frente a los dos modelos históricos predominantes en la formación de profesores de enseñanza media -IPA e IFD-, la Reforma creó los CERP, una modalidad completamente novedosa que integró un nuevo plan de estudios de tres años, un régimen de dedicación total tanto de estudiantes como de profesores, y una política de discriminación positiva a través de un programa de becas tendiente a posicionar la carrera de Profesorado como una alternativa atractiva y viable para los jóvenes del Interior. La incorporación de los CERP al sistema de formación docente permitirá una sensible ampliación del porcentaje de docentes titulados en todo el país y en particular en el Interior. En esta área, partiendo de una proporción de docentes titulados por encima del 20% en 1995, la proyección de egresos de los centros de formación docente permite inferir que en el año 2004 se alcanzaría una tasa de docentes titulados de 39%.

En efecto, para este estudio se formuló un modelo de proyección de los egresos docentes que permitiera analizar la evolución de la titulación en Montevideo e Interior, dado el gran impacto esperado de los CERP. De acuerdo a los resultados del modelo, en el Interior se alcanzaría el 100% o más de la titulación en tres asignaturas (Lengua y Literatura, Historia y Geografía) en el 2009.

Cuadro 9 - Modelo de proyección de titulación. Docentes titulados por asignatura según períodos.
En % del total. Años 1999, 2000-2004 y 2005-2009.

	1999			2000 - 2004			2005 - 2009		
	Total %	Montev. %	Interior %	Total %	Montev. %	Interior %	Total %	Montev. %	Interior %
Matemática	13	22	6	26	24	27	40	27	51
Lengua y Literat.	42	66	25	64	60	67	92	60	117
Idioma Español		53			49			49	
Literatura		77			70			69	
Química	30	46	17	38	43	35	51	43	58
Física	15	25	7	19	23	16	25	22	27
Biología	30	46	19	52	47	56	78	50	98
Historia	53	73	34	73	74	72	100	79	120
Geografía	39	62	22	61	64	58	87	69	100
Dibujo	27	45	14	26	46	13	30	50	15
Ciencias Sociales	52	78	33	63	87	45	81	97	69
Educ. Cívica		65			71			78	
Filosofía		91			103			115	
Idioma Extranjero	18	35	8	21	37	11	25	40	15
Total	31	48	17	43	49	39	60	52	67

Como ejercicio se realizó una simulación con un escenario alternativo, suponiendo una tasa de egreso sobre la matrícula de formación docente en Montevideo similar a la observada en los CERP. Ello dio como resultado una tasa de titulación en Montevideo de 65% en el 2004, frente al 49% para el mismo año en el escenario base, sobrepasando tres asignaturas el 100% de la titulación. Los resultados completos se presentan en el Anexo D.

Como conclusión, de mantenerse las actuales tasas de matriculación y titulación, la implementación de los CERP permitirá en el mediano plazo (10 años) lograr índices satisfactorios de docentes formados en el Interior del país. La obtención de metas similares para Montevideo requerirá de acciones específicas en ese sentido.

Asimismo, como mérito de la Reforma Educativa debe marcarse que, por primera vez en la historia del país, se capacitó a un número muy significativo de docentes, en una multiplicidad de cursos que fueron por lo general muy concentrados en el tiempo y adoptaron en su mayoría una modalidad semipresencial. Por otra parte, no se trató de líneas de capacitación desarticuladas, puesto que todas apuntaron a reforzar las innovaciones en los restantes subsistemas y a compensar los mayores déficits de formación docente. Como contracara, se puede afirmar que las modalidades de capacitación elegidas son costosas, en términos monetarios y organizativos porque, por ejemplo, la asistencia de los docentes no titulados de Secundaria a sus cursos en el Centro de Capacitación los obliga a ausentarse de sus liceos, lo que ocasiona problemas en la dinámica cotidiana de estos centros educativos.

En relación al CB, ya se planteó que el Plan 1996 fue diseñado en la búsqueda de aumentar los niveles de acceso, calidad y equidad del ciclo. A esa iniciativa, debe agregarse que desde 1996 en adelante el CES desarrolló una política de racionalización

de la matrícula, con dos líneas centrales: la planificación de la oferta educativa para llevar el funcionamiento de los liceos a un régimen de dos turnos (con cinco horas y media de clase cada uno) y la especialización de algunos establecimientos liceales en el 2do. ciclo siempre que fuera posible²⁸. Asimismo, se impulsó una política sistemática de extensión del tiempo pedagógico, también por dos canales: en el Plan 1996 se amplió la carga horaria y en el Plan 1986 también aumentó -siempre que lo permitió la infraestructura- el horario de permanencia en el centro educativo, llegando a tener jornada extendida el 66,7% de todos los liceales -frente a las anteriores tres horas veinte minutos-²⁹.

En el área de la Educación Técnica-Profesional, los Bachilleratos Tecnológicos (BT) constituyen una de las innovaciones claves de la Reforma Educativa. Su creación fue gradual: en 1997 se abrieron los de Química Básica e Industrial, Termodinámica, Administración y Servicios, Tecnología Agraria, y Mantenimiento y Procesamiento Informático; en 1998 lo hizo el de Electrónica y Electromecánica; en 1999, finalmente, se establecieron los BT de Diseño y Tecnología de la Construcción, y de Organización y Promoción del Turismo. Concebidos como la educación tecnológica de segundo ciclo en el país, los BT se plantearon como objetivo constituir una instancia terminal de educación media otorgando el título de Auxiliar Técnico, habilitante para el mercado de trabajo y, al mismo tiempo, permitir la graduación del estudiante como Bachiller, lo que le permite continuar estudios de nivel superior. El desafío fue otorgar a los jóvenes una formación polivalente, capacitarlos para el aprendizaje permanente, identificar y resolver problemas, tomar decisiones y trabajar en equipo. En otras palabras, formar para la empleabilidad en un contexto laboral de cambio permanente de las ocupaciones. En concordancia con lo anterior, en el currículum se integra un tronco común y un área tecnológica específica de cada orientación.

Como política de mejoramiento de la calidad también se invirtió en recursos de aprendizaje y en infraestructura. En coordinación con la línea de política iniciada en Primaria en el período 1990-1994 y sostenida por las autoridades de 1995 a 1999, en la Enseñanza Media se destinaron recursos importantes a la dotación de textos para los alumnos del CB, en cinco asignaturas: Matemática, Lengua, Ciencias Sociales, Ciencias Experimentales e Inglés. No obstante, la coexistencia de los planes 1986 y 1996 en el CB introduce un factor de indudable complejidad que no está presente en el ciclo primario: si bien fue posible comprar el mismo texto de Matemática e Idioma Español para todos los alumnos con independencia del plan que cursaban, en Ciencias Sociales y Ciencias Naturales la diversidad de programas no permite adquirir un único texto para los estudiantes de los dos planes, con lo cual se decidió la adquisición exclusivamente para el Plan 1996. Ciertamente es que, en un país pequeño como Uruguay con generaciones numéricamente muy inferiores a las de otros países de la región, comprar más de un texto de 1ro. Ciencias Sociales -por ejemplo- resultaría muy costoso. El punto es que, de continuar con la actual política, los estudiantes del Plan 1986 cuentan con libros de Matemática e Idioma Español, pero no de Historia, Geografía, Biología y Físico-Química.

²⁸ Cuando las limitaciones en materia de infraestructura impidieron esa especialización, se trató de separar en turnos diferentes el CB del bachillerato diversificado.

²⁹ En 1999 funcionaron en un régimen de extensión horaria 91 liceos (10 en Montevideo y 81 en el Interior).

En la misma dirección, se han elaborado Guías Curriculares para los docentes de los cursos de 1ro., 2do. y 3ro., siguiendo los criterios y necesidades del Plan 1996. Así, en el año 2000 los docentes del CB 1996 habrán recibido este valioso material de apoyo, que no tenía antecedentes en el país y que incluye en cada unidad propuestas de contenidos conceptuales, actitudinales y procedimentales de la unidad en cuestión, sugerencias didácticas, de evaluación, indicadores de avances y logros educativos, glosarios pedagógicos y disciplinarios. A medida que se publican, las Guías también se han repartido a los liceos con Plan 1986, pero su utilidad allí es mucho menor.

Finalmente, en el período 1995-1999 se adquirieron y distribuyeron a todos los liceos y escuelas técnicas del país libros para las bibliotecas, así como fotocopiadoras, retroproyectors, televisores, grabadores, equipos de música y equipamiento deportivo. El CETP invirtió además en tecnología de punta requerida para los BTs. En materia de infraestructura, las inversiones hechas en esos años fueron muy significativas cuantitativamente y se inscribieron en un plan concebido sistemáticamente, orientado a la búsqueda de la mayor eficiencia.

Otra línea de política orientada a mejorar la calidad educativa fue la de Informática e Inglés. En relación a la primera, entre 1995 y 1999 se estableció como prioridad el cubrir la demanda computacional de la educación media y de los centros de formación docente de todo el país, asumiéndose que la extensión de la Informática a todas las escuelas primarias demandaría una inversión muy grande y que, por tanto, era preferible concentrar los esfuerzos en la universalización de aquellos dos niveles. De ahí que la Reforma integrara Informática como asignatura en el Plan 1996 (con un carga horaria de cinco horas semanales durante dos años), así como en el currículum de los CERP (cuatro horas semanales durante 1er. y 2do. año). Esta inclusión demandó la instalación de aulas informáticas en numerosos centros del nivel medio y terciario, con lo cual puede afirmarse que tanto en la Educación Media como en el área de la formación docente se cuenta con una plataforma importante desde el punto de vista material. En el futuro habrá que avanzar, sin embargo, en la conceptualización de qué enseñar, en su articulación con las restantes asignaturas y en la capacitación de los profesores.

Asimismo, la Reforma Educativa dio un fuerte impulso a la enseñanza de las lenguas extranjeras y en particular de Inglés, a través de cuatro estrategias: la inclusión de esta última asignatura con una carga horaria importante³⁰ en el Plan 1996 del CB, semejante a la de Matemática e Idioma Español; la adquisición de textos de Inglés para los estudiantes del CB y la capacitación de sus docentes; la creación de once Centros de Lenguas Extranjeras (CLE)³¹ donde los estudiantes del CB pueden aprender Portugués, Francés, Italiano y Alemán³², es decir una segunda lengua extranjera luego del Inglés que se enseña en el Plan 1996; la inclusión de Inglés en el plan de formación inicial de todos los estudiantes de los CERP y la apertura en dos de ellos³³ de la carrera de Profesorado de Inglés.

³⁰ Cinco horas. semanales en 1ro. y 2do, y cuatro horas. semanales en 3ro.

³¹ Creados en marzo de 1996, los CLE han dependido de la Gerencia de Programas Especiales del CODICEN.

³² De las cuatro opciones la preferida ha sido Portugués, con un 55,7% de la matrícula, mientras que Francés e Italiano representan cerca de una quinta parte respectivamente (ANEP, 2000).

³³ Colonia y Atlántida.

En Primaria, el tema de la calidad estuvo presente a través del impulso de algunas líneas no radicales de innovación curricular, entre las que debe destacarse la implementación a partir de 1999 de una experiencia de organización de la educación primaria en dos Ciclos: un primer Ciclo Inicial que integra la educación inicial con 1er. y 2do. grado de la educación común (niños de cuatro a siete años) y otro que abarca de 3ro. a 6to. grado de escuela. En el primero de los ciclos, el Inspector de Educación Básica debe trabajar en coordinación con el Inspector de Educación Inicial. Esta estructura curricular podría ser retomada en el futuro en la construcción de un nuevo modelo de escuela, como se expone en las recomendaciones de política del próximo apartado.

Una segunda innovación curricular consistió en la apuesta a la enseñanza por áreas, concretada en el "Programa de Escuelas de Áreas Integradas" que comenzó en 1997. Con una lógica gradualista de implementación de las innovaciones que la Reforma siguió en todos los niveles, de 38 escuelas en 1997 se pasó a 79 en 1998 y se llegó a 109 en 1999, involucrándose entonces a 6.141 alumnos y a 239 maestros. Buscando articular el pasaje del 6to. año de educación primaria al 1er. año del CB de educación media y entendiendo que es importante que los maestros ganen en la especialización en áreas, cada grupo tiene dos maestros, uno que profundiza en los temas de Ciencias Sociales y otro que lo hace en Ciencias Naturales -los dos trabajan Matemática y Lengua-. Se trata de un cambio en la metodología de trabajo, puesto que los programas siguen siendo los tradicionales de la educación común. La evaluación realizada a través de diversas técnicas (observación, rendimiento de los alumnos en pruebas estandarizadas) es francamente alentadora.

Estas líneas de desarrollo curricular fueron sin duda importantes. Sin perjuicio de ello, no tocaron el "núcleo duro" del currículum de primaria que fue concebido a mediados del siglo XX y que requiere un proceso profundo de revisión en términos de pertinencia. En la misma dirección, aunque la Reforma hizo una reformulación del currículum de educación inicial, éste amerita aún un tratamiento en mayor profundidad.

B. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El problema de la calidad educativa irrumpió con fuerza en Uruguay a comienzos de los años 90 cuando, para sorpresa de todos los uruguayos, algunas investigaciones mostraron que el supuesto alto nivel de la educación nacional era, en algunos casos, sólo un mito. A partir de allí, el primer lustro de la década asistió a la aplicación de medidas aisladas para combatir el tema, pero sería recién la Reforma Educativa que aplicaría un enfoque sistémico de políticas de mejoramiento de la calidad. Sin perjuicio del esfuerzo ya hecho por el país en general y la ANEP en particular, una gran parte de las recomendaciones de políticas que plantea este estudio se inscriben en este eje apuntando a desarrollar una cultura integral de la calidad que esté al servicio de una educación de alta calidad.

1. Re-elaborar el Programa de Educación Inicial vigente a la luz de su puesta en práctica en los años 1998-2000, prestando especial atención al armado de sugerencias para los maestros, que funcionen como buenas herramientas en manos de docentes profesionales.

