

Cuadernos de la ENIA

Políticas de Educación

Santiago Cardozo



Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay 1990 – 2008

Santiago Cardozo

El presente documento ha sido elaborado como uno de los insumos complementarios para el proceso de discusión que guiará la construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA).

La ENIA es una iniciativa del gobierno nacional a través del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, integrado por todos los organismos del poder ejecutivo y entes autónomos y servicios descentralizados que entienden en materia de políticas orientadas al sector; a saber: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio del Interior; Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria, Consejo de Educación Técnico Profesional.

La construcción de la ENIA - que cuenta con el aval de la Presidencia de la República y el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay- pretende arribar a la formulación de lineamientos estratégicos que contribuyan a acometer los principales retos que el país enfrenta en materia de infancia y adolescencia. Para ello ha convocado una discusión amplia que involucre a los organismos públicos, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los sectores empresariales, académicos, entre otros.

El análisis y las recomendaciones vertidas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones del Comité de Coordinación Estratégica o del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay.

Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia
Montevideo, Uruguay
Agosto de 2008

PRESENTACIÓN	4
1. INTRODUCCIÓN	6
2. LA EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA	7
2.1 EDUCACIÓN INICIAL	7
2.2 EDUCACIÓN PRIMARIA	10
3. LA EDUCACIÓN MEDIA	17
3.1 BREVE PANORAMA DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL NIVEL MEDIO (1990-2008)	17
3.2. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES EDUCATIVOS	23
4. A MODO DE CIERRE	31
5. BIBLIOGRAFÍA REFERIDA	33

Presentación¹

El presente Cuaderno plantea un análisis de las principales líneas de política educativa orientadas hacia la infancia y la adolescencia en Uruguay en el período comprendido entre 1990 y 2008. El trabajo presenta adicionalmente un conjunto de evidencia empírica relativa a los logros del país en cuanto a cobertura, egresos, calidad de los aprendizajes y equidad. Dadas la naturaleza y extensión previstas, ha sido necesario seleccionar aquellos aspectos y dimensiones que se consideraron centrales, lo que supone la omisión de otras cuestiones de todos modos relevantes. Como cualquier selección, la que se propone se basa en criterios que pueden ser debatibles.

El primero de estos criterios refiere a la delimitación misma del campo bajo análisis. Las sociedades enfrentan sus necesidades de educación de diversas formas y por distintas vías institucionales, tales como la escuela –en sentido genérico–, el complejo de dispositivos al que en general llamamos educación no formal, la familia y el propio mercado laboral, entre otras. En un sentido amplio, es evidente que la educación trasciende los procesos que suceden puertas adentro de los locales de enseñanza y que no culmina con el fin del ciclo escolar. No obstante, en la definición y evaluación de las políticas focalizadas en la infancia y en la adolescencia la educación formal debe ocupar, a criterio de quien suscribe, un lugar destacado. Este trabajo se ocupa principalmente de los ámbitos formales de enseñanza y, en particular, de aquellos niveles de la escolarización que la ley prevé como un derecho y una obligación para todos los habitantes del país en cualquier parte del territorio nacional. La regulación y la mayor parte de la provisión de los servicios de enseñanza comprendidos en la delimitación señalada han recaído sobre los organismos que actualmente conforman la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Sobre ellos versará, en consecuencia, el grueso de las consideraciones que se abordan en las páginas siguientes. En el caso de los niños más pequeños (concretamente, de cero a tres años y especialmente de cero a dos) el análisis debe trascender el campo de acción de la ANEP y complementarse con la mirada a las otras instituciones estatales que tienen competencia directa sobre esta población, especialmente el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Instituto de Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU). Debe señalarse desde el comienzo que la articulación entre la ANEP y el MEC ha resultado históricamente compleja. Esta situación deriva en buena medida del carácter multicéfalo del complejo institucional que regula la política educativa en el país. Como se argumentará sobre el final del documento, los problemas de desarticulación afectan incluso a los distintos Consejos Desconcentrados al interior de la ANEP, ellos mismos dotados de importantes niveles de autonomía, lo que redundará en profundas rupturas asociadas a cada una de las transiciones que los estudiantes deben enfrentar desde un ciclo escolar al siguiente a lo largo de sus trayectorias educativas. Este problema constituye precisamente una de las líneas prioritarias definidas por las autoridades actuales, que apuntan al logro de una mayor integración institucional del sistema educativo, incluida la definición de competencias específicas y la articulación de las políticas para el sector.

El segundo criterio que merece un comentario aparte refiere a la intención planteada en el texto de mirar simultáneamente a las orientaciones de política y a los resultados educativos a lo largo de las últimas dos décadas. Existen distintas dificultades que vuelven compleja la aparentemente obvia vinculación entre política y resultados. Entre ellas, es necesario mencionar el hecho de que el impacto de las

¹ Agradezco a Cecilia Rossel y Santiago Soto del Programa INFAMILIA por sus comentarios a la versión preliminar de este trabajo, así como a Lorena Cousillas, Luis Garibaldi y Luis Mardones del Ministerio de Educación y Cultura, con quienes sostuvimos un valioso intercambio previo a la elaboración final del documento. Las apreciaciones, énfasis y omisiones del texto son entera responsabilidad del autor.

mejoras educativas -en una acepción amplia que comprende desde la construcción de aulas al mejoramiento de las prácticas, pasando por la dotación de recursos y materiales didácticos- requiere tiempo. En este sentido, el mediano y no el corto plazo es el *tempo* más adecuado para realizar valoraciones más o menos fundadas. En un contexto en el que las políticas sostenidas son frecuentemente la excepción más que la regla, la imputación de unos resultados determinados a un conjunto en concreto de intervenciones resulta, al menos, problemática. En cambio, algunos procesos de cambio logran resultados relativamente importantes en los primeros años de implementación, pero los impactos se desdibujan una vez que las innovaciones dejan de serlo, se rutinizan o pierden los apoyos específicos con los que contaban inicialmente. El ejercicio de articular el análisis de las políticas educativas con el de los desempeños del sistema requiere, en una palabra, una importante dosis de cautela.

El documento se estructura, además de esta presentación, en tres capítulos: el primero es de carácter introductorio; el siguiente aborda el estado actual de la educación inicial -incluida la situación de los niños de cero a tres años- y de la enseñanza primaria, así como algunas de las principales líneas de política impulsadas en el período bajo examen; el tercero está destinado a la educación media, técnica y secundaria. El texto culmina con una breve síntesis de los principales aspectos que surgen del análisis y plantea un problema final desde una mirada transversal que pretende cruzar la lógica articuladora de los ciclos y niveles escolares. Se ha procurado evitar en la exposición el uso excesivo de tecnicismos. El análisis se apoya ocasionalmente en tablas y gráficos que condensan información de tipo estadístico pero el texto no requiere necesariamente una lectura detenida de los mismos.

1. Introducción

La crisis económica, social y política que desembocó en la interrupción democrática en la década de los setenta supuso la interrupción de un conjunto de proyectos de transformación educativa que se venían insinuando en el país a partir de los diagnósticos fundacionales elaborados por la CIDE en la década de los sesenta. El sistema educativo emergió de la dictadura profundamente fracturado en su institucionalidad y fuertemente diezmado en su capacidad para responder a las crecientes demandas de una sociedad en la que se habían operado transformaciones estructurales de magnitud. El período *de facto* marca el detenimiento de los impulsos que el país venía acumulando durante más de medio siglo y una caída dramática en el gasto público en educación que se reflejaba notoriamente en los niveles salariales docentes y en la inversión, entre otros aspectos.

La gestión que inauguró la reapertura democrática estuvo fuertemente condicionada por este estado de cosas y se abocó esencialmente a la recomposición del tejido institucional, procurando recrear las condiciones de convivencia y pluralidad dismanteladas por más de una década de gobierno dictatorial (OPERTTI & VILLAGRÁN, 2003, CINVE, 2008). Estos primeros esfuerzos de restauración democrática fueron acompañados por el paulatino desarrollo de un conjunto de diagnósticos técnicos profundos, promovidos primero por la ANEP y desarrollados más tarde en su propio seno que propiciaron una fuerte acumulación de información y análisis sobre los déficit del sistema educativo y la vinculación entre sus condiciones de funcionamiento y los profundos cambios que se venían operando en la sociedad uruguaya. Estos estudios, entre los que destacan los desarrollados por la oficina de la CEPAL en Montevideo y por el FAS y el PRIS en el marco de la OPP ambientaron buena parte de la reflexión sobre la que se articuló la definición de la política educativa posterior. A partir de la década del noventa, los distintos elencos a cargo del sistema educativo han venido ensayando un conjunto de transformaciones más o menos estructurales, según los casos, en los distintos niveles de enseñanza. A casi veinte años, el proceso muestra resultados con luces y sombras.

En algunas dimensiones existen significativos avances que comportan una fuerte dosis de democratización de la educación, especialmente en cuanto al acceso de los sectores sociales más vulnerables y territorialmente más alejados de los principales centros urbanos. El ejemplo más notable en este sentido es la cuasi universalización de la educación inicial de cuatro y cinco años. También deben señalarse entre estos logros la creciente equiparación en los niveles de cobertura en el nivel medio entre Montevideo y el interior del país, incluido el medio rural.

Sin embargo, el sistema educativo todavía enfrenta viejos problemas para los cuales no ha logrado definir respuestas cabales. Entre ellos, cabe apuntar los altísimos niveles de repetición en primaria y en educación media y su impacto en las tasas inaceptablemente elevadas de rezago escolar y deserción temprana las que, como se verá, posicionan al país en una situación muy desventajosa en la región. A estos viejos retos, se han venido agregando algunos otros más recientes, hijos en parte de los propios logros antes comentados. En efecto, a medida que el sistema ha ido completando algunas de sus reformas de primera generación, orientadas fuertemente hacia el ensanchamiento de la cobertura, las preocupaciones tienden a trasladarse crecientemente al logro de mejores niveles de calidad y de equidad en los desempeños.

2. La educación inicial y primaria²

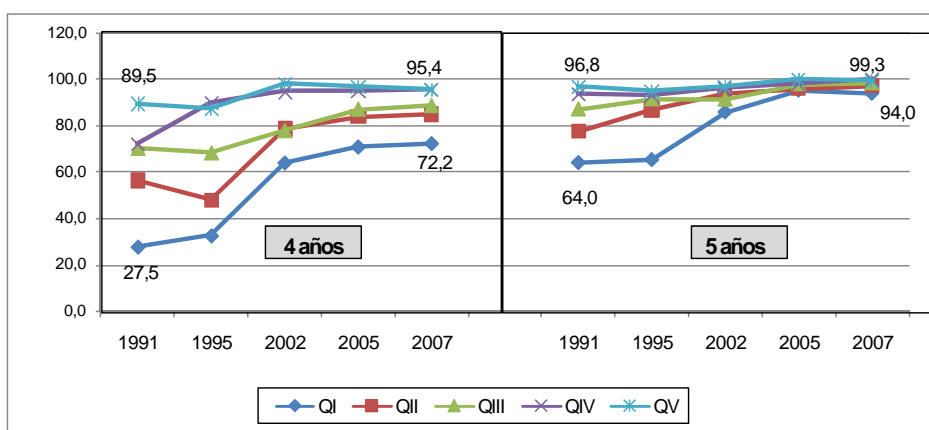
2.1 Educación inicial

Casi sin lugar a dudas, el principal logro del país en las últimas dos décadas en materia educativa consiste en la masiva incorporación a la escuela de los niños de cuatro y cinco años. En la última década aproximadamente, la intensa expansión de la educación inicial ha llevado a logros muy importantes en materia de acceso temprano al sistema educativo. Esta tendencia ha sido constante desde aproximadamente mediados de los noventa. Desde entonces, el sector público lideró un proceso de expansión del nivel inicial que llevó a que, doce años más tarde, el país se encuentre muy cerca de su universalización.

Aunque en los últimos años se ha registrado un desaceleramiento del número de inscriptos, las tasas globales de cobertura a la educación inicial han seguido aumentando. En el año 2006, el 87,2% de los niños de cuatro años de todo el país se había matriculado en un establecimiento de educación inicial, en tanto en el nivel 5 la cobertura es prácticamente universal desde 2005. Estos resultados han implicado la escolarización temprana de los sectores socialmente más vulnerables, lo cual ubica a esta línea de política como una de las de mayor potencial democratizador y al país en una posición de vanguardia en la región.

Los logros en términos de cobertura han sido el resultado de los esfuerzos sostenidos que la sociedad y, en particular, el sistema educativo público han venido realizando en esta línea. La generalización de la educación inicial se ha constituido como una exitosa política de estado que ha logrado trascender la rotación de los elencos políticos que han conducido la enseñanza durante los últimos veinte años. Los especialistas en la materia y el sistema político en su conjunto han depositado altas expectativas respecto al potencial inmediato y diferido de una escolarización temprana a través de la provisión de unas condiciones básicas de equidad en el inicio de las trayectorias escolares.

Gráfico 1. Evolución del % de niños de 4 y 5 años asistentes a educación por quintiles de ingreso (1991–2007).



