

# Diagnóstico y repertorio de políticas para el rediseño institucional de la enseñanza media en Uruguay

Nicolás Bentancur<sup>1</sup> - Tabaré Fernández<sup>2</sup>

*En este artículo nos proponemos presentar una hipótesis general que resume los problemas persistentes del sistema educativo en su ciclo medio, y luego argumentar sobre algunas alternativas de política que nos parecen razonables a la luz de los problemas priorizados, pero también con base en los bloqueos y fracasos acumulados. A cada uno de estos componentes les dedicamos, por su orden, las secciones que siguen.*

- I -

## 1. Un problema estructural de calidad

Para analizar la temática de la calidad de la enseñanza básica y media superior en el Uruguay, se cuenta actualmente con tres fuentes de información: El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) implementado en 2006 por la UNESCO en 16 países de América Latina (3° y 6° grado de Primaria); las pruebas nacionales en Matemática y Lectura aplicadas por ANEP en Primaria desde 1996, y las pruebas aplicadas por PISA en 2003 y 2006.

Estos insumos diagnósticos permiten concluir en tres grandes asertos: i) Uruguay tiene un nivel de calidad educativa alto en el contexto de la región; ii) ese nivel muestra indicios de deterioro significativo en los últimos tres a cuatro años; y iii) los conocimientos de los estudiantes muestran una distribución con importante concentración en los niveles insuficientes, que comprometen el curso de vida de estos futuros ciudadanos, al tiempo que afectan cualquier proyecto de desarrollo nacional que tenga por base el valor agregado por el conocimiento. Nuestra primera hipótesis es que Uruguay tiene un problema estructural de calidad en la Educación Media originado en el diseño del sistema educativo; un problema del sistema y no un problema en el sistema.

(i) Nivel regional. Recientemente SERCE elaboró un mapa de la calidad educativa de los países de la región. A excepción de Cuba que no puede participar en PISA y de los países centro-americanos que no lo han hecho hasta el presente, este ordenamiento es consistente con el presentado por PISA 2006 (véase más abajo). Permite tener una idea positiva sobre la calidad de la educación en Uruguay en el contexto regional, sin perjuicio de que se deba notar que la posición de país (con una trayectoria de escolarización en Primaria iniciada en 1877) es compartida por países que comenzaron su desarrollo educativo mucho más tardíamente, tales como México en 1923 o Costa Rica luego de la Revolución de 1945. Unesco-SERCE (2008).

1. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Profesor Adjunto del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Investigador y docente de grado y posgrado en el área del Estado y las Políticas Públicas, con especialización en Políticas Educativas. Investigador Nivel I Sistema Nacional de Investigadores (SNI). nicobent@fcs.edu.uy
2. Doctor en Sociología por El Colegio de México. Ex Coordinador Nacional (NPM) del Programa PISA en Uruguay. Profesor Adjunto e Investigador en Régimen de Dedicación Total en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Investigador Nivel II Sistema Nacional de Investigadores (SNI). tabaref@fcs.edu.uy

(ii) Tendencia. Las pruebas nacionales aplicadas cada tres años desde 1996 a los estudiantes que cursan el 6° grado de Primaria informan sobre el porcentaje de estudiantes que alcanzan a dominar por lo menos el 60% del conjunto de conocimientos escolares (conceptos y procedimientos) establecidos como básicos para egresar del nivel. En el año 1996 sólo la tercera parte de los estudiantes alcanzaban ese umbral en Matemática y algo más de la mitad lo hacían en Lectura. La serie disponible informa sobre una mejora sostenida de la calidad hasta el año 2002 (período cubierto por la Reforma Educativa que impulsara Germán Rama) (Fernández, 2007 b). Una evaluación realizada en el año 2005 muestra una inflexión en la curva con un descenso del porcentaje de alumnos que responde correctamente a los ítemes en todas las dimensiones de la prueba: texto narrativo, texto explicativo y matemática. Dichos descensos si bien son pequeños, parecerían ser mayores conforme empeora el contexto sociocultural de la escuela (ANEP-DIEE, 2007: 45 y ss).

(iii) En el contexto de la economía del conocimiento, se constata un rezago muy grande en la Educación Media, un deterioro significativo y una distribución muy sesgada hacia el umbral de insuficiencia.

Tal como está reportado en el Informe Uruguay en PISA 2006 (Fernández et al., 2007) el nivel de desempeño promedio de los estudiantes de 15 años del Uruguay se destaca entre los seis países latinoamericanos participantes. Ahora bien, el punto fundamental es que existe una distancia gigante con el país más destacado, Finlandia, que obtuvo 135 puntos más en Ciencias que Uruguay, equivalentes a 1,3 desvío estándar; y en promedio el país está a 0,8 desvío estándar del promedio de las economías del conocimiento.

Sin embargo, una de las propiedades más preocupantes de la distribución del conocimiento en el Uruguay no es su dispersión sino su forma, dado el acentuado sesgo de la distribución: un 42.1% de los jóvenes uruguayos no alcanzan el umbral de suficiencia en el área de ciencias que definió PISA para su evaluación, en tanto que en el otro extremo, sólo cuenta con un 8.3% de jóvenes de 15 años en la elite académica; en la OECD estos niveles son del 23.2% y del 27.4% respectivamente.

El problema de calidad parecería estar agudizándose en los últimos años. La calidad de la educación

en la fundamental área de la Lectura ha disminuido en 21 puntos entre 2003 y 2006. Debe resaltarse que los estudiantes evaluados en 2006 ingresaron a la Educación Media como temprano en el año 2003, concluyeron el 6° grado de Primaria en su mayoría en 2002, y por tanto son parte de los estudiantes evaluados en 2002 por las pruebas nacionales. Es decir, que si aceptamos los resultados de la tendencia positiva en Primaria hasta el 2002, debemos concluir que el deterioro obedece a procesos y experiencias educativas vividas específicamente en el Ciclo Básico de la Educación Media.