2. Generar un nuevo modelo de escuela primaria -como el Plan 1996 creó un nuevo modelo de centro para el CB-, lo que implicará:
 - i. Pensar en una "nueva escuela" de tiempo completo para el ciclo 3ro.-6to., iniciando una experiencia piloto en el año 2001, de forma de llegar al 2004 con 50.000 niños en el nuevo plan -hipótesis de máxima, equivalente al 25% del total de alumnos en esos grados- o con 20.000 niños -hipótesis de mínima, 20% del total-;
 - ii. Encarar el rediseño del currículum en forma paralela a la consideración de los aspectos de organización escolar; en este sentido, la experiencia internacional y los antecedentes nacionales de éxito y fracaso de innovaciones educativas resaltan la importancia de conjugar estas dos dimensiones en la conceptualización;
 - iii. Tomar como antecedentes valiosos la propuesta pedagógica de la escuela de tiempo completo y la experiencia de Áreas Integradas de la Reforma. A diferencia de la escuela de tiempo completo creada en el período 1995-1999, la "nueva escuela" no estará focalizada en la población socialmente más desfavorecida. Ambas modalidades de escuela de tiempo completo podrán coexistir;
 - iv. Incluir Informática como una herramienta básica, en el ánimo de formar a las niñas y los niños como buenos usuarios en un mundo en el que la Informática está presente en múltiples ámbitos. Para ello, habrá que analizar como caras complementarias de una misma cuestión el costo del equipamiento necesario, la dotación de los recursos humanos necesarios y los aspectos pedagógicos (qué enseñar y cómo); como dilema, la nueva política deberá resolver si se contratan profesores de Informática o se capacita a los maestros para que la enseñen; en cualquiera de las dos opciones, será muy importante que los maestros accedan a esta herramienta y vean su utilidad de forma que puedan transmitir a los alumnos una actitud favorable a la misma;
 - v. El nuevo modelo de escuela también incluirá la enseñanza de Inglés, para lo cual cabe pensar en dos alternativas básicas: la creación, para Primaria, de centros similares los CLE ya referidos, o la integración de la segunda lengua en el currículum de la educación común con una carga horaria muy importante. Estas dos alternativas de política suponen costos y estrategias pedagógicas muy diferentes. En ambas habrá que monitorear cuidadosamente la calidad de la enseñanza impartida, habida cuenta de la mala experiencia que Primaria ha tenido en la materia;
 - vi. En el nuevo modelo la escuela podrá contar entre sus recursos docentes con "animadores profesionales", es decir personas formadas en el área de la recreación y uso de tiempo libre, capaces de desarrollar actividades de gran interés para los jóvenes como pueden ser teatro, arte, juegos de mesa, talleres literarios, eventos sociales, deportes, etc. Estos "animadores profesionales" han mostrado una gran capacidad de dinamizar la vida del centro educativo, tanto en las escuelas de tiempo completo como en los centros del Plan 1996 del CB. Un esquema de licitaciones podría facilitar la contratación de instituciones diversas

que pueden "animar" la escuela, contratación que deberá estar sometida a evaluaciones periódicas de la prestación del servicio; e

- vii. Impulsar la estructuración de primaria en dos ciclos (Ciclo Inicial de 3 años a 2do. grado, por un lado, y 3ro. a 6to. por otro).
3. En relación al CB de la Enseñanza Media habrá que asegurar a todos los educandos suficiente tiempo pedagógico. Esto puede ser abordado por dos vías:
 - i. Jornadas de cinco horas y 30 minutos -como mínimo- en el establecimiento educativo en todos los liceos y escuelas técnicas -que hoy rige para las dos terceras partes de los alumnos del CB-, lo que se traduce en nuevos requerimientos de infraestructura. Cabe notar que la actual restricción edilicia no se soluciona únicamente con nueva inversión pública, puesto que podría utilizarse -vía alquiler- la capacidad ociosa en ámbitos privados como puede ser el de los colegios católicos -lo que no debe confundirse con un subsidio a la educación privada-. Esta alternativa exige hacer un relevamiento de la estructura edilicia subutilizada en el sector privado; y
 - ii. Extensión del año escolar que es actualmente corto, de aproximadamente 810 horas de clase anuales (972 horas de permanencia de los estudiantes en los centros educativos). Puede pensarse en disminuir los tres meses de vacaciones anuales a dos meses, lo que significaría 80 horas adicionales de clase (o 96 de permanencia en el establecimientos).
 4. Completar el proceso de diseño curricular del CB. Se presentan a las nuevas autoridades dos opciones: el mantenimiento de la actual coexistencia transitoria de los Planes 1986 y 1996 o la generalización de este último. A la hora de tomar la decisión parece importante considerar que:
 - i. Aunque el rendimiento de los estudiantes medido en pruebas estandarizadas todavía está lejos de ser satisfactorio, el Plan 1996 muestra mucha potencialidad en cuanto a la retención de los estudiantes en el sistema, la conformación de una comunidad educativa, la modalidad de trabajo de los docentes, la conducción autónoma del centro por parte de la dirección, y la creación de ambientes pedagógicos dinámicos. No obstante ello, la generalización del Plan entraña un riesgo de conflicto con los docentes en torno a la enseñanza por áreas, lo que debe ser sopesado cuidadosamente;
 - ii. Prácticamente toda la educación privada continúa aplicando la propuesta curricular del Plan 1986, con lo cual la eventual generalización obligatoria del Plan 1996 debería integrar una metodología de trabajo con las instituciones privadas para la transición -bajo el supuesto que no sería razonable que el país gestara dos circuitos de formación completamente diferenciados, uno para los centros públicos y otro para los privados-; y
 - iii. En la alternativa de que transitoriamente en el año 2001 se mantenga el Plan 1986 en una proporción considerable de liceos -sobre todo en 2do. y 3ro., deben tomarse medidas en cuanto a la provisión de textos a los estudiantes: en la línea de acción seguida en el período 1995-1999, los jóvenes de este plan sólo están

recibiendo libros de Matemática e Idioma Español; como consecuencia, los estudiantes de este plan estudian en apuntes o fotocopias en Ciencias Sociales y Naturales, como lo hacían sus congéneres a comienzos de los años 90. Esta práctica necesita ser radicalmente transformada.

5. Crear una unidad de desarrollo curricular para la Enseñanza Media. Uruguay no ha desarrollado una unidad como tal, pero en el marco de la Reforma Educativa la acción de los Grupos de Apoyo a la experiencia piloto permitieron elaborar los nuevos programas; articular sus contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales; presentar su fundamentación; armar materiales de capacitación adecuados a las necesidades de los docentes, etc.. En esta dimensión se cuenta hoy con recursos humanos que se formaron y ganaron experiencia que debe ser capitalizada para:
 - i. Encarar la elaboración de nuevos materiales de apoyo a los docentes;
 - ii. Asesorar en las instancias de revisión de programas;
 - iii. Apoyar técnicamente a los centros educativos en su gestión de los espacios curriculares flexibles, como puede ser el "Espacio Adolescente" del Plan 1996. De lo contrario, se condena a los directores a trabajar sin respaldo, a proceder por ensayo y error, y a recurrir a modalidades de docencia tradicional que poco tienen que ver con las expectativas y necesidades de los jóvenes. En los últimos años algunos liceos han acumulado experiencia valiosa de asociación con Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que no debiera desaprovecharse³⁴; y
 - iv. Apoyar técnicamente a los centros educativos que reciben alumnado de la población socialmente más desfavorecida, que deben necesariamente encarar el proceso de enseñanza con estrategias didácticas potentes.
6. Para asegurar una Educación Técnica-Profesional de calidad, hay que profundizar el relacionamiento con el sector productivo sobre la base de:
 - i. Redefinir responsabilidades y alcances de la educación técnica de carácter público y masivo, y acordar un compromiso de aporte serio del sector productivo para la identificación de requerimientos de una formación para la empleabilidad en el mercado de trabajo. La evidencia muestra que las escuelas técnicas que lograron este compromiso son las de mejores resultados;
 - ii. Trabajar la tensión que experimenta el sector privado cuando se vincula a la educación técnico-profesional: "formar a los trabajadores de cada empresa" vs. "formar a la fuerza inicial que son los jóvenes". La experiencia comparada indica que en los grandes sistemas de formación las empresas aportan a la formación

³⁴ En esta línea se puede aprender de la experiencia chilena de las "actividades curriculares de libre elección", que funcionan los sábados y en vacaciones sobre arte, comunicación, deporte. Respecto a ellos, Cox señala: "Los talleres tienen una fuerte impronta juvenil, a la vez que son coordinados y dirigidos por docentes especialmente contratados para ello. Es un logro de este componente el haber establecido bases para una reducción de la distancia entre cultura juvenil y los adolescentes, por un lado, así como entre los jóvenes y su liceo." (2000).

técnica de los jóvenes y simultáneamente brindan capacitación a sus trabajadores iniciales o en reconversión. Los sistemas de América Latina están tomando conciencia que tienen que invertir en esta doble dirección;

- iii. La creación de un fondo de recursos que permita brindar becas a los estudiantes de nivel socioeconómico desfavorable. Esto es especialmente importante para los Bachilleratos Tecnológicos y para la formación de técnicos medios y superiores de las distintas especialidades; y
 - iv. Promover la utilización de la Ley de Donaciones y las desgravaciones impositivas para que las empresas hagan sus aportes materiales, financieros y en recursos humanos a la educación técnica.
7. En el plano del currículum de la Educación Técnica-Profesional, durante la Reforma se asumió la necesaria tensión entre la formación en competencias básicas, que permitan aprender a aprender durante toda la vida, y la formación técnica específica. Hay que desarrollar toda la potencialidad de la propuesta de los Bachilleratos Tecnológicos, revisando su carga horaria y las modalidades de evaluación aplicadas a la luz de los resultados obtenidos en estos años de aplicación del plan.
 8. Mantener y reforzar la formación de los docentes del nivel medio como primera prioridad, en el entendido que recién se ha comenzado a solucionar este problema pero pasarán muchos años antes de que el país cuente con un 100% de profesorado profesional.
 9. Consolidar el Proyecto CERP, que es de una enorme potencialidad en términos cuanti y cualitativos. Dicha consolidación debe ser procesada en varios niveles:
 - i. Académicamente, porque corresponde una revisión de los programas a la luz de la experiencia recogida en estos cuatro años;
 - ii. En tecnologías de enseñanza, porque hay que enriquecer las bibliotecas, hemerotecas, videotecas, y también crecer en la dotación informática disponible para profesores y alumnos; e
 - iii. Institucionalmente, porque una vez transitada la dura etapa fundacional, deben integrarse al ámbito de una dirección de formación renovada.
 10. Impulsar líneas de desarrollo del IPA como centro de nivel terciario, entre las que cabe mencionar:
 - i. Iniciar un profundo proceso de "desarrollo académico", en el sentido amplio del término, para lo cual habrá que promover la formación de postgrado de los formadores así como revisar el currículum vigente con vistas a su "*aggiornamient*";
 - ii. Modernizar la gestión académica y administrativa, lo que impone la implantación de un sistema de información adecuado;.

- iii. Establecer un nuevo modelo de reclutamiento docente y de inserción docente, tendiendo a aumentar sensiblemente la dedicación horaria a la institución;
 - iv. Departamentalización, de forma tal que los diversos departamentos puedan no sólo actuar como verdaderas unidades académicas sino también apoyar a la Dirección en la reestructura de la institución;
 - v. Armar un programa de becas, que permita una mayor dedicación al estudio de los candidatos a profesor y contribuya a aumentar la eficiencia de este centro de formación docente; y
 - vi. Generar un programa de pasantías para docentes del IPA que les permita ampliar su marco profesional a través de su inserción en experiencias exitosas en otros países.
11. Revisar la formación de los futuros maestros, atendiendo a:
- i. La calidad y pertinencia del plan de estudios, que quedan cuestionados a partir de los pobres resultados que arrojan las pruebas estandarizadas aplicadas por la Unidad DE medición de Resultados Educativos (UMRE) del Programa de Mejoramiento de la Calidad en la Educación Primaria (MECAEP);
 - ii. La necesidad que tiene el país de avanzar hacia un nuevo modelo de escuela -al igual que ya creó un nuevo modelo de centro para el CB; y
 - iii. La reforma institucional de los Institutos Normales y de los Institutos de Formación Docente, con vistas a la elevación de su nivel académico -para lo cual hay que actuar sobre las formas de reclutamiento de los formadores³⁵, entre otros aspectos-.
12. Continuar con la línea de Formación de Formadores, porque hoy por hoy tiene gran importancia en el mundo y porque en el caso uruguayo mostró ser enormemente rendidora, permitiendo la actualización en conocimientos disciplinarios y la consustanciación con el proyecto institucional del centro en el que el futuro formador trabajará. Los cursos de Formación de Formadores pueden ir gradualmente extendiéndose al resto del sistema de formación docente, como parte del necesario cambio en la forma de selección de recursos humanos para las instituciones de formación docente.

³⁵ Un indicador de la endogamia del sistema quedó evidenciado por el Censo de Formación Docente de 1995: de los 1.300 docentes que trabajaban en el subsistema, la amplísima mayoría (78%) de quienes dictaban clase en los IFD e IPA había cursado Magisterio o Profesorado, frente a una minoría del 18% que pasó por la Universidad. De aquel 78%, un 40% alcanzó el nivel de grado y un 38% con postgrado.

13. Continuar con la capacitación en servicio, con los ajustes que deriven de una evaluación integral de la intensa actividad de capacitación desarrollada, fundamentalmente -aunque no exclusivamente- desde el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente. Esta evaluación buscará medir el impacto de las líneas del período 1995-1999, rescatar los aciertos y logros, y contribuir al diseño de modalidades nuevas, atendiendo a:
- i. Las necesidades diferenciales por subsistema, región y asignatura -lo que exige una planificación cuidadosa de todo emprendimiento-;
 - ii. La enorme experiencia, contactos y reconocimiento ganado por el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, que deben potenciarse al máximo;
 - iii. La diversidad de modalidades implementadas, algunas de las cuales están bien asentadas y podrían ser muy rendidoras a futuro -por ejemplo, la modalidad de capacitación a los docentes de las escuelas de tiempo completo diseñada por el Programa MECAEP-;
 - iv. Las posibilidades de descentralización, utilizando a los CERP, IFD y/o Inspecciones Regionales como “anclas” de una capacitación coordinada desde el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente. Los Grupos Profesionales de Trabajo chilenos pueden ser tomados como ejemplo, al igual que la experiencia desarrollada desde el CERP del Oeste y del Sur de atención a las demandas de los centros educativos de la región, con varios programas de capacitación y con la idea de crear en el año 2000 “Grupos de Desarrollo Profesional”;
 - v. El establecimiento de convenios con las universidades de forma de promover que los docentes en ejercicio en ANEP tomen cursos en las diversas facultades y, a su vez, los universitarios que han aprobado ya parte de su carrera puedan recibir formación pedagógica que los prepare para el ejercicio docente en liceos y escuelas técnicas; en el área de Ciencias este camino parece particularmente importante;
 - vi. La capacitación a distancia en base a nuevas tecnologías que cuentan con buen desarrollo en el país. Constituye un buen antecedente nacional en este sentido, el Proyecto LEN “Long Distance Educational Network” desarrollado en 1998 en el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente para capacitar a docentes de Inglés;
 - vii. La urgencia de crear un sistema de acreditación que, validando los cursos aprobados mediante “créditos”, permita a los docentes armar sus “rutas” de formación y al sistema legitimar sus esfuerzos en la materia; y
 - viii. Impulsar la creación de “redes de escuela” para el intercambio de experiencias didácticas, usando para ello las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías.
14. Articular una rica oferta de postgrados, que permita la especialización de los docentes graduados, para lo cual hay que tener en cuenta que:

- i. ANEP debe contar con una unidad (llámese Dirección, Departamento, Gerencia o Instituto) responsable de la **articulación** de la política de convenios con otras instituciones y de la **implementación** de una oferta propia concentrada en la capacitación de Directores y Supervisores del sistema. En esta perspectiva, ANEP se encargará de impartir **algunos** cursos -por ejemplo, los dirigidos a la formación de los cuadros de gestión educativa-, pero no asumirá la **ejecución** de la multiplicidad de programas de postgrados que sus funcionarios podrán cursar;
- ii. Es fundamental establecer puentes con el sistema universitario en tanto ámbito de investigación académica y de generación de conocimiento especializado, como forma de enriquecer al sistema de formación docente y debilitar sus fuertes tendencias endogámicas; en la actualidad en el medio uruguayo hay algunas opciones de postgrados en instituciones universitarias -Maestría en Políticas Públicas en la Universidad ORT, Maestría en Educación con énfasis en Evaluación y Currículum en la Universidad Católica, por ejemplo-; de hecho, en el período 1995-1999 ANEP financió la realización de estos postgrados por parte de algunos de sus funcionarios (Postgrado en Historia en el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Maestría en Políticas Públicas en la Universidad ORT, para citar dos ejemplos); a partir de estos antecedentes, se puede definir una política de convenios con las instituciones universitarias del medio y del exterior.

