

## Aportes para su análisis

# La reforma educativa en Uruguay

Renato Opertti\* — Alberto Villagrán\*\*

*El artículo plantea que los cambios operados en el sistema educativo uruguayo a partir del año 1995 tiene características reformadoras atendiendo a algunos de los resultados primarios del proceso: (i) accesibilidad de nuevos grupos poblacionales; (ii) extensión y obligatoriedad de los años de escolarización; (iii) innovaciones de estructuras curriculares. Asimismo analiza el proceso de reforma en perspectiva histórica, atendiendo a los principales hitos del desarrollo del sistema, y a los cambios o transformaciones recientes. Por último, desarrolla una serie de condiciones necesarias para la sustentabilidad del proceso de reforma. Los autores fueron Ayudantes Honorarios de la Cátedra de Metodología III que dictaba Alfredo Errandonea en el Instituto de Ciencias Sociales y colaboradores directos en la formulación e implementación del Censo de Estudiantes Universitarios de 1988, del que Errandonea realizó la coordinación general.*

### I. Aspectos conceptuales

Este artículo tiene por propósito establecer bases conceptuales para el análisis del proceso de reforma educativa que viene desarrollando el país a partir de 1995. Referirse a la reforma educativa equivale a atender un caso particular de política educativa, la que generalmente se expresa en una ley o conjunto de leyes que conllevan una modificación sustancial del sistema educativo. En tal sentido, cabe preguntarse si la reforma educativa del sistema uruguayo responde a un cambio de política orientada a generar transformaciones en el sistema escolar o es puramente un cambio incremental, por ejemplo, sobre estrategias de ordenamiento, asignación de inversiones o adecuaciones curriculares<sup>1</sup>.

Al menos tres condiciones son necesarias identificar para reconocer un proceso de reforma educativa<sup>2</sup>:

1. Accesibilidad a determinada actividad, servicio o bien material de un grupo de personas. Este bien, actividad o servicio eran previamente inexistentes o bien eran inaccesibles para ese grupo que ahora tiene acceso. Esta condición también puede formularse en sentido negativo, esto es, la pérdida de posesión parcial o total de un bien material o el acceso libre a una determinada actividad o servicio. Un ejemplo de ello, lo constituye la expansión de la cobertura educativa, a través de políticas orientadas a la incorporación de nuevos sectores o segmentos poblacionales.

\* Sociólogo. Exprofesor adjunto de la cátedra del Prof. Alfredo Errandonea "Metodología III" de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Actualmente desempeña funciones en la Administración Nacional de Educación Pública, como Coordinador General del Programa de Modernización de la Educación Media y la Formación Docente (MEMFOD).

\*\* Sociólogo. Exprofesor adjunto de la cátedra del Prof. Alfredo Errandonea "Metodología III" de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Actualmente es docente y miembro del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y responsable de la Unidad de Programación, Seguimiento y Monitoreo del Programa MEMFOD de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). — avillag@adinet.com.uy

1 Se toma como referencia conceptual para explicar procesos de reforma educativa el trabajo de Frances Pedró e Irene Puig "Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada". Ediciones Paidós. Barcelona, 1998.

2 Pedró, Francesc e Irene Puig. Op.cit.

2. Obligatoriedad conferida a un organismo público o bien a un grupo de personas para que realice alguna actividad o actuación. En el sector educativo, los ejemplos más claros de ello refieren a la obligatoriedad de ciertos años de escolarización, normatización del calendario escolar sobre la base de determinadas horas de enseñanza a cubrir, o las condiciones de trabajo de los docentes.
3. Cualquiera de las condiciones señaladas precedentemente deben estar operativas y en vigor durante un suficiente plazo de tiempo para que puedan ser evaluados y precisados los efectos de los cambios introducidos. En caso contrario estaríamos en presencia de una reforma abortada. Ciertamente, cualquier reforma implica un proceso que como tal está sujeto a revisiones, constituye un campo de experimentación<sup>3</sup> cuyos efectos o cambios actúan en períodos de largo aliento. Tal es la concepción que subraya C. Filgueira<sup>4</sup> al referirse al proceso de reforma del sistema educativo uruguayo "parece prudente señalar que la urgencia por evaluar procesos que recién se han implementado, para decir qué está bien y qué está mal, no resulta una buena consejera. No deberíamos colocar rápidamente en tela de juicio las consecuencias o resultados de la reforma; no debemos dejarnos dominar por la urgencia: ni magnificar logros, ni subestimar los cambios cuando los resultados no aparezcan rápidamente, puesto que la educación supone siempre procesos graduales, lentos no inmediatos".

No es poca la documentación bibliográfica y las referencias estadísticas elaboradas desde la propia administración educativa del Uruguay como de organismos o instituciones externas, para advertir que la reforma educativa se sustenta en orden a los tres lineamientos o condiciones manejadas anteriormente.

En primer lugar, el proceso de reforma educativa responde a una política educativa, sus objetivos se plasman en el Proyecto de Ley Presupuestal de la ANEP para el período 1996-2000, así como en la continuidad y extensión del planteo y proceso de reforma en la Ley Presupuestal para el período 2001-2005. Estos objetivos responden a tres bases conceptuales: (i) consolidación de la equidad social; (ii) mejoramiento de la calidad de los aprendizajes; (iii) mejoramiento de la formación docente y dignificación de su función; (iv) fortalecimiento de la gestión institucional.

En segundo lugar, las acciones educativas de la reforma priorizan la expansión de la cobertura en la educación inicial, mediante acciones focalizadas que tienen por propósito incorporar al sistema educativo a niñas y niños provenientes de sectores de menores ingresos. La política educativa adopta para el caso uruguayo acciones que responden o enfrentan situaciones de fracturas en la integración social, fenómenos de desintegración, marginalidad y concentración de pobreza especialmente en niños entre 0 y 5 años<sup>5</sup>.