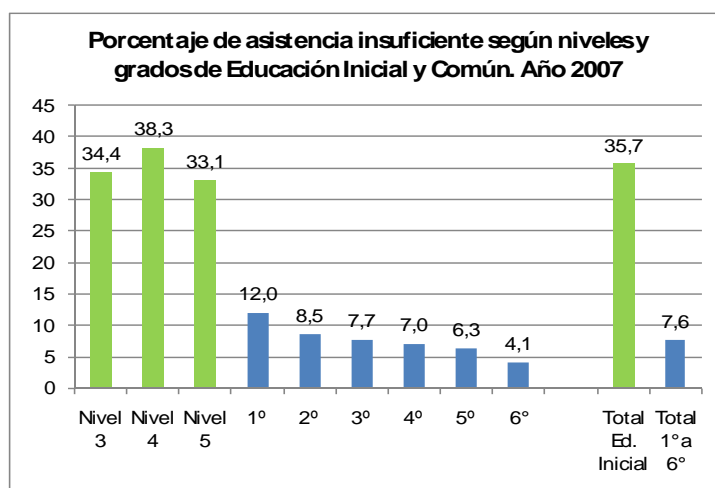
Fuente: ECH del INE.

² Buena parte de la exposición que se presenta en esta sección surge de los análisis realizados en el marco del Monitor Educativo de Enseñanza Primaria del Consejo de Educación Primaria y la Dirección de Investigación y Estadística Educativa del CODICEN.

Sin embargo, los impactos reales de la política de ensanchamiento de la educación inicial han sido menores a los esperados. Si bien las primeras evaluaciones daban cuenta de un efecto significativo de la preescolarización sobre los resultados obtenidos por los alumnos en primaria (ANEP-MECAEP, 2001), la cuasi universalización del nivel no tuvo una incidencia clara sobre el abatimiento de los muy altos porcentajes de fracaso escolar verificados en los ciclos siguientes. El país ha venido reduciendo las tasas de repetición en la escuela común, pero lo ha hecho a ritmos más lentos de los que cabría esperar tras la rápida masificación de la educación preescolar al tiempo que, con los matices que se expondrán luego, no ha podido revertir los altos niveles de condicionamiento de los resultados derivados del origen familiar de los alumnos. De todas maneras, no se cuenta con investigaciones específicas posteriores a la referida que permitan afinar el diagnóstico sobre este punto.

Recientemente, la preocupación de las autoridades comienza a mudar paulatinamente desde el acceso de los niños hacia la necesidad de apuntalar el ciclo en términos de una educación que asegure, además de la cobertura, unos estándares de calidad superiores. Asimismo, existen señales de que una parte de los alumnos que se inscriben en educación inicial no asiste a clases con la asiduidad mínima que cabría esperar para que la escolarización temprana tuviera un impacto significativo sobre los logros posteriores. En este sentido, cabe subrayar que la asistencia insuficiente (menos de 140 días en el año) es cinco veces mayor para la educación inicial que para la primaria común.

Gráfico 2.



Fuente: Estado de Situación 2007. Monitor Educativo de Enseñanza Primaria.

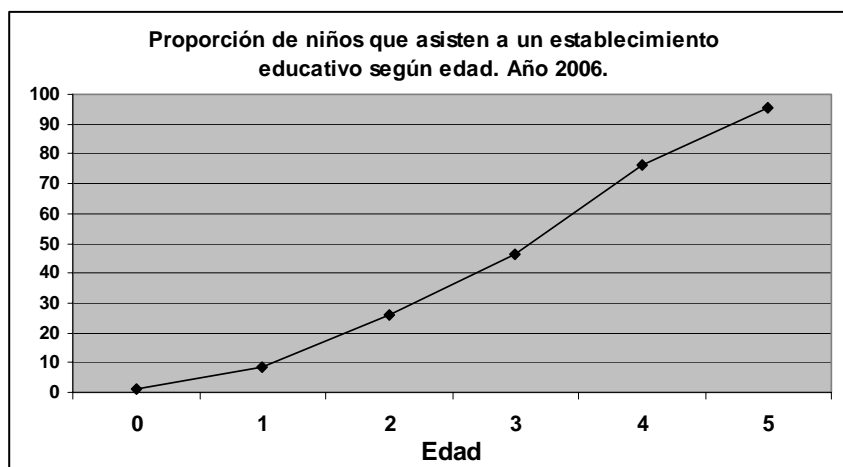
Los avances en términos de cobertura corren el riesgo de opacarse si, luego de inscribirse, los alumnos concurren un número insuficiente de jornadas y/o lo hacen en forma excesivamente irregular (ANEP, 2005; MECAEP-UCUDAL, 2003). Un nivel elevado de inasistencias a clases comporta bien una interrupción antes de tiempo del ciclo escolar anual o bien una discontinuidad del proceso educativo con consecuencias eventualmente graves. Es razonable suponer, en este sentido, que una exposición insuficiente o de tipo intermitente a la escuela condiciona tanto las posibilidades efectivas del niño de desarrollar las competencias específicas que se esperan en el nivel como la propia afirmación del conjunto de hábitos y rutinas de trabajo que suponen su socialización en el nuevo rol de escolar.

En definitiva, en materia de educación inicial de cuatro y cinco años, el país se encuentra próximo a completar con éxito la fase dura de incorporación de los niños pero aun resta por dotar a la oferta de unos niveles de calidad óptimos que posibiliten un impacto más notorio en las trayectorias posteriores.

En cuanto a los más pequeños, la ANEP no cuenta prácticamente con oferta para la población de cero a dos años y atiende a algo más de 10.500 niños de tres en los viejos jardines de infantes. De todos modos, existe en el país una importante red de instituciones escolares reguladas por el Ministerio de Educación y Cultura orientadas a la población entre cero y cinco años, pero con un peso muy importante en el tramo de cero a tres. Se trata básicamente de Centros de Educación Infantil (CEI) de carácter privado, de Centros del Plan CAIF y del Programa Nuestros Niños. Estas dos últimas experiencias son de naturaleza jurídica privada pero reciben financiamiento, orientación técnica y supervisión estatal (por parte del INAU y el MEC en el primer caso y de la Intendencia Municipal de Montevideo en el segundo). De acuerdo a los datos proporcionados por MEC (2008), casi 20 mil niños de cero a cinco años se encontraban matriculados en los CEI al 2007. En tanto, los CAIF daban cobertura a cerca de 18 mil más en modalidad diaria y a aproximadamente 10 mil en modalidad semanal. Es de destacar que, en conjunto, estas modalidades dan cuenta de aproximadamente el 80% de los niños entre cero y dos años matriculados en alguna institución de enseñanza formal.

Las tasas de asistencia por edad indican que aproximadamente cinco de cada diez niños de tres años se encontraban escolarizados en 2006, proporción que cae a tres de diez a la edad dos y a uno de diez entre los de un año. Estas cifras se ubican lejos de las registradas para los cuatro y cinco años, lo que coloca un importante tema en la agenda educativa del país. Tal como ha sido ampliamente documentado en años recientes, este grupo poblacional es el más vulnerable desde el punto de vista social, económico y demográfico por lo que resulta altamente prioritario fortalecer la estructura de protección focalizada en la primera infancia mediante políticas integrales que contribuyan a interrumpir los circuitos de reproducción de las desigualdades desde las primeras etapas del ciclo vital.

Gráfico 3.



Fuente: ENHA 2006 – INE

Las actuales autoridades del MEC vienen impulsando el fortalecimiento de la articulación institucional entre los distintos organismos con competencia en la oferta educativa y en general en la atención de la población en estas edades. En este sentido, destaca p.e., la elaboración de la primera propuesta de diseño curricular para los niños de cero a 36 meses. A su vez, en el marco del Plan de Equidad se propende al aumento de la cobertura en tres años en la órbita del Consejo de Educación Primaria y al fortalecimiento de los centros CAIF, tanto en términos del número de niños atendidos como de la mejora en la calidad de la oferta. Entre otros aspectos, se busca una reconversión de las modalidades de atención semanal, que actualmente

dan cuenta de casi la mitad de la matrícula CAIF, a una de funcionamiento diario. Estas líneas se insertan en la definición de una política para la primera infancia que pretende orientarse en base a una visión integral que comprende a la educación, pero también a otras dimensiones básicas de bienestar como la salud.

2.2 Educación Primaria

a. Líneas de Política en educación primaria

En el período bajo análisis, el país ha impulsado un conjunto de políticas orientadas al fortalecimiento de los resultados educativos y a la equidad de los desempeños en el nivel de Primaria. Entre ellas, destacan las que han tomado a las propias escuelas como unidad básica de implementación de los programas de mejora.

a.1 Escuelas de Requerimiento Prioritario y Escuelas de Contexto Sociocultural Crítico

En primer término, cabe destacar que las autoridades que alternaron la gestión de este subsistema desde mediados de los noventa procuraron atender a las desigualdades de origen de los alumnos que concurren al nivel a través de la definición de escuelas primero de Requerimiento Prioritario durante la década de los noventa y posteriormente de Contexto Sociocultural Crítico³. Téngase presente que la mitad de los niños que concurren a la escuela pública provienen de hogares con alguna necesidad básica insatisfecha y con un máximo nivel educativo materno de primaria (ANEP-CODICEN, 2006). Estas estrategias observaron modificaciones a lo largo del período bajo examen, tanto en lo referente a las propuestas de fondo como a la metodología de asignación de escuelas a los programas y a la cantidad de instituciones participantes. No obstante, es importante señalar que en todo momento se ha mantenido la intención general de proveer formatos escolares específicos para contemplar al alumnado socialmente más vulnerable sin por eso resignar a la consecución de los objetivos universales definidos para el nivel. En otros términos, estos programas han procurado en todos los casos combinar distintas estrategias de asistencialismo básico focalizado, p.e., a través del servicio de comedores escolares, con esfuerzos orientados a mejorar las condiciones de los aprendizajes, ya sea a través de la dotación de materiales escolares y de equipamiento didáctico como de la activación de espacios de capacitación en servicio para los docentes, amén de otras acciones generalizadas al conjunto de las escuelas públicas.

Como se verá enseguida, la mirada en el mediano plazo indica que algunas de estas acciones han impactado en un acortamiento de las brechas tanto en términos de repetición como de desarrollo de conocimientos en las áreas básicas del currículo, aunque no existe evidencia suficiente para asignar tales efectos a componentes específicos de dichos programas. La evidencia más reciente, sin embargo, alerta sobre un desaceleramiento de esta tendencia.

a.2 Escuelas de Tiempo Completo

La modalidad de escuelas de Tiempo Completo (TC) constituye uno de los esfuerzos más ambiciosos de política educativa en el nivel. Esta experiencia ostenta unas tasas de repetición similares a las escuelas de Práctica y muy buenos resultados de

³ Las escuelas definidas como de Contexto Sociocultural Crítico se insertan en áreas geográficas carenciadas o pobres del país. Los orígenes de estas escuelas se remontan a la creación de las escuelas de Requerimiento Prioritario (RP), las cuales eran clasificadas a partir de una combinación de indicadores escolares e indicadores censales sobre vivienda y abastecimiento de servicios básicos. Motivado por limitaciones en la forma de selección de las escuelas participantes en este programa (p.e. el supuesto que las características sociales de los niños de una escuela determinada eran similares a las de su entorno barrial), a partir de 1999, el CODICEN resolvió la creación de una nueva modalidad de programa compensatorio, que sustituye el formato de RP: las escuelas de Contexto Sociocultural Crítico. En 2004 se realizó el Relevamiento de Contexto Sociocultural en la totalidad de las escuelas públicas, en base al cual se efectuó la recategorización actualmente vigente.

aprendizaje lo que la ubica como el diseño escolar que más claramente minimiza el impacto del origen sociocultural del alumnado.

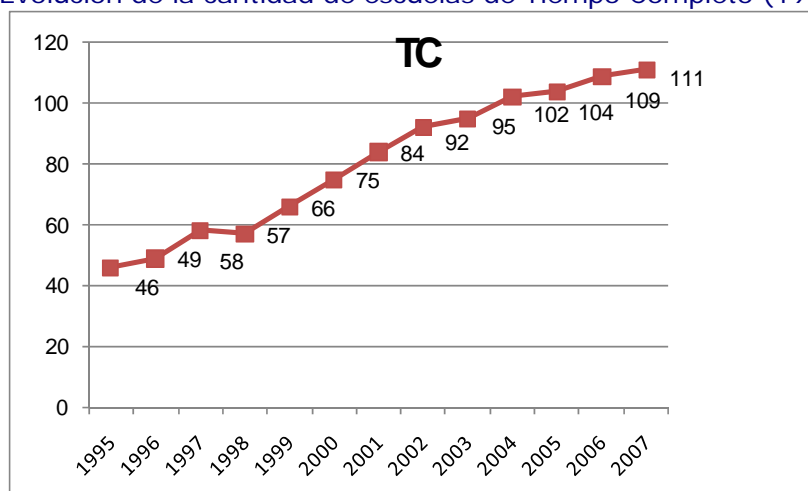
Sus primeras formulaciones se remontan al período de restauración democrática y consistieron, básicamente, en la extensión del horario escolar. Desde mediados de los noventa, comenzó a elaborarse el diseño de un proyecto pedagógico de carácter más integral. La propuesta recibió en ese momento un fuerte impulso en términos de su progresiva expansión a un mayor número de escuelas (ANEP-MECAEP, 2004; MECAEP, 1997), llegando en 2004 a abarcar unas 102 escuelas urbanas (algo más del 10% del total) y una matrícula de unos 21 mil niños (próximos a un 7% de la matrícula global del nivel). En 2007 se cuentan 111 escuelas de TC y casi 22 mil alumnos.