Finalmente, este problema de calidad se observa en particular en aquellos estudiantes que están cursando la educación media de acuerdo a lo normativamente esperado. Es un problema de aprendizaje de la Lectura muy específico generado en el Ciclo Básico, vivenciado por los estudiantes que avanzan “normalmente” y que no tiene que ver con el rezago o la repetición. Es decir, aquí hay un problema genuino de calidad de enseñanza que tiene que ver con el sistema educativo y no con (la historia académica de) los estudiantes (Fernández et al. 2007).

## 2. Segmentación institucional y desigualdad educativa

En este apartado desarrollaremos la hipótesis de que el diseño del sistema ha generado una profunda segmentación académica entre los tres sectores institucionales existentes, que reproduce la desigualdad social de origen de los estudiantes, no “añade valor”, y que afecta tanto el aprendizaje como las trayectorias subsiguientes de los estudiantes. Expondremos esta hipótesis en cuatro pasos, fundamentando nuestras afirmaciones en los resultados provistos por PISA 2006.

En primer lugar, existe una fuerte segmentación académica entre la Secundaria General Pública, la Secundaria Técnica Pública y la Secundaria General Privada. Mientras que en promedio los estudiantes del sector privado tienen un desempeño de 495 puntos en Ciencias, similar al de Polonia, Eslovaquia, Irlanda o Suecia, es decir en el promedio de la OECD, en el otro extremo, los estudiantes del sector técnico con 370 puntos tienen un perfil de competencia matemática similar al de Indonesia, Montenegro o Jordania. A una conclusión similar se arriba si se comparan los porcentajes de estudiantes por debajo del umbral de

alfabetización científica que tuvo cada sector institucional. La distancia entre los sectores llega a ser de un desvío estándar conformando así mundos disjuntos dentro del mismo país (Fernández et al 2007).

En segundo lugar, la tendencia observada revela que la enseñanza secundaria general pública y privada a la que asiste el 83% de los estudiantes de 15 años presenta un deterioro pronunciado superior a la técnica; siendo incluso mayor entre los colegios privados que entre los liceos públicos.

Ahora bien, existe amplia evidencia en el caso de Uruguay que documenta que la segmentación académica refleja una fuerte segmentación social, por la cual los centros educativos reúnen poblaciones estudiantiles homogéneas en relación al capital cultural y económico, en especial en el caso del sector privado (Fernández, 2007 b). Al menos en la muestra de PISA 2006 no existen centros públicos, sean de Secundaria General o Técnica, en el entorno muy favorable, ni tampoco centros privados en los entornos desfavorable ni muy desfavorable<sup>1</sup>. Esto devela una especialización funcional de los sectores institucionales según clases sociales. (Véase Fernández et al, 2007: cuadro capítulo 2 cuadro 8).

En cuarto lugar, el análisis multivariado y multinivel practicado a partir de los datos de PISA 2006 sobre los factores determinantes de la competencia científica de los estudiantes muestra dos últimos datos muy consistentes con esta argumentación. En el informe uruguayo, al comparar el efecto de asistir a un colegio privado en lugar de asistir a un secundario general público se halló que tiene un signo negativo y estadísticamente significativo. Una vez controladas las variables sociales, la secundaria general privada tiene un promedio ajustado de 24 puntos menos que la Secundaria General Pública, el cual es estadísticamente similar al promedio ajustado de la Secundaria Técnica. (Fernández et al 2007).

Un último examen de los efectos de la combinación de la segmentación institucional y la desigualdad social sobre la educación proviene de los primeros resultados del estudio longitudinal de tipo Pisa-L en el que se reencuestó cuatro años más tarde a los estudiantes evaluados por PISA 2003 (Boado & Fernández, 2008). En este lapso se analizó cuál era la probabilidad de acreditar la Educación Media Superior condicionada una variable de estratificación

clásica (capital cultural medido como nivel educativo máximo en el hogar) y el entorno sociocultural del centro. Del estudio surgió que obtener la credencial del Bachillerato entre jóvenes del entorno muy favorable es un evento socialmente naturalizado; en cambio en el entorno muy desfavorable es un evento (casi) imposible (Boado & Fernández 2008).

### 3. La ineficacia del instrumento “plan de estudios”

El tercer tipo de problemas en el sistema educativo tiene que ver con los instrumentos de política educativa (y sus enfoques subyacentes) utilizados en los últimos veinte años para dar respuesta a los problemas de calidad, segmentación y desigualdad. La hipótesis que queremos desarrollar ahora es que el instrumento clásico “plan de estudios” es ineficaz para el tipo de problema que tiene el sistema en su nivel medio.

La evidencia en que nos apoyaremos dice relación con el impacto que tuvo una de las reformas, la más conflictiva e importante para este sub-sector realizada en 1996 por la ANEP presidida por Germán Rama. Por diez años, toda la discusión sobre políticas educativas para el Ciclo Básico de la Educación Media ha estado centrada casi exclusivamente en torno a si el plan de estudios óptimo debía organizarse por disciplinas, tal como lo estableció el Plan 1986 o por áreas de conocimiento, tal como lo estableció el Plan 1996.

Realizaremos tres comparaciones sucesivas combinando la información sobre planes y sectores institucionales: el Plan 1986 aplicado en la Secundaria General Pública; el plan 1986 aplicado en los Colegios Privados; el plan 1996 aplicado en la Secundaria General Pública y el plan 1996 aplicado en la Secundaria Técnica Pública.

El primer examen es relativamente simple: una comparación de los promedios obtenidos por estudiantes graduados del Ciclo Básico en ambos ciclos en cada uno de las cuatro opciones y en cada uno de los dos ciclos de PISA. La diferencia entre los desempeños obtenidos por los estudiantes de uno y otro plan es muy pequeña y no significativa dentro de cada ciclo y para esta muy particular sub-muestra. El Plan no hace diferencia. Sin embargo, los estudiantes que cursaron el Plan 1986 en colegios privados obtienen

1 Tampoco se registraron en la muestra de PISA 2003.

en promedio 60 puntos más que sus pares de la Secundaria Pública.