Esta centralidad de la política educativa, colocando al Estado en un papel muy activo en la promoción de la oferta en este ciclo, confluyó en la sanción de la ley de obligatoriedad de la educación inicial para todas las niñas y los niños de cinco años, fijándose como meta el año 2002 para alcanzar la universalidad en el acceso para esta franja etaria.

La reforma produjo acciones también en el campo curricular, operando transformaciones en el propio sistema escolar. Ello se tradujo en la creación de un nuevo plan de estudios para el primer ciclo de enseñanza media (fase final de la obligatoriedad educativa, sobre un total de 11 años de escolarización), tanto en el ámbito de la educación secundaria como en la formación técnica y profesional. Sus lineamientos, muy esquemáticamente, serían los siguientes<sup>6</sup>: (i) combinación de la currícula sobre la base de áreas del conocimiento (ciencias de la naturaleza, ciencias sociales, informática, expresión, espacio tecnológico para el desarrollo de proyectos y prácticas en base al modelo de "aula galileo") y asignaturas específicas que reúne los programas y las prácticas docentes en las disciplinas de matemáticas, lengua materna e inglés; (ii) nuevo "modelo de centro" caracterizado por una permanencia de los estudiantes por más tiempo en los centros educativos, concentración de las horas docentes en un mismo centro (mínimo de 30 horas semanales), instancias de coordinación a nivel del cuerpo docente y de la dirección (cinco horas semanales pagas a los docentes para esta función), y mayor nivel de autonomía del centro educativo para la disponibilidad de recursos financieros.

Estos cambios en la estructura curricular del primer ciclo de enseñanza media, fueron acompañados por la creación de una nueva modalidad de formación docente (Centros Regionales de Profesores, CERP), con el propósito de mejorar la relación existente entre el número de personas que ejercen la do-

3 En: Opertti, Renato, (red.pal). "Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999" (págs. 53 y 54). ANEP, Impresores Asociados, febrero de 2002.

4 Opertti, Renato, (red.pal). Op.cit.

5 Procesos de desintegración social y caracterización de la pobreza en Uruguay, son analizados por Kaztman, Rúbén y Filgueira, Fernando en "Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay". IPES, Universidad Católica del Uruguay, 2001.

6 Opertti, Renato (red.pal), 2000. ANEP "Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999".

cencia y la cantidad de profesores titulados. Los CERP buscan mediante el establecimiento de enclaves culturales de carácter regional, facilitar el acceso de la población del interior del país a la carrera del profesorado y favorecer la permanencia de docentes y estudiantes en sus departamentos de procedencia. Responden pues a una estrategia de descentralización en la oferta de formación inicial de profesores, históricamente montevideana, sobre la base de una propuesta curricular de alto contenido académico, con una precisa selección y reclutamiento de los formadores, y una alta carga horaria de aula y práctica de los estudiantes<sup>7</sup>.

En tercer lugar, las orientaciones que emergen de la Ley Presupuestal de la ANEP para el período 2001-2005, reafirman y amplían las propuestas de las autoridades educativas del período precedente, suponen el seguimiento y la expansión del Plan Curricular para el primer ciclo de enseñanza media (como meta se establece que para el año 2005 todos los centros educativos apliquen este Plan), proponiendo además como política educativa transformar el segundo ciclo de enseñanza media, así como el desarrollo de una nueva modalidad que permita mejorar el promedio de años de escolarización de la población joven (esto tiene que ver con la propuesta orientada a jóvenes entre 15 y 18 años que no han completado el Ciclo Básico obligatorio y que se encuentran fuera del sistema educativo formal).

Este último punto es importante porque señala una dirección que es histórica en el Uruguay: la iniciativa que toma, y en parte le es conferida por el conjunto societal, al sistema educativo para enfrentar situaciones que atentan contra los principios de equidad y accesibilidad de la población a canales de movilidad. En tal sentido, son importantes los diagnósticos que dan cuenta de procesos económicos y sociales que, en las últimas décadas, tienen como resultado el deterioro del modelo integrador, igualitario, caracterizado por una estructura social sin pronunciados desniveles en materia de la distribución de riquezas y posibilidades de acceso al conjunto de bienes y servicios. En particular, ello se refleja para el sistema educativo en las elevadas tasas de abandono escolar, en la persistencia de un importante contingente de jóvenes que no trabajan ni estudian, configurándose un proceso de "desafiliación" o distanciamiento institucional<sup>8</sup>. Para un sistema educativo como el uruguayo que, a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, se ha caracterizado por un desarrollo prematuro, en términos de cobertura e in-

corporación de amplios sectores de la población a la formación básica, esas señales constituyen desafíos de atención y de respuestas exigidas desde distintos ámbitos y sectores.

Esta conformación histórica del sistema educativo uruguayo, confiere un marco que posibilita explicar la reforma y, a su vez, identificar debilidades que pueden conducir al fracaso del proceso. Abordaremos este último aspecto al final del artículo.

Todo intento de tipologizar el proceso de reforma educativa en un encuadre teórico, conlleva riesgos importantes, precisamente porque se trata de un proceso dinámico, donde los cambios se operan sobre cambios. Sin embargo, parecería razonable entender la reforma uruguaya como un conjunto de adaptaciones e innovaciones para dar respuesta a desequilibrios entre demandas y necesidades de la sociedad y lo que ofrece el sistema educativo: "La reforma se produciría como resultado de la interacción entre sistema social y sistema educativo en la búsqueda de un equilibrio o como disfuncionalidad emergente del propio sistema educativo. Atendiendo a ello la reforma comprendería los siguientes hitos: (i) aparece una nueva necesidad social en el país; (ii) se le asigna al sistema educativo la responsabilidad de satisfacción o atención de esa demanda; (iii) se reforma el sistema para acomodarla a la nueva funcionalidad; (iii) el sistema asume el nuevo rol; (iv) como consecuencia, se producen cambios latentes y manifiestos en la sociedad"<sup>9</sup>.