VI. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN

A. LA ANEP COMO ORGANIZACIÓN COMPLEJA

1. La peculiar organización institucional de ANEP

A nivel institucional el sistema educativo uruguayo presenta una organización muy peculiar, establecida en una ley sancionada en 1985 con carácter de “ley de emergencia”. Negociada en los comienzos de la transición democrática, la ley 15.739 creó la ANEP como Ente Autónomo y estableció como gobierno de la educación un Consejo de cinco miembros Consejo Directivo Central (CODICEN) elegido con la venia del Parlamento³⁶. Dicho Consejo es apoyado en la administración del sistema por tres Consejos Desconcentrados (Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria y Consejo de Educación Técnica, con tres miembros cada uno de ellos) y por una Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, designados por el CODICEN.

Por otra parte, la ley 15.739 creó cuatro “Asambleas Técnico Docentes” (ATD) integradas por representantes de los docentes de cada rama. Estas Asambleas son órganos de carácter asesor de los Consejos de Educación Primaria, Educación Secundaria, Educación Técnica y de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, y fueron instaladas en el período 1991-1995, exhibiendo entonces un destacado nivel de participación técnica en algunas de las ramas -tal fue el caso de la ATD de Secundaria-, muy superior al registrado durante la Reforma Educativa.

Finalmente, la ley de 1985 también estableció la “Comisión Coordinadora de la Enseñanza”, integrada por representantes del CODICEN, los tres Consejos Desconcentrados, la Universidad de la República, el Ministerio de Educación y Cultura y la educación privada.

A partir de lo anterior surge la peculiaridad de la organización institucional del gobierno de la educación en Uruguay. En primer lugar, luego de una década y media el sistema educativo nacional continúa regido por una ley de emergencia planteada para un plazo máximo de dos años; de hecho, ni siquiera en una etapa de reformas profundas en educación como ha sido la de 1995-1999 ha estado en la agenda política la sanción de un nuevo marco legal. En este sentido, Uruguay marca una diferencia con lo sucedido en muchos países de la región en los que se han promulgado nuevas leyes de educación general, como indicador nítido de la intención refundacional que se ha extendido por el continente.

En segundo lugar, el hecho de que la enseñanza básica esté bajo la órbita de un organismo de carácter autónomo como ANEP y no de un Ministerio -con dependencia jerárquica directa de la Presidencia de la República- significa una originalidad en el contexto internacional. No obstante ello, la existencia de un Ministerio de Educación y Cultura dedicado a la educación superior y a la cultura, crea una confusa bicefalía que pesa sobre todo en materia de contactos internacionales que frecuentemente pasan por

³⁶ Los miembros del CODICEN son designados por el Poder Ejecutivo previa venia del Senado con un número de votos de por lo menos tres quintos de sus integrantes. A su vez, los Consejeros de Primaria, Secundaria y Educación Técnica son designados por el CODICEN.

los canales del Ministerio y no de la ANEP. Este sistema dual ha derivado en conflictos entre el Director Nacional de ANEP y el Ministro de turno en varias oportunidades, incluso en momentos en que ambas autoridades pertenecían al mismo partido.

En tercer término, la educación uruguaya está en manos de órganos colegiados. Las potestades de unos y otros están marcadas por ley: al CODICEN pertenece el gobierno de todo el sistema, a los Consejos Desconcentrados corresponde la administración de cada subsistema. Más allá de esta delimitación legal, en la elaboración de las políticas educativas del período 1985-1999 se han registrado oscilaciones importantes en cuanto a la autonomía de los segundos y la concentración de poder en el primero.

En cuarto término, los docentes, en tanto técnicos de la educación, cuentan con las ATD como órganos legalmente estatuidos que los representan ante las unidades decisoras, las autoridades; sin embargo, el período 1985-1999 muestra que ellas son altamente dependientes de la ecuación tecnopolítica de cada coyuntura. En tanto cada ATD es “asesora” de su Consejo Desconcentrado respectivo, el que a su vez es responsable de la administración -no del gobierno- de su subsistema, el peso de la ATD depende de dos factores: (i) su nivel técnico y la independencia que exhibe respecto a las posturas de los sindicatos de la enseñanza; y (ii) el peso relativo del respectivo Consejo en la elaboración de las políticas educativas. En otras palabras, su voz puede ser oída -tal fue el caso de la ATD de Secundaria en la segunda Administración democrática- o puede ser obviada.

2. El fortalecimiento de los cuadros de gestión pedagógica

En el período 1995-1999 se fortaleció el perfil de los cuadros de gestión pedagógica, a través de tres líneas de acción principales. En primer lugar, se impulsó el ingreso a los cargos como resultado de la interacción entre los méritos de los aspirantes, la capacitación brindada durante el proceso mismo de selección y el concurso propiamente dicho. De esta forma se buscó desarrollar una cultura profesional donde el concurso legitima el acceso a los cargos y es, simultáneamente, un espacio para la reflexión. En este enfoque, en Primaria, en Secundaria, en el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) y en Formación Docente se instrumentó un número importante de cursos, que -previa aprobación- habilitaban a concursar. Para citar algunos ejemplos, hubo curso-concurso para los cargos de las Escuelas de Práctica, las direcciones de las escuelas urbanas de todo el país, las direcciones y subdirecciones de liceos y las Inspecciones Regionales del CB.

En segundo lugar, con el doble fin de superar la modalidad tradicional y centralizada de funcionamiento de la Inspección del CES y CETP y promover una nueva concepción de la supervisión, se crearon cuatro Inspecciones Regionales para el CB. Dichas Inspecciones tienen como objetivos expresos el asesoramiento técnico a los centros educativos, la promoción de procesos de descentralización, la articulación entre las acciones emprendidas a nivel institucional y/o regional y los objetivos generales que definen los lineamientos de la política educativa nacional, la creación de redes regionales que posibiliten el cambio inter-institucional de saberes, recursos y experiencias.

En tercer término, como apoyo a la implementación de la "experiencia piloto" en el CB, entre 1996 y comienzos del 2000 funcionaron ocho "Grupos de Apoyo" organizados en torno a las siguientes áreas y disciplinas: Matemáticas, Lengua y Literatura, Ciencias Sociales, Ciencias de la Naturaleza, Educación Visual y Plástica, Educación Física, Educación Sonora y Musical, e Inglés. Estos Grupos de Apoyo crearon formas novedosas de trabajo en los planos curricular, de gestión y de formación docente, cumpliendo con idoneidad múltiples tareas: elaboración de los programas y ajuste posterior de los mismos a la luz de la experiencia del aula; seguimiento de los docentes de la Experiencia Piloto, visitándolos periódicamente en el aula, reflexionando en conjunto sobre su docencia y sobre los aciertos y las dificultades que evidenciaron en su desempeño en la clase; organización de talleres de capacitación para los docentes de la Experiencia Piloto; elaboración de materiales -entre otros, las Guías Curriculares- y selección de lecturas destinados a los docentes; docencia en los cursos del Centro de Capacitación y Perfeccionamiento.

3. La introducción de nuevas formas de gestión de los centros

Los diagnósticos disponibles a mediados de los años 90 mostraron que, a nivel de la gestión de los centros educativos, el sistema educativo uruguayo enfrentaba dificultades relativamente serias: insuficiencia de recursos humanos, falta de información, existencia de márgenes muy estrechos de autonomía o poder de decisión. Frente a esta situación, la Reforma Educativa buscó introducir un nuevo enfoque de la gestión institucional a partir del trabajo con "Proyectos de Centro" y con los proyectos concursables.

Los "Proyectos de Centro" se instrumentaron principalmente -no exclusivamente- en los centros educativos con Plan 1996, en base a una concepción según la cual la elaboración e implementación de un Proyecto educativo compromete al cuerpo directriz, a los docentes e incluso a los estudiantes, y le confiere un sentido y una dirección a la gestión en cuanto se establecen prioridades, se seleccionan estrategias y se evalúan procesos y logros. En este sentido, resultó particularmente funcional al trabajo con Proyecto la instancia de coordinación prevista en el Plan 1996 que asegura un tiempo de reflexión y discusión esencial para el logro de los acuerdos básicos sobre el funcionamiento institucional. De esta forma, el docente tiene la posibilidad de asumir una mayor participación en las decisiones de gobierno de los centros. A su vez, los diversos proyectos de aula sirvieron a sus respectivos proyectos institucionales dando forma local a las propuestas programáticas elaboradas centralmente.

En la misma lógica de fortalecimiento de un estilo de gestión más autónomo, basado en la participación creativa y el compromiso de todos los actores institucionales, se promovieron los proyectos concursables: los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) a nivel de las escuelas primarias, los Proyectos Educativos Liceales (PREL) en los liceos y Proyectos innovadores de centro (INNOVAR) en las escuelas técnicas. Estos proyectos tienen aspectos fundamentales comunes y adquieren en la práctica las particularidades de su ajuste a las diferentes realidades de los subsistemas. Desde un punto de vista sistémico, importa destacar dos hechos: por un lado, en una lógica de acumulación, los proyectos PREL e INNOVAR recogieron la experiencia de los PME, iniciados previamente (1995); por otro, los PME fueron sometidos a una evaluación rigurosa de impacto, realizada en forma externa a ANEP, que arrojó un balance positivo y planteó interesantes recomendaciones.

4. El establecimiento de procedimientos de evaluación

Uruguay carece aún de un sistema nacional de evaluación institucionalizado, operándose desde agencias transitorias y cuasi-independientes formadas a partir de préstamos del Banco Mundial (en Primaria, la Unidad de Medición de Resultados Educativos del Proyecto MECAEP) y del Banco Interamericano de Desarrollo (el Programa MESyFOD y Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU/BID)). No obstante ello, en la década del 90 el sistema educativo uruguayo dio pasos fundamentales hacia la constitución de un sistema de evaluación educativa. Si en el primer lustro ANEP contrató a la CEPAL las primeras mediciones de calidad educativa, en el segundo la Administración avanzó en la cobertura y diseño de los operativos así como en la capacidad de apropiación de los resultados, en dos niveles: la información recabada ha alimentado constantemente la toma de decisiones a nivel central y, además, las instituciones educativas han desarrollado su capacidad de hacerse cargo de los resultados.

Esta evolución positiva se asocia a las características específicas que ha asumido la evaluación en Uruguay. En ese sentido, la UMRE apuntó a la construcción de consensos recabando la opinión de los diversos actores del sistema educativo – inspectores, directores, maestros, hacedores de políticas y autoridades educativas del ámbito privado- acerca del desarrollo de los instrumentos de la evaluación, así como de la administración de los tests y el uso de los resultados de los mismos. Se realizaron talleres informativos y se editaron varias publicaciones con el objetivo de generar interés por conocer el desempeño de los estudiantes.

Por otra parte, las autoridades educativas fueron muy cuidadosas en el manejo de los resultados nacionales, así como en la comparación entre los sistemas público y privado, subrayando el papel de los factores contextuales en el aprendizaje escolar. La información referida a los centros educativos individualmente considerados se mantuvo en estricta reserva. Pensada para tres audiencias específicas -el gobierno, las autoridades educativas, y los maestros y directores- la información de la evaluación realizada ha llegado a los padres de los alumnos a través de la prensa.

A diferencia de lo acontecido en otros países de la región, el Estado uruguayo ha sido un ardoroso defensor de la educación pública y de la concepción del "Estado docente". En una circunstancia histórica en la que se ha anunciado el declive definitivo del Estado de Bienestar keynesiano, la ANEP enmarca en este paradigma su visión de la acción del Estado en el sector educativo. Concomitantemente, el sistema uruguayo de evaluación estandarizada de aprendizajes de los estudiantes expresa una matriz particular de las relaciones Estado- sociedad que ve en aquel a un defensor de la enseñanza pública y garante de la igualdad de oportunidades. El compromiso de la UMRE con la equidad –a través de una imagen reguladora del Estado como apoyo de los sectores más necesitados de la población- ha sido instrumental para la legitimación de la educación pública.

Siendo el Estado uruguayo responsable de la educación, la evaluación podría haber deslegitimado su función educativa al apuntar las debilidades del sistema. Sin embargo, a pesar de los indicadores de fracaso divulgados por la UMRE, el gobierno de la educación no sufrió una crisis de legitimidad y, de hecho, el Estado pudo lograr una

amplia base de apoyo detrás de esta iniciativa de evaluación de aprendizajes. El Estado desplazó el foco de atención desde los resultados de los tests a las iniciativas de políticas compensatorias de las necesidades socioculturales que condicionan el aprendizaje escolar. Este desplazamiento no disoció la evaluación de las prácticas educativas sino que lanzó al aparato estatal detrás de la transformación pedagógica y curricular de la educación pública. De esta forma, la UMRE ha impregnado el sistema educativo de un espíritu reflexivo y renovador, y ha sido la principal responsable de la instalación de un diálogo nacional sobre la efectividad de los servicios y las prácticas educativas vinculadas a la evaluación.

Finalmente, el trabajo con el conjunto de las mediciones de la calidad educativa reseñadas indica que, metodológicamente, es necesario seguir “normalizando” y perfeccionando los criterios de algunos indicadores para la mejor comparación de resultados, tales como la aplicación de criterios similares para la clasificación de los centros de enseñanza según contexto socio-educativo en todos los niveles de enseñanza, el tipo y oportunidad de las instancias de evaluación que se implementan, a los efectos de culminar en un verdadero sistema de evaluación. Adicionalmente, sería conveniente para el propio proceso de consolidación y mejoramiento de lo existente incorporar pruebas internacionales estandarizadas para permitir un análisis a nivel comparado.