Cuadro 1. Evolución de la matrícula escolar y en escuelas de Tiempo completo. 1995 – 2007.

Año	Total	TC	% TC
1995	286.528	6.191	2,2
1996	291.860	7.201	2,5
1997	295.011	8.518	2,9
1998	295.971	8.312	2,8
1999	297.630	10.245	3,4
2000	301.182	12.736	4,2
2001	302.379	15.577	5,2
2002	306.589	17.589	5,7
2003	309.879	18.494	6,0
2004	309.920	20.326	6,6
2005	308.157	20.844	6,8
2006	304.940	21.994	7,2
2007	299.132	21.834	7,3

Fuente: DEE del CEP

Gráfico 4. Evolución de la cantidad de escuelas de Tiempo Completo (1995-2007).



Fuente: DEE del CEP.

A pesar de los resultados altamente promisorios, el sistema educativo no parece haber terminado de definir el programa de TC como su estrategia insignia y ha impulsado paralelamente otras alternativas, algunas de las cuales han sido comentadas más arriba. Esta situación obedece, en buena medida, a sus altos costos, tanto de inversión -debido a la ampliación del tiempo pedagógico- como de funcionamiento. Sin embargo, debe remarcar que aun en el contexto de un significativo incremento del crédito presupuestal asignado a la ANEP en la actual gestión, la expansión de la experiencia no ha cobrado un ritmo mayor, como podría haberse esperado, respecto al registrado en los períodos anteriores⁴.

Más allá de las consideraciones presupuestales, las autoridades parecen no haber llegado a los acuerdos necesarios sobre las fortalezas relativas y al costo-eficiencia de las distintas estrategias actualmente en curso.

a.3 Programa de Maestros Comunitarios

Además de las comentadas más arriba, en el presente período se extendió el Programa de Maestros Comunitarios (PMC). El PMC surge en 2005 como un esfuerzo conjunto del Consejo de Educación Primaria (CEP) y el Programa INFAMILIA del Ministerio de Desarrollo Social, en articulación con distintas organizaciones de la sociedad civil y con el apoyo de otras instituciones como UNICEF. El Programa busca mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad e incrementar el tiempo pedagógico a través del apoyo específico a los niños con bajo rendimiento escolar, problemas de asistencia o desertores en escuelas ubicadas en zonas carenciadas del país (MIDES, INFAMILIA, 2007). En la actualidad, se ha procesado el traspaso hacia el CEP en el financiamiento de la experiencia, al tiempo que el PMC se ha extendido a unas 330 escuelas urbanas (más de un tercio del total) con una cobertura de cerca de 18 mil niños en el año 2007. Las evaluaciones impulsadas por INFAMILIA indican resultados promisorios en términos de las metas de logro trazadas, aunque el impacto global de la experiencia sobre la disminución de la repetición, la asistencia insuficiente o el abandono escolar todavía no resulta claro.

a.4 Plan de Conectividad Educativa de la Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL)

El Plan Ceibal procura disminuir la “brecha digital” a través de la entrega gratuita a todos los alumnos de primaria y a sus respectivos maestros de una computadora de uso personal con conexión a internet con el objetivo adicional de desarrollar los aprendizajes y las capacidades derivadas del uso de las nuevas tecnologías de la información (ANEP-CODICEN, 2008). En la actualidad, la entrega de los ordenadores se ha extendido a todas las escuelas al norte del Río Negro y se prevé su rápida universalización al resto del país. El proyecto ha sido visualizado como una línea de política con profundas y diversas potencialidades y constituye una experiencia de vanguardia en el mundo, por lo que la evaluación de sus impactos aparece como una línea altamente prioritaria.

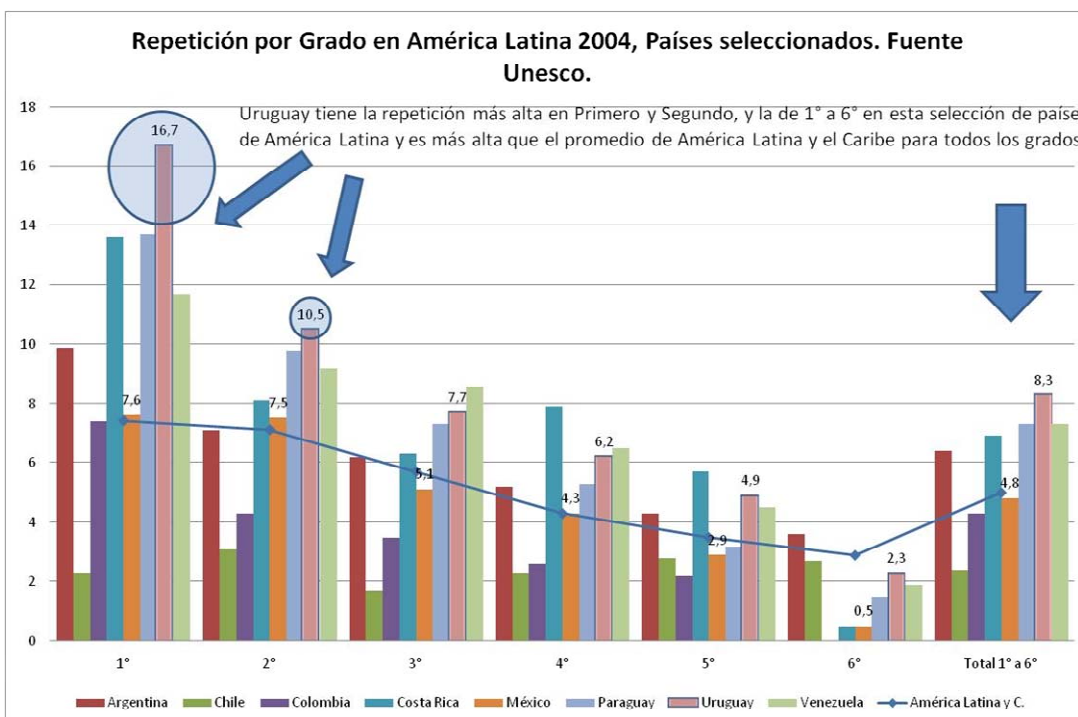
b. Cobertura y repetición

En el nivel de la Educación Primaria, Uruguay presenta un acceso de carácter prácticamente universal desde mediados del siglo pasado y un egreso igualmente generalizado desde la década de los ochenta, resultado de un proceso gradual de incorporación de las clases medias y posteriormente de los sectores bajos que el país procesó, en base a una matriz política e institucional profundamente estatista, durante la primera mitad del siglo XX y buena parte de la segunda. El temprano desarrollo, en términos comparativos, del sistema educativo uruguayo estuvo estrechamente ligado a un modelo de desarrollo social y político profundamente integrador en el que le cupo a la escuela primaria un rol destacado.

⁴ Las autoridades preveían alcanzar en 2007 la meta de 129 escuelas de TC y 29 mil niños (ANEP-CODICEN, 2007), casi veinte escuelas y 7 mil alumnos más de los registrados ese año.

Sin embargo, ya en la década del sesenta, antes incluso de completar la fase de incorporación, la CIDE llamaba la atención sobre las muy elevadas tasas de repetición en primaria y sobre su atípica estructura, altamente concentrada en los grados escolares más bajos (muy especialmente en 1er. grado y, en menor medida, en 2°), aspectos que todavía hoy constituyen rasgos sobresalientes del país. Tal como se observa en el gráfico siguiente, las tasas globales de repetición en Uruguay son de las más altas de la región y se ubican por encima de las registradas en países como Argentina, Chile, Colombia o Costa Rica y en el promedio de Latinoamérica.

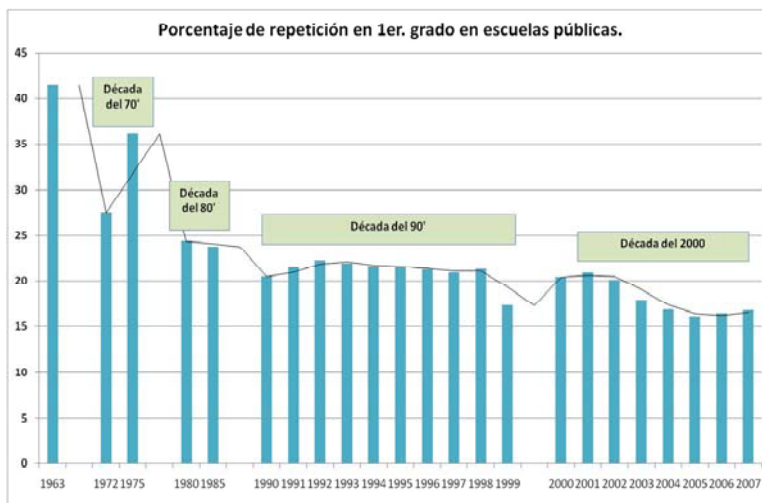
Gráfico 5.



Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria 2007. Presentación ante el Consejo de Educación Primaria.

Si bien la mirada de largo plazo indica logros importantes en este sentido (obsérvese p.e. que, en el año 1963 más del 40% de los alumnos de 1er. año no lograban la promoción), en las últimas dos décadas se asiste a una situación de mejoras graduales que, no obstante, no han logrado revertir las pautas fundamentales anotadas.

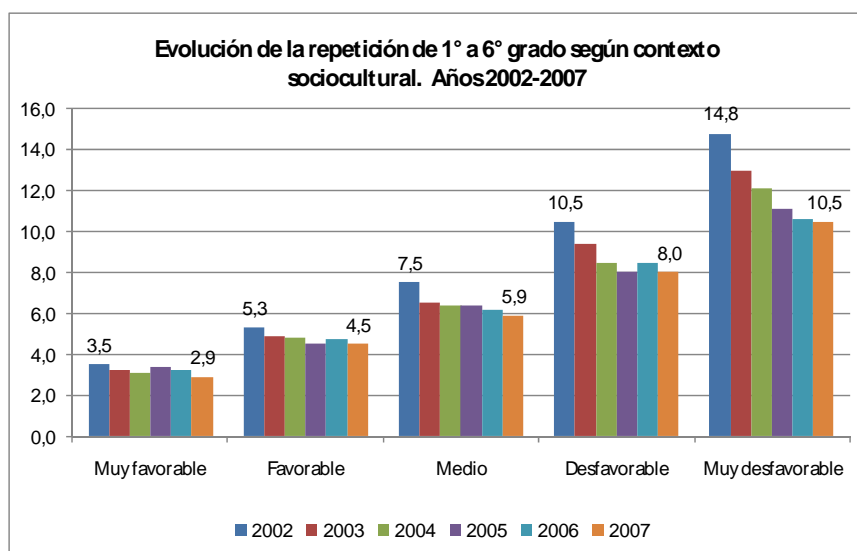
Gráfico 6.



Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria 2007. Presentación ante el Consejo de Educación Primaria.

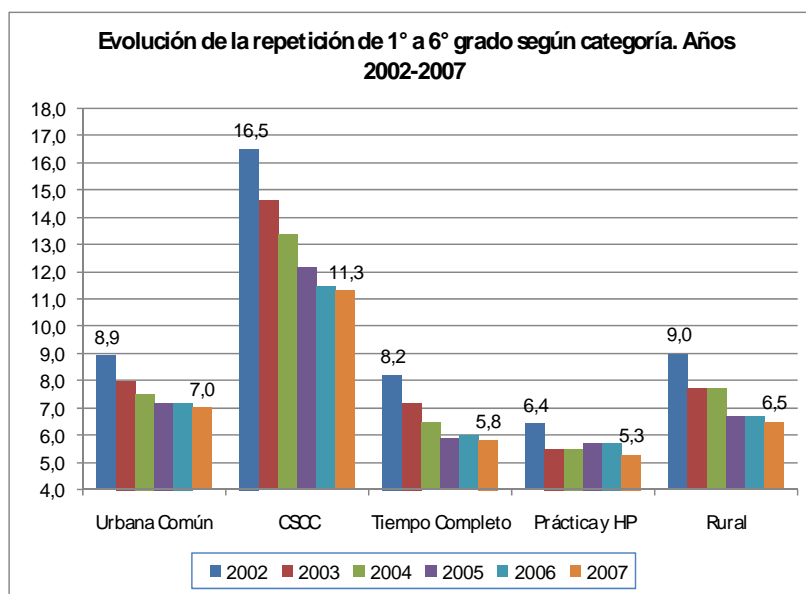
La repetición total (1° a 6°) se mantuvo, con leves oscilaciones, durante la década de los noventa y hasta el año 2002 en torno al 10%, momento a partir del cual comenzó a registrarse un leve pero sostenido descenso (en 2007, la repetición global se ubicó en 7,7%). Tal vez, el logro más importante en este sentido viene dado por la tendencia a la reducción de las brechas sociales asociadas a la repetición verificada especialmente entre los años 2002 y 2005 (CODICEN-CEP, 2008). Los dos gráficos siguientes muestran las tendencias para escuelas de distinto contexto y categoría.

Gráfico 7.



Fuente: Estado de Situación 2007. Monitor Educativo de Enseñanza Primaria 2007.