Seguidamente haremos la presentación de los principales hitos históricos de la educación uruguaya, luego nos centraremos en las principales adaptaciones o innovaciones de la reforma vista desde los objetivos o propósitos planteados, por último concluiremos con algunos apuntes sobre debilidades o desafíos que presenta todo intento reformador, particularmente la uruguaya en el contexto actual.

## II. La educación uruguaya en perspectiva histórica

Desde su constitución como nación independiente, la sociedad uruguaya ha promovido intensamente el desarrollo de la Educación bajo tres órdenes de desafío como signos distintivos de sus políticas públicas: en primer lugar, la formación y la consolidación de una ciudadanía política democrática, pluralista y abierta a la diversidad; en segundo lugar, el fortaleci-

7 Careaga, Adriana, 2002. "La Formación Inicial de Profesores de Educación Media en Uruguay en el ámbito de los CENTROS REGIONALES DE PROFESORES. Una tensión entre la tradición y la innovación". Unesco, Conferencia Regional "El Desempeño de los Maestros en América Latina y el Caribe: Nuevas Prioridades

8 ANEP, Programas MESyFOD y UTU/BID, 2001. "Un análisis acerca de los jóvenes que no trabajan ni estudian". Cuadernos de Trabajo N° VIII.

9 Pedró, Francesc e Irene Puig. Op.cit.

miento de los lazos y las cercanías culturales, sociales y políticas como forma de construir una sociedad adecuadamente integrada y en tercer lugar, el logro de niveles razonables de desarrollo y crecimiento de alcance universal.

Este proceso se inicia con la fundación por parte José Gervasio Artigas, de la primera escuela pública en 1815. Durante ese siglo, tres hitos fundamentales marcan la voluntad y el deseo de construir una nación en base a un pujante y democrático sistema educativo: la creación del Instituto de Instrucción Pública en 1847 para atender el desarrollo de la Educación Primaria, la ley Larrañaga que integra la Educación Media a la Universidad y la constitución de la Escuela de Arte y Oficio en 1849.

En este marco, la primera reforma del sistema educativo uruguayo se inicia en el S. XIX con José Pedro Varela, quien como Inspector Nacional de Instrucción Pública, desarrolla los principios y los conceptos que constituyen la matriz filosófica, política e institucional del sistema educativo: bajo la idea de la complementariedad entre los valores de democracia y solidaridad, se establecen los principios de obligatoriedad y gratuidad de la Educación Primaria y asimismo, se forja una orientación laica entendida como un instrumento estructurador de pacificación e integración de la sociedad.

Esta matriz se consolida fuertemente durante la primer mitad del siglo XX bajo la acción de un estado que intenta contribuir a lograr bases sostenibles de progreso y modernización social. Con la creación de los liceos cabeza departamento en 1912, se logra un exitoso intento por asentar el desarrollo de un país, visto en su conjunto, en base al crecimiento de la escolaridad de su población. Asimismo se profundiza el concepto de igualdad de oportunidades, ampliando la gratuidad de la educación a los niveles medio y superior así como se establece una enseñanza secundaria e universitaria para mujeres con el cometido de educarlas y liberarlas de la enseñanza dogmática a las hijas de familias tradicionales que no aceptaban la coeducación<sup>10</sup>.

Conforme avanzamos en la segunda mitad del siglo XX, la acción de la sociedad, y en particular del estado, por continuar el proceso democratizador e igualador de la educación, se ve trastocado por los diferentes órdenes de crisis política, social y económica que sacuden al país. El rol del estado se ve limitado como forjador del desarrollo colectivo y compensador de desigualdades sociales.

No obstante, en la década del cincuenta el sistema educativo alcanza la universalización de la Educación Primaria, logro absolutamente inédito en ese momento en perspectiva comparada a nivel regional. Asimismo hacia los sesenta se consolida el proceso de incorporación de las clases medias a la Educación Secundaria, y a partir de fines de los ochenta, se incorporan al Ciclo Básico de Educación Media los sectores más carenciados socioeconómica y culturalmente aun cuando no se trata de un crecimiento lineal. Históricamente, la educación técnico-profesional ofreció oportunidades educativas a los sectores relativamente más carenciados, cumpliendo una destacada función de amortiguación y compensación social.

El freno a los impulsos constatados a lo largo de casi un siglo de expansión de la matrícula educativa se torna muy evidente entre los años 1973-1984, período éste de gobierno militar dictatorial en que el sistema educativo sufre un acentuado proceso de deterioro (vinculado entre otros factores, al hecho que el gasto público de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) cayó, hacia el final de período, por debajo del 1.7% del PBI).

Desde el retorno al régimen democrático de gobierno en 1985, el sistema educativo pudo empezar a amortiguar el desgaste sufrido apoyado en una sólida matriz institucional, cultural, social y política del país forjada desde la segunda mitad del siglo XIX. Varios aspectos jerarquizan un período donde se busca, por un lado, recrear las condiciones de convivencia y pluralidad democrática tratando de eliminar y compensar las situaciones de arbitrariedad y de discriminación generadas durante el período militar, entre las que figura la primaria reformulación de la estructura institucional de la Educación Pública (ley 15.739 de 1985), y por otro lado, analizar y abordar los problemas de inequidad y de deterioro de la calidad de los aprendizajes generados en los diferentes niveles educativos.

Los esfuerzos de transformación y cambio tuvieron un referente significativo en un conjunto de diagnósticos sobre el estado de la educación promovidos por la ANEP, entendidos como una forma necesaria de conocer la realidad en sus diferentes dimensiones. Ello permitió generar reflexión, análisis e información sobre las asignaturas y los desafíos pendientes del sistema educativo, particularmente vinculados a las diferencias culturales, sociales e institucionales en el acceso y en las condiciones de funcionamiento de los servicios educativos así como cuantificar la insuficiencia de aprendizajes y la miríada de factores asociada a la misma.