El segundo examen se deriva del primero mediante un cálculo de diferencias. En el año 2006 el deterioro en el nivel de desempeño es diferente según el Plan. Si bien el Plan no parecería hacer diferencia entre los estudiantes de una misma cohorte, en el mediano plazo y en promedio, los estudiantes de los nuevos planes son más vulnerables a la pérdida de competencias lectoras.

El tercer examen levanta el supuesto implícito de similitud de las poblaciones escolares comparadas y utiliza los resultados en Matemática (supuestamente estables entre ciclos) entre 2003 y 2006. El análisis arroja que los promedios difieren tanto entre planes de estudio (ya observado en el segundo examen) como también entre los entornos socioculturales. Notoriamente, los más afectados en el trienio han sido los estudiantes asistentes al entorno muy desfavorable.

La conclusión vuelve a ser básicamente la misma: estamos enfrentados a un problema del sistema, más que frente a un problema de vulnerabilidades diferenciales en el sistema.

#### 4. El centro educativo: un objeto y un instrumento desestimado

Las escuelas del Uruguay hacen una diferencia sustantiva en las competencias adquiridas. Sin embargo, las sucesivas reformas implementadas han descartado la re-ingeniería del centro educativo y de su entorno, e incluso marginaron otros instrumentos menos drásticos relativos a su activación como instrumento de políticas de calidad y equidad. Estudiaremos en este apartado alguna evidencia que se presenta en tres argumentos sucesivos.

El primer argumento sostiene que la escuela hace una diferencia de una magnitud que no puede ser despreciada por la política educativa. Del Informe Uruguay en PISA 2006 (Fernández et al, 2007) surge que aproximadamente el 40% de la varianza en las competencias de los estudiantes en Ciencias, Matemáticas y Lectura se deberían a características de la escuela y no exclusivamente a factores individuales. Si se compara por ejemplo el área de Ciencias, si bien se observa una reducción a la mitad en la varianza específica del nivel centro educativo, la magnitud restante resulta aún importante: variantes

en los atributos de la organización escolar pueden mejorar el nivel de competencia desarrollado por un estudiante. ¿Cuáles son estos factores organizacionales? La acumulación de los estudios sobre factores asociados hechos con base en PISA 2003 y 2006 en que Uruguay participó muestran los siguientes: carencias o inadecuación de la infraestructura frente a las necesidades específicas; carencia de profesores con experiencia; ausentismo y bajas expectativas en el ambiente escolar; un enfoque pedagógico sobre las ciencias centrado en la experimentación (OECD-PISA, 2004: cap.5; Fernández et al 2007: cap. 8).

El segundo argumento tiene relación con la ausencia de políticas dirigidas al empoderamiento del colectivo docente como gestor pedagógico en el centro educativo. Al menos para Argentina, Chile, México y Uruguay, la investigación muestra dos dimensiones relevantes: la permanencia de los maestros en las escuelas (indicativo de la estabilidad de la estructura informal) y el desarrollo curricular a nivel de escuela a través de planes, como modalidad de generación de oportunidades de aprendizaje (Fernández, 2007 a: 279-283 y 303-307). Existe evidencia relativa a que la inestabilidad es un problema crónico en la Educación Media del Uruguay: en promedio una cuarta parte de los profesores del Ciclo Básico son nuevos en el centro educativo cada año y como máximo, cuatro de cada diez superan los tres años en cada centro (Fernández, 2001: 61). Sin embargo, la evidencia mostrada por PISA 2006 argumenta a favor de diseños institucionales de este tipo: los alumnos correspondientes a países que otorgaban mayor autonomía a sus centros educativos tenían mejores rendimientos, sin perjuicio que las escuelas de esos países se diferenciaban escasamente en términos de autonomía. Se trata por tanto, de un diseño institucional autonómico para las escuelas. También es interesante otro hallazgo que presenta este capítulo, cuando informa que si bien estos índices inciden en el nivel de las competencias no afectan la distribución social de las mismas entre los estudiantes (OECD-PISA, 2007: 262 y 263).

El tercer argumento resalta el diseño organizacional del centro educativo que imparte el Ciclo Básico en la Secundaria General Pública. Las decisiones están concentradas en el rol del director, tanto en términos formales como informales. Cada liceo puede recibir la visita de un supervisor de gestión para los aspectos organizacionales y de tantos supervisores de asignaturas como asignaturas haya. Sin embargo, y

a deferencia de la forma divisional típica, no existe un esquema de descentralización de las decisiones en ninguna de las áreas de la gestión (Fernández, 2001).

La aplicación en distintos momentos de algunas medidas de reforma organizacional tuvo un papel marginal en las políticas, y no logró un impacto sustancial ni en los centros educativos ni en los aprendizajes. Pero tampoco se ha producido una readecuación de las normas vigentes, con lo cual las instituciones persistentes han terminado por diluir las débiles reformas organizacionales (la adición de infraestructura sin desdoblamiento de centros, las apuestas a la estabilidad de los docentes sin alterar el mecanismo de "elección anual de horas", la inclusión en la retribución salarial de "horas de coordinación en el centro" sin contraprestaciones específicas).

## - II -

De la evidencia expuesta en la sección anterior puede asumirse, en consecuencia, que el sistema educativo uruguayo –y especialmente su nivel Medio – presenta un panorama preocupante en términos de insuficientes niveles de aprendizaje y notoria inequidad, vinculada al entorno social y al capital cultural de la familia de los estudiantes. Si bien no ha sido objeto particular de análisis, a estas notas deben adicionarse las altas tasas de repetición y rezago, y el estancamiento de la matrícula en la enseñanza básica y media.

Con miras a identificar políticas que puedan operar efectivamente para superar esa situación, tanto los desarrollos anteriores como los resultados de las experiencias de otros países de la región (Bentancur 2007b) permiten descartar, asimismo, tres alternativas frecuentemente propuestas en cierta literatura y ya ensayadas en América Latina: la privatización del sistema –vía financiamiento público al sector privado de la educación, la transferencia de la propiedad y/o la gestión de centros y la indiferenciación en el tratamiento a establecimientos estatales y particulares-, modalidades radicales de descentralización que implican el renunciamento de las responsabilidades educativas de los estados nacionales, y las reestructuras mayores de los planes de estudio. En efecto: de análisis como el recién citado surge que ninguno de estos expedientes son capaces de generar variaciones significativas en los problemas analizados, e incluso

se evidencia que en ocasiones agravan la situación originaria.