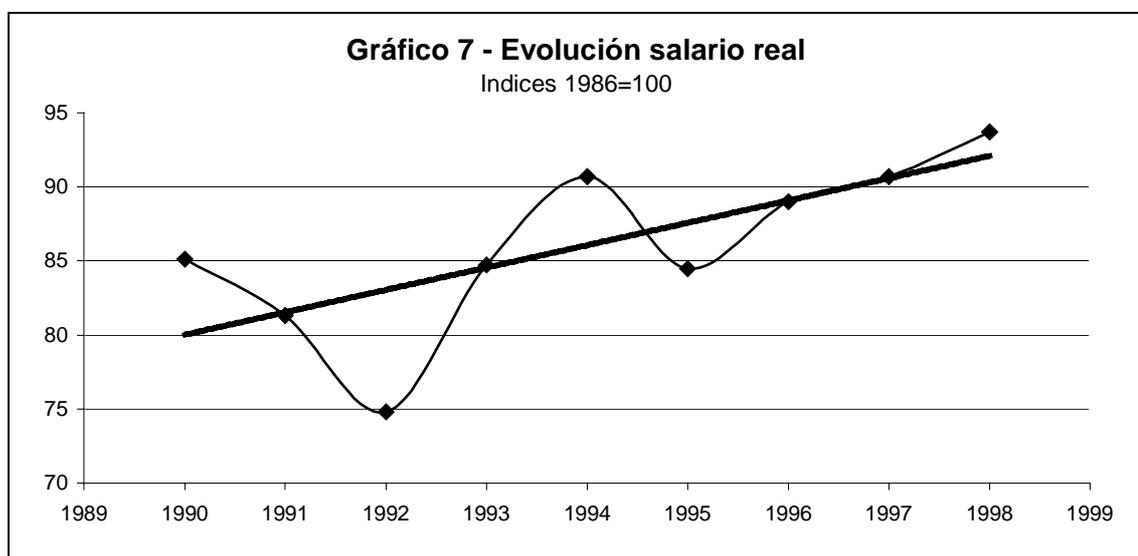
5. Las condiciones de trabajo de los docentes

Junto con la equidad, la calidad educativa y la modernización de la gestión, la profesionalización docente fue un objetivo orientador de la Reforma Educativa entre 1995 y 1999. La literatura especializada suele distinguir dos grandes dimensiones en el concepto de profesionalización docente: la formación y las condiciones de trabajo. La Reforma Educativa colocó como prioridad la formación de los docentes, y también mejoró algunas de las condiciones de trabajo. En ese sentido, cabe mencionar la coordinación paga en los centros piloto, la posibilidad de participar en los proyectos de centro, la disponibilidad de recursos didácticos para el trabajo con los estudiantes, la entrega de las guías curriculares, y también las mejoras en la infraestructura de muchos de los centros educativos.

Sin perjuicio de lo anterior, en materia salarial la Reforma no pudo revertir una situación de desventaja relativa que sufren los docentes uruguayos en términos comparativos.

La Encuesta de Hogares de 1998 relevó los datos de 327 maestros y 227 profesores de secundaria, de acuerdo a la ocupación principal declarada. Estos docentes informaron sobre una remuneración líquida de aportes a la Seguridad Social equivalente a US\$4.13 por hora trabajada (muy similar entre las dos categorías), valores consistentes con los que surgen de la información administrativa de ANEP que se presentan más adelante. Estos valores resultan sustancialmente mayores al promedio de remuneraciones de los trabajadores urbanos del Uruguay, que para la misma fecha a partir de la Encuesta se estimaba en US\$3.35 la hora. Sin embargo, como se fundamentará más adelante, si se ajustan los datos para tener en cuenta los determinantes de los salarios, la remuneración por hora de los docentes de Secundaria y de los maestros es un 20% y un 13% inferior, respectivamente, a la de una persona con similar formación.

La inclusión de mejoras salariales en el Presupuesto Nacional en el período 1995-1999 permitió un crecimiento de los salarios reales del 1,8% a.a., como se puede apreciar en el gráfico siguiente. Debe observarse que, pese a este crecimiento, el salario real se ubica un 6% por debajo del nivel de 1986.



En la comparación internacional, los docentes uruguayos tienen las menores remuneraciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos al PIB per capita de los países. Como se observa en el cuadro siguiente, no sólo en relación a los países desarrollados (miembros de la OCDE) sino también respecto de los países de la región, el salario de los distintos ciclos educativos se ubica en los valores mínimos, con la excepción de Brasil para los maestros.

Cuadro 10 –Salarios docentes anuales en instituciones públicas por países seleccionados y ciclos educativos, según niveles, en US\$ equivalentes ajustados por PPP. Año 1997.

	SALARIO BASE, NIVEL MÍNIMO DE INSTRUCCIÓN		SALARIO LUEGO DE 15 AÑOS DE EXPERIENCIA, NIVEL MÍNIMO DE INSTRUCCIÓN	
	Salario medio anual	Ratio salario PIB per cápita	Salario medio anual	Ratio salario PIB per cápita
Primaria				
Argentina	6.759	0.70	9.442	0.90
Brasil	4.732	0.70	6.451	1.00
Chile	12.711	1.00	15.233	1.20
Uruguay	6.225	0.70	7.458	0.80
Promedio OCDE (1996)	18.486	1.00	25.360	1.40
Secundaria 2do. ciclo				
Argentina	10.837	1.1	15.773	1.5
Brasil	8.148	1.3	11.152	1.7
Chile	12.711	1.0	15.915	1.3
Uruguay	6.847	0.7	8.204	0.9
Promedio OCDE (1996)	20.527	1.1	29.114	1.6

Fuente: OCDE (2000).

También en la comparación nacional los salarios docentes resultan inferiores a los ingresos que perciben otros trabajadores con igual nivel educativo, controlando por el resto de las variables que intervienen en la determinación de los salarios. En el Anexo E se presenta un modelo de regresión *a la Mincer* que se ajustó a los microdatos de la Encuesta de Hogares, permitiendo “aislar” algunos factores que inciden en el mercado laboral. A vía de ejemplo, las mujeres reciben una menor remuneración por hora a igual nivel educativo, experiencia laboral, etc.. El cuerpo docente se encuentra fuertemente feminizado, especialmente el correspondiente a Primaria, lo que obliga a “separar” el efecto género sobre el salario, de los factores ligados específicamente a la ocupación docente.

La comparación se realiza sobre remuneraciones líquidas excluyendo beneficios sociales. A efectos de homogeneizar estos últimos, se adicionó a la remuneración del sector privado el equivalente a un salario vacacional anual, y el costo de una mutualista, beneficios con que cuentan los asalariados formales del sector privado.

Los resultados pueden interpretarse de la siguiente forma. Un maestro percibe un 13% menos de remuneración por hora que otra persona con iguales características (sexo, lugar de residencia, y, especialmente, los mismos años de educación formal) que trabaje tanto en el sector público como privado. Los docentes de secundaria, un 21% menos.

Los diferenciales salariales inciden en la disponibilidad de capital físico de los hogares y, en general, en el nivel de vida de los docentes en comparación con ocupaciones similares. Si se considera el “confort” del hogar (medido a través de la disponibilidad de electrodomésticos), resulta generalizado el hecho de que los hogares cuyo jefe es docente presentaban en el Censo de Población de 1996 un menor nivel de

equipamiento que cuando el jefe o el cónyuge es universitario (y ninguno de ellos es docente), o cuando solamente el cónyuge es docente.

6. La reforma de la administración como gran asignatura pendiente

La ANEP es un organismo que administra y supervisa la enseñanza de aproximadamente 720.000 personas, cubriendo desde la educación de preescolares hasta modalidades de enseñanza superior como la formación docente. Esta actividad se desarrolla en 1.200 escuelas urbanas, 1.200 escuelas rurales³⁷, 270 liceos, 110 Escuelas Técnicas, 29 Institutos de Formación Docente y 9 Centros de Lenguas Extranjeras. Los funcionarios ocupados en cumplir estos servicios son más de 45.000.

La organización de un servicio de esta envergadura es muy compleja, situación que se ve agravada por la acumulación inorgánica de formas de gestión, donde se han mantenido en cada nivel de enseñanza estrategias de administración desarticuladas originadas en los Consejos Desconcentrados. De acuerdo con el Informe de la Cooperación Técnica Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP/BID) (1994), los principales problemas registrados a nivel de la organización administrativa en ANEP refieren a la verticalidad estructural que rige en la gestión administrativa, la ausencia de instancias de coordinación horizontal así como a dificultades vinculadas con la capacitación del personal y la carencia de información sistematizada.

Como resultado de lo anterior, existen múltiples trámites o asuntos que podrían ser resueltos en niveles inferiores de la organización, para los cuales se requiere resolución expresa del Consejo -sea éste CODICEN, CEP, CES o CETP-, tanto a nivel central como de los subsistemas. Ejemplo de ello son los referidos a la administración de personal, como la concesión de licencias especiales, cambio de funciones, traslados, etc.. Estos y otros trámites, llegan a resolución del Consejo con todos los informes técnicos y jurídicos que el caso requiere, por lo que el mismo está obligado a resolver en el sentido aconsejado, lo cual puede convertir a la resolución en meramente formal. En virtud de esta forma de funcionar, las sesiones del Consejo se encuentran superpobladas de asuntos a tratar y, en los hechos, el Consejo corre el riesgo de abocarse a tratar asuntos de índole particular, en lugar de dictar resoluciones de carácter sustantivo y general.

En el período de la Reforma Educativa, con una gran cantidad de líneas de cambio en curso, se definieron estructuras gerenciales para el CODICEN y, a partir de allí el proceso de reestructura se concentró en la reorganización interna de las unidades de las diferentes Gerencias, sus funciones y los perfiles de cargos. La reestructura se implementó en forma paulatina y finalmente todos los funcionarios fueron reencuadrados, utilizándose frecuentemente el mecanismo de las compensaciones para acercar la estructura formal a la real desde el punto de vista de las retribuciones personales. Un problema importante que emergió en todas las Gerencias es que han funcionado al servicio de la ejecución en desmedro de la planificación. Las Gerencias no han trabajado generando escenarios de desarrollo del sistema para el mediano y largo plazo. La experiencia de estos años de funcionamiento de las Gerencias sugiere la necesidad de revisar algunos aspectos. A modo de ejemplo, la Gerencia de

³⁷ En 1998 había 1.207 escuelas urbanas (904 públicas y 303 privadas) y 1.205 escuelas rurales (todas ellas públicas). En 1999 el número de escuelas urbanas públicas fue 908 y el de rurales 1.188.

Administración tiene a su cargo por lo menos tres grandes áreas de acción -Inmuebles, Adquisiciones, Intendencia y Servicios Generales-, lo que obliga al Gerente de Administración a ocuparse de una gama muy amplia de temas, desde la compra de los muebles para las aulas hasta las licitaciones para contratar el servicio de limpieza de los centros educativos de todos los subsistemas.

Los grandes desafíos vinculados al modo de conducción que aún quedan por resolverse son:

- i. La dualidad de funciones del CODICEN, que comparte la función principal de gobierno de toda la educación con funciones ejecutivas de procesos educativos, como por ejemplo en el área de formación docente. Se trata de un problema estructural, determinado por ley, que fue particularmente serio en el período 1995-1999 en virtud de que el CODICEN fue el "motor" principal de toda la Reforma -no sólo de la formación docente-;
- ii. La gran centralización en la toma de decisiones, que debilita la posibilidad de asunción de mayor responsabilidad por parte de los cuadros intermedios e inferiores del sistema porque el uso de autonomía puede resultar perjudicial funcionalmente para éstos. Como consecuencia de ello, el CODICEN se atiborra de expedientes provenientes de todos los Consejos Desconcentrados y de sus propias Gerencias, lo que le consume energías que deberían estar puestas en los temas centrales del gobierno de la educación; y
- iii. Si bien en algunos sectores de la Administración pública -Reforma del Estado mediante- se han podido agilizar los trámites con "Memos" breves, en la educación no se ha logrado superar la "cultura del expediente". Este tipo de funcionamiento genera malos entendimientos sobre las cosas que hay que decidir, expedientes que van y vuelven cuyo rastreo se vuelve muy difícil, ententece las decisiones y le resta transparencia y dinamismo a la gestión administrativa en su conjunto.

En lo relativo a los recursos humanos, el Informe de la Cooperación Técnica OPP/BID de 1994 destacaba como preocupante la situación del personal de apoyo técnico y administrativo del Ente, con retribuciones salariales que actuaban como un seleccionador natural: los más aptos obtienen oportunidades de trabajo en otras áreas mejor retribuidas, lo que determina que dejen de trabajar en los sectores de la educación o que recurran al multiempleo. Por otra parte, se mencionaba la escasa motivación o incentivos de que dispone el sector, la falta de capacitación específica para algunas tareas claves -informática, estadística, como ejemplos paradigmáticos- y la falta de funcionarios administrativos en los centros educativos.

Finalmente, en el período 1995-1999 ANEP apostó decididamente a la informatización del sistema, a partir de una fuerte inversión en la adquisición e instalación de equipos informáticos en los diversos subsistemas (ver Anexo D). Como contracara, fue bastante menor el avance en la creación de un sistema de información, con sus componentes educativos y administrativos. Si se concibe la informatización como una herramienta para conocer mejor y en tiempo real los problemas y necesidades, para ajustar estrategias y procedimientos, para evaluar resultados y rendir cuentas a la comunidad, la dotación informática es un primer paso, que debe ser

acompañado por la construcción del referido sistema de información y por la capacitación de los funcionarios para usar los equipos y explotar adecuadamente el sistema.

Largo es el trayecto a recorrer en la modernización de la administración de la ANEP, para que ella realmente esté al servicio de la gestión pedagógica. A título de ejemplo: en Primaria existe un número muy elevado de funcionarios del Escalafón F (Servicios), que cumplen funciones administrativas en la sede central del CEP mientras que en la mayoría de las escuelas faltan funcionarios que limpien. En Secundaria todos los liceos tienen asignado personal de limpieza, pero muchos de ellos tienen certificaciones médicas que los inhabilitan a cumplir las tareas para las cuales fueron designados. En consecuencia, se hace prácticamente imposible que los establecimientos se mantengan en condiciones mínimas de higiene.

7. Gasto, recursos y costos

Uruguay destinó a la educación en los ciclos primario y de enseñanza media (incluyendo la formación docente) aproximadamente US\$600 millones en 1998, como gastos corrientes (sin incluir inversiones), cifra que se ubica ligeramente por debajo del 3% del PIB. Esta estimación surge de considerar el Valor Bruto de Producción de la educación privada, para los ciclos considerados (que ascendió a US\$167 millones), y los gastos corrientes de la ANEP, que en dicho año alcanzaron a US\$421 millones. Por la forma de cálculo, el gasto corriente público está subestimado, al no incluir las amortizaciones de los bienes de activo fijo empleados en el sector.

Las partidas salariales representaron un 80% del gasto total de la ANEP en 1998, último año para el cual se dispone de los balances de ejecución presupuestal. De los US\$468 millones ejecutados, un 10% se destinó a inversiones, y el resto a gastos de funcionamiento. El monto gastado representó un 97% de la asignación presupuestal, mostrando un eficiente nivel de ejecución. En el cuadro siguiente se presenta la información desagregada por subsistema. Téngase en cuenta que los gastos correspondientes a Formación Docente, y parte de la inversión de los subsistemas se encuentra incluido en el Programa 000, CODICEN.

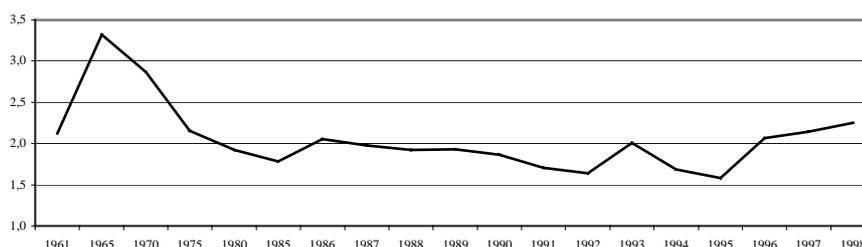
**Cuadro 11 - Recursos de ANEP. Gastos corrientes y de inversión
Ejecutados en el año 1998 por tipo de gasto, según sistema educativo. Millones de US\$.**

	Total Inciso	PROG. 000 CODICEN	PROG. 001 Ed. Prim.	PROG. 002 Ed. Sec.	PROG. 003 ETP
Total	467.7	81.4	209.2	123.8	53.3
Gastos	421.0	41.0	204.3	123.2	52.5
Sueldos	370.0	27.6	185.9	111.2	45.2
Resto Corr.	51.1	13.4	18.4	12.0	7.3
Inversión	46.6	40.4	4.9	0.7	0.7

Fuente: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal (1999).