10 Para el análisis de este punto, véase Rama, Germán / La democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación. Buenos Aires : Gupo Editor Latinoamericano, 1987. P. 32

En el marco de una preocupación por avanzar sustantivamente en mejorar la equidad y la calidad del sistema, se implementan una serie de cambios como son por ejemplo, la extensión horaria de las clases de primaria a los días sábados, la formulación inicial de modelo de escuela de tiempo completo, el Plan 1986 de Ciclo Básico de Educación Media, una serie de medidas de mejoramiento de la calidad en la Educación Secundaria, la microexperiencia de Bachillerato Secundario (1993) y el Plan 1992 de formación de maestros de Educación Primaria. Estas y otras experiencias, que lograron diferentes grados de concreción y de resultados, constituyeron claros mensajes de la voluntad del sistema de responder proactivamente a una sociedad en permanente proceso de transformación que requería una reformulación de las relaciones entre educación, desarrollo y crecimiento. El común denominador a estos procesos de cambio radicó en la preocupación por sustentarlos, desde una perspectiva curricular, pedagógica y docente así como también desde las condiciones de infraestructura física y de equipamiento.

A pesar de estos cambios, se constató, hacia la primer mitad de la década de los noventa, un lento crecimiento de la cobertura de la Educación Inicial, altas tasas de repetición en los primeros grados de Educación Primaria, un Ciclo Básico de Educación Media con matrícula estacionada y problemas crecientes de deserción y un fuerte deterioro de los aprendizajes en la Educación Primaria y Media. Asimismo, la disminución de la matrícula de formación de maestros y profesores, así como el alto abandono registrado en este nivel terciario, daban cuenta de un panorama dominado por los problemas de inequidad social y de deterioro en los resultados educativos.

En el período 1995-1999, el proceso de transformación del sistema educativo se acelera y profundiza con un marcado acento en la necesidad de enfrentar las situaciones de inequidad, fuertemente signadas por la aparición de crecientes síntomas de fragmentación de la sociedad uruguaya y la consolidación de sectores sociales que tienden a instalarse en condiciones de marcada marginalidad. Los problemas centrales de la falta de equidad y de deterioro de la calidad de los aprendizajes son el sustento del inicio de un proceso de transformaciones a muy diferentes niveles dentro del marco de una visión integrada del rol que la educación debe cumplir en el logro de mayor niveles de igualdad social y de competitividad de la sociedad uruguaya.

Es en la Ley Presupuestal para el período 1996-2000 donde la ANEP plasma los objetivos de la transformación educativa orientados a la consolidación de la equidad social, el mejoramiento de la calidad

educativa, la dignificación de la formación y la función docente y el fortalecimiento de la gestión institucional en base a acuerdos políticos amplios sobre la necesidad de reformar la Educación.

No obstante los esfuerzos realizados y los avances registrados en aumentar las condiciones de equidad social, en mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, en diversificar y adecuar las ofertas educativas, en profesionalizar y capacitar a los docentes y en modernizar la gestión, el sistema educativo continúa mostrando señales preocupantes de déficit en materia de formación de recursos humanos de calidad. Uruguay, constituye un caso particular en perspectiva comparada con los demás países de América Latina. Participa junto con Argentina y Chile del conjunto de naciones que tienen un perfil educacional relativamente más desarrollado cualquiera sea el indicador que se adopte (alfabetización, cobertura, años de escolarización, etc.), pero al mismo tiempo, continúa teniendo niveles más bajos que los países desarrollados debido a la presencia del tipo de problemas generales que son comunes a la región en materia de "drop-out" o abandono temprano. Diez o más años de escolarización promedio de la población joven entre 25 y 30 años es un resultado pobre cualquiera sea la comparación regional que se ensaye y a la vez, indicativo de los problemas de retención, a lo cual suma dificultades en lograr niveles de suficiencia en aprendizajes básicos como Lengua Materna y Matemáticas. No obstante lo cual, las evaluaciones realizadas sobre la calidad de los aprendizajes, indican, principalmente a nivel de la Educación Primaria, mejoras que deberían ser apuntaladas y potencializadas a través de acciones educativas centradas en la interrelación entre las prácticas pedagógicas de los centros educativos y de las aulas de clase.

En parte por ello y por la necesidad de avanzar en el logro de una mayor calidad conjugada sobre la actualización curricular, pedagógica y tecnológica, las autoridades de la ANEP consideraron necesario otorgar un impulso al proceso de reforma educativa iniciado, el que se traduce en la propuesta de Ley Presupuestal elevada al Parlamento Nacional para el período 2001-2005 y en la solicitud de apoyo técnico y financiero a organismos internacionales para completar una segunda etapa a través de la consolidación y ampliación de los programas de cooperación externa (financiados por el BID y el Banco Mundial) en Educación Primaria, Media y Formación Docente.

Hacia fines de la década de los noventa, el Uruguay logra avances en la democratización de las oportunidades de acceso a la educación. Los avances se reflejan en cuatro aspectos entendidos como funda-

mentales:

i.- la incorporación de aproximadamente 30.000 niños a la Educación Inicial en las edades de 4 y 5 años entre 1995 y 1999, lo cual permitió alcanzar una cobertura próxima a la universalización y asimismo, según estimaciones realizadas a partir de la Encuesta de Hogares del año 1998, la mitad de los nuevos alumnos incorporados residen en hogares ubicados en el quintil de más bajos ingresos;

ii.- la matrícula de Educación Primaria se ha incrementado en más de 18.000 alumnos entre 1995 y 1999, lo cual, en virtud del muy escaso crecimiento de la población en edad escolar, refleja básicamente un abatimiento de la deserción y una mejora en la permanencia del estudiantado proveniente de los hogares más carenciados;

iii.- el crecimiento de la matrícula del Ciclo Básico entre 1995 y 1999 alcanza al 7.6% (de 106.211 a 114.297), lo cual se sintetiza en 1999 en una tasa bruta de matrícula superior al 85% respecto a la población entre 12 y 14 años. Este aumento matricular se sustenta en la progresiva incorporación de grupos de población con las mayores carencias sociales y en el mejoramiento de la capacidad de retención del Ciclo Básico que inicialmente se constata a partir de la aplicación del nuevo Plan (1996).