Gráfico 8.



Fuente: Estado de Situación 2007. Monitor Educativo de Enseñanza Primaria 2007.

Efectivamente, la evolución en estos años muestra que las escuelas que más redujeron los índices de repetición global fueron las de Contexto Sociocultural Crítico. Además, destaca el bajo porcentaje de repetidores en las escuelas de Tiempo Completo, similar al de las de Prácticas, a pesar de que las primeras reclutan su alumnado de contextos socioculturales mucho más desfavorables. De hecho, TC presenta el menor efecto del contexto familiar en los resultados.

Por otra parte, la estructura de repetición característica del sistema educativo uruguayo, fuertemente concentrada en los grados más bajos y, muy especialmente en el 1°, no ha podido equilibrarse, a pesar de las mejoras observadas entre los años 2002 y 2005. De hecho, se ha acentuado en los dos últimos años (actualmente, se ubica en 16,8%, tras haber alcanzado su mínimo histórico de 16,1% en 2005). Asimismo, las elevadas tasas de inasistencia a clase vienen siendo subrayadas con creciente preocupación por las autoridades. Las distintas estimaciones sobre este indicador dan cuenta de que los alumnos uruguayos asisten promedialmente un número de días sustantivamente menor al previsto en las distintas modalidades en curso (CODICEN-CEP, 2008). Este aspecto afecta el tiempo pedagógico real que se brinda a los niños del nivel (horas anuales efectivas), así como al carácter necesariamente continuo que requiere la intervención pedagógica.

El estancamiento e incipiente retroceso en indicadores altamente asociado a la capacidad de progresión en el sistema de los niños de los contextos sociales más vulnerables constituye el aspecto más crítico que enfrenta la educación primaria y exige la profundización de respuestas de fondo que logren combatirlo en forma eficaz y sostenida.

El carácter prioritario del abatimiento de la repetición remite al menos a dos aspectos clave. El primero tiene que ver con la necesidad de ofrecer condiciones básicas para el desarrollo de los aprendizajes mínimos definidos para el ciclo, especialmente los referidos a la adquisición de las habilidades de lectura y escritura y de razonamiento formal, necesarios para que los alumnos estén en condiciones de progresar en los niveles posteriores. Además, la contracara de la repetición, la acumulación de rezago escolar, aparece como uno de los factores de riesgo más severo que afectan las probabilidades de abandono prematuro de los estudios de nivel medio (ANEP-MEMFOD, 2003).

C. Aprendizajes

Desde la década de los noventa, el sistema educativo uruguayo ha institucionalizado la evaluación periódica de aprendizajes en Primaria (1996, 1999, 2002 y 2005). Además, recientemente el país participó del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) coordinado por UNESCO-LLECE, lo que permite por primera vez contar con información de carácter comparado sobre la calidad de los aprendizajes en este ciclo y sobre los factores asociados a ellos.

En general, estas evaluaciones dejaron en claro que una parte importante de los alumnos de primaria no logra desarrollar los conocimientos y habilidades esperados para el nivel. Asimismo, confirmaron la persistencia de fuertes brechas en los aprendizajes asociados a factores extraescolares.

A pesar de esto, los ciclos 1996, 1999 y 2002 mostraron una tendencia significativa al mejoramiento global de las habilidades de los estudiantes en las áreas evaluadas (Lenguaje y Matemática), especialmente notoria en los contextos socioculturales más vulnerables, lo que indicaba incipientes pero promisorios avances en términos de calidad y equidad. Al mismo tiempo, las evaluaciones indican que las escuelas de Tiempo Completo lograban mejores aprendizajes tanto en Lengua como en Matemática en cualquier contexto social pero especialmente en los más desfavorecidos (ANEP-MECAEP, 2002). En 2005, esta tendencia se detiene. Los resultados globales son algo inferiores a los registrados tres años antes, lo que responde a un más bajo desempeño en 2005 de los niños de contexto desfavorable y muy desfavorable en comparación con el de los alumnos de similar condición en la prueba anterior (ANEP-CODICEN, 2007)⁵.

De todas formas, cabe señalar que en el contexto regional Uruguay se ha ubicado entre los países con mejores desempeños en Lenguaje, Matemática y Ciencias en 3° y 6° año (UNESCO-LLECE, 2008), únicamente inferiores a los de Cuba, el país más destacado de los participantes. Sus resultados son similares a los obtenidos por Costa Rica, Chile y México y se ubican por encima del promedio de la región. Al igual que en las instancias nacionales, la experiencia en SERCE alerta sobre las profundas brechas sociales en los aprendizajes. El sistema educativo uruguayo no difiere mayormente de los de la región en cuanto a sus niveles de inequidad en los logros educativos, a pesar de encontrarse entre los que mejor distribuyen su riqueza. Entre otras cosas, la participación en SERCE deja planteada la pregunta de por qué el país ostenta los mayores niveles de repetición en primaria de la región y, al mismo tiempo, uno de los mejores niveles de desempeño académico.

⁵ La comparación debe tomarse con precaución debido a los cambios metodológicos introducidos en la evaluación a partir en 2005.

3. La Educación Media

La educación media constituye el principal ámbito de desafíos para las políticas del país en el sector. Esta característica no es exclusiva del Uruguay pero, como habrá ocasión de argumentar, adquiere algunos rasgos específicos en nuestro país.

Al igual que la mayoría de los sistemas de maduración temprana, Uruguay ha culminado con éxito la fase dura de incorporación del conjunto de su población a la educación formal. Una de las consecuencias históricas de estos logros ha sido la ampliación de la base de reclutamiento de la enseñanza media, mucho mayor en número y crecientemente compleja en términos de su composición social, económica y cultural. Este rasgo, conjuntamente con las transformaciones más generales que en estas décadas se han operado en el conjunto de la sociedad ha conmovido radicalmente las características de este nivel. De una parte, repercute en las propias motivaciones y expectativas que tienen los adolescentes y sus familias para estudiar. A su vez, agrega un conjunto nuevo de demandas sociales a las que tradicionalmente buscó dar respuesta la enseñanza media. Tal como se desarrollará más adelante, el país ha tenido un éxito relativamente importante en cuanto al acceso a la educación post-primaria pero todavía hoy los niveles de culminación -incluso del ciclo básico, obligatorio por ley desde la década del setenta-, se encuentran muy lejos de ser universales.

Por otra parte, es en este nivel donde los trayectos educativos se diversifican en un conjunto de ofertas orientadas, simplificando, a la consecución posterior de estudios terciarios o a la preparación técnico-profesional para el mundo productivo. Las definiciones de base acerca del carácter más o menos generalista de las distintas modalidades, así como el punto en que la oferta deja de ser obligatoria y da lugar a trayectorias optativas constituyen algunas de las decisiones clave que los países deben definir para este nivel de enseñanza. A diferencia de la educación primaria, e incluso de la terciaria, que descansan sobre unos objetivos básicos de salida relativamente consensuados, en el nivel medio surgen en forma recurrente dos cuestiones cuya respuesta resulta sensiblemente menos aporoblemática: ¿qué educación? y ¿para quién?

En tercer término, en tanto la enseñanza media coincide con las etapas biográficas en que comienzan a procesarse los tránsitos de una parte importante de la población hacia el mundo del trabajo, la conformación de uniones conyugales y lo que genéricamente podría llamarse las trayectorias de emancipación juvenil⁶, el sistema educativo comienza a “competir” con otros ámbitos institucionales por la captación de los jóvenes.

Sobre este trasfondo, el apartado siguiente presenta una breve descripción de los principales lineamientos de política educativa impulsados en el país para el nivel. En los restantes, se comenta un conjunto de evidencia acerca del nivel de logros que se han venido alcanzando en los últimos veinte años, así como de los desafíos que todavía subsisten.

3.1 Breve panorama de las políticas educativas en el nivel medio (1990-2008)

Rasgos generales del período

Tras la apertura democrática, las autoridades educativas han ensayado numerosos intentos de transformación orientados al mejoramiento de la educación media. En particular, el Primer Ciclo ha sido objeto de sucesivas reformas y ajustes curriculares (p.e., en la órbita de Secundaria deben anotarse el Plan 1986 y su ajuste

⁶ En Uruguay, la normativa vigente estipula tres años de educación media obligatoria, los cuales se ofrecen, por razones más de herencia histórica que sustantivas en dos grandes modalidades: secundaria y técnica, brindadas respectivamente por los consejos de Educación Secundaria y Técnico-Profesional. Ambas modalidades tienen formalmente un carácter equivalente.

programático en 1993, el Plan Piloto, posteriormente Plan 1996 y su ajuste programático en 2004 y, recientemente, la Reformulación 2006). Tal situación da cuenta, por una parte, de la percepción generalizada acerca de la necesidad de reconceptualizar un ciclo escolar en el que se han ido acumulando, sobre las tradicionales, nuevas demandas educativas y sociales y, por otro, de la constatación generalizada de unos niveles de fracaso escolar que, con oscilaciones, presentan un carácter estructural.

Este estado permanente de revisión de los planes y programas ha introducido un elemento de perturbación e incertidumbre, cuando no de malestar e incluso franco conflicto, en el funcionamiento cotidiano de las instituciones educativas. Al mismo tiempo, ha dificultado el proceso de consolidación de las distintas innovaciones las que, en muchos casos, no han subsistido el tiempo mínimo necesario para su maduración. En este sentido, las últimas décadas muestran una desigual capacidad de acumular conocimientos técnico-pedagógicos en la definición de política a partir de las lecciones aprendidas de experiencias pasadas.

Las dificultades que enfrenta el sistema educativo en el nivel han sido enfrentadas por diferentes vías. En el terreno pedagógico, la variable de ajuste ha sido la reformulación programática, al tiempo que a nivel macro se ha registrado en términos generales un fuerte impulso a la inversión y acondicionamiento de la oferta edilicia y al equipamiento didáctico de los locales escolares. Paralelamente, se ha advertido la preocupación por potenciar a los propios centros educativos, procurando favorecer arreglos organizacionales y de gestión escolar que favorezcan acciones estratégicas destinadas a mejorar la enseñanza y los aprendizajes. Sin embargo, buena parte de estos esfuerzos han naufragado o al menos han tenido un éxito muy relativo, en cierta medida debido a que no se han logrado transformar algunas de las condiciones generales que caracterizan el funcionamiento del sistema a nivel macro. Sin ánimos de exahustividad, es preciso subrayar en este sentido los elevados niveles de rotación de directores y profesores, la modalidad de asignación de recursos humanos a los centros escolares, la ausencia de una carrera funcional que estimule la profesionalización y la excelencia en el desempeño profesional y las altas tasas de ausentismo docente.

Las políticas

Durante la gestión 1985-1989, básicamente ocupada como se vio en la recomposición de un sistema en grave estado de desmantelamiento, se procuró generar unas condiciones mínimas para hacer efectivos los tres años de escolarización post primaria obligatorios estipulados en la Ley de Educación de 1973 mediante la creación del Ciclo Básico Único (CBU). Básicamente, el Plan apuntaba a generar un marco institucional y curricular común a los subsistemas secundario y técnico-profesional e incorporaba como uno de sus factores novedosos los cursos de compensación (CINVE, 2003), innovación que quedó sin efecto en las reformulaciones programáticas que le siguieron.

Durante el período siguiente y en virtud de las dificultades persistentes, el país realizó una fuerte apuesta a la acumulación de diagnósticos técnicos potentes. Entre ellos, cabe destacar los informes realizados desde la oficina de la CEPAL en Montevideo a pedido de la ANEP y los diagnósticos realizados por el Programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS) y el Programa de Inversión Social (PRIS) en el marco de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Paralelamente, las autoridades realizaron una fuerte convocatoria a la participación de las Asambleas Técnico-Docentes (ATD) de la que surgieron muchas de las propuestas que comenzaron a implementarse durante esa gestión, algunas de las cuales fueron además recuperadas como elementos clave de la reforma impulsada por la siguiente. El sistema educativo retomaba de esta forma una orientación central, interrumpida en el período dictatorial, que implicaba la necesidad de contar con diagnósticos de alta factura técnica que habilitaran respuestas complejas para problemas igualmente complejos. De esta forma, se

buscaba articular las derivaciones del conjunto de conocimientos que el país iba acumulando en la materia con una alta dosis de participación del cuerpo de docentes. En términos curriculares, el resultado fue la reformulación altamente concertada del Plan 86 para el Ciclo Básico en el año 1993 y de la Micro Experiencia en los Bachilleratos⁷ en el ámbito de la educación secundaria. En el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP), comenzó a operarse en la década de los noventa una importante reestructura institucional que derivó, entre otras cosas, en la creación de las Direcciones de Programa. Asimismo, se inició por entonces el Proyecto UTU-BID, único préstamo del BID para América Latina con destino a la educación técnica, el cual tendría un papel privilegiado en la reorientación del CETP a partir de 1996 (ANEP, 2005b). En general, el período implicó la activación de la participación técnica de los colectivos docentes y la progresiva consolidación de un staff de técnicos y profesionales que tendrían una fuerte incidencia en las orientaciones de política inmediatamente posteriores. Estos últimos fueron por lo general reclutados desde fuera de la ANEP, aunque una parte de ellos provenía del propio cuerpo de docentes del ente (LEMES, 2003). Algunos de estos procesos, especialmente el rol protagónico de los colectivos de profesores, se interrumpieron abruptamente en la gestión siguiente. En tanto, otros cristalizaron en lo que, retrospectivamente, aparece como el impulso más ambicioso de reforma de la educación media de las últimas décadas.