Por ende, es menester dirigir la atención a aquellos otros factores que, según proponemos, operan a un nivel estructural y constituyen la causa de los problemas observados. Se destacan especialmente los factores de naturaleza institucional y organizativa. Su incidencia ha sido crecientemente señalada por la bibliografía especializada –especialmente anglosajona- en las últimas dos décadas, y es recogida a su vez por estudios internacionales como las pruebas PISA y SERCE. Naturalmente, de esos desarrollos no surge una visión consensuada sobre las mejores modalidades de organización institucional y de gestión de los sistemas, pero sí, en cambio, de su impacto en el desempeño del sistema.

Entre estos factores seleccionaremos tres grupos: el primero vinculado a la estructura de gestión del sistema, el segundo relativo al plantel docente, y el tercero relacionado a políticas específicamente orientadas a los estudiantes.<sup>2</sup>

### 1. Una apuesta a una descentralización posible

#### a) *Empoderamiento del centro*

El gobierno del sistema educativo uruguayo tiene desde su misma gestación en el último cuarto del siglo diecinueve, un diseño fuertemente centralizado. Sus competencias están constitucionalmente atribuidas a un Ente Autónomo del Estado denominado desde 1985 "Administración Nacional de Educación Pública" (ANEP) con competencia en todo el territorio nacional. Su órgano rector es colegiado (Consejo Directivo Central, CODICEN) y está designado por el Poder Ejecutivo con venia especial del Senado. Del CODICEN dependen los tres Consejos Desconcentrados (Primaria junto con Inicial, Secundaria y Técnica) y la Dirección de Formación Docente. Estos Consejos carecen de autonomía financiera, laboral o curricular-pedagógica. No existen organismos con competencia regional, e incluso las Inspecciones de la Enseñanza Media son de carácter nacional y están asentadas en la capital.

Sin juzgar si en algún período histórico esta arquitectura institucional resultó más o menos eficaz o

2 También consideramos relevante un cuarto factor, relacionado con la evaluación, el monitoreo y la rendición de cuentas del sistema educativo ante la sociedad, que no tratamos en esta oportunidad.

eficiente, es claro que no resulta apta para enfrentar los desafíos de calidad y segmentación actuales. El centro decisorio guarda una distancia apreciable con los ejecutores de las políticas, los planes y programas tienen un formato nacional que no admite adaptaciones a distintas realidades sociales y geográficas, el órgano específicamente encargado de la gestión del sector –el Consejo de Enseñanza Secundaria– carece de resortes efectivos para cumplir sus cometidos y destina buena parte de sus esfuerzos a la tramitación administrativa. Las autoridades de los centros educativos carecen de autonomía alguna, pedagógica, disciplinar, laboral o presupuestal.

Varias transformaciones deberían explorarse para revertir ese escenario. En primer término, el diseño original de tres consejos parecería estar desbordado por el crecimiento de la Educación Inicial (dos años obligatorios con vistas a tres) y por la obligatoriedad del Ciclo Básico de Educación Media con un carácter comprensivo. Si bien podría no ser estrictamente necesaria la división de Primaria e Inicial, resulta imperioso unificar la gestión del Ciclo Básico, actualmente dividida entre el Consejo de Secundaria y el Consejo de la Educación Técnica. Al menos esto podría permitir abocarse a las bases institucionales de la desigualdad de resultados entre estos sectores, analizados más arriba. En este camino se inserta la nueva Ley General de Educación, sancionada en diciembre de 2008.

En segundo lugar, y “a contrapelo” de la tradición centralista de nuestro sistema educativo, es menester procesar transferencias de competencias y recursos a instancias intermedias del sistema, con base en criterios funcionales o –con reservas– territoriales. Los destinatarios del traspaso de poderes deberían ser dos instancias claramente diferenciadas. Por un lado, el propio Consejo de Secundaria y el Consejo de Educación Técnico-Profesional, a los que habría que dotar de competencias tales como la aprobación de los planes y programas de estudio del ciclo y la administración –en sentido amplio– de todo el personal docente, administrativo y de servicio, y de los recursos materiales necesarios. Pero tan importante como lo anterior, este organismo necesita potestades abarcativas sobre el estatus, la carrera funcional y sistema de remuneraciones de los docentes de su dependencia, de manera de constituirse en un centro genuino de formulación de políticas, con las herramientas necesarias para ello. De esta manera, la

instancia orgánica con competencia efectiva e inmediata sobre el nivel secundario contaría además con los medios congruentes para responsabilizarse efectivamente por su evolución.

Por otro lado, no parece aconsejable una descentralización sustantiva con base territorial, transfiriendo competencias en las distintas áreas al nivel de los Departamentos, a la luz de los efectos perversos que la experiencia ha tenido en otros países de la región (Bentancur 2008) y de la inexistencia de acumulaciones educativas en esos ámbitos. En cambio, sería oportuno desarrollar algunas prácticas de regionalización en aspectos de gestión, tales como el mantenimiento de la infraestructura edilicia, las inspecciones de asignaturas, y la formación permanente de los docentes.

A nuestro juicio, el rediseño del sistema debe apuntar a transferir competencias directamente a los centros educativos en la medida en que pueden dar argumentos sólidos para esto (Bentancur 2007c:57). Entendemos que los centros deben tener la potestad de ordenar gastos y ejecutar de manera autónoma partidas de mantenimiento, reparaciones y limpieza de los centros, de forma de permitir respuestas más apropiadas y rápidas a necesidades básicas en las instalaciones. Estas potestades podrían también extenderse a la selección, compra, distribución y monitoreo de textos escolares, materiales de laboratorio y en un futuro próximo, también informáticos.

En estos ítems, es menester extender dentro de límites apropiados las atribuciones de los directores, de los secretarios y de los intendentes de los centros, sujetando sus decisiones cotidianas a un sistema de contralor ex-post de regularidad jurídica y financiera.