iv.- entre 1995 y 1999, la matrícula de Formación Docente para Profesorado y Magisterio creció un 75.7% (de 7.306 a 12.838). Los 5.532 nuevos alumnos se distribuyen en 1.005 en los nuevos Centros de Formación de Profesores a tiempo completo (CERPs), 2.831 en los institutos tradicionales de formación de profesores a tiempo parcial (Instituto de Profesores Artigas -IPA- en Montevideo e Institutos de

**Matrícula de la Educación Pública (ANEP) y tasa de crecimiento anual (en %) por años seleccionados (1985-2000) según subsistema y tipo de oferta.**

	Matrícula				Tasa de crecimiento anual en %		
	1985	1990	1995	2000	1985-1990	1990-1995	1995 - 2000
Total	547.455	571.444	578.469	682.818	0,88	0,25	3,61
Primaria	354.030	345.164	343.826	404.256	- 0,50	- 0,08	3,52
Inicial (jardines de infantes y escuelas)	40.979	46.201	46.618	87.607	2,5	0,17	17,6
Primaria Común y especial	313.051	299.143	297.208	316.649	- 0,89	- 0,13	1,31
Secundaria	132.184	167.034	165.879	205.294	5,27	- 0,14	4,75
Secundaria Ciclo Básico	78.203	94.767	92.390	114.771	4,24	- 0,50	4,84
Secundaria Bachillerato	53.981	72.267	73.849	90.523	6,77	0,44	4,52
Técnica-Profesional	52.966	53.009	61.458	59.716	0,01	3,19	- 0,57
Ciclo Básico	23.728	15.966	18.131	14.700	- 6,54	2,71	- 3,78
Otras ofertas	29.238	37.043	43.327	45.016	5,34	3,39	0,78
Formación Docente	8.275	6.156	7.306	13.352	- 5,1	3,74	16,6
Magisterio	5.287	2.361	3.545	4.581	- 11,1	10,0	5,8
Profesorado	2.988	3.795	3.761	8.771	5,4	- 0,18	33,3

Fuente : Unidad Ejecutora de los Programas de Educación Media y Formación Docente en base a los registros estadísticos de ANEP.

Formación Docente en el Interior – IFD-) y 1.696 en la carrera de maestros de educación primaria. Este fuerte aumento amplía notoriamente las posibilidades de acceso de los grupos relativamente más pobres a oportunidades de formación terciaria en el interior del país. Aproximadamente, la mitad de los nuevos alumnos incorporados estudian en Institutos del Interior (2.553).

Las ofertas brindadas por ANEP han crecido, en su conjunto, un 11.6% entre 1995 y 1999 (de 574.672 a 642.385), lo cual implicó la incorporación de 67.713 nuevos alumnos en la primer etapa del proceso de reforma. Este aumento de cobertura se explica mayoritariamente por la puesta en marcha de las estrategias impulsadas por el proceso de transformación educativa (por ejemplo, extensión de la Educación Inicial en las edades de 4 y 5, Plan 1996 en el Ciclo Básico de Educación Media, Bachilleratos Tecnológicos en la Educación Media Superior y Centro Regionales de Profesores en la Formación Docente), en donde se busca lograr una mayor equidad con una educación de más calidad. Esto es, el incremento de las coberturas va acompañado de la puesta en marcha de nuevas estrategias educativas que tienen como punto de referencia el mejoramiento de la calidad bajo condiciones de más equidad.

### III. Transformaciones educativas recientes

#### *Innovaciones en la Educación Media*

Los nuevos escenarios tecnológicos, las condiciones económicas y los niveles de escolaridad de la población en los diversos países demandan la necesidad de cambiar y adecuar continuamente los sistemas de formación. Uruguay no ha permanecido ajeno a este proceso, experimentando en el sistema educativo una considerable transformación y modernización.

En tal sentido cabe dar cuenta de dos innovaciones de importancia a nivel de la educación media: (i) el Plan 1996 que transforma el primer ciclo de educación media obligatoria, y (ii) la implementación de los Bachilleratos Tecnológicos en la educación técnico-profesional.

La experiencia de reforma del Ciclo Básico implementada a través del Plan 96, constituye una fuerte innovación que surge como una respuesta frente a los déficits de los aprendizajes observados. Este plan, se ha ido extendiendo gradualmente desde sus inicios, alcanzando en la actualidad a un total del 65% de los centros educativos de Enseñanza Media. El Plan se articula en cuatro componentes básicos:

1. Régimen de Enseñanza por áreas. La enseñanza pasa a estructurarse en torno a las siguientes áreas disciplinarias:
  - Ciencias sociales
  - Ciencias de la Naturaleza
  - Area instrumental (matemática, idioma español, inglés)
  - Informática
  - Expresión
  - Espacio de curriculum abierto
2. Mayor permanencia del docente en el centro educativo. Se busca que los docentes permanezcan treinta y seis horas semanales en los centros, (lo que incluye cinco horas de coordinación con otros colegas) de modo de reforzar el sentido de pertenencia y de mejorar el vínculo con los estudiantes, a partir de una mayor estabilidad de la actividad laboral docente
3. Mayor carga horaria del curriculum. Se incrementan en seis horas semanales, pasando a treinta y ocho horas respecto con las treinta y dos que tenía antes.
4. Fortalecimiento de las instancias de participación y discusión, internas y externas al centro educativo. Este aspecto se relaciona con el reconocimiento del papel central que los aspectos propiamente institucionales (cultura institucional, canales de comunicación, existencia de un proyecto de centro, etc.) juegan en los resultados educativos, entendidos en un sentido amplio.