El monto asignado a la ANEP en el presupuesto con vigencia en 1996-2000 registró un expresivo crecimiento. En el período anterior, los recursos anuales correspondieron a un monto equivalente al 1,7% del PIB, mientras que en los cinco últimos años se incrementó a 2,2% del producto, como se aprecia en el gráfico siguiente.

**Gráfica 8 - PRESUPUESTO DE LA ANEP
En % del Producto Bruto Interno**



A pesar de esta mejoría, en todos los niveles de enseñanza de la ANEP Uruguay presenta un gasto por alumno matriculado inferior, no sólo al promedio de la OCDE, sino al que verifican países tales como Argentina y Chile, como puede apreciarse en el cuadro siguiente. Los gastos del sistema uruguayo en los niveles de educación primaria, secundaria primero y segundo ciclo, son un 18, 24 y 3% inferiores respecto al promedio de la región. No obstante, hay que tener en cuenta que el gasto por alumno es un indicador ambiguo en cuanto a su interpretación. Puede utilizarse tanto como una medida de la eficiencia o asociarse a la calidad.

Por otro lado, dado que la “función de producción” educativa tiene una tecnología intensiva en horas calificadas, la mayor parte del “valor de producción de la educación” corresponde a los salarios y cargas sociales de los docentes. En consecuencia, el gasto por alumno también puede interpretarse como una medida alternativa del nivel de remuneraciones docentes, aunque la incidencia de otros factores (como la mayor utilización de equipamiento, el tamaño de los grupos, la cantidad de horas lectivas en el año) relativizan esta afirmación. En síntesis, en la medida en que no se cuente con indicadores de calidad comparables internacionalmente no será posible un análisis riguroso de este aspecto.

Cuadro 12 - Gasto por estudiante con relación al PIB *per capita* en las instituciones públicas y privadas, por nivel de educación según países seleccionados. En porcentaje del PIB corregido por PPP. Año 1997.

	PBI per capita en US\$	Preescolar	Primaria	Secundaria		
				Total	Primer ciclo	Segundo ciclo
Promedio América Latina 1/	9.678	13	13	16	14	17
Argentina	10.300	10	12	15	14	17
Brasil	6.480	13	13	16	14	17
Chile	12.730	15	17	18	17	18
Uruguay	9.200	12	11	13	11	17
Promedio OCDE	18.788	18	19	27	n/d	n/d

1/ Promedio simple de los cuatro países.

Fuente: OCDE (2000).

Por último, en la comparación con el sector privado uruguayo, los gastos de funcionamiento del sistema público también resultan muy inferiores. De acuerdo a estimaciones del Banco Central del Uruguay, en los niveles primario y secundario el sector privado registró un Valor Bruto de Producción de US\$167 millones. En una comparación “gruesa”, mientras que el sector privado habría realizado un gasto de US\$1.520 anuales *per capita* por los aproximadamente 110 mil alumnos (en educación inicial, primaria y media), en el sector público el gasto de la ANEP alcanzó a US\$690 anuales, para atender los 613 mil alumnos matriculados en la enseñanza pública en 1998. Recuérdese que el cálculo del gasto público omite las amortizaciones de edificios y otros equipamientos escolares.

B. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A lo largo del presente capítulo se ha mostrado la complejidad que tiene el tema de la gestión en ANEP, por varios motivos. En primer lugar, porque en este rubro entra la gestión pedagógica y la gestión administrativa del sistema, que aunque imbricadas, incluyen estructuras y dinámicas específicas. En segundo lugar, porque las fallas en el nivel de la administración impactan negativamente en las posibilidades de mejoramiento de la gestión pedagógica y, en última instancia, en la calidad de la educación que se imparte. Finalmente, todos los aspectos de gestión -en sus dos acepciones- son fundamentales en términos de la satisfacción de los "usuarios", sean éstos profesores, padres o alumnos.

En los cinco años de Reforma Educativa ANEP ha hecho un esfuerzo muy notable de mejora de la gestión pedagógica, dejando trazadas una serie de líneas que, de continuarse, podrán estar rindiendo sus frutos en el corto plazo. En materia de gestión administrativa, por el contrario, los avances son sensiblemente menores y debieran constituirse en un objetivo central de la próxima administración.

En materia de gestión pedagógica, predomina la continuidad y el ajuste por sobre el cambio en las recomendaciones de política.

1. Crear un verdadero sistema de formación docente a partir de las instituciones hoy existentes que funcionan por momentos aisladamente. Para ello será necesario:
 - i. Fortalecer el marco institucional, eliminando la dicotomía entre la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente y la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente; esta dicotomía fue muy funcional a la etapa 1995-1999 de impulso de numerosas innovaciones, pero no contribuye a la institucionalización de las mismas y puede ser una innecesaria fuente de tensiones en la nueva administración;
 - ii. Estudiar, desde el punto de vista jurídico, la posibilidad de crear en el ámbito de ANEP un instituto universitario para la formación inicial (de grado) de maestros y profesores, lo que podría repercutir positivamente en el prestigio de la profesión;
 - iii. Rejerarquizar la nueva dirección del sistema de formación docente, definiendo sus competencias y responsabilidades, dotándola de autonomía, y proporcionándole los recursos humanos y técnicos necesarios para un funcionamiento dinámico;
 - iv. Establecer líneas de coordinación y convergencia entre el IPA y los CERP, que deben reconocerse mutuamente como modelos diversos de formación inicial de profesores en coexistencia;
 - v. Crear una red de instituciones de formación docente con comunicaciones intensas y fluidas favorecidas por el soporte de las nuevas tecnologías (esto no significa que sea necesaria la instalación de una red informática); y
 - vi. Crear una unidad de investigación responsable de la evaluación de resultados y procesos en el sistema de formación docente, y de la generación de información confiable para la toma de decisiones.
2. La autonomía de los centros educativos sigue siendo un desafío pendiente. Enfrentarlo exigirá:
 - i. Revisar y flexibilizar la normativa referida a la administración del personal docente y no docente (licencias, suplencias, nombramientos interinos, etc) y a las compras necesarias para el funcionamiento de cada establecimiento educativo;
 - ii. Desarrollar la capacidad gerencial de los directores a través de la formación para la gestión y la evaluación de su actividad como gestores;
 - iii. Establecer un sistema de primas que privilegie la dedicación full-time y la concentración horaria en un establecimiento, de forma de impulsar la conformación de equipos docentes involucrados en el proyecto educativo del centro;

- iv. Aumentar el monto de dinero de que disponen los directores de los centros educativos para los gastos de funcionamiento, tanto de orden administrativa como educativa (solucionar problemas de infraestructura, realizar actividades con la comunidad de padres, organizar salidas didácticas con los estudiantes, por ejemplo);
 - v. Dotar a los directores de los centros educativos de mayores potestades en materia de evaluación de su personal docente y no docente; y
 - vi. Crear una política de incentivos hacia las escuelas que premie su performance y capacidad de innovación. Esta política se traducirá en un sistema de desempeño que comparará la performance de cada centro educativo en un momento dado en relación a su punto de partida. En otras palabras, se creará un sistema de desempeño con indicadores ponderados que no buscarán establecer un ranking de escuelas sino premiar a aquellas exitosas en consideración de su propia evolución y del contexto sociocultural del estudiantado. Los incentivos serán de carácter monetarios y no monetarios (cursos, talleres, pasantías) y beneficiarán a los maestros y a las escuelas.
3. Continuar la política de fortalecimiento de los cuadros técnicos desarrollada por la Reforma, para lo cual será necesario:
- i. Completar el proceso de reorganización de la Inspección del CES y CETP. Dicho proceso, iniciado con la creación de las Inspecciones regionales, incluirá la total transformación de la Inspección tradicional que funciona a nivel de los dos Consejos referidos;
 - ii. Completar la definición del tipo de asesoramiento que requieren los centros educativos a partir de la experiencia de las Inspecciones regionales y de la labor realizada por los Grupos de Apoyo de la Experiencia Piloto que funcionaron en el período 1996-2000; y
 - iii. Implementar nuevas instancias de formación para los directores e inspectores, que no sean necesariamente cursos sino que podrán tener formatos diversos como talleres, encuentros regionales, intercambio a distancia por medio de las nuevas tecnologías.
4. Establecer nuevos mecanismos para la designación de los docentes, buscando delinear una política de disminución drástica de la rotación docente y de concentración de los recursos humanos por centro. Esto contribuirá a la formación de equipos de docentes estables en cada escuela, liceo y escuela técnica. Con este mismo objetivo, contemplar la consulta al director tanto para una nueva asignación como para la renovación de los contratos.
5. Institucionalizar el sistema nacional de evaluación con personal calificado, consolidando formas de trabajo similares a las empleadas por la UMRE en cuanto a estándares técnicos y mecanismos de diálogo empleados. En el futuro inmediato el país instrumentará la aplicación de pruebas estandarizadas internacionales que permitan referenciar los niveles de calidad uruguayos a los estándares de otros países de la región y del mundo desarrollado.

6. Impulsar la investigación en temas de gestión pedagógica, campo en el que se han hecho muy pocas incursiones y que es imprescindible para comprender en profundidad los rasgos específicos que asume la gestión en Uruguay a partir de los formatos propuestos y de los actores involucrados. Se evitará así el proceder por "ensayo y error" y se habilitará la creación de líneas de acción pertinentes para el futuro. En particular, se impone:
 - i. Mejorar los instrumentos de evaluación de gestión, seleccionando los indicadores adecuados;
 - ii. Continuar con la evaluación de impacto de los Proyectos Educativos, para enriquecer con la experiencia la instrumentación de nuevos emprendimientos de esta índole; y
 - iii. Continuar investigando y difundiendo los efectos institucionales sobre los procesos educativos. En este sentido, la literatura internacional y nacional producida a lo largo de la última década ya indica que la estabilidad del cuerpo docente, la antigüedad de los directores en el cargo, y/o el compromiso con un proyecto educativo claramente definido, tienen efectos significativos sobre la calidad educativa.

En materia de gestión administrativa, se impone una lógica de cambio profundo, a partir de las siguientes recomendaciones:

7. Contratar a un equipo consultor de sólido nivel técnico para realizar un diseño de reorganización administrativa, con los siguientes objetivos:
 - i. Dotar a la estructura orgánico-funcional de un carácter más dinámico, moderno y eficiente que acabe con el estado inercial actual;
 - ii. Unificar los procedimientos y formas de trabajo dentro de la ANEP;
 - iii. Desarticular la cultura del expediente, introduciendo mecanismos ágiles de gestión;
 - iv. Sistematizar la normativa de ANEP;
 - v. Estimular la profesionalización de todo el personal;
 - vi. Definir con precisión centros de responsabilidad en cada ámbito; y
 - vii. Ajustar las competencias y el funcionamiento de las Gerencias a la luz de la experiencia recabada en estos años.
8. Reorganizar la estructura de los Consejos Desconcentrados buscando una mayor descentralización operativa, acompañada de mecanismos de delegación de autoridad, la simplificación de los procedimientos, la capacitación sistemática del

funcionario, la institucionalización de la carrera administrativa y el establecimiento de un sistema adecuado de estímulos.

9. Crear un sistema de información para la gestión educativa al servicio de la toma de decisiones de nivel macro, meso y micro para toda la ANEP, considerando los diversos requerimientos de información:
 - i. Los mandos altos del sistema (miembros de los Consejos) requieren fundamentalmente información agregada, fundamentalmente (evolución de la matrícula, de los indicadores de fracaso escolar, etc.);
 - ii. Los mandos medios (directores, inspectores, etc.) necesitan acceder a la información con algún grado de desagregación (ubicar a un alumno, conocer la matrícula de un centro específico, etc.);
 - iii. Un pilar del sistema serán los indicadores educativos, construidos a partir del seguimiento de los alumnos; y
 - iv. El sistema debe integrar la información contable de forma tal que permita el seguimiento de la ejecución presupuestal así como el cálculo de costos, lo que implica cambios importantes respecto a la forma actual de contabilidad. Esto es fundamental para poder hacer el cálculo de costos que acompaña la implementación de todas las medidas de política educativa.

VII. BALANCE Y PERSPECTIVAS

A MODO DE RECAPITULACION

En un mundo crecientemente globalizado la brecha de Uruguay con los países desarrollados aparece como amplia e incluso hay en el horizonte una amenaza de que ella se acreciente. En el contexto latinoamericano, sin embargo, Uruguay se coloca como un país de desarrollo educativo avanzado en la región -junto con Chile, Argentina y Costa Rica-.

A partir de una cobertura total en la educación primaria, la Reforma Educativa del período 1995-1999 consiguió un éxito rotundo al universalizar el acceso a la educación inicial en tan sólo cinco años, al tiempo que también se avanzó en el CB, aplicando nuevas modalidades que favorecieron la retención del estudiantado. Las Tasas Netas de este ciclo obligatorio y del 2do. Ciclo continúan reclamando acciones decididas para que todos los jóvenes uruguayos efectivamente completen estos ciclos educativos.

En términos de equidad educativa -al igual que en la concentración del ingreso- Uruguay aparece bien posicionado en el contexto regional. No se han cristalizado aún "circuitos diferenciales" de formación como en otros países y en los últimos años se realizaron progresos en materia de cobertura entre los niños de los hogares más pobres. Más allá de esta importante constatación y del intenso esfuerzo hecho por la Reforma en esta dimensión, diversos indicadores revelan grados de inequidad educativa frente a los cuales la sociedad uruguaya siempre se ha mostrado particularmente sensible. Por otra parte, este estudio detecta una tensión histórica en el sistema educativo uruguayo entre el principio de equidad -que lleva a privilegiar la ampliación de la cobertura en la educación básica- y el de calidad -que puede medirse por el porcentaje de egresados de la educación terciaria en la población, entre otros indicadores-. La Reforma buscó conjugar los dos principios pero no escapó a esa tensión.

En materia de calidad la Reforma tuvo muchas iniciativas y las más ambiciosas de ellas se concentraron en el CB y en la Formación Docente. Las mediciones indican que el problema de la calidad es relevante en el caso uruguayo, razón por la cual el presente estudio adelanta una extensa serie de medidas orientadas a la superación del déficit. Además de las acciones de carácter pedagógico a emprender, ANEP debe desarrollar la generación de una cultura integral de la calidad actuando sobre tres dimensiones: la calidad en la administración "*aggiornamiento*" de sus estructuras y procedimientos-, en los recursos humanos y en la evaluación, pasando a un nuevo estadio, con autoevaluación e integración a estudios internacionales comparativos.