La reforma emprendida desde 1996 se sustentaba en la definición de una propuesta con aspiraciones integrales que comprendían a los distintos niveles de enseñanza atendidos por la ANEP. En el nivel medio, las principales líneas de política comprendieron la implementación del Plan Piloto para el Ciclo Básico (en CES y CETP) y la expansión y reorientación de la oferta técnica, evidenciada entre otros aspectos en la creación de los Bachilleratos Tecnológicos⁸. El Plan Piloto, posteriormente Plan 1996, se universalizó rápidamente al total de las escuelas técnicas que brindaban el Ciclo Básico, en tanto en Secundaria el proceso siguió una estrategia de extensión progresiva, lo que implicó la convivencia hasta el año 2006 de diversos planes en este ciclo.

Desde el punto de vista de los planificadores, el énfasis de la reforma de la educación media estaba puesto en el cambio de gestión organizacional más que en la modificación estrictamente programática. La propuesta para el ciclo básico comprendía la extensión de la jornada escolar -de tres horas veinte a cinco horas y media-, el intento por establecer paquetes horarios que apuntaron -con éxito relativo- a concentrar a los docentes durante media jornada en sus establecimientos y la generación de espacios remunerados para la coordinación semanal de los profesores (ANEP, 2003). Por otra parte, se profundizó la estructura curricular por áreas, hasta entonces más nominal que efectiva, bajo el formato de nuevas asignaturas a cargo de un único docente. Además de otras consideraciones pedagógicas, esta última propuesta apuntaba a reducir el número de asignaturas del currículo, uno de los aspectos valorados como más críticos en la transición entre la escuela primaria y el ciclo siguiente. De todas, esta última medida fue la que generó mayores resistencias entre el cuerpo de profesores (especialmente en el caso de las Áreas de Ciencias Sociales y Ciencias Experimentales) y la que terminó identificándose, en buena parte de los casos, con la propuesta in totum. Sin embargo, la reforma propuesta articulaba las modificaciones curriculares con un conjunto de líneas de acción, entre las que cabe subrayar al menos: una fuerte política de construcción, ampliación y adecuación de locales escolares, la elaboración y dotación de materiales para los estudiantes, la implementación de cursos de perfeccionamiento y actualización para los docentes y el apoyo a la elaboración de proyectos desde los centros educativos.

⁷ Esta última experiencia permaneció acotada a un número bastante reducido de liceos, aunque varios de sus componentes fueron incorporados en las reformas que le siguieron.

⁸ La reformulación del Programa UTU-BID da cuenta de la importancia que en el período se concedió a la reorientación de la educación técnico-profesional.

Desde el punto de vista institucional, el período supuso un profundo viraje en la forma en que la ANEP venía impulsando la política educativa hasta el momento. De una parte, se operó en estos años una fuerte tendencia a la concentración de las decisiones en el Consejo Directivo Central (CODICEN), en desmedro del protagonismo que a los consejos desconcentrados les había cabido anteriormente (MANCEBO, 2003). Este hecho, favorecido por la relativa ambigüedad de las normativas que estipulan las potestades de los distintos órganos de conducción de la ANEP, encontró sustento además en la consolidación de los distintos proyectos de financiamiento externo como actores clave en la generación de información, diagnóstico y evaluación, así como en la ejecución de la política educativa⁹. Tal estado de cosas supuso una inédita capacidad para el impulso de innovaciones, pero lo hizo a altos costos en términos de conflictividad y malestar entre los distintos actores educativos, lo que a la larga terminó hipotecando, en buena parte de los casos, su continuidad. Al mismo tiempo, se crearon nuevos niveles organizacionales de planificación y ejecución, vinculados a las Direcciones de los proyectos de apoyo o a las nóveles Secretarías y Gerencias del CODICEN, que en muchos casos terminaron funcionando en forma paralela a las estructuras existentes sin que terminara de resolverse adecuadamente su mutua articulación. Esta situación derivó, en primer término, en diversas superposiciones en cuanto a las competencias de cada órgano (p.e., entre los desconcentrados y el CODICEN, entre las Gerencias y las viejas oficinas de planificación, etc.). Al mismo tiempo, las nuevas estructuras asumieron un conjunto de funciones y acciones, tales como la evaluación estandarizada de aprendizajes, la generación de estudios o el monitoreo de las innovaciones, que no contaban con antecedentes institucionales claros. En buena medida, estas transformaciones fueron visualizadas como una trasgresión de los niveles y lógicas de toma de decisiones instituidos hasta entonces, lo que generó otro fuerte foco de oposición.

La gestión que siguió al período de reforma (2000-2004) mantuvo las orientaciones generales de la anterior, aunque los niveles y ritmos de ejecución fueron progresivamente más incrementalistas, en parte debido a las restricciones presupuestales derivadas de la crisis que enfrentaron las autoridades y en parte en virtud de la fuerte resistencia que mantenía la reforma dentro de la ANEP (CINVE, 2008). Durante estos años se apuntó particularmente a la transformación del bachillerato, proceso que se caracterizó por una amplia convocatoria a los cuerpos inspectivos y a los colectivos docentes del CES y del CTEP, así como a otros actores sociales externos a la ANEP y que culminó con la puesta en marcha del Plan 2003 (TEMS), el cual se extendió gradualmente a unas 25 instituciones.

Por su parte y en función de la evidencia que surgía de los diversos monitoreos así como de la percepción de las autoridades acerca de la necesidad de ajustar distintos aspectos de la reforma del Ciclo Básico, en estos años se terminó de elaborar una propuesta de revisión del Plan 1996 (Revisión 2004) centrada en el ajuste de los programas, especialmente en lo que refería a las asignaturas-áreas. Se buscaba así ajustar el aspecto de mayor distorsión y al mismo tiempo propender al fortalecimiento de la propuesta organizacional de fondo que venía evidenciando importantes potencialidades¹⁰. En particular, debe subrayarse que la Revisión 2004 no suponía cambiar las cargas horarias de los cursos ofrecidos, lo que apuntaba a mantener el mayor contacto semanal de los docentes con sus estudiantes.

El año 2005 marca un cambio de rumbo sustantivo. El nuevo gobierno de la educación parte de la concepción de la necesidad de orientar las políticas educativas en torno a la participación de los colectivos profesionales y, en general, de la ciudadanía, en

⁹ En el caso de la educación media, se hace referencia a los proyectos FAS, UTU-BID, MESyFOD y, en forma posterior, MEMFOD.

¹⁰ En 2004 el CODICEN aprobó nuevos programas para las áreas de Ciencias Sociales, Ciencias Experimentales y Lengua y Literatura de 1º, 2º y 3er. año que suponían la reestructuración del Plan en base a cursos enfocados en las tradicionales asignaturas de Historia, Geografía, Biología, Química, Física, Lengua y Literatura. Este Revisión no llegó a ser evaluada.

contraste con lo que se visualizaba como un excesivo énfasis tecnocrático en el período anterior. La etapa está teñida por la convocatoria del gobierno al “Debate educativo”, proceso coordinado desde el Ministerio de Educación y Cultura. Esta estrategia buscó sentar unas bases ciudadanas amplias para la consagración de una nueva Ley de Educación –actualmente en discusión en el Parlamento- que fundara las bases de los cambios sustantivos que deberán introducirse en todos los niveles del sistema (inicial, primario, secundario, técnico-profesional y terciario), en los ámbitos público y privado y en la educación de carácter no formal.

En este marco, el período iniciado en marzo de 2005 marca algunos cambios importantes en la orientación de las políticas educativas en la enseñanza media. En primer término, se subraya la definición por parte de las autoridades entrantes en relación a la necesidad de revitalizar el protagonismo de los consejos desconcentrados. A nivel del CES, esta orientación implicó, p.e., la apuesta al fortalecimiento de los cuerpos técnicos de supervisión a través de la integración de un número importante de inspectores de asignatura y de institutos y liceos.

La política educativa está pautada por un contraste con las principales orientaciones antecedentes, con un fuerte énfasis en la “participación de los distintos actores en la implementación y evaluación de las políticas educativas” y el “involucramiento de los docentes en el diseño, implementación, seguimiento, evaluación y resultados de la aplicación de las políticas educativas”, definidos como dos de los principales Objetivos Estratégicos para el quinquenio (ANEP-CODICEN 2008: 133-157).

En el plano pedagógico, esto se tradujo en la definición de una nueva propuesta curricular (Reformulación 2006) en base a un diseño por asignaturas con espacios optativos¹¹. La Reformulación consolida la extensión del tiempo pedagógico en el Ciclo Básico¹² y consagra la extensión de la jornada escolar en el Segundo Ciclo en relación a los Planes 1976 y a la Micro Experiencia (1993), aunque lo reduce respecto a la Experiencia TEMS (Plan 2003). La nueva propuesta implica una apuesta hacia la unificación del currículo ante la diversidad de planes y programas coexistentes hasta el momento. Entre otras estrategias, destacan la universalización de las horas de coordinación remuneradas en ambos ciclos y la definición de un nuevo reglamento de evaluación y pasaje de grado que introduce las pruebas semestrales, el mecanismo de promoción directa (sin examen obligatorio) en el bachillerato y las pruebas especiales para los alumnos que llegan a fin de curso con calificaciones insuficientes en el Ciclo Básico. Por otra parte, en este último nivel la Reformulación 2006 marca el retorno a la estructura por asignaturas, signando una propuesta curricular que contiene un número importante de cursos y de docentes.

En otro orden, en lo que va del período se realizaron importantes esfuerzos en cuanto a la dotación de funcionarios no docentes (adscriptos, bibliotecólogos, etc.) y administrativos en los locales escolares, al tiempo que se continuó un ritmo importante en materia de inversión en infraestructura edilicia y equipamiento escolar. Por otra parte, en el marco de las Líneas Estratégicas definidas por las autoridades del CES, se han impulsado un conjunto de acciones y medidas tendientes a potenciar la participación de los estudiantes en los centros educativos y su formación ciudadana. Entre otras, destacan la Derogación del Acta 14 en 2005, relativa al derecho a ocupación de los locales escolares por parte de los alumnos, la elaboración de un Estatuto del Estudiante y la creación de los Consejos Asesores Pedagógicos (ANEP-CODICEN, 2008).

Sobre este trasfondo de orientaciones de política básicamente universalistas, se impulsaron de todas formas otras líneas de acción de carácter focalizado. En particular, se señala la implementación del Programa de Aulas Comunitarias (PAC), en

¹¹ La Reformulación 2006 abarca a los dos ciclos de la educación media secundaria y se encuentra actualmente extendido a la totalidad de los centros diurnos.

¹² Estrictamente, la Reformulación 2006 prevé 31 horas reloj anuales más que el Plan 1996 (ANEP-CES, 2008).

modalidad de co-ejecución con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y en convenio con los Programas INFAMILIA, el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y diversas organizaciones de la sociedad civil. La experiencia se desarrolla en 12 Aulas, con una cobertura de algo más de 500 estudiantes y apunta a la reinserción en el Ciclo Básico de jóvenes desertores del sistema educativo formal, en su mayoría del ciclo básico de educación media. En la misma línea se ubican los programas alternativos para el ciclo básico de Áreas Pedagógicas y para jóvenes privados de libertad (ANEP-CODICEN, 2008).

La política de focalización más ambiciosa a nivel del CES es el Proyecto de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU 2008), que apunta a mejorar los aprendizajes y los índices de promoción en aquellos liceos (un total de 74) que han registrado los mayores niveles de fracaso escolar en los últimos diez años (ANEP-CODICEN, 2008). El PIU 2008 se estructura en torno a cinco componentes básicos: Fortalecimiento técnico-pedagógico; Fortalecimiento de los equipos técnicos de atención psico-social; Transferencia de recursos de ejecución local; Apoyo a los alumnos vulnerables al fracaso escolar; Participación social. Este programa terminó constituyéndose en la principal línea de política orientada a la reversión de los persistentes problemas de repetición, rezago y deserción en el nivel. El PIU se encuentra recién en las primeras etapas de implementación, por lo que todavía no es posible realizar valoraciones sobre su impacto. En el marco del CETP, por su parte, se vienen procesando cambios en el período orientados al fortalecimiento de la oferta técnica y tecnológica en sus distintos niveles y al logro de una mejor articulación con las demandas del sector productivo.

En esta línea cabe destacar el nuevo plan de estudios para el Ciclo Básico (CBT) que busca potenciar la formación tecnológica a edades tempranas y combatir los altos niveles de deserción y rezago evidenciados en los últimos años. En este marco, se ha elaborado además una nueva propuesta para el CBT agrario que apunta a aumentar su cobertura y a potenciar el sistema de alternancia entre la escuela y el hogar. Es relevante señalar que esta modalidad recluta buena parte de su matrícula entre niños ubicados en zonas geográficas de difícil accesibilidad, egresados en una alta proporción de escuelas rurales de primaria.