La asignatura de informática en el primer y segundo año del Ciclo Básico de Educación Media, constituyó una de las innovaciones de mayor importancia en el proceso de reforma implementado. En tal sentido, se incorporaron a los centros educativos el sistema conocido como "aulas de informática". Cada seis grupos se estableció un aula de informática con no menos de dieciséis terminales cada una. Junto a ellas, se instalaron terminales docentes que permiten al profesor controlar la ejecución de la enseñanza impartida al estudiante. Con las aulas informáticas se persiguen dos objetivos generales:

- (i) facilitar el desarrollo de contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales que posibiliten la construcción del conocimiento a través de los entornos tecnológicos e informatizados de la sociedad en que vivimos; (ii) desarrollar el proceso cognitivo de los alumnos mediante la creación de nuevos e innovadores entornos de aprendizaje que favorezcan el desarrollo de destrezas, habilidades y la construcción de conocimientos.

**Bachilleratos Tecnológicos**

Las actuales transformaciones sociales, económicas y productivas del país y del mundo muestran la constante presencia de los cambios, no sólo en las formas de realizar las rutinas y tareas del trabajo, sino también en la desaparición de las ocupaciones conocidas y en la aparición de nuevas alternativas. Por ello, la formación específica para un tipo de tarea u ocupación no se concibe como el objetivo principal de la formación técnica, sino que el esfuerzo debe estar dirigido a otorgar a sus estudiantes la capacidad para aprender a aprender, aprender a ser y a aprender a actuar como forma de asegurarles la autonomía necesaria para buscar e incorporar los nuevos saberes y competencias que el devenir tecnológico y productivo vaya reclamando.

Dicha capacidad requiere de:

- Una sólida educación de base
- El dominio de métodos y conocimientos científicos para poder comprender, interpretar y manejar los fenómenos naturales y sociales
- La adquisición de competencias matemáticas para adquirir metodología y dominio de estrategias para identificar problemas y solucionarlos
- El aprendizaje de una cultura tecnológica que facilite la integración de los y las jóvenes en el mundo de la producción y el trabajo y la comprensión de sus dimensiones técnicas y sociales.

En este contexto se inició en 1997 la implementación de los Bachilleratos Tecnológicos los que, en su condición de ciclo post-básico de formación científico-tecnológica, están destinados a constituir la base intelectual, técnica y de habilidad manual, que mediante la integración de contenidos y enfoques interdisciplinarios y transversales, prepare a los jóvenes para desempeñarse en distintas áreas del quehacer productivo.

La progresiva implementación de los Bachilleratos Tecnológicos atendió a las siguientes orientaciones:

- Administración y Servicios
- Procesamiento y Mantenimiento Informático
- Química Básica e Industrial
- Tecnología Agraria
- Termodinámica (Frío/Calor)
- Electromecánica y Electrónica (Mecatrónica)
- Diseño y tecnología de la construcción

Para el diseño y puesta en marcha de estas orientaciones se consultó a los diferentes sectores productivos y gremiales para asegurar una debida articula-

ción entre los ámbitos productivos y educativos. Por otra parte se priorizó la preocupación pedagógica y la búsqueda de aprendizajes potentes y de calidad.

Los Bachilleratos Tecnológicos tienen una duración de 3 años, con una carga horaria semanal aproximada de 36 horas y su estructura curricular ha sido concebida de acuerdo a las siguientes pautas:

1. Un tronco común, cuyo objetivo es el logro de una sólida base intelectual y cultural que, simultáneamente atienda a la formación integral del educando, le aporte el dominio de los códigos instrumentales básicos para el desempeño social, ciudadano y laboral y sirva de apoyatura para la adquisición de las competencias científico-tecnológicas de la orientación específica. Dicho tronco común tiene una carga horaria aproximada de 20 horas semanales y lo integran en el primer año, las siguientes áreas: Ciencias Sociales, Análisis y Producción de Textos, Matemática, Inglés, Ciencias Experimentales e Informática. El área de Ciencias Sociales se inicia con un enfoque histórico del mundo actual, para continuar en segundo año con el abordaje de las estructuras económicas y concluir con la perspectiva sociológica en el tercer año.
2. Un componente tecnológico, destinado a la enseñanza-aprendizaje de los principios científico-tecnológicos y de las destrezas y habilidades propias de cada orientación. Este componente tiene una carga horaria semanal de entre 16 y 18 horas.
3. Un módulo de orientación ocupacional dirigido a facilitar la vinculación de los educandos con el mundo del trabajo, a través del apoyo para el desarrollo personal y profesional, para la adquisición de una cultura del trabajo de herramientas en materia de búsqueda y autogestión de empleo y formación en gestión empresarial.

A su vez, se puso especial énfasis en la consolidación de un equipo directivo y docente especialmente capacitado para llevar adelante un proyecto educativo innovador y comprometido con el logro de aprendizajes de calidad y pertinentes, abierto al medio económico y social, en el que se estimule la iniciativa y creatividad en términos pedagógicos y de respuesta a los requerimientos de los diferentes actores involucrados.

El proceso viene siendo acompañado con acciones de capacitación docente que promuevan espacios de reflexión que permitan ir evaluando y ajustando tanto los procesos de enseñanza-aprendizaje como el propio currículo.

Por otra parte, se puso especial énfasis en el desarrollo de un vínculo sólido y permanente de los centros educativos con los sectores productivos involucrados en forma de apoyarse mutuamente en el desarrollo y transferencia de conocimientos y tecnologías.