El siguiente cuadro presenta el esquema de las políticas educativas sugeridas en relación a las dimensiones de acceso, equidad, calidad, y gobierno y administración de la educación.

Cuadro 13. Esquema de políticas educativas recomendadas.

ACCESO	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar estrategias para la efectiva universalización del Ciclo Básico • Reformular el currículum del 2do. Ciclo para universalizarlo en 10 años
EQUIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener la concepción de escuela como centro integrador de las políticas sociales • Mantener la línea de formación postsecundaria en el medio rural • Desarrollar políticas compensatorias en el Ciclo Básico • Continuar con la política de becas para estudiantes de Profesorado
CALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Reelaborar el Programa de Educación Inicial • Generar un nuevo modelo de escuela • Asegurar a todos los estudiantes del Ciclo Básico suficiente tiempo pedagógico • Completar el proceso de diseño curricular del Ciclo Básico • Crear una unidad de desarrollo curricular para la Enseñanza Media • Profundizar el relacionamiento con el sector productivo en el área de la Educación Técnica Profesional • Mantener la tensión curricular entre formación en competencias básicas y formación técnica en el área de la Educación Técnica Profesional • Mantener y reforzar la formación de los docentes de nivel medio como primera prioridad • Consolidar el Proyecto CERP • Impulsar líneas de desarrollo del IPA • Revisar la formación de los futuros maestros • Continuar con la formación de formadores • Continuar con la capacitación en servicio • Diseñar y poner en marcha una rica oferta de postgrados
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un verdadero sistema de formación docente • Continuar con la desconcentración de la gestión pedagógica • Desarrollar la autonomía de los centros educativos • Continuar la política de fortalecimiento de los cuadros técnico-pedagógicos • Establecer nuevos mecanismos de designación de los docentes • Institucionalizar el sistema de evaluación educativa • Impulsar la investigación de la gestión pedagógica • Contratar una consultoría para la reorganización administrativa • Reorganizar la estructura de los Consejos Desconcentrados para una mayor descentralización operativa • Crear un sistema de información para la gestión educativa

B. EL FUTURO: SEIS POSIBLES ESCENARIOS

Hasta aquí se presentó el balance de la situación de la educación uruguaya luego de un período "fundacional" como fue el de 1995-1999. Para mirar hacia adelante, en un enfoque prospectivo, se elaboraron posibles escenarios futuros a partir de la identificación de dos dimensiones independientes: la interna al sistema educativo y la externa a él.

En la dimensión interna, el sistema educativo uruguayo puede seguir exhibiendo una fuerte capacidad de impulso de innovaciones y de consolidación de las iniciadas en el período 1995-1999 -sea por reformulación de la visión o por el mantenimiento de la misma- o, por el contrario, asumir una posición prudente de estabilización e institucionalización de las transformaciones en curso lo que, en su peor versión, puede caer en una situación de inercia, con carencia de propuestas articuladas e incluso con poca energía para sostener en el tiempo los avances logrados y los cambios ya iniciados.

Específicamente, se entiende por **mantenimiento de la visión** un escenario en el que la gestión se apoya en los cinco pilares de éxito de la Reforma Educativa 1995-1999 identificados por Braslavsky (2000):

- a) La capacidad de nutrirse de tradiciones muy arraigadas en la sociedad uruguaya, reafirmando el papel del Estado en la educación y la importancia de la educación pública en un proyecto democratizador y modernizador;
- b) La capacidad de construir una fuerte cohesión en la visión y en la acción de los organismos encargados del proceso de reforma;
- c) La asertividad, que incluye la sólida convicción respecto de la viabilidad de las propuestas y de la capacidad de cambio de los actores del sistema educativo;
- d) La definición de logros de impactos rápidos que respetaron los plazos políticos por parte de las autoridades, que ejercieron su liderazgo con claridad y firmeza; y
- e) La asunción de la política educativa como una política total, al menos en el nivel primario, que se hace cargo de generar "condiciones sociales básicas de educabilidad" que el mercado y otras políticas públicas no garantizan.

La **reformulación de la visión** implica, en cambio, según Braslavsky, transformar los cinco pilares del éxito de la reforma educativa 1995-1999 en cinco tensiones:

- a) En una perspectiva de futuro se abre una interrogante respecto a la capacidad de las tradiciones de relanzar la educación uruguaya hacia el siglo XXI, a partir de lo cual se deriva una necesidad de contar con una mayor "audacia prospectiva" y de aumentar la diversidad de enfoque;
- b) Continuar con la práctica de construir una cohesión de la visión en la diversidad;
- c) Combinar la asertividad con la diferenciación que deberá producirse en el sistema, a partir de un mayor ejercicio de autonomía por parte de los centros educativos que habilite mayor riqueza de las prácticas pedagógicas;
- d) Generar una visión que trascienda la década; y
- e) Combinar la capacidad de la ANEP de impulsar políticas sociales coordinando intersectorialmente para lograr una mayor eficacia y eficiencia y, al mismo tiempo, incorporar nuevas dimensiones.

En la dimensión externa la variable económica es fundamental. Al respecto se han definido dos diferentes contextos externos al sistema educativo: la estabilidad en el nivel de los recursos destinados a la ANEP en el futuro mediano y, al igual que en el período 1995-1999, un escenario de crecimiento de los recursos asignados.

En el **escenario de crecimiento**, el monto de los recursos se ha previsto en consonancia con objetivos de largo plazo de desarrollo y equidad. Aceptando que sólo con el aumento en la eficiencia económica es posible crecer en una economía abierta, que el crecimiento es una condición necesaria para la mejora de la equidad, y que en

ambos procesos la variable educación juega un rol fundamental, es razonable suponer un incremento del gasto en educación como el que se presenta a continuación. Los valores proyectados están en función de la relación entre el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante (que se supone creciendo a la tasa promedio verificada en el período 1988-1998) y los gastos por alumno en el nivel primario y de enseñanza media. Se presentan para el período 2000-2004 dos opciones:

- a) Que por cada punto porcentual de crecimiento del producto se asigne al presupuesto educativo 1.3 puntos porcentuales. Esta elasticidad-producto del gasto educativo es la observada en los países de la OCDE (1,35 para primaria y 1,20 para Secundaria³⁸).
- b) Que por cada punto porcentual de crecimiento del producto se asigne al presupuesto educativo 1.5 puntos porcentuales. Esta elasticidad-producto es la que permitiría al país alcanzar un nivel de gasto educativo de ANEP del 3,5% del PIB en el año 2030 (largo plazo), a diferencia de la anterior elasticidad donde dicho nivel se obtendría recién en el año 2050.

Los supuestos anteriores implican, para la opción (a), un crecimiento en el gasto anual de US\$79 millones, y de US\$92 millones para la opción (b). En términos del PIB, el gasto pasaría del 2,1% actual, a 2,3% y 2,4%, respectivamente.

A partir de estas dos variables, **se construyó una tipología con seis tipos teóricos**. Las políticas educativas del período 2000-2004 -en su diseño y en su implementación- habrán de mostrar en cuál de los seis casilleros de la tipología se ubica el nuevo gobierno de la educación uruguaya.

Cuadro 14. Tipología de escenarios futuros

		EXTERNA	
		Mantenimiento de los recursos	Crecimiento de los recursos
INTERNA	Reformulación de la visión	A Realización imposible	B Profundización de la reforma de la educación
	Mantenimiento de la visión	F Mantenimiento de los logros alcanzados	C Continuación de la actual Reforma Educativa
	Falta de visión	E Retroceso del sistema educativo	D Inercia del proceso educativo

Tipo A. Una realización imposible. Resulta de un impulso profundo de transformación que no tiene en cuenta las fuertes restricciones impuestas por el contexto y, por lo tanto, es irrealizable.

Tipo B. La profundización de la reforma de la educación. Surge de la combinación de una propuesta de innovación y consolidación educativas -con reformulación de la

³⁸ Ver Llach, J. et al, 1999.

visión actual- con disponibilidad de recursos económicos. En este tipo se da un equilibrio entre la continuidad, el ajuste y el cambio de las políticas anteriores. En el caso uruguayo, una posible reformulación de la visión se podría articular en torno a los tres ejes propuestos anteriormente: la ampliación de la cobertura de Enseñanza Media, la nueva escuela y la cultura de la calidad, que representan, respectivamente, la continuidad, el cambio y el ajuste.

Tipo C. La continuación de la actual Reforma Educativa. Se combina el incremento de los recursos económicos -como en el escenario anterior- con la misma visión reformista desarrollada entre 1995 y 1999. Las políticas educativas, básicamente, mantienen la continuidad y el ajuste respecto a las impulsadas en el período referido.

Tipo D. La inercia del proceso educativo. Se conjuga una ausencia de visión con recursos económicos generosos. La falta de una visión compartida puede deberse a que no logra ser consensuada a nivel del gobierno de la educación o, en términos más amplios, con el conjunto de los actores involucrados en el quehacer educativo. En este tipo predomina la continuidad, sin que haya modificación de las políticas anteriores.

Tipo E. El retroceso del sistema educativo. Constituye "el peor de los mundos posibles" porque la falta de una visión se une a la escasez de recursos. Ello significaría para el país no avanzar en términos educativos y, en un mundo donde la educación es una prioridad, significaría el retroceso en términos relativos.

Tipo F. El mantenimiento de los logros alcanzados. Es la asunción de las restricciones que impone un presupuesto exiguo y la adopción de una política de conservación de los avances logrados. Priman las políticas de continuidad por sobre las de ajuste -aunque estas últimas sean deseadas-, ya que no se dispone de los recursos necesarios.

C. TEMAS EN DEBATE

El escenario de "profundización de la reforma de la educación" parece ser una alternativa de gran potencialidad. Para llegar a él se requiere reformular la visión dominante en el período 1995-1999, para lo cual es preciso introducir en el proceso de elaboración de las políticas altas cuotas de pluralismo y audacia. En esta perspectiva se presentan aquí un conjunto de ideas no necesariamente aplicables en el corto plazo, que podrían incluso dar lugar a debates intensos en el seno de la sociedad uruguayo pero que, simultáneamente, podrían sentar las bases de una transformación profunda de la educación.

1. **Universalización de la Educación Media:** En un horizonte de largo plazo (año 2030) Uruguay debe estar preparado para que la actual brecha con la realidad educativa de los países desarrollados no se amplíe sino que, por el contrario, disminuya. Una condición necesaria para ello, aunque no suficiente, es la universalización de la educación media, para lo cual es imprescindible **crear un 2do. Ciclo completamente diferente al actual.** 12 años deberá ser la educación mínima aceptable para toda la población uruguayo. Algunos lineamientos posibles para dicha reformulación son:

- i. El establecimiento de un tronco común válido para todos los estudiantes que cursan el 2do. Ciclo, en el que se privilegiará la Matemática, los Talleres de Escritura y de Expresión Oral, la Informática y el Inglés;
 - ii. La instauración de un sistema de créditos que permita a cada estudiante ir “construyendo” su propio trayecto educativo hasta reunir el número de créditos exigido, con tutores que orienten a los jóvenes en la selección de sus opciones;
 - iii. Los referidos tutores actuarán como orientadores de los estudiantes en tanto jóvenes, y convertirán la vida juvenil en un eje del centro educativo;
 - iv. El armado de un currículum en torno a las competencias necesarias para la vida adulta, laboral y ciudadana, eliminando radicalmente una función principal que sigue cumpliendo hoy el 2do. Ciclo, cual es la preparación para la Universidad. Operacionalmente, esto se traducirá en la eliminación de las opciones actualmente existentes en el 2do. Ciclo de Secundaria (Derecho, Economía, Arquitectura, Ingeniería, Medicina, Agronomía); y
 - v. La concentración de las modalidades de Bachillerato Tecnológico que brinda hoy el CETP en un Instituto Tecnológico de nivel terciario o en un Centro Politécnico dedicado exclusivamente a la formación para áreas claves de la "Nueva Economía": el desarrollo de software, el comercio electrónico, la generación de redes informáticas intra e interorganizaciones.
2. **Construcción de un Nuevo Modelo de escuela.** La transformación de la educación sólo es posible si se enmarca en una cultura de la calidad en la totalidad de los procesos educativos. Para lograrlo habrá que **cambiar drásticamente la gestión en el nivel sistémico, en el centro educativo y en el aula:**
- i. La historia del sistema educativo uruguayo es una historia de centralización. El pasaje a una nueva fase de la reforma de la educación supondrá otorgar autonomía real a los establecimientos educativos y avanzar hacia la flexibilización curricular. La experiencia de la región es rica en este sentido, con lo cual es posible acumular sobre el camino ya transitado por Argentina, Chile, Brasil, por ejemplo. Un reciente sondeo de opinión ha indicado, por otra parte, que en los últimos dos años se verifica un cambio importante en la percepción de la población uruguaya respecto a este punto, con una baja siete puntos porcentuales en el apoyo al rol centralizador del estado³⁹.;
 - ii. Los centros educativos uruguayos oficiales han comenzado a trabajar con los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Se ha brindado y se brinda capacitación a los responsables de la elaboración de los PEI, pero la expresión "Proyecto Curricular" es prácticamente desconocida en el marco de un currículum fuertemente centralizado. Esto debe modificarse sustantivamente, para facilitar la contextualización de los procesos de enseñanza, la innovación educativa y la búsqueda de coherencia entre el PEI y la práctica de aula. Todo centro educativo debe poder gestionar sus propios recursos y situaciones, debe adoptar prácticas de auto-evaluación e informar públicamente sobre sus logros;

³⁹ Resultados de una encuesta realizada por Interconsult publicados en el diario *El País* el 23/7/2000.