En el Nivel Básico (o, alternativamente, NIVEL I), se viene impulsando el nuevo Sistema de Formación Profesional de Base (SFPB). Este nivel ofrece una importante diversidad de cursos técnicos con requerimientos mínimos de formación previa (primaria completa) para estudiantes de 15 años o más. El SFPB busca ordenar las propuestas en el nivel y procura dotar de continuidad educativa a las distintas ofertas a través del impulso a la reinserción de los jóvenes en el sistema educativo formal posibilitando la continuidad de estudios posteriores. Asimismo, el Sistema de Formación Profesional tiene como objetivo lograr una rápida alfabetización laboral, acreditar para el mercado laboral y potenciar la articulación entre educación y trabajo. Esta línea tiene una importancia estratégica para la política de la ANEP, en tanto constituye en la actualidad una de las pocas respuestas concretas ante la constatación de la alta proporción de adolescentes y jóvenes que abandonan los estudios formales en forma prematura y sin lograr ningún tipo de acreditación, lo que condiciona fuertemente sus posibilidades de inserción laboral. Téngase presente, además, que estas modalidades reclutan su matrícula de la población de los sectores económicamente más vulnerables, lo que implica que la inversión en este nivel es altamente progresiva en términos de transferencia del gasto. Resulta conveniente señalar que las evaluaciones existentes han evidenciado una baja correspondencia entre los estudios realizados por los egresados de los Cursos Básicos y de Formación Profesional Básica del CETP y las ocupaciones a las que acceden. Por su parte, sus retribuciones en términos de ingresos no superan a las percibidas por jóvenes que acreditaban secundaria básica y, en algunas orientaciones, primaria como máximo nivel educativo. Estos resultados ponen en evidencia la necesidad de garantizar para el conjunto de la población los nueve años de educación obligatorios para, recién

después, diversificar la oferta en orientaciones profesionales, técnicas o tecnológicas (ANEP, 2005b).

Finalmente, en el período actual se ha procurado ampliar las ofertas de educación media superior (Bachilleratos Tecnológicos y Formación Profesional Superior), potenciando su articulación con los cambios acaecidos en el mundo productivo. Estas modalidades, conjuntamente con la educación tecnológica de nivel terciario, han dado cuenta de la mayor parte del incremento de la matrícula del CETP en los últimos años, lo que evidencia una creciente demanda social por este tipo de oferta. La evidencia existente muestra que, a diferencia de lo señalado para los cursos básicos, existe una importante correspondencia entre los cursos seguidos en estos niveles y el tipo de ocupación al que se accede. Además, se han constatado mejores ingresos y menores tasas de desempleo en comparación con otros niveles de estudio y, en el caso de los egresados de los Bachilleratos Tecnológicos, una mayor continuidad educativa en la educación terciaria (ANEP, 2005b).

3.2. Evolución de los principales indicadores educativos

Matrícula y cobertura en la educación media

Uruguay emergió del período de facto con unos niveles de cobertura en la enseñanza media muy inferiores a los de sus vecinos del cono sur y, por supuesto, a los registrados en el nivel anterior, lo que evidenciaba que los importantes logros educativos en primaria no llegaban a transferirse al ciclo siguiente (ANEP-CODICEN, 2005). La segunda mitad de la década de los ochenta inauguró un período de crecimiento, primero de carácter algo más intermitente y, a partir de la segunda mitad de los noventa de tipo sistemático y acelerado, de la educación media, liderado básicamente por la evolución de la enseñanza secundaria pública. La fuerte expansión de la matrícula registrada entre 1985 y 2003 repercutió en una notoria mejora de las tasas de asistencia a educación de la población de 12 a 17 años, proceso que implicó la incorporación masiva de los sectores socioeconómicos medios bajos y bajos al Ciclo Básico y al Segundo Ciclo y supuso una disminución de las brechas históricas de acceso entre Montevideo y el interior del país. De todos modos, la tendencia anotada se registró en la población de todos los quintiles de ingreso, lo que llevó globalmente a una postergación de la edad promedio de salida del sistema educativo y a un paulatino incremento de los años promedio de instrucción alcanzados por las generaciones más jóvenes de uruguayos. La notable expansión de la educación media registrada durante estos años respondió tanto al crecimiento de la educación secundaria como al incremento de la demanda por formación técnico-profesional (ANEP-CODICEN, 2005).

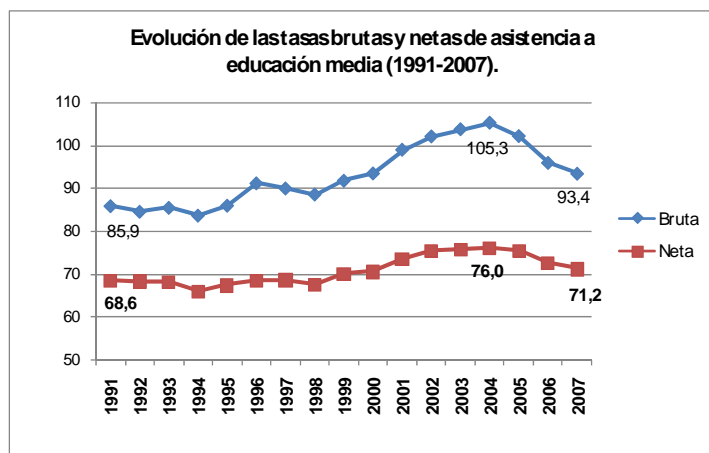
Esta fase de expansión no reconoce una única causa. De una parte, la evidencia disponible indica que la demanda por educación en este nivel se comporta en forma contracíclica en relación a las coyunturas de crisis y crecimiento económico, especialmente a sus manifestaciones en el mercado de trabajo. De esta forma, los períodos de retraimiento del empleo afectan las ecuaciones de costo-beneficio de las familias e impactan en que una parte de los jóvenes, que eventualmente buscaría empleo en otras circunstancias, se vuelque a, o permanezca en, el sistema educativo ante las bajas expectativas de inserción ocupacional. Sin embargo, deben destacarse también los méritos de la propia política educativa. El efecto combinado de unos muy fuertes impulsos de inversión edilicia y de racionalización de los ciclos escolares, por un lado, y los logros alcanzados en el marco de la reforma curricular iniciada en 1996, por otro, derivaron en avances considerables en términos de retención y promoción en tiempo. Esta situación impactó en la mejora de los flujos escolares con el resultado de disminuir las tasas de deserción en el ciclo básico y los niveles de extraedad con

que estas generaciones de estudiantes ingresaron a la educación media superior (ANEP-CODICEN, 2005)¹³.

También desde los años noventa, el sistema ensayó diversas estrategias tendientes a promover la incorporación de la población rural a la educación media. Aunque la red de escuelas rurales extendidas en todo el territorio aseguraba un egreso prácticamente universal del ciclo primario, la virtual inexistencia de oferta para el nivel siguiente, conjuntamente con la relativa inadecuación de las propuestas curriculares vigentes, suponían una barrera considerable en estos contextos para el cumplimiento del mandato legal sobre los nueve años de educación obligatorios. Durante el período 1990-2004 se implementaron un conjunto de políticas en esta línea que supusieron primero la extensión de los pocos liceos rurales existentes y de las escuelas técnicas agrarias y, posteriormente, la creación de las modalidades de Centros Educativos Integrados (CEI) y de escuelas con 7º, 8º y 9º grado¹⁴. Estos impulsos redundaron en una considerable extensión de la cobertura del Ciclo Básico en el medio rural. Las evaluaciones realizadas en su momento indicaron adicionalmente que las escuelas con 7º, 8º y 9º grado lograban muy buenos resultados en términos de egreso en tiempo e inserción en los ciclos posteriores, desempeños académicos superiores a los esperables en función del contexto sociocultural de origen de los alumnos – especialmente en lenguaje- y unos niveles muy importante de satisfacción de parte de los alumnos (ANEP-MEMFOD, AMEJEIRAS & FIGAROLA, 2006). A pesar de todo, se trata de una experiencia altamente resistida por las organizaciones docentes de Secundaria.

La fase de expansión se interrumpió en el año 2004. A partir de entonces, no se ha podido mantener el ritmo de crecimiento anterior y se ha registrado incluso una caída en la matrícula de educación media y en las tasas de cobertura, especialmente evidentes en el Segundo Ciclo.

Gráfico 9.

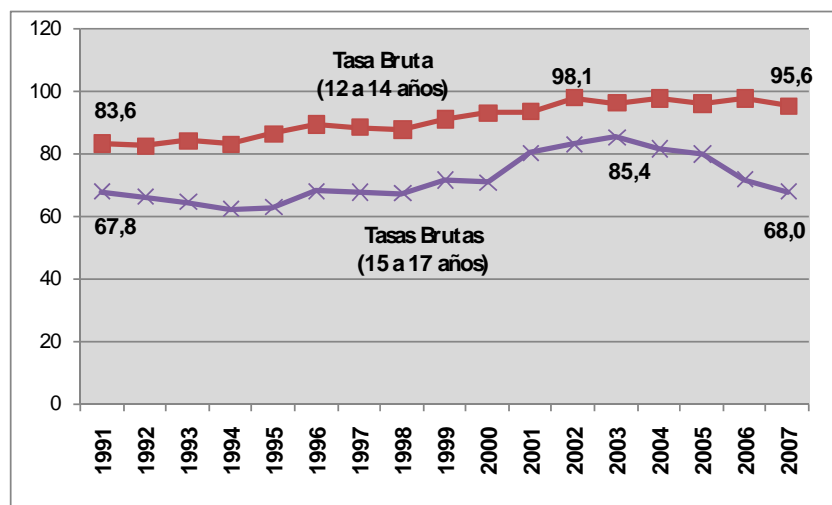


Fuente: Dirección de Investigación y Estadística Educativa de CODICEN en base a ECH del INE

¹³ Entre otros aspectos, el Plan 1996 introdujo un “relajamiento” en los criterios de exigencia para el pasaje de grado. De todos modos, la participación de Uruguay en las ediciones del Programa PISA en 2003 y 2006 indica que las mejoras en términos de flujo no respondían a menores niveles de desempeño académico. De hecho, los resultados obtenidos por los alumnos de los Planes 96 y 86, en ambos casos relativamente preocupantes en términos de calidad, no difirieron significativamente entre sí en ninguna de las dos evaluaciones realizadas.

¹⁴ Los liceos rurales funcionan bajo la órbita del CES y brindan una oferta curricular muy similar a la de los liceos urbanos con algunas propuestas específicas. Las escuelas agrarias constituyen una modalidad del Ciclo Básico Tecnológico (CETP). Algunas de ellas funcionan en régimen de alternancia. Los CEI dependen funcionalmente de Secundaria, pero comparten el local y los recursos con la escuela. La modalidad de 7º, 8º y 9º funciona en escuelas rurales ubicadas en zonas de difícil accesibilidad que ofrecen tres grados post-primarios (equivalentes al Ciclo Básico de Educación Media). Estos cursos funcionan en el mismo local y están a cargo de maestros del CEP con especialización en Ciencias Sociales y Lenguaje y en Matemática y Ciencias Experimentales. Además, cuentan con un docente de Inglés (aportado por el CES) y uno de Tecnología (perteneciente al CETP).

Gráfico 10. Evolución de la tasa bruta de asistencia al Ciclo Básico (CES y CETP) y a la Educación Media Superior (CES). 1991 – 2007.



Fuente: Dirección de Investigación y Estadística Educativa de CODICEN en base a ECH del INE

Las señales de recuperación económica luego de la crisis del 2002 llevaron a un leve traslado de la matrícula hacia el sector privado, el cual aumentó su participación relativa en el nivel aunque sin alterar la estructura tradicional de una oferta que continúa siendo predominantemente pública. Sin embargo, la tendencia anotada respondió esencialmente a una menor y más desigual capacidad de captación de la población de 15 a 17 años por parte del sistema educativo. De hecho, la evidencia disponible sugiere que en estas edades, la tasa de asistencia al nivel en los quintiles de mayores ingresos aumenta levemente en los últimos años pero, simultáneamente, desciende la de los jóvenes de los hogares más pobres, con un saldo global negativo. A nivel del ciclo básico, en tanto, la cobertura no ha descendido, pero tampoco se ha logrado avanzar respecto a los niveles registrados en 2004.

Cuadro 2. Porcentaje de personas de 15 a 17 años según asistencia a la educación por quintiles de ingreso per cápita del hogar en años seleccionados.