La extensión de potestades debería comprender también el plano laboral. Son abundantes los ejemplos sobre los problemas cotidianos que se generan en los centros debido a la carencia de personal idóneo para la limpieza o la seguridad. Estos podrían resolverse a través de contratos temporales fundados en consideraciones de urgencia, que podrían ser revisados luego por el Consejo respectivo.

Mucho más compleja y conflictiva es la discusión sobre la descentralización de la contratación de personal docente y del desarrollo curricular. La contratación departamental de docentes decidida centralmente y con base en un procedimiento ritual, es un mecanismo extremadamente lento que se traduce en

demoras de hasta seis meses en la provisión de cargos vacantes. En estos casos, los directores de los centros deberían tener potestades para convocar a docentes suplentes, atendiendo a las mismas listas de prelación meritocráticas que año a año son publicadas por las autoridades, y sometiendo estas designaciones a control jerárquico y jurisdiccional, tal como le cabe a cualquier acto administrativo.

El sistema de currículum único nacional constituye, al menos formalmente, un recurso para la homogeneidad del sistema, valor que entendemos debe preservarse. Pero como quedó dicho, es incapaz de responder eficazmente a los fenómenos de calidad y de inequidad que existen a la interna del sector público de la educación. Es que se ha confundido el currículum nacional con un único modelo de desarrollo curricular, que impide realizar adaptaciones y desarrollos específicos en el nivel del centro. Esto se puede lograr consagrando normativamente la obligación de cada centro de elaborar un proyecto curricular propio, en el cual se jerarquicen contenidos con base en orientaciones transversales y contenidos mínimos, se apliquen énfasis contextuales apropiados a sus estudiantes y se definan acciones compensatorias acordes a las dificultades diagnosticadas. Tales proyectos deberían ser aprobados por el claustro docente, estar librados al conocimiento público, y ejecutarse con la supervisión y apoyo de equipos de inspectores regionales y de estructuras técnicas centrales.

Naturalmente, la expansión de las esferas de intervención y de los cometidos de los directores también supone el desarrollo de una nueva estructura organizativa en los centros educativos. En la dimensión específica de gestión, obligaría a rodear a los directores de una apoyatura administrativa apropiada y cercana. En una perspectiva pedagógica, las nuevas funciones más sustantivas como los proyectos institucionales y las adaptaciones curriculares, demandan la instauración de al menos un órgano colegiado permanente con todos los docentes del centro (un "claustro") y de equipos de trabajo ad-hoc, así como también de especialistas de diversas disciplinas que acompañen y orienten las innovaciones.

#### *b) Estructuras funcionales intermedias*

Como correlatos de los empoderamientos propuestos en el literal anterior –de las autoridades de la enseñanza secundaria y técnica y de los establecimientos bajo su órbita– es preciso un rediseño que

construya nuevas estructuras intermedias diferenciadas y especializadas funcionalmente en tareas de supervisión, asesoramiento, monitoreo y producción de información.

En la forma burocrática divisional, el cuerpo intermedio está conformado por inspectores que tienen como tarea central la fiscalización acorde a normas administrativas generales. En un sistema de organizaciones pedagógicas autónomas, orientado a resolver problemas de calidad y desigualdad, la supervisión debe revertir su mirada, comenzando por atender a las singularidades que se presentan en el entorno del centro (estudiantes, familias y localidad) y en un esquema de co-diagnóstico y de planificación instrumentar, por ejemplo, las acciones pedagógicas compensatorias apropiadas. Esta nueva supervisión no puede estar alejada del centro ni en términos territoriales ni en términos temporales. Tampoco parece tener sentido que la supervisión opere en forma fraccionada: cada inspector visitando sólo a los profesores de su asignatura. Este tipo de supervisión, como se dijo antes, es razonable que sea parte de una regionalización real.

En segundo lugar, el modelo de desarrollo curricular abierto a nivel de los centros demanda que los claustros docentes cuenten con apoyos de especialistas tanto en el momento del diseño como en la implementación o en la evaluación. Sin este tipo de apoyo técnico, el proceso quedará librado a las capacidades propias de cada centro o a los recursos que voluntariamente se puedan movilizar en cada localidad, el resultado será claramente de una mayor segmentación y desigualdad.

La contraparte de cualquier transferencia de poderes es un sistema de indicadores de desempeño y auditoría que permita monitorear que se están desarrollando los cometidos ajustados a las normativas. Además de la vigilancia jurídica sobre los procedimientos administrativos, un sistema de monitoreo en un contexto autonómico puede fundamentarse en el análisis del cumplimiento de metas establecidas por las autoridades nacionales en diferentes áreas.

Finalmente, todo sistema funciona en la medida en que genera información confiable y precisa sobre sus operaciones, personal y destinatarios. Las carencias en este nivel son múltiples, especialmente en la información sobre los estudiantes.

Todas estas acciones requieren de una política de recursos humanos novedosa. En la instancia más

centralizada, es imperioso concretar una organización burocrática de mayor eficiencia, que contemple la gestión de los recursos humanos y la revisión de los procedimientos. En el primer rubro, es clave el reclutamiento (y la permanencia) y el perfeccionamiento en cargos de dirección gerencial de cuadros competentes y profesionalizados. Estos deben enmarcarse en una estructura administrativa adecuada, dotada de funcionarios competentes, seleccionados y promovidos de acuerdo a sus méritos y desempeño y organizados en una carrera funcional efectiva. En materia de procedimientos, un rol más protagónico de las autoridades de la enseñanza media requiere de un diligenciamiento aligerado de cuestiones de trámite, tal vez acudiendo a procedimientos de delegación funcional, la potenciación de las capacidades de respuesta rápida a demandas locativas y materiales, y la simplificación de procedimientos de compras y contratación.

### c) *Sistema de evaluación*

Si bien Uruguay cuenta desde la década del noventa con un sistema nacional de evaluación, como se asentó más arriba sus intervenciones son puntuales en la enseñanza primaria, en tanto en enseñanza media se reducen básicamente a la prueba PISA.