- iii. La autonomía de las escuelas debe servir como base para que cada centro educativo se transforme en una comunidad efectiva de aprendizaje. El mejoramiento de la enseñanza dependerá de los propios establecimientos educativos, con su equipo directivo, profesores y alumnos, y de su capacidad para experimentar e innovar. Esto requerirá equipos docentes altamente motivados, liderazgo por parte del director, una misión claramente definida y planes y programas elaborados o adaptados por la propia comunidad, de acuerdo a los estándares determinados por el currículum nacional y a los requerimientos de la realidad local e internacional;
 - iv. Establecer una política de incentivos a los docentes basada en el desempeño del centro educativo. Tres condiciones resultan imprescindibles para ello: eliminar la rotación de personal docente dentro del sistema, ligar la "productividad" de los centros educativos a la carrera profesional de los docentes, y consolidar el monitoreo y evaluación de los procesos de aprendizaje y de enseñanza;
 - v. Institucionalmente ha que terminar con la bicefalía ANEP-Ministerio de Educación y Cultura porque no facilita el gobierno de la educación nacional en ningún sentido y genera el aislamiento de la ANEP respecto al sistema universitario, el que podría ser usina de ideas y recursos humanos, particularmente docentes; y
 - vi. En materia administrativa habrá que implementar un sistema de mejora continua de la calidad, que lleve efectivamente a procesos de toma de decisiones sobre la base de información confiable, pertinente y disponible en tiempo real.
3. **Un sistema educativo que usa creativamente las nuevas tecnologías de información y comunicación.** Dadas las posibilidades de desarrollo de las nuevas tecnologías en Uruguay, se deberá hacer un uso educacional mucho más amplio e intensivo de las nuevas tecnologías de información y comunicación en la educación uruguaya. Se requiere ampliar el acceso y reforzar las metodologías de enseñanza, motivar el aprendizaje auto controlado, facilitar el trabajo en equipo de docentes y alumnos, desarrollar la comunicación a distancia (redes) y el uso de los recursos pedagógicos disponibles a través de Internet de los medios audiovisuales, incentivar iniciativas destinadas a la producción de contenidos multimedia así como de usos innovativos de estas nuevas tecnologías. Es necesario producir programas de educación a distancia para profesores, con la participación de Universidades e instituciones ligadas a su formación. Sin lugar a dudas que la introducción de modalidades no presenciales o semipresenciales de educación se presenta como una línea muy adecuada para encarar algunos de los desafíos que enfrenta la educación uruguaya.
- i. Para **la formación del profesorado (inicial y en servicio)**, las nuevas tecnologías ofrecen soluciones al aparente dilema entre cantidad y calidad-pertinencia. Tanto la extensión y profundización de la capacitación permanente del cuerpo docente, como la propia formación de los profesores no necesariamente debe pasar por el aumento en cantidad y tamaño de los actuales programas en curso. Los procesos en estos dos ámbitos, ya introducidos por la actual administración, han generado un marco propicio para incluir estrategias y

formas educativas innovadoras, que posibiliten el aumento de la cobertura de los actuales programas y ello por varias razones:

- La instalación de una cultura de la capacitación y de la necesaria profesionalización en el cuerpo docente;
- La instalación de una infraestructura regional y de un centro de capacitación con alta potencialidad en Montevideo que puede operar como “nodo central” de los nuevos programas;
- La construcción de equipos docentes que han adquirido una significativa experiencia tanto en la formación de profesores –por la creación de los CERP- como en programas de capacitación presenciales;
- La posibilidad de hacerlo a costos significativamente menores; y
- La atenuación de la distorsión en el funcionamiento de los centros educativos al ofrecer una oportunidad de capacitación y formación más flexible.

En ambos casos se trata de una población adulta con capacidad autónoma de aprendizaje pero que además necesariamente debe introducirse en el uso de las nuevas tecnologías y en las potencialidades que éstas ofrecen al proceso de enseñanza.

En la formación docente, este tipo de oferta puede presentarse como un sistema bimodal con fuerte relación con las estructuras académicas presenciales y, lo que es más importante, manteniendo los programas y las instancias de evaluación en idénticas condiciones al sistema presencial. Y ello por dos razones: en la medida que ambas modalidades son objeto de una exigencia curricular idéntica se atenúa la estigmatización o el rechazo a una enseñanza que, por desconocimiento, puede considerarse de baja calidad y, en segundo lugar, para potenciar la interacción entre ambas.

- ii. En el caso de los estudiantes matriculados en **cursos nocturnos** se encuentra también una población cuyas características son particularmente aptas para este tipo de modalidad educativa: estudiantes que, en general trabajan, de mayor edad y con mayor motivación para culminar el ciclo. Todas ellas son aptitudes asociadas a una mayor autonomía de aprendizaje. Por otra parte se trata de una población no despreciable en número (50.000 matriculados aproximadamente). En el marco de una reestructuración de la oferta de bachilleratos así como de la generalización de la extensión del tiempo escolar tal tipo de oferta educativa en algunas áreas puede proporcionar una mayor flexibilidad y eficiencia en el manejo de los recursos disponibles, tanto humanos como de infraestructura. Por último, ello puede constituirse además en una línea de acción vinculada a “rescatar”, en parte, el altísimo porcentaje de desertores de la Educación Media.

Nuevamente en este caso, se sugiere como conveniente, más allá de la intencionalidad de la política en la selección de la población objetivo, la

presentación de una oferta bimodal en la que se mantienen tanto las exigencias curriculares como las instancias de evaluación del sistema presencial.

- iii. Para la **formación de postgrado** es posible combinar un programa de becas al exterior de egresados jóvenes con la realización de convenios con universidades de primera línea que ofrezcan programas de postgrado a distancia en el ámbito educativo.

VII.BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1994). La Hechura de las Políticas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- ANEP-CODICEN (2000). Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995 - 1999. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1999a). Miradas sobre la Educación, N°1 Agosto. Montevideo: Asesoría Comunicacional de Presidencia de ANEP. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1999b). Miradas sobre la Educación, N°2 Octubre. Montevideo: Asesoría Comunicacional de Presidencia de ANEP. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1999c). La experiencia de Áreas integradas en Escuelas de Práctica. Serie *La educación pública uruguaya hacia niveles de excelencia*. Tomo III. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1999d). ¿Es posible un primer ciclo de escolarización entre los 4 y 7 años? Serie *La educación pública uruguaya hacia niveles de excelencia*. Tomo IV. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1999e). El enfoque curricular por Áreas Integradas en sexto año en Escuelas de Práctica. Informe 1999. Tercer año de la Experiencia. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1999f). “Bases para el diseño curricular de un programa postescolar para alumnos egresados de escuelas rurales con dificultades de accesibilidad a centros educativos de Enseñanza Media.”
- ANEP-CODICEN (1999g). Análisis del Perfil Socioeconómico de los Estudiantes de los Centros Regionales de Profesores (1998). En *Cuadernos de Trabajo, Serie Estudios Sociales sobre la Educación, Número V*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1999h). 1999: La educación Uruguaya. Situación y perspectivas II. (Basado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 1998). Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1999i). La incidencia distributiva del gasto en educación realizado por la ANEP. En *Cuadernos de Trabajo, Serie Estudios Económicos sobre la Educación, Número II*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1999j). Análisis de la matrícula de Educación Primaria Pública 1950-1999. En *Cuadernos de Trabajo, Serie Estudios de Estadística, Número I*. Montevideo: ANEP.

- ANEP-CODICEN (1999k). El dinamismo poblacional del Área Metropolitana. En *Cuadernos de Trabajo, Serie Estudios Sociales sobre Educación, Número VIII*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1999l). La inasistencia escolar en primer año de Escuela Pública de Montevideo. Un estudio sobre el perfil social de los alumnos y sus hogares. En *Cuadernos de Trabajo, Serie Estudios Sociales sobre Educación, Número VI*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1998a). 1998: La educación Uruguaya. Situación y perspectivas. (Basado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 1997). Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1998b). Proyecto de Buses Escolares y la Oferta Educativa Rural. En *Cuadernos de Trabajo, Serie Evaluación de Programas y Proyectos, Número I*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1998c). Análisis de la deserción en el primer año de Educación Secundaria en Montevideo. En *Cuadernos de Trabajo, Serie Estudios Sociales sobre la Educación, Número II*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1998d). El Programa de Alimentación Escolar en escuelas de Canelones y San José: Evaluación de la focalización, el impacto nutricional y la gestión del servicio. En *Cuadernos de Trabajo, Serie Estudios Sociales sobre la Educación, Número IV*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1998e). Asistencia y repetición escolar: la perspectiva de los profesionales directamente involucrados en la práctica docente. En *Cuadernos de Trabajo, Serie Estudios Sociales sobre la Educación, Número III*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1998f). Incidencia de los factores socioculturales en la repetición escolar. En *Cuadernos de Trabajo, Serie Estudios Sociales sobre la Educación, Número I*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1998g). La inversión en educación realizada por la ANEP: 1984 - 1997. En *Cuadernos de Trabajo, Serie Estudios Económicos sobre la Educación, Número I*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1998h). Nuevas orientaciones de práctica docente para 3er. año de los CERP. Montevideo: mimeo.
- ANEP-CODICEN (1997a). Jornadas de sensibilización de la experiencia piloto. Conferencias dictadas en diciembre de 1996 por el Prof. Juan Carlos Tedesco. En *Aportes a la Reflexión*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1997b). Objetivos y Metas cumplidas en el período julio 1996 - junio 1997 y propuestas para 1998. Extraído del Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 1996. Montevideo: ANEP.

- ANEP-CODICEN (1996). Ante las ocupaciones de los liceos y las escuelas técnicas. Exposición del CODICEN y debate parlamentario en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes. Documento II. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1995a). Exposiciones del CODICEN ante la Comisión de Educación y Cultura del Senado de la República. Documento I. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN (1995b). Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Básica y Formación y Capacitación de Docentes para la Enseñanza General de Nivel Medio. Información Estadística. Mimeo.
- ANEP-CODICEN (1995c). Proyecto de presupuesto. Sueldos, gastos e inversiones. Cinco tomos. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MECAEP (1999a). Estudio del lenguaje en los niños de cuatro años del Uruguay. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MECAEP (1999b). Estudio longitudinal de evaluación de impacto de la Educación Inicial en el Uruguay. Síntesis de los primeros hallazgos. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MECAEP (1999c). Estudio de los factores institucionales y pedagógicos que inciden en los aprendizajes en escuelas primarias de contextos sociales desfavorecidos en el Uruguay. Montevideo: UMRE - ANEP/BIRF - Proyecto MECAEP.
- ANEP-MECAEP (1999d). Evaluación nacional de aprendizajes en Lengua y Matemática, 6to. año de Enseñanza Primaria - 1999. Primer Informe. Montevideo: UMRE - ANEP/BIRF - Proyecto MECAEP.
- ANEP-MECAEP (1999e). Evaluación nacional de aprendizajes en Lengua y Matemática, 6to. año de Enseñanza Primaria - 1999. Primeros resultados de las muestras intencionales de Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas de Práctica de Áreas Integradas y Escuelas Urbanas con PME'S exitosos. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MECAEP (1999f). Evaluación censal de aprendizajes en Lengua y Matemática, 6to. año de Enseñanza Primaria - 1999. Material informativo para docentes. Manual de Interpretación Prueba de Lengua. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MECAEP (1999g). Proyectos de Mejoramiento Educativo: Evaluación de Impacto. Informe final. Diciembre 1998. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MECAEP (1999h). Proyectos de Mejoramiento Educativo: Evaluación de Impacto. Hallazgos principales del análisis cualitativo. Diciembre 1998. Montevideo: ANEP.

- ANEP-MECAEP (1997a). Evaluación nacional de aprendizajes en Lengua materna y Matemática, 6to. año de Enseñanza Primaria - 1996. Segundo Informe de Difusión Pública de Resultados. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MECAEP (1997b). Evaluación nacional de aprendizajes en Lengua materna y Matemática, 6to. año de Enseñanza Primaria - 1996. Tercer Informe de Difusión Pública de Resultados. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MECAEP (1996a). Evaluación nacional de aprendizajes en Lengua materna y Matemática, 6to. año de Enseñanza Primaria - 1996. Primer Informe de Difusión Pública de Resultados. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MECAEP (1996b). Evaluación censal de aprendizajes en Lengua materna y Matemática, 6to. año de Enseñanza Primaria - 1996. Material informativo para maestros y directores. Fundamentos. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (2000). Seguimiento de la Experiencia Piloto del Ciclo Básico. Resultados de la implementación en 1998. Serie *La Reforma de la Educación*. Documento X. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1999a). Evaluación censal de aprendizajes en el Ciclo Básico. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1999b). Censo Nacional de Aprendizajes 1999, en los 3ros. Años del Ciclo Básico. Primera comunicación de resultados. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1999c). Informe de actividades del Programa MESyFOD año 1999. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1999d). El Plan 1996 en el Ciclo Básico. Un análisis desde los indicadores educativos. En *Cuadernos de Trabajo, Serie Estudios Sociales sobre la Educación, Número I*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1999e). Proyectos Educativos Liceales (PREL). Proyectos implementados en 1998. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1998a). Seguimiento de la Experiencia Piloto del Ciclo Básico. Resultados de la implementación en 1997. Serie *La Reforma de la Educación*. Documento IX. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1998b). Evaluación de aprendizajes por asignatura. Matemática. Serie *Cuadernos de comunicación de resultados*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1998c). Evaluación de aprendizajes por asignatura. Ciencias Sociales. Serie *Cuadernos de comunicación de resultados*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1998d). Evaluación de aprendizajes por asignatura. Ciencias Experimentales. Serie *Cuadernos de comunicación de resultados*. Montevideo: ANEP.

- ANEP-MESyFOD (1998e). Evaluación de aprendizajes por asignatura. Idioma Español. Serie *Cuadernos de comunicación de resultados*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1998f). Set de módulos Proyectos Educativos Liceales (PREL). Módulos I, II, III. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1997a). Seguimiento de la Experiencia Piloto del Ciclo Básico. Resultados de la implementación en 1996. Serie *La Reforma de la Educación*. Documento VI. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1997b). El Curriculum Experimental en el Plan Piloto del Ciclo Básico. Serie *La Reforma de la Educación*. Documento VII. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1996a). Docentes de Secundaria. a un año del censo de octubre de 1995. *La Reforma de la Educación*. Documento V. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (1996b). Los Planes de Estudio y el Cambio Educativo. Seguimiento de la experiencia piloto del Ciclo Básico. Documentos III - IV. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CETP-BID/UTU (1999). Concurso INNOVAR. Ideas creativas para la Educación Técnica. Cinco tomos. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CETP-BID/UTU (1998). Los alumnos de los Bachilleratos Tecnológicos. Ficha social y pruebas de evaluación. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CETP-BID/UTU (1997). Bachilleratos Tecnológicos. Su implementación y primeros resultados. Montevideo: ANEP.
- ANEP (1990). Extensión de la Educación Media al Área Rural. 1986-1990, Montevideo: Monteverde.
- ARISTIMUÑO, A. (1999). El cambio en educación. Análisis de la implementación de cursos de compensación a nivel público. *Revista Prisma* Nro. 11. Montevideo: Universidad Católica.
- ARISTIMUÑO, A. (1996). Schools do matter: a study about the implementation of remedial courses in four public high schools in Uruguay. Lovaina: Katholieke Universiteit Leuven.
- ATD de Educación Secundaria (1998). XI Asamblea Nacional de docentes de Educación Secundaria (Solís, marzo 1998). Montevideo: CES.
- ATD de Educación Secundaria (1997). Una apuesta a la participación II. (Período marzo 1994-diciembre 1996). Montevideo: CES.
- AZEVEDO, J. (1999). Continuidades e rupturas no ensino secundário, na Europa. En *Braslavsky, C. (Comp) (2000), Seminario Internacional "Cambios en la*

Educación Secundaria: análisis de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos". Buenos Aires: IIPE.