	AÑO 2003				AÑO 2005			
	QI-II	QIII	QIV-V	Total	QI-II	QIII	QIV-V	Total
No asiste	27,2	7,5	5,4	20	29,4	9,4	3,1	21,5
Asiste primaria	1,6	0,4	0,4	1,2	1,7	0,7	0,1	1,3
Asiste ciclo básico	22,6	19,7	10,1	19,8	22,1	17,8	13	19,7
Asiste segundo ciclo	41,4	64,3	78,8	52	37,2	62,7	78,1	48,7
Asiste CETP	7,2	7,7	4,7	6,8	9,6	8,9	5,4	8,7
Asiste terciaria	0,1	0,4	0,6	0,3	0	0,5	0,3	0,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

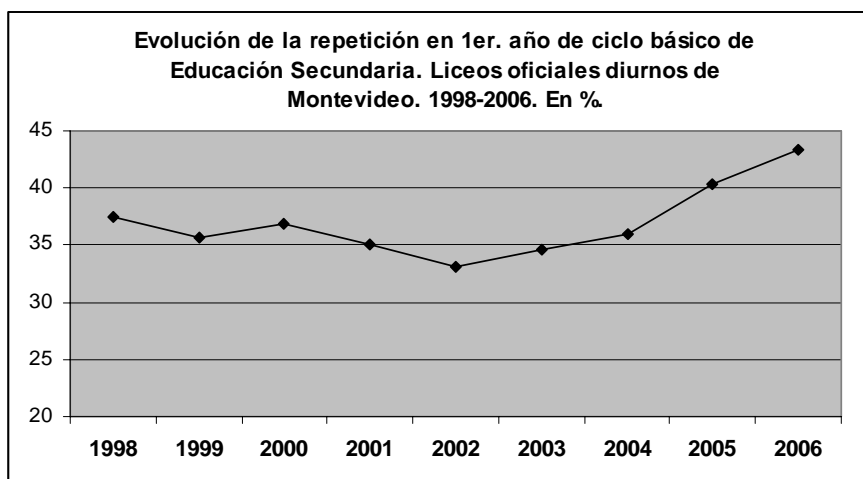
Fuente: Departamento de Investigación y Estadística Educativa del CODICEN en base a datos de la ECH del INE.

Como fuera dicho, el crecimiento de la matrícula hasta 2003 estuvo acompañado por una caída en la tasa de empleo en todas las edades consideradas, lo que sugiere que la crisis económica podría haber impactado, vía estrechamiento del mercado de empleo, en un aumento de la demanda por educación, incrementando los niveles de matriculación. Sin embargo, la evidencia sugiere que la “fuga” hacia el mercado laboral desde 2005, asociada a la reactivación económica, solo explica una parte de la caída en la tasa de cobertura. De hecho, en estos años aumentó también la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan (aproximadamente 2/3 de quienes no asisten) respecto a los valores registrados en 2003 y 2001. Al igual que en años anteriores, la mayor parte de quienes no concurren a la educación formal en estas edades tampoco trabaja (ANEP-CODICEN, 2007), lo que relativiza el alcance de las explicaciones basadas en la expansión del mercado laboral.

Eficiencia interna y niveles de egreso

La educación media registra elevados niveles de ineficiencia interna. El efecto agregado de las altas tasas de repetición, la acumulación de rezago –parte del cual, es necesario subrayar, se arrastra desde primaria- y los elevados índices de deserción, sostenidos en el mediano plazo pese a las mejoras logradas en la segunda mitad de la década de los noventa, redundan en unas tasas de egreso en ambos ciclos muy bajas y además verificadas a edades relativamente tardías. Las cifras a este respecto resultan por demás elocuentes. Aproximadamente el 30% de los matriculados en 2006 en liceos oficiales diurnos se encontraba en situación de extraedad, es decir, eran dos años mayores a la edad teórica para el nivel. Ese mismo año, en Montevideo, cuatro de cada diez alumnos de 1er. grado repitieron el año. Nótese que esta proporción es más de dos veces mayor a la tasa de repetición registrada en 1er. año para la educación primaria, como se vio, de las más altas de Latinoamérica. El panorama se agrava si se considera que entre un 30% y un 40% de quienes repiten el ciclo básico no se inscriben (al menos en secundaria) al año siguiente.

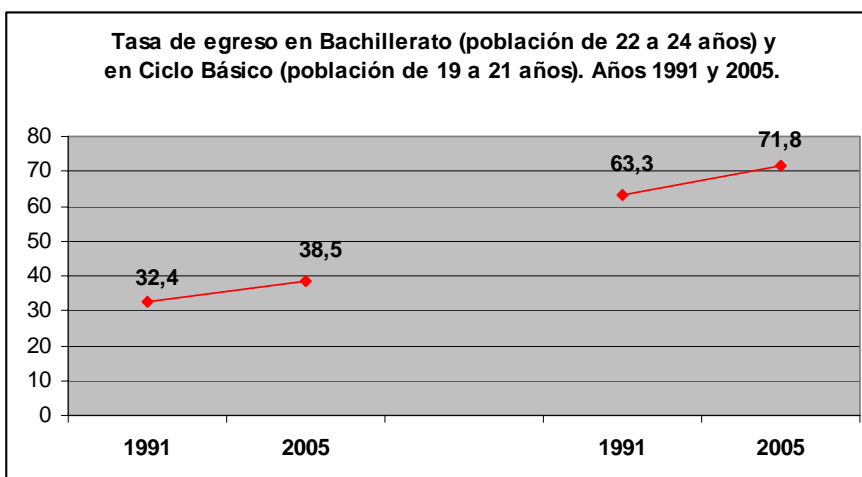
Gráfico 11.



Fuente: en base a datos del Consejo de Educación Secundaria.

Por su parte, de acuerdo a la información que surge la Encuesta Continua de Hogares, casi el 30% de la población urbana no logra completar en la actualidad el ciclo básico, al tiempo que uno de cada cuatro que sí lo consiguen lo hace luego de cumplidos los 18 años. A nivel del bachillerato, los egresos se ubican cercanos al 38% y diez puntos por debajo si se considera la población de 18 a 20 años. Estos resultados marcan mejoras relativamente modestas respecto a la situación del país a inicios de la década pasada.

Gráfico 12.

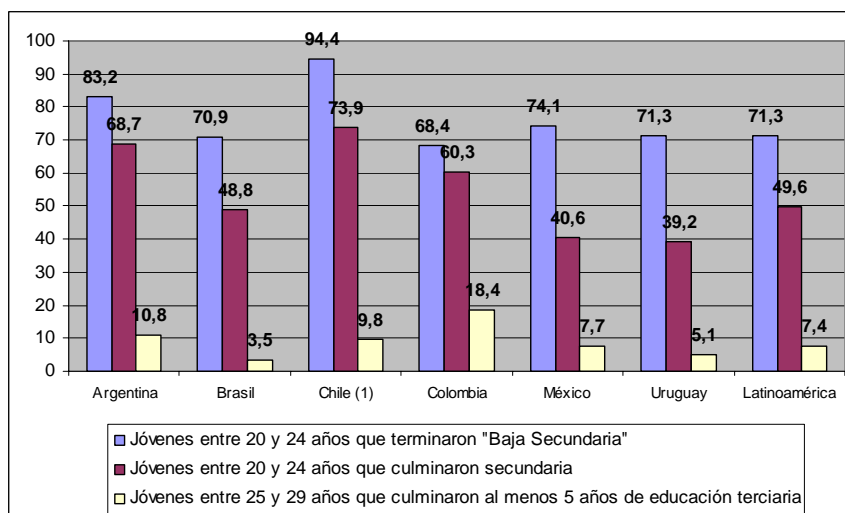


Fuente: datos estimados por CINVE (2008) en base a ECH del INE.

El Uruguay en la región. Una mirada en clave comparada

Si, tal como se mencionó antes, Uruguay se ubica en una posición ventajosa en la región a nivel de la educación primaria e incluso de vanguardia en cuanto a la cobertura en el ciclo inicial, en la enseñanza media la evidencia resulta bastante menos auspiciosa. De acuerdo a datos de CEPAL (2008), los niveles de egreso, incluso si se considera únicamente el ciclo obligatorio por ley, ubican al país en el promedio de Latinoamérica y muy por debajo de otros sistemas con niveles similares de desarrollo humano, tales como Argentina o Chile, el más destacado en este aspecto¹⁵.

Gráfico 13. Tasas de egreso para distintos niveles educativos. Países latinoamericanos seleccionados *.



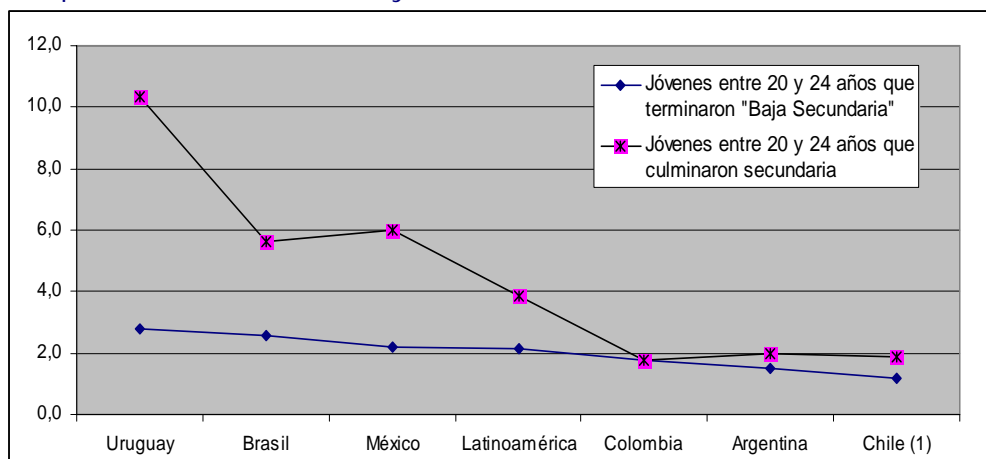
Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 2008.

* Los datos corresponden al año 2005 a excepción de Chile en que corresponden a 2003.

¹⁵ El porcentaje de chilenos de entre 20 y 24 años que han completado la educación media básica es más de 20 puntos superior al registrado en Uruguay (casi 95% frente a no más de 70%). Cabe anotar, asimismo, que en los niveles medio superior y terciario estas diferencias son aun más pronunciadas.

Adicionalmente, Uruguay presenta una de las más profundas brechas sociales en relación a la culminación de este nivel (estimadas como el *ratio* entre las tasas de egreso para el quintil más rico y para el más pobre), tanto a nivel de la educación media básica como, más agudamente todavía, de la educación media general. Aunque el país es uno de los que más progresivamente distribuye su riqueza en la región a nivel global, la evidencia indica que la equidad en la estructura de oportunidades no logra transferirse a los niños y adolescentes (FILGUERIA *et al*, 2005) y no llega a traducirse en términos de logros educacionales.

Gráfico 14. *Ratio* entre el porcentaje de egreso de la educación media básica y media superior en los Quintiles V y I. Países latinoamericanos seleccionados *.



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 2007.

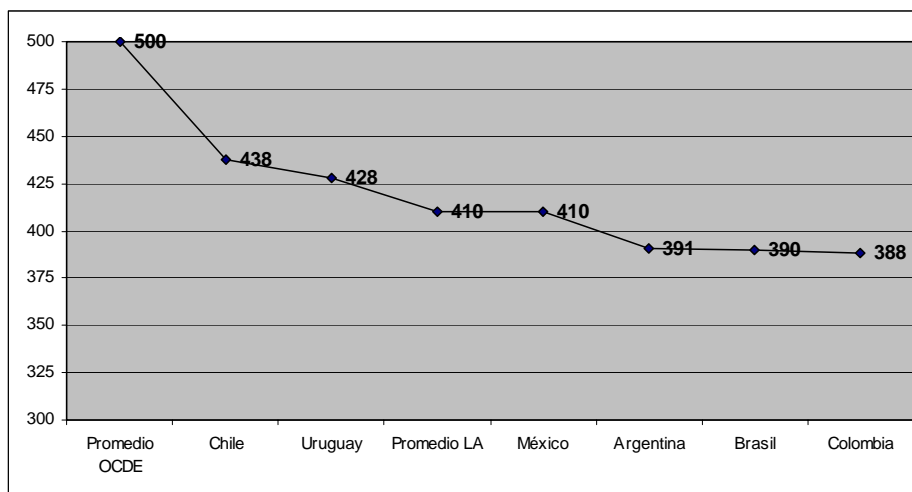
* Los datos corresponden al año 2005 a excepción de Chile en que corresponden a 2003.

Calidad de los aprendizajes

Uruguay ha participado de las últimas dos ediciones del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) realizadas en 2003 y 2006. Las conclusiones sustantivas que se derivan de los resultados en ambas instancias con relación a la calidad de los aprendizajes desarrollados y a la equidad social en los logros resultan en términos generales similares (ANEP-CODICEN, 2005; ANEP-CODICEN, 2007).

En primer lugar y pese a que solo unos pocos países de la región han participado de estas evaluaciones, los desempeños de los estudiantes uruguayos en 2003 y 2006 se ubican entre los más altos de Latinoamérica, conjuntamente con los de los alumnos chilenos. Sin embargo, debe subrayarse que en relación a los países de la OCDE los resultados de estos dos países son sensiblemente inferiores. Así, por ejemplo, en la prueba de Ciencias de 2006, Chile y Uruguay se ubican entre 65 y 72 puntos por debajo de la media de los países de la OCDE, lo que equivale a un nivel entero de competencia en la escala PISA y prácticamente al doble del puntaje atribuible a un año adicional de escolarización (OECD, 2007: 55). En el caso uruguayo, además, estos resultados se obtienen a pesar de que un porcentaje muy importante de los estudiantes (estimado en 20% para el ciclo 2006) ya había abandonado la educación formal, lo que debería incrementar los desempeños globales.

Gráfico 15. Puntaje promedio en Ciencias en PISA 2006 en el conjunto de la OCDE y en los países latinoamericanos participantes.



Fuente: Elaboración propia en base a OECD, 2007.

Nota: Las diferencias entre Argentina, Brasil y Colombia no son estadísticamente significativas.