Existe consenso en términos internacionales en que el tipo de evaluación necesaria ha de tener algunos elementos importantes: periodicidad, transparencia, diseño técnicamente riguroso, políticamente legitimado y autónomo de quienes está evaluando (Ravela et al, 2008). En nuestro país, la falta de autonomía política y presupuestal, unidas a la débil institucionalización que han detentado, constituyen impedimentos fuertes para su extensión (Fernández & Midaglia, 2005). Entre los elementos estratégicos también se ha resaltado la publicidad de los resultados a niveles de desagregación que resulten congruentes tanto con los "agentes" educativos como con los "mandantes" del sistema. Dos son los desafíos aquí. Uno tiene que ver con hacer sustentable el empoderamiento del centro educativo mediante la producción de información significativa y comparable sobre los resultados que ha obtenido en las evaluaciones; el otro desafío es la transparencia, que permita el conocimiento y la discusión pública de los resultados.

Asimismo, es imperioso que los tiempos de la evaluación se acompasen a las necesidades de segui-

miento cercano de innovaciones y procesos a nivel del sistema y de los establecimientos, y que se constituyan canales efectivos para la retroalimentación de las políticas con los resultados que arroje. En un sistema educativo descentralizado esto impone un desafío adicional ya que requiere diseñar instrumentos apropiados para apoyar formas de auto y co-evaluación de proyectos a nivel del centro, además de instrumentar pruebas que aborden objetivos nacionales.

## 2. Factores organizativos relacionados con el personal docente

Es indiscutible que las características y el desempeño de los docentes constituyen una variable estrechamente asociada a la calidad de la enseñanza. Por ello, es crucial la constitución de un sistema institucional que oriente y favorezca su mejoramiento, desde el momento mismo de su selección hasta las instancias más avanzadas de su carrera funcional.

### a) *El reclutamiento del personal docente*

En Uruguay la profesión docente resulta poco atractiva para los jóvenes más talentosos y mejor capacitados (Boado & Fernández, 2008). La opción por el profesorado es habitualmente desplazada por el cursado de carreras universitarias, de mayor prestigio social y, potencialmente, mejor remuneradas.

¿Cómo revertir esa tendencia? Sobre el componente remunerativo se puede actuar de forma directa e inmediata, si bien supone un esfuerzo financiero considerable dado el número de docentes que revisitan en la plantilla de funcionarios públicos y el bajo nivel remunerativo actual. Para maximizar el impacto en la selección correspondería contemplar el direccionamiento de parte de esos recursos a instancias tempranas, a través de becas a estudiantes calificados y salarios iniciales atractivos. Paralelamente, también pueden operar en el mismo sentido la ampliación de los beneficios para-salariales y el mejoramiento de las condiciones laborales (dedicación exclusiva a un centro, estabilidad, tutorías, empoderamiento, etc.) (Bentancur 2007c:57-58).

Por su parte, sobre el prestigio social de la profesión docente, por su naturaleza cultural, las intervenciones posibles son más restringidas y operarán a mediano y largo plazo. Previsiblemente el mejoramiento del componente remunerativo y de condiciones de trabajo también repercutirá en esta dimensión

con el paso del tiempo. En la misma dirección repercutirá la transformación en curso del estatus de la capacitación, que por primera vez en la tradición nacional otorgará rango universitario a la formación docente, según lo prevé la nueva Ley de Educación.

#### *b) El estatuto docente y la carrera funcional*

La regulación de la carrera docente en Uruguay responde a un modelo clásico, altamente burocratizado y carente de ligazones de naturaleza estratégica con los cometidos generales que puedan fijarse para el sistema. La antigüedad en la docencia está especialmente premiada, en desmedro de otros rubros como el mérito, el desempeño o la formación y perfeccionamiento. Así, la antigüedad es el criterio fundamental para el acceso a cargos superiores, e incluso para privilegiar la elección anual por parte de los profesores de los establecimientos en que dictarán sus clases. Como consecuencia, tienden a ocupar cargos de mayor responsabilidad y a recibir mayores remuneraciones docentes que no necesariamente son los mejor calificados. Y lo que tal vez sea peor, dado el perverso sistema de elección de centros, los docentes con mayor experiencia suelen concentrar sus funciones en aquellos liceos donde los jóvenes son más fácilmente educables –ubicados en zonas de más fácil acceso y más seguras–, reforzando la segmentación del sistema. Paradójicamente, esta facultad con que cuentan los profesores está vedada a los padres, que de acuerdo a la normativa y a la tradición nacional están inhibidos de seleccionar la escuela pública a la que enviarán a sus hijos. Se constituye, así, un curioso sistema de “libertad de elección”, exclusivamente del lado de la oferta educativa.

Asimismo, también son anomalías naturalizadas en el sistema de la educación media la pluralidad de centros en que prestan sus funciones los docentes, el multiempleo y la extensión excesiva de su jornada laboral, y probablemente vinculado con ello, sus altas tasas de inasistencias, con la consiguiente pérdida de horas de clase.

Todas estas manifestaciones exigen una reingeniería del estatuto funcional en su conjunto, tarea especialmente compleja por razones políticas, administrativas y financieras. El rediseño debe apuntar a constituir incentivos efectivos al desempeño y al compromiso institucional, al tiempo de asegurar condiciones laborales adecuadas para el mejor ejercicio de la profesión. Entre las medidas posibles se hallan

la extensión de los incentivos salariales al “presentismo” y la puntualidad, y al ejercicio de tareas en condiciones de complejidad mayor (por ejemplo, en liceos de contexto desfavorable); la reformulación del mecanismo de asignación de centros y funciones, que debería responder a las necesidades del sistema; la modificación de los reglamentos de concurso, privilegiando la ponderación de méritos y desempeño sobre la antigüedad; la promoción y el reconocimiento efectivo de las actividades de perfeccionamiento continuo –dentro y fuera del aula–; la capacitación específica y especialización funcional en tareas de dirección y gestión de establecimientos; el establecimiento de regímenes de dedicación exclusiva; y la concentración de tareas en uno o a lo sumo dos centros de enseñanza.