### **Innovaciones en la formación docente**

Desde el siglo pasado, el Uruguay encaró la formación de maestros de Educación Primaria como sustento necesario de la universalización del acceso al nivel primario, bajo el entendido que todo maestro debe recibir una formación profesional. Es recién a partir de los comienzos de los cincuenta, con la creación del Instituto de Profesores Artigas (IPA) en Montevideo, que se concibe a la formación de profesores de Educación Media con un claro sentido profesionalizante y de elevada exigencia curricular (entre los requisitos iniciales de ingreso, figuraban aprobar un examen de ingreso sobre el programa de la asignatura elegida y aprobar un examen que denote manejo de un idioma moderno). La formación de profesores de alta calidad permeó la acción del IPA, lo cual se fue desdibujando en la medida en que no se logró una adecuada sintonía con las necesidades de expansión de la Educación Media, que en los años sesenta incorporó de manera significativa a los sectores de clase media. Asimismo, a partir también de los cincuenta, se crean con un claro sentido democratizador de las oportunidades de acceso a la educación terciaria, los Institutos de Formación Docente (IFD) en el interior del país, que además de ofrecer la posibilidad de cursar la carrera de maestros, permiten cursar en régimen semi-libre los profesados (cursan las asignaturas generales en el propio IFD y las propias de la especialidad en el IPA). La duración prevista de la carrera en el IPA como en los IFD es de cuatro años.

La combinación de los egresos de ambas ofertas –IPA e IFD– no han resultado nunca suficientes para atender las necesidades de profesores para una educación media que en los sesenta incorporó, como se señaló, a los sectores de clase media y hacia fines de los ochenta a sectores sociales medios-bajos y bajos. El déficit notorio de profesores titulados (según el Censo de 1995, 30.6% de los profesores de Secundaria tienen título), que se acentúa en el interior del país (19,6% contra 44,4% en Montevideo) y en las áreas de las ciencias (13,3% en Matemática y 34,9% en Química), constituye una nota históricamente dominante de nuestro sistema educativo. Ya en los sesenta, se señalaba en el diagnóstico de la CIDE so-

bre la Educación<sup>11</sup>, que “la carrera docente en el Uruguay no tiene los incentivos de una alta remuneración ni el prestigio social de las profesiones liberales”.

En la identificación de los elementos que explicarían la falta de profesores titulados en Educación Secundaria, debe también mencionarse los problemas de baja eficiencia que han caracterizado a las ofertas tradicionales de profesorado. Un estudio de seguimiento de la cohorte que ingresó al IPA en 1996<sup>12</sup>, indica que de un total de 1.080 alumnos, en 1999 solamente 376 se encontraban cursando al menos una materia. El desgranamiento matricular es muy preocupante, lo cual es aun mayor en asignaturas tales como Física, Ciencias Biológicas, Educación Cívica y Filosofía. Por otra parte, es muy baja la tasa de egresos de profesores de los IFD dadas las dificultades que tienen los estudiantes de trasladarse a Montevideo para cursar las asignaturas específicas de su especialidad.

### **Centros Regionales de Profesores (CERP)**

Frente a la carencia de profesores titulados para atender las necesidades crecientes de expansión de la Educación Media, se pusieron en marcha, en la primera etapa de la reforma, los Centros Regionales de Profesores (CERPs) en el interior del país (funcionan actualmente seis que cubren las diferentes regiones del país), con el objetivo de brindar una formación de tiempo completo en tres años con una carga de 4800 horas (en el IPA como en los IFD son 2400). Se busca generar un ámbito de formación complementaria a la oferta tradicional de profesorado que estaba excesivamente centralizada en Montevideo, que permita responder a los cambios curriculares introducidos en la Educación Media (Plan 1996 de Ciclo Básico) en el marco de su progresiva universalización. Los docentes se desempeñan a tiempo completo mientras que los estudiantes con mayores carencias sociales son becados (cerca del 50% de los estudiantes reciben beca).

Los primeros CERPs se pusieron en funcionamiento en 1997 y han tenido hasta el presente, una muy fuerte receptividad de parte de la sociedad. El total de estudiantes suman más de 1.800 en el 2001; teniendo en cuenta los resultados de la primera generación de egresados de dos CERPs (1999), se constata que dada la sensible mayor tasa de egresos registrada en los CERPs, el costo por hora lectiva de egresado es la mitad del constatado en los IFD.

Las ofertas de formación de profesores se han desarrollado bajo diferentes formatos – académicos,

11 Informe del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza. CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico). Informe sobre el estado de la Educación en el Uruguay. Montevideo. 1965.

12 Unidad Ejecutora de los Programas de Educación Media y Formación Docente. ANEP. Análisis de la Generación 1996 del IPA, seguimiento de una cohorte de estudiantes (1996-1999). Montevideo. 2000.

institucionales y de funcionamiento - sin un adecuado eje articulador que sirva de común denominador a dichas ofertas. Cabe indicar que las diferencias además de las curriculares, implican variadas concepciones sobre cómo encarar los procesos de enseñanza y de aprendizaje, la inserción de los docentes y los estudiantes en el centro educativo, la gestión de los directores y la vinculación con la comunidad, entre otros aspectos relevantes. El perfil del alumnado así como sus expectativas son diferentes, lo cual también contribuye a explicar las diferencias de enfoque y de estrategia. Precisamente, la diversidad de ofertas puede ser un factor positivo en la medida que estimule la libertad de movimiento de los estudiantes siempre y cuando exista una debida integración y comunicación conceptual y operativa entre las ofertas, aprovechando las ventajas comparativas de cada una de ellas.

La integración de un sistema de formación docente se refleja finalmente en una ubicación institucional que debe construirse colectivamente sobre la diversidad de caminos amparados en objetivos comunes. Parecería ser que una de las opciones posibles es ir concentrando progresivamente los IFD del interior en centros de excelencia en la formación de maestros, jerarquizar institucional y curricularmente la importancia estratégica del IPA en la formación de profesores para los procesos de cambio que se están gestando en la Educación Media, articular acuerdos de complementación entre los CERPs y los IFDs, diversificar la función de los CERPs para que también ofrezcan oportunidades de acceder a profesorado bajo regímenes intensivos de cursado, principalmente para aquellos que han aprobado los primeros dos años en los IFD y de ser también promotores permanentes de capacitación de docentes que no tienen formación pedagógica.