El desempeño de los sistemas educativos no puede visualizarse exclusivamente mediante el nivel de competencia media que muestran sus estudiantes. El grado de equidad o de desigualdad que logran los distintos países resulta también una dimensión clave para evaluar su funcionamiento. Sobre este aspecto, debe señalarse que en ambas ediciones los desempeños de Uruguay, al igual que los de sus vecinos del Cono Sur, ubican al país entre los más heterogéneos de los participantes, mucho más desiguales que los del conjunto de la OCDE e incluso, en 2006, que los restantes países de la región¹⁶. Toda la evidencia disponible demuestra que las condiciones sociales, económicas y culturales de las familias de los estudiantes impactan sustantivamente en sus desempeños escolares. Sin embargo, esta asociación no es de carácter determinístico y varía de un caso a otro. En este sentido, y sin desconocer los riesgos de caer en falacias de nivel, es razonable esperar que aquellos países en los que la masa de estudiantes presenta una situación familiar más ventajosa debieran obtener promedialmente mejores desempeños y que aquellos con menores niveles de desigualdad social debieran lograr resultados menos disímiles. La capacidad de un sistema educativo para minimizar el impacto del contexto socioeconómico de los estudiantes constituye, en este sentido, una dimensión central para analizar la equidad educativa.

Los resultados de PISA 2006 sobre Ciencias indican que en Uruguay, conjuntamente con Argentina y Chile (aunque en forma algo más pronunciada en este último caso), el grado en que el contexto familiar determina el desempeño de los estudiantes es sustantivamente más alto que el registrado tanto para el conjunto de la OCDE como para el resto de los países de la región, a pesar de que estos últimos presentan una configuración social del estudiantado marcadamente más heterogénea (OECD, 2007). Si, en lugar de observar el grado de determinación del contexto se estima la magnitud de este efecto, los mismos tres países vuelven a ubicarse entre los de mayor inequidad dentro de la región. En definitiva, Chile y Uruguay obtienen los mejores desempeños en Latinoamérica en 2006 pero también ostentan la mayor desigualdad

¹⁶ Es necesario subrayar que, en términos generales, los países con un desempeño promedialmente más alto son también los que muestran mayores niveles de equidad (OECD, 2007).

desde el punto de vista de su capacidad para contrarrestar la determinación social de los resultados.

En definitiva, la evidencia comparada disponible posiciona al Uruguay en una situación de fuerte estancamiento en cuanto a sus logros en la educación media, especialmente si se los compara con su desempeño en el ciclo primario. Si bien los resultados académicos de los estudiantes se ubican entre los más altos de la región, esta situación se ve opacada por el hecho de que los niveles de progresión y egreso en el nivel son comparativamente muy bajos y por cuanto el país continúa mostrando unos niveles de desigualdad educativa (tanto en términos de escolarización como de aprendizajes) sumamente elevados de acuerdo a su grado de desarrollo y a las características de su estructura social.

4. A modo de cierre

La educación de los niños y adolescentes uruguayos evidencia en estas últimas dos décadas importantes, pero dispares, niveles de avance. Sin embargo, la mirada de mediano plazo demuestra con contundencia la complejidad que reviste la superación de aquellos aspectos en que el país muestra un panorama más deficitario. La incorporación masiva de la población de cuatro y cinco años se cuenta entre los logros más destacados del período, aunque la situación en el caso de los más pequeños evidencia la necesidad de avanzar en la provisión de más prestaciones y de mejor calidad, que atiendan a la integralidad que requiere la atención de la primera infancia. En el caso de primaria, la persistencia de unas tasas de repetición excesivamente elevadas y de unos desempeños que continúan estando demasiado asociados al origen social de los alumnos deberían agendarse, luego de los tímidos progresos registrados en los últimos veinte años, como las principales prioridades de la política educativa para el nivel. Los muy tímidos logros a nivel de la enseñanza media, en tanto, plantean al país una situación de verdadera “emergencia nacional”.

Suele decirse, con razón, que la política es el arte de lo posible. Tal como lo demuestra la experiencia, las restricciones en este sentido son múltiples. Con todo, no hay espacio para capitular ante los desafíos que enfrenta la educación en el corto plazo ni, mucho menos, ante los que deberá hacer frente de aquí a veinte años. Sin dudas, la búsqueda de alternativas técnicamente acertadas, socialmente justas y políticamente viables requerirá de altas dosis de creatividad, de una gran apertura que permita aprender de los aciertos y errores propios y ajenos y de mucho trabajo. Resulta vital que sumemos, a los enormes esfuerzos que conlleva la gestión cotidiana de la educación, la posibilidad de imaginar escenarios futuros de máxima que orienten nuestras acciones en forma coherente hacia los logros medulares a los que en forma insoslayable debemos propender.

No es éste el espacio más adecuado para desarrollar un programa de trabajo de esas características. Así y todo y simplemente a modo de ejemplo, parece oportuno cerrar la exposición con una reflexión de carácter transversal relativa a un problema que ha recibido comparativamente poca atención en la agenda educativa. Se hace referencia específicamente a las enormes dificultades que experimentan los estudiantes en cada una de las transiciones a que deben hacer frente en sus trayectorias escolares. La evidencia comentada a lo largo del texto muestra con dureza que las dificultades se agudizan recurrentemente hasta niveles verdaderamente alarmantes al inicio de cada nuevo ciclo escolar. Como fuera dicho, un conjunto muy importante de niños no logra transitar con éxito desde la educación inicial a la escuela común. Para ellos, los dos primeros grados de primaria suponen en realidad tres años de escolarización, con el agregado de que cargarán desde el inicio mismo de su trayectoria con una experiencia de fracaso que, entre otras cosas, les supondrá avanzar en forma desfasada respecto a sus compañeros de generación. El proceso de salida de la escuela e ingreso a la educación media resulta todavía más crítico. En Montevideo, cuatro de cada diez liceales matriculados en centros oficiales diurnos reprueban el primer grado, a pesar de que se trata prácticamente de los mismos niños que, tan solo un año antes, lograron la promoción en sexto de primaria a tasas del 98%. Una situación similar se produce, finalmente, entre quienes continúan en el sistema al momento del ingreso al bachillerato, situación especialmente evidente en las tasas de reprobación de los exámenes de fin de año en quinto grado.

Las causas de de estos cuellos de botella son relativamente conocidas. Entre otros aspectos, deben señalarse al menos:

- i) las dificultades asociadas a la incorporación de la lectura y la escritura en primaria, a lo que se suma el efecto de las primeras experiencias de evaluación que acarrear “consecuencias reales” en términos de fallos administrativos, lo que supone la posibilidad de repetir el curso;

- ii) la abrupta multiplicación de asignaturas y docentes en el ciclo básico de educación media. Solo este cambio, sin dudas el más abrupto de la carrera escolar, requiere de parte del alumno el desarrollo de la capacidad de auto-administrar sus procesos de aprendizaje y sus estrategias de estudio (doce docentes, doce cuadernos, doce libros de texto, doce pruebas semestrales, etc.) y de integrar y dar coherencia a unos contenidos que se le ofrecen en forma ampliamente compartimentada y en base a criterios pedagógicos en el mejor de los casos coordinados pero no siempre comunes. Este aprendizaje, tanto o más complejo que los que exigen de por sí los cursos de Matemática o de Historia, debe realizarlo el alumno en el lapso que transcurre desde el último diciembre escolar al primer marzo liceal;
- iii) en el bachillerato, cabe anotar el efecto que tradicionalmente ha tenido el cambio en la modalidad de evaluación que se incorpora en 5° grado a través del examen anual obligatorio. Como fuera señalado, este mecanismo ha sido sustituido por el de las pruebas semestrales en el caso de Secundaria a partir de la sanción del nuevo Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado en el marco de la Reformulación 2006, aunque es muy pronto para valorar su impacto.

No existe ninguna razón sustantiva para suponer que los alumnos sean capaces por sí solos de superar con éxito estos cambios abruptos en el tipo –y no solo en el nivel- de exigencias que se les plantea en cada una de las transiciones. De hecho, la evidencia indica que, en buena parte de los casos, no lo son. Sin embargo, salvo excepciones, las políticas educativas rara vez se han orientado a generar las condiciones mínimas para que estas experiencias resulten menos traumáticas, o al menos no lo han hecho en forma sistemática o sostenida¹⁷. Es posible que, en buena medida, esta virtual omisión sea el reflejo de la propia estructura institucional tradicionalmente compartimentada del sistema educativo, lo que ha favorecido que la reflexión y definición de orientaciones de política se realicen con altos niveles de autonomía en cada ciclo o modalidad pero con muy escasos grados de articulación respecto a los restantes. No se comprende de otra forma, por mencionar un ejemplo paradigmático, por qué la oferta de primaria se estructura en base a formatos escolares diversificados en escuelas de Tiempo Completo, Contexto Crítico, etc. mientras que, simultáneamente, la de secundaria presenta un carácter unificado. Tampoco resulta fácil encontrar argumentos sustantivos sobre los cuales fundamentar que el formato escolar óptimo que hemos encontrado para los niños de once años sea el de un maestro por alumno, pero que, a los doce, entendamos conveniente aumentar los docentes a cerca de una docena.

La evidencia sobre los muy malos resultados en aquellos grados que pautan las transiciones en cada uno de los ciclos obliga a profundizar en una reflexión que visualice las trayectorias escolares como un continuo en la experiencia de los alumnos y trascienda la mirada fragmentada derivada de los anclajes institucionales de la oferta en los distintos organismos o subsistemas en que se organiza el sistema educativo.

¹⁷ Algunas experiencias como la de Áreas Integradas en Primaria que prevé el trabajo con dos maestros en un mismo grupo-clase, algunos componentes del propio Plan 1996 para el ciclo básico y la modalidad de 7°, 8° y 9° rural en educación media constituyen excepciones a la pauta general.

5. Bibliografía referida

AMEJEIRAS, Mariela & FIGAROLA, Magela (2006) *Plan for 7th, 8th and 9th grades for rural schools in Uruguay*. UNESCO-Supported Inruled–Organized: Case study on good practices in rural education for sustainable practices.

ANEP (2005) *Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones (1992-2004)*. ANEP. Montevideo.

ANEP (2005b) *Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones. 2005-2009. V. Educación Técnico Profesional*. Disponible en www.utu.edu.uy/webnew/index.htm. Montevideo.

ANEP- CES (2008) *Rendición de Cuentas 2007* en www.anep.edu.uy.

ANEP-CODICEN (2008) *ANEP: Rendición de Cuentas 2007* en www.anep.edu.uy.

ANEP-CODICEN (2007) *Evaluación nacional de aprendizajes en Lengua y Matemática. 6º año de enseñanza primaria – 2005*. ANEP. Montevideo.

ANEP-CODICEN, (2007b) *Elementos para analizar la evolución reciente de la matrícula de educación secundaria*. ANEP. Montevideo.

ANEP-CODICEN, (2007c) *Balance de 2 años de gestión*. www.anep.edu.uy.

ANEP-CODICEN (2007d) *Uruguay en PISA 2006. Primeros resultados de Ciencia, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes*. ANEP. Montevideo.

ANEP-CODICEN (2006) *Relevamiento de Características Socioculturales de las escuelas públicas del Consejo de Educación Primaria – 2005*. ANEP. Montevideo.

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

ANEP-CODICEN (2005b) *Primer informe nacional PISA 2003 Uruguay*. ANEP. Montevideo.

ANEP-CODICEN-CEP (2008) *Estado de Situación. Monitor Educativo de Enseñanza Primaria – 2007*. ANEP. Montevideo.

ANEP-MECAEP (2004) *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria. Segunda Comunicación de Resultados*. ANEP. Montevideo.

ANEP-MECAEP (2002) *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua y Matemática- Sexto año de Enseñanza Primaria – 2002. Primer informe de devolución de resultados de la muestra nacional*. ANEP. Montevideo.

ANEP-MECAEP (2001) *Estudio de Evaluación de Impacto de la educación inicial en Uruguay*. Montevideo. ANEP.

ANEP-MECAEP (1997) *Propuesta pedagógica para las escuelas de Tiempo Completo*. ANEP. Montevideo.

ANEP-MEMFOD (2003) *Trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción*. Montevideo.

CEPAL (2008) *Panorama Social de América Latina 2007*. CEPAL. Santiago de Chile.

FILGUEIRA, F. *et al* (2005) *Las claves generacionales de la integración y exclusión social: adolescencia y juventud en Uruguay y Chile en los albores del siglo XXI* en Revista Prisma N° 21. UCUDAL. Montevideo.

LEMES, R. (2003) *La educación en el Uruguay entre 1990 y 2000. Constitución y consolidación del campo de la administración educativa*. Cuadernos del claeH 86-87. Montevideo.

MANCERO, E. (2003) *La "larga marcha" de una reforma "exitosa". De la formulación a la implementación de políticas educativas*. Montevideo. Universidad de la República – Universidad Católica.

MEC (2008) *Primer Censo Nacional de Centros de Educación Infantil Privados – 2007*. MEC-UNESCO-UNICEF. Montevideo.

MEC (2007) *Anuario Estadístico de Educación 2006*. Montevideo.

MECAEP-UCUDAL (2003) *Determinantes de la regularidad de la asistencia y de la deserción en la educación inicial uruguaya*. ANEP. Montevideo.