### **3. Políticas afirmativas orientadas a los estudiantes**

El trípode de intervenciones sobre la estructura y funcionamiento del sistema educativo nacional que se propone se completa con un conjunto de medidas, que enfocan específicamente al colectivo de estudiantes de educación media de peor desempeño.

A diferencia de la escuela primaria, que desde la década pasada ha sido objeto de programas compensatorios –especialmente, las denominadas Escuelas de Tiempo Completo–, en el ámbito de la enseñanza media no se han registrado hasta fecha reciente iniciativas sistémicas de políticas que apunten a mitigar las brechas en trayectorias y aprendizajes entre distintos grupos de estudiantes. Como quedó asentado en el capítulo anterior, y a la luz de las evidencias resultantes de la aplicación de la prueba PISA, este es uno de los principales problemas del sistema educativo uruguayo.

Esta aseveración merece una breve reflexión previa, sobre la justificación y alcance de las políticas universalistas y de las políticas focalizadas, o expresado de otra manera, acerca de la elucidación de las oportunidades en que es preferible operar con medidas destinadas a todo el estudiantado, o a parte de éste. Frecuentemente, en estas y en otras políticas públicas y a lo largo de toda la región, el acotamiento de la esfera de actuación estatal se ha decidido más por restricciones financieras o incluso por asunciones ideológicas sobre el rol del Estado –tributarias de una concepción de tipo residual de los welfare states–,

que por razones específicamente educativas. En una perspectiva más amplia a la que adherimos, los programas sociales compensatorios son válidos cuando existen problemas particulares restringidos a un sector bien determinado de la población, que por ello requieren de acciones específicas cuya generalización no necesariamente sería efectiva. Cuando no se dan estas condiciones, la focalización supone un remedo cualitativa y cuantitativamente insuficiente a problemáticas más complejas (Bentancur 2007c: 56-57).

La observación es oportuna porque el estado de la educación media uruguaya constituye una situación de frontera entre una y otra hipótesis. Por un lado, en términos de aprendizajes los niveles de insuficiencia están muy extendidos (4 de cada 10 estudiantes de 15 años según la prueba PISA), por lo que no constituyen en propiedad solamente un "foco" sobre el que deba actuarse. Por otro, la estrecha vinculación entre la segmentación educativa y la segmentación social permite identificar a este sub-conjunto de la población en torno a causas y problemas que le son propios.

En consonancia con este carácter híbrido, una intervención estatal efectiva debería desplegar algunas medidas de naturaleza general para el conjunto del estudiantado, y otras que se dirijan puntualmente a aquellos más vulnerables a la repetición, el rezago y el fracaso escolar. Además de reafirmarse la vocación naturalmente universal de las políticas educativas con la consiguiente responsabilidad estatal, de esta manera se estará previniendo, además, el corrimiento hacia la zona de riesgo de los jóvenes que aún no se hallan en ella, pero se sitúan en sus fronteras y por ende también requieren del activismo estatal.

Entre el repertorio de medidas de aplicación universal debe mencionarse, en primer término, a la extensión del tiempo escolar. Esto supone primariamente atacar las causas que motivan pérdidas de días y horas de clase, que fueron sucintamente referidas en el numeral anterior, de manera de cumplir efectivamente con los calendarios escolares establecidos. Pero además, se asocia al tránsito hacia experiencias de jornada completa o equivalentes, que permita, entre otros cometidos, mayores desarrollos en los contenidos básicos (lenguaje, matemática), la extensión del espacio dedicado a las asignaturas instrumentales, y la incorporación de actividades extracurriculares que operen como mallas de retención y de vinculación más plena de los jóvenes al centro educativo.

Una iniciativa también de carácter universal aunque menos estructural -pero de indudable pertinencia-, sería la revisión de los mecanismos de atribución de estudiantes a centros determinados. En Uruguay el criterio es básicamente el de la proximidad del establecimiento con el domicilio particular, si bien existen otros factores de muy diversa naturaleza que flexibilizan la pauta. Más allá de esta puntualización, en la medida en que el territorio se halla segmentado socialmente -especialmente en la capital del país, donde habita más del 40% de la población- una distribución de alumnos así orientada reproduce esa fragmentación en las aulas, aún dentro del subsistema público. No se nos escapa que una alteración radical de la asignación territorial conllevaría varios problemas, algunos de ellos relacionados incluso con la existencia de sub-culturas juveniles con asentamiento y referencias geográficas. Más modestamente, por tanto, sería conveniente explorar y luego evaluar alternativas de des-zonificación parcial, como por ejemplo el tránsito progresivo de estudiantes entre "fronteras" territoriales y socioeconómicas contiguas (Bentancur 2007c:58-59).

En la otra dimensión, la de las acciones afirmativas para grupos de contextos desfavorables, el diseño debería tomar en cuenta algunos principios rectores, como la anticipación temporal y preventiva de la intervención en relación al fracaso, el seguimiento individual de los estudiantes vulnerables, la incorporación de equipos técnicos multidisciplinarios capaces de apoyar a los planteles docentes en las múltiples facetas comprendidas en el proceso, y el involucramiento de las familias de los estudiantes. A diferencia de las políticas de esta naturaleza desplegadas en la enseñanza primaria, al estar aquí dirigidas a jóvenes es esencial establecer lazos afectivos y culturales válidos que aseguren su compromiso con las propuestas. A pesar de las obvias diferencias, estrategias específicas como la desarrollada en Finlandia, que establece una secuencia de intervenciones de intensidad creciente, serían especialmente atendibles. Asimismo, merece un reestudio el régimen reglamentario y de evaluación estudiantil, a efectos de

calibrar adecuadamente la función y los resultados de reprobaciones y repeticiones de cursos.<sup>3</sup>