- BALMACEDA, F. (1991). Rentabilidad del capital humano especificado y evidencia sobre segmentación de mercado. Encuentro Anual de Economistas de Chile, Punta de Tralca 1991. Santiago de Chile: Universidad de Chile, FCEA, Departamento de Economía.
- BENVENISTE, L. (1999). Student Assessment and Consensus Building in Uruguay (mimeo). Stanford University.
- BENVENISTE, L. (1999). The Politics of Student Testing: A Comparative Analysis of National Assessment Systems in Southern Cone Countries (mimeo). Stanford University.
- BARBOZA, O. (1998). Reflexiones sobre la formación docente en nuestro país. En López Chirico, S., et al, *Reforma Educativa. Análisis crítico y propuestas*. Montevideo: Fundación Vivián Trías-Ediciones de la Banda Oriental.
- BRASLAVSKY, C. (2000). Informe final de Consultoría. Anexo a la Ayuda Memoria Misión de Administración Programa de Modernización de Enseñanza Secundaria y Formación Docente. Montevideo: Mimeo.
- BRASLAVSKY, C. (1999). La Educación Secundaria en América Latina. ¿Cambio o inmutabilidad?. En *Braslavsky, C. (Comp) (2000), Seminario Internacional "Cambios en la Educación Secundaria: análisis de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos"*. Buenos Aires: IIPE.
- BRASLAVSKY, C. (1997). Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas. En *Políticas, instituciones y actores en educación*. Bs. As.: Ediciones Novedades Educativas.
- BRASLAVSKY, C. (1996). Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino. 1984-1995. En *Propuesta Educativa nro. 14*. Bs. As.: FLACSO - Novedades Educativas.
- BRASLAVSKY, C. (1995). La educación secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos. *Revista Iberoamericana de Educación*, nro. 9, España.
- BRASLAVSKY, C. (1994). El proceso de concertación de contenidos básicos comunes en la República Argentina. Bs. As. : Mimeo.
- BRASLAVSKY, C. - COSSE, G., (1996). "Cómo se reforma la educación en América Latina?". *Diálogo Interamericano*. Santiago.
- BRASLAVSKY, C. - CUNHA, L.A. - LEMEZ, R. - FILGUEIRA, C. (1989). Educación en la transición a la democracia. Casos de Argentina, Brasil y Uruguay. Santiago: Unesco/Orealc.

- CAILLODS, F. (1999). Estructuras de la educación secundaria, retención y equidad. En *Braslavsky, C. (Comp) (2000), Seminario Internacional "Cambios en la Educación Secundaria: análisis de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos"*. Buenos Aires: IPE.
- CAILLODS, F. - MALDONADO - VILLAR, MA., (1996). "Secondary education issues in Latin America". Paris: UNESCO.
- CARIOLA, L. - LABARCA, G.- IRIGOIN, M.- ERAZO, S. (1994). La educación media en el mundo. Estructura y diseño curricular en diferentes países. Santiago: MEC.
- CARNOY, M.- de MOURA CASTRO, C. (1997). ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? *Propuesta Educativa* Nro. 17. Bs. As.: FLACSO - Ediciones Novedades Educativas. (Ver versión más amplia del Seminario BID).
- CEPAL (1999). Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas.
- CEPAL (1998). Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas.
- CEPAL (1997). La distribución del gasto público en enseñanza. Montevideo: CEPAL, Oficina de Montevideo.
- CEPAL (1995). Los recursos humanos en el Consejo de Educación Técnico Profesional. Montevideo: CEPAL, Oficina de Montevideo.
- CEPAL (1995). Hacia un rediseño organizacional de la Enseñanza Secundaria en el Uruguay. Montevideo: CEPAL, Oficina de Montevideo.
- CEPAL (1994). Los bachilleres uruguayos. Montevideo: CEPAL, Oficina de Montevideo.
- CEPAL (1992). ¿Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de educación media?. Montevideo: CEPAL, Oficina de Montevideo.
- CEPAL (1990). Enseñanza Primaria y Ciclo Básico de Educación Media en Uruguay. Montevideo: CEPAL, Oficina de Montevideo.
- CEPAL/OEA - ANEP/FAS-OPP-BID (1997). Programa de Alimentación Escolar de Uruguay. Su impacto nutricional y educacional. Montevideo: CEPAL/OEA - ANEP/FAS-OPP-BID.
- CONSEJO DE EDUCACIÓN PRIMARIA (1998). Programa de Educación Inicial para 3, 4 y 5 años. Montevideo: CEP.

- CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA (1994a). El mayor número de liceos en toda la historia del país (período 1990-1994). Montevideo: ANEP.
- CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA (1994b). Informe sobre la Microexperiencia de Bachillerato, Los Desafíos de la Equidad y de la Calidad. Jornadas sobre Renovación Pedagógica de Educación Secundaria. Montevideo: ANEP.
- CORRALES, J. (1999). Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas. En *Documentos*. Santiago: PREAL.
- CORRALES, J. (1998). The politics of education reform implementation: bolstering the supply and demand, countering institutional blocks. *Paper presented for the World Bank*. Washington, DC.
- CORVALÁN, A. M. (1996). Financiamiento de la educación secundaria ¿Por qué? ¿Para qué? y ¿Quiénes pueden financiarla?. En *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- COX, C. (1999). Procesos de cambio en la educación media de Chile en los años noventa. En *Braslavsky, C. (Comp) (2000), Seminario Internacional "Cambios en la Educación Secundaria: análisis de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos"*. Buenos Aires: IPE.
- CUADERNOS DE PEDAGOGÍA (1997). Sistema Educativo. Indicadores. En Cuadernos de Pedagogía, Número 256, Marzo 1997. Barcelona: Editorial PRAXIS.
- Da SILVEIRA, P. (1995). La segunda reforma. Por qué necesitamos una enseñanza post-vareliana y cómo podemos ponerla en marcha. Montevideo: CLAEH - Fundación Banco de Boston.
- Da SILVEIRA, P. – QUEIROLO, R. (1998) ¿Son nuestras escuelas y liceos capaces de enseñar? Montevideo: CERES (mimeo).
- Da SILVEIRA, P. – QUEIROLO, R. (1998) Análisis organizacional: cómo funciona la educación pública en Uruguay. Montevideo: CERES (mimeo).
- De IBARROLA, M. (1997). Siete políticas fundamentales para la educación secundaria en América Latina. En *Boletín N°42 Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- De MOURA CASTRO, C. (1998). The Stubborn Trainers vs. the Neoliberal Economists: Will Training Survive the Battle? Washington: BID.
- DIKER, G. - TERIGI, F. (1997a). Ejes para el análisis de las políticas de transformación de la formación docente. *Novedades Educativas* Nro. 79. Bs. As.: Ed. Novedades Educativas.

- DIKER, G. - TERIGI, F. (1997b). El anclaje institucional de la formación docente. *Novedades Educativas* Nro. 82. Bs. As.: Ed. Novedades Educativas.
- DIKER, G. - TERIGI, F. (1997c). Reforma vs. transformación en las instituciones de formación docente. *Novedades Educativas* Nro. 83. Bs. As.: Ed. Novedades Educativas.
- ESPÍNOLA, V. - de MOURA CASTRO, C. (1999). Economía política de la reforma educacional en Chile. La reforma vista por sus protagonistas. Washington, DC: BID.
- FENAPES-PITCNT (1999a). Educación Secundaria. Bases para el proyecto educativo. Montevideo: FENAPES.
- FENAPES-PITCNT (1999b). Educación Secundaria. Condiciones de trabajo y necesidades emergentes. Montevideo: FENAPES.
- FERNÁNDEZ, T. (1999). Análisis Organizacional en Educación. Un estudio muestral sobre gerencia, innovación, clima y eficacia en liceos públicos del Uruguay. Informe final. Montevideo: DS - FCS - U. de la R.
- FERNÁNDEZ, T. (1997). ¿Cómo son los liceos y colegios que imparten el Ciclo Básico en el área metropolitana de Montevideo?. Informe Final del Proyecto de Investigación "Autonomía institucional y logros educativos. El caso de los liceos eficaces uruguayos (1995 - 1996). Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad e la República. Montevideo: DS - FCS - U. de la R.
- FERNÁNDEZ, T. y equipo (1996). ¿Cómo son los liceos y colegios que imparten el Ciclo Básico en el área metropolitana de Montevideo?. Informe de Investigación N°15 del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo: DS - FCS - U. de la R.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, M. (1995). La profesionalización del docente. Perfeccionamiento, investigación en el aula, análisis de la práctica. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- FILGUEIRA, F. - MORAES, J.A. (1999). Political environments, sector specific configurations, and strategic devices: understanding institutional reform in Uruguay. *Working Papers Series R-351*. Washington: BID.
- GIMENO SACRISTAN, J. (1998). Poderes inestables en educación Madrid: Ed. Morata.
- GRINDLE, M. S. (2000). La Paradoja de la Reforma Educacional: Pronosticar el Fracaso y Encontrarnos con el Avance (Borrador Preliminar). Kennedy School of Government, Universidad de Harvard.

- HANSON, E. M. (1991). Descentralización y regionalización en educación: lecciones del pasado para el futuro. OEA.
- HOCHSCHILD, J. - SCOTT, B. (1998). Governance and Reform of Public Education in the United States. En *Public Opinion Quarterly, Spring 1998*. Chicago: American Association for Public Opinion - University of Chicago Press.
- INTERCONSULT (1998). Estudio sobre Situación de Estudiantes del IPA, Desertores del Sistema (mimeo).
- INTERCONSULT (1998). Estudio Motivacional de la Situación de los Estudiantes Rezagados del IPA (mimeo).
- LLACH, J.J.-MONTROYA, S.- ROLDÁN, F. (2000). Educación para todos. Buenos Aires: IERAL.
- LÓPEZ CHIRICO, S. - PALLARES, R. et. al. (1997). Reforma Educativa. Análisis crítico y propuestas. *Libros de la Fundación/1*. Montevideo: Fundación Vivián Trías - Editorial de la Banda Oriental.
- MANCEBO, M.E. (2000a). Los procesos contemporáneos de cambio en la educación secundaria en Uruguay. En *Braslavsky, C. (Comp) (2000), Seminario Internacional "Cambios en la Educación Secundaria: análisis de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos"*. Buenos Aires: IPE.
- MANCEBO, M.E. (2000b). Las políticas de formación docente en Uruguay en perspectiva comparada. Ponencia presentada al Seminario “El ciclo democrático de la reforma del Estado en Uruguay. 1985-1999”, Montevideo. En *Revista Políticas Sociales de la UNAM (en prensa)*. México: UNAM.
- MANCEBO, M.E. (1999). Las políticas educativas uruguayas en el contexto latinoamericano (1985-1994). *Revista Uruguaya de Ciencia Política nro. 10*. Montevideo: ICP.
- MANCEBO, M.E. (1998). La formación inicial de docentes en Uruguay. Orígenes y modelo. En *OEI Una educación con calidad y equidad*. Madrid: OEI.
- MANCEBO, E. - RAVELA, P. (1995). “Hacia un rediseño organizacional de la Enseñanza Secundaria en el Uruguay”. Montevideo: CEPAL.
- MEC (1998). Anuario estadístico de educación 1997. Montevideo: MEC–Dirección de Educación - Departamento de Estadística.
- MEF-Dirección General de Estadística y Censos. IV Censo de Población y II de Vivienda, Año 1963.
- MEHROTRA, S. – BUCKLAND, P. (1998). Managing teacher costs for access and quality. New York: UNICEF Staff Working Papers.

- MESSINA, G. (1997). *Cómo se forman los maestros en América Latina. Boletín del Proyecto Principal de Educación Nro. 43.* Santiago: UNESCO.
- OECD (2000). *Investing in Education. Analysis of the 1999 World Education Indicators. Education and Skills.* Paris: Centre for Educational Research and Innovation.
- OECD (1998). *Education at a Glance. OECD Indicators 1998.* Paris: Centre for Educational Research and Innovation.
- OECD (1996). *Education at a Glance. OECD Indicators 1996.* Paris: Centre for Educational Research and Innovation.
- OPERTTI, R. (1997). *La reforma educativa: reivindicación del Estado benefactor. Cuadernos del CLAEH Nros. 78-79.* Montevideo: CLAEH.
- OPP-BID-PNUD-PRIS (1994). *Diagnóstico Sectorial Educación. Cuatro tomos.* Montevideo: PRIS.
- OPP – INE. Uruguay. Anuario Estadístico. Varios Números.
- OPP – INE. Censos Generales de Población, Hogares y Vivienda. Años 1975, 1985 y 1995.
- OPP – INE (1999a). *Manual guía para la codificación de ocupaciones de actividad. Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-88). Adaptada a Uruguay (CNUO-95).* Montevideo: INE.
- OPP – INE (1999b). *Manual guía para la codificación de enseñanza. Clasificación Internacional Normalizada de Enseñanza (CINE). Adaptada a Uruguay (CNED-95).* Montevideo: INE.
- OPP-MEC-FAS (1996). *Conceptualización y análisis de indicadores educativos.* Montevideo: Programa FAS/MES – OPP/BID.
- PAGE, M. A.. *Indicadores Educativos. El proyecto de la OCDE. Cuadernos de Pedagogía N°199.*
- PEDRÓ, F. - PUIG, I. (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada.* Barcelona: Paidós.
- PERDOMO, R. et al.. *Los adolescentes uruguayos hoy. Lo dicho y lo no dicho por los adolescentes: inserción social y dificultades. Tomo I.* Montevideo: Facultad de Psicología de la Universidad de la República.
- PIRAS, C. – SAVEDOFF, W. D. (1998). *How much do teachers earn?* Washington: BID.

- POPKEWITZ, T. (comp.) (1994). Modelos de poder y regulación social en Pedagogía. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor S.A.
- PNUD (1999). Desarrollo humano en Uruguay. Montevideo: PNUD.
- PSACHAROPOULOS, G. (1995). The profitability of investment in education: concepts and methods. Mimeo.
- RAMA, G. (1998). “La reforma educativa en Uruguay”. Presentación por el Director Nacional de Educación Pública Prof. Germán Rama ante el Indes-BID. Montevideo: ANEP.
- RAMA, G.-FILGUEIRA, C. (1991). Los Jóvenes uruguayos. Esos desconocidos. Montevideo: CEPAL.
- SARTORI, G. (1990). Teoría de la democracia. Parte 2. Los problemas clásicos. Buenos Aires: Editorial REI.
- SENGE, P. et al. La quinta disciplina en la práctica. Estrategias y herramientas para construir la organización abierta al aprendizaje. Barcelona: Ed. Gránica.
- TEDESCO, J.C. (1999). Paradigmas, Reformas y Maestros. Temas de la agenda educativa de una década. Montevideo: Fondo Editorial QuEduca - FUM-TEP.
- TEDESCO, J.C. (1993). Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina. En UNESCO/OREALC *Necesidades Básicas de Aprendizaje. Estrategias de Acción*. Santiago: UNESCO/OREALC.
- TORELLO, M. – DAUDE, C. (1999). El gasto público en educación en el Uruguay. Comparación internacional. Mimeo.
- TORELLO, M. - CASACUBERTA (1997). La medición del capital humano. Mimeo.
- UNESCO (1998). Informe mundial sobre la educación. Los docentes y la enseñanza en un mundo en mutación. Madrid: UNESCO.
- VAILLANT, D. - WETTSTEIN, G. (comp.) (1999). Centros Regionales de Profesores. Una apuesta al Uruguay del SXXI. Montevideo: Ed. Fin de Siglo.
- VILARÓ, R. (1999). Todo por la educación pública. Montevideo: Ediciones Banda Oriental.
- VOS, R. (1996). Hacia un sistema de indicadores sociales. Washington: BID - Documentos de trabajo del INDES.
- VOS, R. (1996). Educational Indicators: What's to be measured?. Washington: The Inter-American Development Bank - INDES working papers.

- WOLFF, L. - de MOURA CASTRO (2000). Secondary Education in Latin America and Caribbean: The Challenge of Growth and Reform. Washington: Inter-American Development Bank - Sustainable Development Department - Education Unit Publications.