Se apuesta a la formación de docentes de alta calidad bajo formatos variados y flexibles, que permitan en un horizonte de tiempo de por lo menos 15 años, lograr un cuerpo de docentes totalmente profesionalizado. Los CERPs contribuyen de manera significativa a este proceso, ya que según las estimaciones sobre egresados, se podría llegar a un mínimo de 450 egresos por año en el 2005 pero esto no alcanza; es absolutamente necesario incrementar la cantidad de egresados del IPA y de los IFD, lo cual implica trabajar en planes de mejoramiento de la eficiencia que involucren y comprometan a los diferentes actores. Este crecimiento del cuerpo docente debe ser acompañado de acuerdos de mediano y largo alcance que mejoren las condiciones de trabajo de los docentes.

### **Capacitación de equipos técnicos**

La profesionalización de los cuerpos técnicos es un asunto de alta prioridad. En los últimos años, se ha avanzado en la generación de oportunidades de capacitación para mandos medios altos y altos de la ANEP, bajo la necesidad de brindar conceptos e instrumentos sobre planificación, gestión y evaluación. No obstante lo cual, una de las mayores carencias del sistema es la debilidad de las instancias y de los procesos de planificación, tanto entre los cuerpos jerárquicos, los mandos inspectivos y las direcciones y docentes de los centros así como al interior de éstos últimos. No se trata únicamente de la actualización tecnológica, sino fundamentalmente de entender y visualizar la importancia de una planificación estratégica que permita encarar la realización de objetivos educativos con mayor capacidad de éxito. La consolidación del Instituto Superior de Docencia, creado por ANEP, debería permitir generar una cultura de la capacitación permanente, pensada sobre esquemas flexibles que sean a medida de las necesidades de los usuarios y cubran de manera amplia y plural, diferentes enfoques y estrategias sobre los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

### **IV. Apuntes para la sustentabilidad de la Reforma**

En un contexto de una profunda recesión y contracción de la economía uruguaya, caracterizada en los últimos años una caída continua del PBI, un nivel creciente de desempleo, y una fuerte restricción del gasto público, hace que los procesos de transformación se tornen particularmente complejos para garantizar plenamente el conjunto de condiciones necesarias para la sustentabilidad del proceso de reforma.

No se pretende presentar un conjunto de recetas, pero sí mencionar aspectos que resultan decisivos para que las transformaciones puedan sostenerse y profundizarse, más allá de los frenos, impulsos o ajustes que son propios o inherentes a todo proceso de cambio. Estos aspectos constituirían un basamento estructural sobre el que se sustentan las innovaciones en el sistema escolar.

En primer lugar, es importante señalar que la reforma educativa tiene que ser sustentada en una amplia e integral una reforma social, a la que en definitiva está subordinada. Sin tener presente ello, fácilmente puede cometerse el error de atribuirle a la educación más objetivos y funciones de los que puede conseguir. Ello no significa que deba adoptarse una actitud de prescindencia o de espera de cambios

que se procesen en otros ámbitos. Es más la educación cumple y ha cumplido particularmente en el país una función amortiguadora y compensatoria de las diferencias sociales, así como forjadora del desarrollo colectivo.

En segundo lugar, es necesario un fuerte compromiso del sector político y de los organismos centrales del Estado para la movilización y asignación eficiente de los recursos en torno a una política educativa orientada a introducir importantes cambios en su estructura.

En tercer lugar, toda reforma educativa que se plantee es de carácter esencialmente técnico, para lo cual es central la constitución de un organismo con claros propósitos de diseño, planificación y evaluación. Es importante que este organismo tenga la capacidad de interactuar directamente con las unidades escolares y con los actores del sistema, para que la reforma se formule sobre bases sólidas de compromiso. Ese carácter técnico no debe entenderse como inhabilitante de diversas instancias de participación activa y decisiva de los diferentes actores, evitando la constitución de espacios meramente nominales.

En cuarto lugar, la reforma debería apoyarse en claros mecanismos de control, evaluación y comunicación de resultados y de las etapas por las que pasará, significando prioridades en los cambios que se pretende introducir, identificación de problemas y propuestas de soluciones.

En quinto lugar, ya se ha mencionado la importancia de procesar los cambios en forma gradual y no de manera explosiva, atendiendo al hecho que todo proceso requiere de ajustes, revisiones y evaluaciones sobre la implantación.

### Bibliografía de Referencia

ANEP, Unidad Ejecutora de los Programas de Educación Media y Formación Docente, 2000. *Análisis*

*de la Generación 1996 del IPA, seguimiento de una cohorte de estudiantes*".

ANEP, 2001. *"Aportes para el desarrollo curricular del Plan 1996"*. Cuadernos de Trabajo No.2

ANEP, Programas MESyFOD y UTU/BID, 2001. *"Un análisis acerca de los jóvenes que no trabajan ni estudian"*. Cuadernos de Trabajo N° VIII.

BID, 2000. *"Uruguay: El sistema educativo uruguayo: Estudio de diagnóstico y propuestas de políticas educativas para el sector"*.

Careaga, Adriana, 2002. *"La Formación Inicial de Profesores de Educación Media en Uruguay en el ámbito de los Centros Regionales de Profesores. Una tensión entre la tradición y la innovación"*. Unesco, Conferencia Regional "El Desempeño de los Maestros en América Latina y el Caribe: Nuevas Prioridades.

Isuani, Ernesto; Lo Vuolo R.; Tenti E, 1991. *"El Estado benefactor: Un paradigma en crisis"*.

Kaztman, Ruben; Filgueira, Fernando, 2001. *"Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay. IPES, Universidad Católica del Uruguay."*

Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza. CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico), 1965. *"Informe sobre el estado de la Educación en el Uruguay"*.

Opertti, Renato (red.pal.), 2000. ANEP *"Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999"*.

Pedró Francesc; Puig Irene, 1998. *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada"*. Paidós, Barcelona.

Rama, Germán, 1987. *"La democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación"*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

DESCRIPTORES: *política educativa / planificación educativa; / reforma educativa / sistema educativo.*