## Bibliografía

- ANEP-DIEE (2007) Evaluación de Aprendizajes en 6tos años de Primaria 2005. Dirección de Investigación, Evaluación y Estadísticas. Administración Nacional de Educación Pública. Montevideo.
- ANEP-CES (2008) Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico 2008-2009. Consejo de Educación Secundaria. Administración Nacional de Educación Pública. Montevideo.
- BENTANCUR, Nicolás (2007a) "¿Hacia un nuevo paradigma en las políticas educativas? Las reformas de las Reformas en Argentina, Chile y Uruguay (2005-2007)", en Revista Uruguaya de Ciencia Política n° 16. Montevideo.
- (2007b) "Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay", en Cuadernos del CLAEH n° 93. Montevideo.
- (coordinador) (2007c) Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos. MEC-ICP-FCS, Montevideo.
- (2008) Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual. Banda Oriental- ICP- FCS - CSIC. Montevideo.
- BENVENISTE, Luis (2002) "The political Structuration of Assessment: Negotiating State Power and Legitimacy". *Comparative Education Review*, vol. 46 (1). P.89-117.
- BOADO, Marcelo & FERNÁNDEZ, Tabaré (2008) Estudio Longitudinal de los estudiantes evaluados por PISA 2003 en Uruguay. Informe de Investigación n°42. Departamento de Sociología. Universidad de la República. Montevideo.
- CHUBB, John & MOE, Terry (1990) *Politics, Markets and America's schools*. The Brooking Institution, Washington.
- FERNÁNDEZ, Tabaré (1997) "Educación post-vareliana: evidencias para nuevas prioridades". *Revista de Educación* n°6 Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura. Uruguay
- (2001) Contribución al análisis organizacional en educación. Editado por Facultad de Ciencias Sociales & Plural editores. Montevideo.
- (2006) "Una aproximación a las relaciones entre clase social y hábitos: las disposiciones académicas de los alumnos iberoamericanos evaluados por PISA 2003". En *Revista Electrónica sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación*. Vol. 4 núm. 1 (Enero) . Universidad de Deusto / Universidad Autónoma de Madrid. En [www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol4n1/](http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol4n1/)
- (2007 a) Distribución del conocimiento escolar: clases sociales, escuela y sistema educativo en América Latina. El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos. México, D.F.
- (2007b) "Persistent Inequalities in Uruguayan Primary Education 1996-2002". In Richard Teese, Stephen Lamb & Marie Duru-Bellat (editors) *International Studies in Educational Inequality, Theory and Policy* vol. 2. Springer. Dordrecht, The Netherlands.
- FERNÁNDEZ, Tabaré; BOADO, Marcelo & BONAPELCH, Soledad (2008) Reporte Técnico del Estudio Longitudinal de los estudiantes evaluados por PISA 2003 en Uruguay. Informe de Investigación n°40. Departamento de Sociología. Universidad de la República.
- FERNÁNDEZ, Tabaré & MIDAGLIA, Carmen (2005) "El uso de los informes generados por los sistemas de evaluación de aprendizajes en la educación primaria. Los casos de México y de Uruguay". En coautoría con Carmen Midaglia. Santiago Cueto (editor) *Usos y desusos de la información en la educación de América Latina*. Ediciones PREAL/CINVE/GDN. Santiago de Chile.
- FERNÁNDEZ, Tabaré; ARMÚA, Marcela; BERNADOU, Olga; CENTANINO, Ivanna; FERNÁNDEZ, Marlene; LEYMONIÉ, Julia; ROSSELLI, Anna & SÁNCHEZ, Helvecia (2007) Uruguay en PISA 2006. Primeros Resultados en Ciencias, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. Programa ANEP-PISA. Dirección de Investigación, Evaluación y Estadísticas. Administración Nacional de Educación Pública. Montevideo.
- LUHMANN, Niklas (1997) *Organización y decisión*. Ed. Universidad de Guadalajara y Universidad Iberoamericana. México.
- MANCEBO, María Ester (2007) "La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación". En Bentancur, N. *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos* . MEC-ICP-FCS, Montevideo.
- OECD-PISA (2004) *Learning for Tomorrow's world. First Results from PISA 2003*. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Paris.

3 Es menester destacar la reciente introducción en la educación media uruguaya de dos programas de esta naturaleza, que marcan un hito en este tipo de intervención: el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) y las "Aulas Comunitarias".

OECD-PISA (2007) Scientific competencies for the world of tomorrow. Vol 1. Analysis. Vol. 2 Data. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Paris.

RAVELA, Pedro; ARREGUI, Patricia; VALVERDE, Gilbert; WOLFE, Richard; FERRER, Guillermo; MARTÍNEZ RIZO, Felipe; ALWIN, Mariana; WOLFF, Lawrence (2008) Las evaluaciones educativas que América Latina necesita. Documento de trabajo n°40. Programa de

Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) / Inter-American Dialogue. Santiago de Chile.

UNESCO-SERCE (2008) Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Unesco, Oficina de Santiago de Chile.

## Resumen

El propósito de este artículo es doble. En la primera parte sostenemos que la Educación Media en el Uruguay tiene un problema estructural de calidad originado en el diseño del propio sistema educativo, asociado a una profunda segmentación académica entre los tres sectores institucionales (Público General, Técnico y Privado) que reproduce la desigualdad social de origen de los estudiantes sin "agregar valor" y con ineficiencia. En la segunda parte nos abocamos a discutir alternativas de política de nivel estructural, que serían causa de los problemas observados. Destacamos especialmente los factores de naturaleza institucional, presentados en tres grupos: la estructura de gestión del sistema, los relativos al plantel docente, y las políticas específicamente orientadas a los estudiantes.

**Palabras clave:** Desigualdad educativa / Políticas educativas / Educación Media / Uruguay.

## Abstract

The purpose of this article is to argue a redesign of the Uruguayan Secondary Education. In the first part, we state that the Secondary Education has an structural problem of quality grounded in the design of the educational system, which is associated with a great academic segmentation of the three institutional sectors (General Public, Technical Public and Genera Private) that reproduce the original social inequality of the students without "value-add" but with inefficiency. In the second part we discuss alternatives for policies that focus on the factors that we argued that operate at a structural level and might be the causes of the observed problems. Among them, we highlight especially institutional factors arranged in three groups: the first, related with the management structure of the system; the second one related with the teachers and the third related with student oriented-policies.

**Keywords:** Educative inequality / Educative policies / Secondary Education / Uruguay.